



UNIONE EUROPEA
Fondo sociale europeo



MINISTERO DEL LAVORO
E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

DIECI ANNI DI ORIENTAMENTI EUROPEI PER L'OCCUPAZIONE (1997-2007)

Le politiche del lavoro
in Italia nel quadro
della Strategia europea
per l'occupazione

I libri del Fondo sociale europeo

ISSN 1590-0002

L'Isfol, Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori, è stato istituito con D.P.R. n. 478 del 30 giugno 1973, e riconosciuto Ente di ricerca con Decreto legislativo n. 419 del 29 ottobre 1999, è sottoposto alla vigilanza del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale. L'Istituto opera in base allo Statuto approvato con D.P.C.M. 19 marzo 2003, nel campo della formazione, delle politiche sociali e del lavoro al fine di contribuire alla crescita dell'occupazione, al miglioramento delle risorse umane, all'inclusione sociale ed allo sviluppo locale.

L'Isfol svolge e promuove attività di studio, ricerca, sperimentazione, documentazione, informazione e valutazione, consulenza ed assistenza tecnica. Fornisce un supporto tecnico-scientifico al Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, ad altri Ministeri, alle Regioni e Province Autonome, agli Enti locali, alle Istituzioni nazionali, pubbliche e private, sulle politiche e sui sistemi della formazione ed apprendimento lungo tutto l'arco della vita, del mercato del lavoro e dell'inclusione sociale. Svolge incarichi che gli vengono attribuiti dal Parlamento e fa parte del Sistema Statistico Nazionale.

Svolge inoltre il ruolo di assistenza metodologica e scientifica per le azioni di sistema del Fondo sociale europeo, è Agenzia nazionale Lifelong Learning Programme - Programma settoriale Leonardo da Vinci e Struttura Nazionale di Supporto Equal.

Dove siamo

*Via G. B. Morgagni, 33
00161 Roma
Tel. + 39 06445901*

Riferimenti

*Web: www.isfol.it
Presidente: Sergio Trevisanato
Direttore Generale: Giovanni Principe*

La Collana

I libri del Fondo sociale europeo raccoglie i risultati tecnico-scientifici conseguiti nell'ambito del Piano di attività ISFOL per la programmazione di FSE 2000-2006 "Progetti operativi: Azioni per l'attuazione del Programma Operativo Nazionale Ob. 3 Azioni di sistema" e del Programma Operativo Nazionale Ob. 1 "Assistenza tecnica e azioni di sistema".

La Collana

I libri del Fondo sociale europeo è curata da *Isabella Pitoni* responsabile Ufficio Comunicazione Istituzionale Isfol.



UNIONE EUROPEA
Fondo sociale europeo



MINISTERO DEL LAVORO
E DELLA PROVVIDENZA SOCIALE

ISFOL

**DIECI ANNI DI
ORIENTAMENTI EUROPEI
PER L'OCCUPAZIONE
(1997-2007)**

**Le politiche del lavoro
in Italia nel quadro
della Strategia europea
per l'occupazione**

Il volume raccoglie i risultati di un'attività di ricerca realizzata dall'Area Analisi e valutazione delle politiche del lavoro dell'Isfol, diretta da Marco Centra, nell'ambito del Programma Operativo Nazionale Ob. 3 (Misura A1 Azione 2, Attività 1).

Il volume è a cura di *Sofia Demetrula Rosati* (coordinatrice dell'indagine).

Sono autori del volume:

Sofia Demetrula Rosati (Isfol),

Introduzione, Sintesi, cap. 1;

Carlo Dell'Aringa (Università cattolica del Sacro Cuore di Milano), cap. 2;

Serafino Negrelli (Università di Brescia), cap. 3 - par. 3.1 e 3.2;

Mario Emanuele (Isfol), cap. 3, par. 3.3;

Mara Grasseni (Università di Bergamo), *Federica Origo* (Università di Bergamo) e *Manuela Samek*

Lodovici (Istituto per la Ricerca Sociale), cap. 4;

Alessandra De Lellis (Isfol), cap.5 - par. 5.1, 5.2, 5.3, 5.4 e 5.7;

Daniela Luisi (Isfol), cap. 5, par. 5.4.2;

Guadalupe Riccio (Isfol), 5.5, 5.6.

Editing del volume: *Anna Nardone*.

Coordinamento editoriale della collana

I libri del Fondo sociale europeo:

Aurelia Tirelli e Piero Buccione.

Collaborazione di Paola Piras.



INDICE

Introduzione	9
Sintesi	13
1 La strategia europea per l'occupazione: investire nell'occupazione per favorire la crescita. Un teorema ancora valido?	33
1.1 Introduzione	33
1.2 La politica di stabilizzazione monetaria e la natura strutturale del problema dell'occupazione	35
1.3 La SEO e la metodologia di gestione "per obiettivi"	41
1.4 L'investimento in capitale umano e i <i>flexicurity system models</i> . Il nuovo assetto dell'UE a venticinque	47
1.5 Un <i>welfare</i> per lo sviluppo: una sfida ancora aperta. Modelli di politica per l'occupazione a confronto. Il problema della convergenza	51
1.6 Conclusioni	56
2 Flessibilità del lavoro e Strategia europea per l'occupazione	59
2.1 Introduzione	59
2.2 Il "processo di Lussemburgo"	61
2.3 Il "Pacchetto Treu"	65
2.4 Il rilancio della SEO a Lisbona e i ripensamenti italiani sulla flessibilità	68
2.5 Dal "Libro Bianco" al Patto per l'Italia	71
2.6 Di quanto è aumentata la flessibilità?	79
2.7 Le prospettive in Italia e la nuova Strategia di Lisbona	82
3 La riforma del diritto del lavoro e delle relazioni industriali	87
3.1 L'evoluzione del dialogo sociale europeo e la SEO: la costruzione del dialogo autonomo tra le parti sociali	87
3.2 Gli obiettivi e la pratica del dialogo sociale e delle relazioni industriali per la SEO	97

3.2.1	<i>Le relazioni industriali e il dialogo sociale a livello settoriale, intersettoriale e sovra-nazionale: verso nuove forme di coordinamento negoziale europeo</i>	97
3.2.2	<i>Lo sviluppo dei diritti di informazione, consultazione e partecipazione: un sistema europeo di relazioni industriali ancora "incompleto"</i>	104
3.2.3	<i>Il dialogo sociale europeo a livello micro: i comitati aziendali europei, i patti territoriali per l'occupazione e la competitività, la formazione dei lavoratori socialmente concertata</i>	109
3.3	Il diritto del lavoro e delle relazioni industriali	118
3.3.1	<i>Le direttive e il loro recepimento</i>	124
3.3.2	<i>Gli accordi intersettoriali sul lavoro</i>	150
4	Strategia europea per l'occupazione e politiche attive del lavoro in Italia	157
4.1	Introduzione: le politiche attive del lavoro in Italia e l'influenza della SEO. Alcune ipotesi di lettura	157
4.2	La spesa per le politiche attive del lavoro in Italia: esiste un processo di convergenza con gli altri paesi europei?	162
4.2.1	<i>L'evoluzione della spesa per politiche attive del lavoro: l'Italia nel contesto europeo</i>	162
4.2.2	<i>Il contributo del Fondo sociale europeo alla spesa per le politiche attive del lavoro</i>	171
4.2.3	<i>Le differenze territoriali</i>	178
4.3	Gli interventi rivolti alle persone: i beneficiari degli interventi e gli esiti occupazionali	181
4.3.1	<i>I beneficiari degli interventi</i>	181
4.3.2	<i>I tassi di copertura</i>	189
4.3.3	<i>Gli esiti occupazionali: l'esperienza del FSE</i>	192
4.3.4	<i>L'impatto sul contesto: gli indicatori della SEO in Italia</i>	195
4.4	Gli effetti "di sistema"	198
4.4.1	<i>I Servizi per l'impiego</i>	198
4.4.2	<i>Il sistema di formazione professionale</i>	206
4.4.3	<i>Il sistema di monitoraggio e valutazione</i>	209
4.5	Conclusioni	212
5	Le politiche attive del lavoro delle regioni italiane	221
5.1	Introduzione	221
5.2	La Strategia europea dell'occupazione a livello regionale e locale: l'approccio comunitario	223
5.3	Le politiche del lavoro a livello regionale in Italia	226
5.3.1	<i>Il decentramento</i>	226
5.3.2	<i>Disparità regionali e politiche del lavoro</i>	226
5.4	Il monitoraggio e la valutazione delle politiche regionali: alcuni esempi	235

5.4.1	<i>Il monitoraggio delle politiche regionali del lavoro</i>	235
5.4.2	<i>Le indagini regionali sugli esiti occupazionali dei corsi di formazione del FSE</i>	236
5.5	Il ruolo delle regioni nei processi di <i>governance</i> della SEO a livello nazionale	239
5.5.1	<i>La redazione del NAP e il ruolo del FSE come strumento attuativo della SEO</i>	239
5.5.2	<i>Le regioni e la revisione di medio-termine della SEO</i>	242
5.6	Tre casi di studio	245
5.6.1	<i>Emilia Romagna</i>	245
5.6.2	<i>Marche</i>	253
5.6.3	<i>Sardegna</i>	259
5.7	Conclusioni	265
	Riferimenti bibliografici	267



INTRODUZIONE

Il presente volume *Dieci anni di orientamenti europei per l'occupazione (1997-2007)* vuole indagare l'impatto della Strategia europea dell'occupazione e quello della correlata Strategia di Lisbona sulle politiche attive del lavoro e sui processi di riforma dell'ordinamento del lavoro e delle relazioni industriali in Italia.

Stando alla relazione annuale del Consiglio dell'UE sullo stato di attuazione delle politiche per l'occupazione degli Stati membri, per il 2007 l'Italia sembra aver compiuto progressi più decisi rispetto agli anni precedenti riuscendo, così, a garantire un'attuazione maggiormente coerente ed integrata della Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione. I progressi si registrano sia sul fronte microeconomico che su quello macroeconomico anche se molto, ancora, dipende dalla capacità del paese rispetto all'attuazione delle politiche perseguite soprattutto sul fronte occupazionale. Ulteriori sforzi sono attesi anche in tema di sostenibilità fiscale, affinché il rapporto debito pubblico/PIL cominci a diminuire (dando piena attuazione alle riforme pensionistiche); su quello della concorrenza dei mercati dei beni e servizi; su quello del lavoro regolare e della cd. *flexicurity* e, infine, nel campo dell'istruzione e dell'apprendimento continuo.

Certamente l'implementazione delle politiche attive per il lavoro, rappresenta una risposta comune di tutti gli stati membri dell'UE per fronteggiare il problema della crescita e dello sviluppo economico, creando un clima favorevole alla crescita dell'occupazione. Proprio su questo delicato equilibrio tra crescita e occupazione si concentra il presente volume cercando, in particolare nel primo capitolo, di esplorare la natura, se così si può dire, della Strategia europea per l'occupazione in quanto strumento di orientamento per i mercati del lavoro dell'UE, mettendone in evidenza le teorie economiche che l'ispirano. In effetti, quello che appare maggiormente evidente, è proprio l'aspetto di Strategia per l'occupazione in quanto strategia di investimento in capitale umano, al fine di favorire la crescita dei sistemi economici europei e renderli in grado di sostenere la pressante concorrenza dei mercati emergenti. Da questo punto di vista potremmo dire che la SEO ambisce a costituirsi come "leva di cambio" in grado di definire andamenti sincronizzati per le economie dei paesi membri,

già uniti da un sistema monetario unico e quindi da una politica monetaria centralizzata.

L'analisi di questo equilibrio viene, nei capitoli successivi, applicata in maniera dettagliata al sistema italiano affrontando, da un lato il tema della riforma del mercato del lavoro, quello del diritto del lavoro e delle relazioni industriali, dall'altro entrando nel dettaglio dell'impatto delle politiche attive sul mercato del lavoro, sia a livello nazionale, che regionale e locale.

Sul fronte delle riforme del mercato del lavoro, viene individuato che tipo di relazione si è instaurato tra le iniziative europee (SEO e Lisbona) e quelle nazionali (Pacchetto Treu, il Libro Bianco, Legge Biagi) introdotte, più o meno, nello stesso periodo. Di fatto si vede che le profonde trasformazioni del mercato del lavoro Italiano, si sono direttamente ispirate ai principi della SEO, andando nella direzione di un aumento della flessibilità per incrementare l'occupazione. Nel corso del decennio preso in considerazione gli obiettivi di flessibilità/occupazione non sono cambiati, sono cambiate, però, le priorità individuate in particolare con la cd. nuova SEO (introdotta con il Consiglio europeo del 2005), priorità che sono ora indirizzate alla ripresa della produttività e dell'efficienza dei sistemi produttivi, al fine di creare quei *more and better jobs* che altrimenti resterebbero un mero esercizio di intenti.

In relazione alla riforma del diritto del lavoro e delle relazioni industriali, si nota come lo sviluppo del dialogo sociale sia stato particolarmente rilevante in relazione all'acquisizione degli obiettivi della Strategia di Lisbona, nella fase di preparazione dell'allargamento ai nuovi paesi membri, ma anche quale strumento di miglioramento della *governance* a livello europeo. In riferimento al ruolo svolto dal dialogo sociale e a quello dell'evoluzione del diritto del lavoro, appare di particolare rilievo il ricorso fatto a strumenti decisionali privi di efficacia direttamente vincolante, ovvero al cd. "Metodo di coordinamento aperto", cosa che ha impedito di intraprendere una via forzosa di armonizzazione normativa, pur mantenendo una potenziale valenza di rimedio di sicurezza nel caso di inerzia di alcuni Paesi membri. Di fatto, in Italia, alcuni tra i più importanti provvedimenti in materia di diritto del lavoro, sono stati introdotti, nell'ultimo decennio, avvalendosi di uno dei due approcci utilizzati a livello comunitario. Ovvero quello di *soft law* per quanto concerne gli orientamenti comunitari e quello di *hard law* con riferimento, invece, agli esiti del confronto intercategoriale europeo (basti pensare alle direttive in materia di part-time, lavoro a termine e congedi parentali) sviluppato sulla base dei criteri individuati nell'Accordo sulla Politica sociale.

Nei capitoli che analizzano l'impatto delle Politiche attive del lavoro (PAL) in Italia si evince come all'introduzione della SEO non possa essere attribuito un impatto significativo sull'occupazione (nonostante il *trend* positivo registrato dal tasso di occupazione nell'arco del decennio preso in considerazione), quanto, invece, quello di una maggiore attenzione rispetto a target di utenza che presentano particolari debolezze nel mercato del lavoro. Gli indirizzi comunitari in materia di mercato del lavoro, hanno sicuramente favorito, in Italia, un aumento del

ruolo delle politiche attive e dei servizi per l'impiego, nonostante ciò l'incidenza sul PIL della spesa per politiche, resta sempre inferiore alla media europea. È anche vero, però, che l'inefficienza dell'Italia sul fronte della spesa in PAL evidenzia alcuni dei principali limiti della SEO stessa, in particolare il fatto che l'eccessiva enfasi posta sulle politiche attive del lavoro appare maggiormente efficace ad affrontare i problemi di *mismatch* delle aree del Centro-Nord, mentre si mostra inadeguata nelle condizioni di ritardo di sviluppo nel Mezzogiorno. Di fatto, nel contesto comunitario le regioni italiane presentano uno dei più alti e persistenti indici di disparità territoriale, a questo si aggiunga che nel decennio di riferimento, l'Italia ha vissuto una fase di ridisegno delle competenze regionali e provinciali (a seguito della riforma del titolo V della Costituzione), il cui risultato ha prodotto una tale compenetrazione di competenze, da rendere impossibile distinguere nettamente i rispettivi ambiti tra stato e regioni, e che permette solo l'attivazione delle soluzioni condivise da entrambi i livelli.

Parlare di politiche attive a livello territoriale significa, anche e soprattutto, sottolineare l'importanza dei fondi strutturali e in particolare del Fondo sociale europeo, impegnato a sostenere la SEO. In Italia, le regioni e le province hanno sfruttato appieno questa opportunità per programmare, attraverso i Piani operativi regionali, misure dirette ad affrontare il rinnovamento delle politiche del lavoro, della formazione e dell'inclusione sociale. Tanto che si può a ragione affermare, che il FSE ha spesso assunto un ruolo anticipatore rispetto alle politiche nazionali e regionali rivolte all'occupazione, tanto da confermarsi come lo strumento principale di attuazione delle politiche della SEO.

In conclusione si può rilevare come, sia che si parli di riforma del mercato del lavoro e delle relazioni industriali, sia che si affronti il problema dell'impatto delle politiche attive, si perviene ad un'unica indicazione di *policy* per l'Italia: in uno scenario che vede come principali sfide la crescente concorrenza internazionale e l'invecchiamento della popolazione, diventa prioritario aumentare la capacità di adattamento e di competizione del sistema produttivo e affrontare la riforma del sistema pensionistico. Il tutto attraverso investimenti adeguati volti ad innalzare il capitale umano e la capacità innovativa, con interventi di riforma strutturale del mercato del lavoro e del sistema produttivo.

La strategia europea per l'occupazione: investire nell'occupazione per favorire la crescita. Un teorema ancora valido?

Giunti, ormai, al decimo anno dal suo “battesimo”, e in attesa degli esiti di una valutazione complessiva dell'impatto della Strategia europea per l'occupazione, effettuata dagli esperti della Commissione, nel capitolo curato da Rosati si cerca di mettere in luce quelle che sono le “filosofie economiche” che hanno ispirato, la nascita e i vari “aggiustamenti” della SEO, con un'Europa che, nel frattempo ha visto l'introduzione di una moneta unica in dodici Stati e che allo stato attuale conta ventisette Paesi aderenti. Lanciata nel 1997, come misura di coordinamento europeo nel campo delle politiche per l'occupazione in vista dell'introduzione della moneta unica, obiettivo principale della SEO è quello di compiere progressi decisivi nella lotta alla disoccupazione.

In un'Europa che vedeva crescere il tasso di disoccupazione a livelli vertiginosi (nel '90 e nel '94 nei paesi UE si sono persi 6 milioni di posti di lavoro con un tasso di disoccupazione salito dal 7,7% all'11,1%), i responsabili politici sono stati incitati a cercare un nuovo modello di politica attiva. Il risultato è stato un cambiamento paradigmatico del discorso dell'UE sul lavoro, con un passaggio dal concetto di protezione sociale a quello di promozione dell'occupazione. Tali problematiche hanno condotto ad un crescente interesse nel raggiungere una maggiore convergenza e coordinamento delle politiche per l'occupazione. Obiettivi, questi, raggiunti con il trattato di Maastricht (1993) e che hanno aperto un nuovo dibattito sulle politiche strutturali viste, anche, come necessario complemento alle politiche macroeconomiche dirette al raggiungimento dell'unione economica e monetaria. Da Maastricht si è arrivati al trattato di Amsterdam (1997), grazie al quale la promozione dell'occupazione ha fatto il suo ingresso tra gli obiettivi dell'Unione europea ed è diventata una “questione di interesse comune” degli Stati membri (articolo 126 del trattato CE). Con il Trattato di Amsterdam

* Di Sofia Demetrula Rosati, Isfol - Area analisi e valutazione delle politiche del lavoro.

viene previsto, un nuovo capitolo relativo all'occupazione che, pur preservando la competenza degli Stati nel settore della politica per l'occupazione, ha rafforzato l'approccio comunitario in maniera globale e si è concretizzato come una strategia coordinata per l'occupazione. Infatti, in seguito all'inserimento del nuovo capitolo "Occupazione", i capi di stato e di governo, nel corso del vertice di Lussemburgo (1997), hanno dato avvio alla Strategia europea per l'occupazione (SEO) al fine di coordinare le politiche nazionali in tale ambito. L'obiettivo prefissato era quello di ridurre la disoccupazione in maniera significativa, nell'arco di cinque anni.

Con l'adozione di una moneta unica e di un'unica politica monetaria gestita dalla Banca centrale europea, spiega l'autore, si è verificata una maggiore spinta verso la convergenza nel funzionamento dei mercati del lavoro e perché si arrivasse ad una riforma dei sistemi di intervento in questo campo. Con il Consiglio di Lisbona (marzo 2000), l'UE si è data degli obiettivi strategici da conseguire entro un decennio, primo fra tutti quello di divenire l'economia basata sulla conoscenza, più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale. La SEO è stata inizialmente inquadrata come un "mezzo fondamentale" per il raggiungimento di tali obiettivi; in seguito, però, essa è stata sempre più inquadrata come "lo strumento" della Strategia di Lisbona in un'Europa allargata. È chiaro a questo punto, si legge nel capitolo, lo stretto legame creato tra la SEO e Lisbona, in particolare con il rilancio della Strategia di Lisbona nel 2005. Nella *Decisione del Consiglio, sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione*, si legge che: *la Strategia europea per l'occupazione svolge un ruolo di primo piano ai fini della realizzazione degli obiettivi occupazionali della Strategia di Lisbona. Il rafforzamento della coesione sociale costituisce, altresì un elemento fondamentale per il successo della Strategia di Lisbona. A sua volta come stabilito nell'agenda sociale, il successo della Strategia europea per l'occupazione contribuirà al conseguimento di una maggiore coesione sociale.* È chiaro che l'una strategia sorregge l'altra ma su quali basi? Si chiede l'autore. Due sono i punti fondamentali, vere e proprie "parole d'ordine" attorno alle quali ruota ogni discorso sulla crescita e lo sviluppo a livello comunitario: un capitale umano altamente qualificato (*education and skills*) e un mercato del lavoro sempre più capace di coniugare flessibilità e sicurezza (*flexicurity*). In pratica i singoli imprenditori non si devono trovare intrappolati in un mercato del lavoro che non permetta una "efficiente gestione" del capitale umano, gestione in grado di seguire l'andamento discontinuo dei mercati globalizzati, attraverso l'utilizzo di varie forme di flessibilità (numerica, funzionale o salariale). Inoltre, sempre dal lato dell'impresa, si chiede che essa possa essere messa nelle condizioni di adeguare la forza lavoro ai cambiamenti tecnologici che si susseguono in maniera sempre più pressante. A fronte di ciò, si spiega, occorre introdurre efficaci politiche attive del lavoro, in grado di sostenere il passaggio da un impiego ad un altro, ma anche dalla condizione di disoccupato e inattivo a quella di occupato.

Tutto questo può essere garantito solo attraverso un sistema credibile di formazione lungo tutto l'arco della vita, "credibile" nel senso che si mostri realmente efficace nel supportare i lavoratori di quella formazione professionale in grado di permettere loro di gestire i rapidi cambiamenti ai quali sono (e sempre più saranno) sottoposti, sia nell'ambito della stessa azienda, sia nelle fasi di transizione da un'occupazione ad un'altra. Infine, questo complesso equilibrio resterebbe sostanzialmente molto fragile se non fosse supportato da un moderno sistema di sicurezza sociale, in grado di intervenire con efficaci sistemi di sostegno al reddito, considerando che le fasi di passaggio da un'occupazione ad un'altra non possono quasi mai essere senza soluzione di continuità. Lo studio vuole dimostrare come l'investimento in capitale umano e nello sviluppo tecnologico siano stati e restino tuttora, gli obiettivi centrali della Strategia europea per l'occupazione e della Strategia di Lisbona, obiettivi che mirano ad aumentare la produttività dell'UE nell'ambito dell'economia basata sulla conoscenza. L'analisi condotta nel capitolo mostra, però, che sebbene l'attuazione di politiche occupazionali ben concepite sia fondamentale per stimolare l'occupazione e la produttività, essa di per sé non è sufficiente a favorire la crescita. Per uscire da una fase di crescita economica fiacca e aumentare l'occupazione e la produttività, sono indispensabili politiche macroeconomiche sane e riforme efficaci dirette a stimolare lo spirito imprenditoriale, la ricerca, l'innovazione e il buon funzionamento dei mercati dei beni e dei servizi. Ma per disporre di una solida capacità industriale, in grado di sfruttare appieno il proprio potenziale tecnologico, è necessario un approccio integrato e anticipatore basato su di uno sviluppo dei comparti industriali orientato al mercato. Come suggerisce con forza la "nuova Strategia di Lisbona" la sinergie derivanti da un'analisi comune a livello europeo delle sfide che si pongono nel campo della ricerca, della normativa e dei finanziamenti, non sono state sempre pienamente sfruttate.

Flessibilità del lavoro e Strategia europea per l'occupazione

Quando si parla di Strategia europea per l'occupazione in Italia questa viene immediatamente associata al concetto di flessibilità del lavoro. Di fatto i due principali processi di riforma del mercato del lavoro italiano, sono stati avviati, proprio in concomitanza con l'avvio della SEO prima e della Strategia di Lisbona poi. E proprio questa "associazione" rappresenta il punto centrale di riflessione del capitolo di Dell'Aringa il quale ripercorre i processi di riforma del mercato del lavoro italiano cercando di capire che relazione può essersi instaurata tra le iniziative europee e quelle nazionali, avviate più o meno nello stesso periodo.

Il primo disegno di legge che ha introdotto varie forme di flessibilizzazione del mercato del lavoro italiano è il cd. "Pacchetto Treu" (Legge n. 196 del 1997). Di fatto però, si osserva che anche se datano lo stesso anno, un legame causale diretto fra le prime *guidelines* della SEO e i contenuti della Legge n. 196 del 1997 non c'è proprio. Esiste una comune ispirazione ed un comune intendimento di far fronte alle esigenze espresse dal mondo produttivo e dal mercato del lavoro.

Vero è, invece, che il “Pacchetto Treu” contiene importanti novità (lavoro interinale, attenuazione delle sanzioni relative all’uso irregolare del contratto a termine, maggiore incentivazione del lavoro a tempo parziale e una regolazione più flessibile del suo utilizzo, minori rigidità nell’utilizzo dei contratti di apprendistato, tirocinio, borse di lavoro e piani di inserimento professionale) novità che vanno nella stessa direzione di marcia (anche escludendo rapporti di influenza diretta) delle *guidelines* della SEO. In particolare con la Legge Treu si punta sulla flessibilità in entrata, attraverso l’introduzione di nuovi istituti contrattuali e rendendo più flessibili alcuni rapporti di lavoro “non standard” già esistenti e che si aggiungono al tradizionale e molto più diffuso contratto di lavoro alle dipendenze a tempo indeterminato. Mentre, si sottolinea, del tutto aperta rimane la questione della flessibilità in uscita, in particolare la questione dei licenziamenti, sia individuali che collettivi.

Più o meno in concomitanza con la nascita della Strategia di Lisbona, elaborata e lanciata nel 2000, in Italia, di lì a poco, si sarebbe assistito al cambio della coalizione politica al governo del Paese e, in tema di lavoro, alla preparazione del “Libro Bianco” prima e della “Legge Biagi”, poi.

Con il governo di centro-destra, all’inizio del nuovo decennio, si apre una nuova stagione per la legislazione sul lavoro. L’inizio è particolarmente significativo. Sulla base dell’accordo separato tra CISL, UIL e Confindustria, il governo emana il decreto legislativo n. 368, che liberalizza i contratti a termine, allargando la maglia stretta delle possibili “causali” del contratto. L’intervento del governo di centro-destra sul contratto a termine riveste un ruolo importante per il futuro processo di riforma. Non solo perché segna l’inizio di una fase nuova, ma anche perché tocca un istituto che, di fatto, rappresenta lo snodo più importante nel percorso che va dal contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato fino ai contratti che si collocano fra la subordinazione e l’autonomia (le collaborazioni, in particolare). Dopo pochi mesi dal DL n. 368, iniziano i lavori della commissione incaricata dal Ministro del Lavoro di redigere un documento di analisi e di proposte di politica e di legislazione sul lavoro. Bastano due o tre mesi per scrivere il ben noto “Libro Bianco” (2000). Il “Libro Bianco” intende ispirarsi, spiega l’autore, alla Strategia europea per l’occupazione, quest’ultima viene, infatti, esplicitamente richiamata nel testo. Uno dei capitoli del Libro porta lo stesso titolo di uno degli *slogans* più utilizzati della SEO, ovvero quello del *more and better jobs*. La filosofia del Libro Bianco è semplice, per lo meno per la parte che riguarda il capitolo “adattabilità-flessibilità”. Occorre aumentare la flessibilità per aumentare l’occupazione e per recuperare al mercato del “lavoro ufficiale” quella consistente componente della popolazione in età lavorativa che era o inattiva o impiegata nell’economia irregolare. L’accresciuta adattabilità-flessibilità avrebbe dovuto svolgere un duplice ruolo: uno strettamente economico e cioè l’aumento dell’occupazione ufficiale (soprattutto per le categorie maggiormente escluse: giovani, donne, anziani) così come richiesto dalla Strategia di Lisbona e l’altro più ispirato a criteri di equità, nella misura in cui la maggiore flessibilità avrebbe per-

messo di riassorbire il lavoro nero, considerato, a ragione, il vero antagonista della coesione sociale che la SEO voleva realizzare.

Può darsi, osserva l'autore, che le modalità individuate per aumentare il grado di flessibilità-adattabilità non fossero quelle più appropriate. Le soluzioni adottate andavano, comunque, nella direzione di ampliare il numero di tipologie contrattuali, quei *contractual arrangements* che la stessa SEO invitava, nelle sue raccomandazioni, ad aumentare (per arricchire il "menù" di opzioni a disposizioni di lavoratori e di imprese). Nel frattempo dal Libro Bianco si passò alla Legge Delega n. 30, al Patto per l'Italia e al decreto legislativo n. 276, in un crescendo di scontri politici e di ulteriori spaccature del fronte sindacale. Intanto, il lavoro temporaneo cresceva in Italia e una questione che continua a dividere le forze politiche e gli stessi esperti e studiosi è se questa crescita sia avvenuta nel rispetto dei criteri e dei principi della SEO, così come questa si era venuta evolvendo attraverso le pratiche del "metodo di coordinamento aperto" adottate nel campo del lavoro. L'occupazione temporanea è aumentata in misura notevole nei 12 anni considerati, ed è aumentata soprattutto (almeno in termini percentuali) nella seconda metà degli anni 90, proprio in concomitanza con il lancio della SEO a livello europeo e del "Pacchetto Treu" in Italia. In seguito lavori temporanei e lavori permanenti sono aumentati più o meno, di pari passo, con qualche variazione, in più o in meno, da un anno all'altro. Certamente il "credito d'imposta" a favore delle assunzioni a tempo indeterminato, introdotto agli inizi del nuovo decennio, ha contribuito non poco alla stabilizzazione della percentuale dei lavoratori temporanei sul totale dei lavoratori alle dipendenze.

Un esercizio utile, ma non facile è cercare di individuare le traiettorie che la recente storia italiana della legislazione sulla flessibilità/adattabilità ha tracciato in questi anni. Occorrerebbe, in definitiva, individuare le tendenze di fondo e cercare di capire attraverso qualche formula di estrapolazione di questo *trend*, cosa ci aspetta in futuro. La recente riformulazione della Strategia di Lisbona, si sottolinea nel capitolo, può giocare un ruolo importante, in questo contesto, ed influenzare le decisioni che le autorità pubbliche e le parti sociali assumeranno (Consiglio europeo, 2005).

Tutto quanto detto, si chiede l'autore, sarà in linea con la nuova Strategia di Lisbona? L'aggettivo "nuova" viene qui utilizzato per definire il cambiamento significativo che l'Unione europea ha voluto effettuare in questo campo di intervento. I cambiamenti non riguardano tanto i contenuti della strategia: gli obiettivi dei tassi di occupazione - anche se molto difficili da raggiungere - non sono formalmente cambiati, così come non sono cambiati gli strumenti che vengono indicati per raggiungere questi obiettivi (come ad esempio la ben nota *flexicurity*). Sono però cambiate, di fatto, le priorità e questo è successo a causa della cattiva *performance* che i Paesi membri hanno manifestato in tema di produttività. I paesi europei, su questo terreno, hanno realizzato risultati molto peggiori di quelli raggiunti dagli Stati Uniti. E senza crescita adeguata della produttività, non solo si perdono posizioni nella competizione internazionale e nel commercio mondia-

le, ma non si può nemmeno sperare di creare molti “buoni” posti di lavoro, caratterizzati da salari reali elevati e da migliori condizioni di lavoro. La stessa tenuta dei sistemi di *welfare* viene messa a rischio. Di qui l'imperativo (e la priorità) di puntare sulla ripresa della produttività e dell'efficienza dei sistemi produttivi.

La riforma del diritto del lavoro e delle relazioni industriali

L'ampio capitolo sul diritto del lavoro e delle relazioni industriali può essere idealmente diviso in due parti, la prima, curata da Negrelli esplora in modo dettagliato l'evoluzione delle relazioni industriali in relazione al dialogo sociale europeo sia nei dal punto di vista macro che micro; la seconda curata da Emanuele, ricostruisce l'influenza comunitaria sul diritto del lavoro nazionale attraverso il tortuoso percorso del recepimento delle direttive europee. Dal punto di vista dell'evoluzione in relazione alla SEO, l'autore sottolinea come il “dialogo sociale” europeo sia stato avviato nel 1985 con il dialogo bilaterale tra le parti sociali definito a Val Duchesse, su iniziativa dell'allora presidente della Commissione europea Jacques Delors. Il Protocollo di politica sociale del Trattato di Maastricht, poi incorporato nel Trattato di Amsterdam, ha quindi istituzionalizzato la prassi del dialogo sociale europeo, in forma tripartita, a livello macro e ha ricevuto particolare impulso grazie allo sviluppo di alcuni diritti fondamentali previsti nella *Carta dei diritti fondamentali* approvata dal Consiglio europeo a Nizza nel dicembre 2000. Essa contiene, infatti, alcuni articoli di grande importanza per lo sviluppo delle relazioni industriali e della contrattazione collettiva nell'Unione, incorporati successivamente nel trattato relativo alla Costituzione europea, attualmente in fase di ratifica da parte degli stati membri.

È in tale contesto di dialogo sociale che si è avviata e sviluppata la Strategia europea per l'occupazione, divenuta una delle aree più dinamiche della politica comunitaria, in stretto collegamento con le politiche sociali, le relazioni industriali e la contrattazione collettiva. Lo stretto collegamento ha avuto modo di esplicarsi, quando ETUC, UNICE/UEAPME e CEEP hanno fornito nel marzo 2004 il loro primo rapporto sulle pratiche per il NAP del 2003.

Nonostante questo prima ampio riconoscimento, ETUC, UNICE/UEAPME e CEEP stanno riflettendo sul modo migliore di sviluppare un dialogo sociale più autonomo. Consapevoli che lo sviluppo del dialogo sociale europeo presuppone un forte coinvolgimento delle organizzazioni sindacali e imprenditoriali leader a livello nazionale, CEEP, UNICE/UEAPME ed ETUC hanno cominciato a prendere in esame, le misure concrete da realizzare per organizzare meglio il dialogo sociale secondo un programma di lavori, definito da un summit sul dialogo sociale. A questo programma di lavoro farà seguito una fitta serie di impegni che vedranno le organizzazioni sindacali europee sempre più in primo piano (si pensi all'*accordo sul telelavoro* concluso il 23 maggio 2002).

Questo impulso al ruolo autonomo dell'azione delle parti sociali a livello europeo si è manifestato in maniera evidente nel corso del 2003, con particolare attenzione alla strategia occupazionale attraverso il primo formale “summit sociale tri-

partito” nella storia dell’Unione, durante il quale sono state presentate le azioni intraprese per implementare gli obiettivi sociali e occupazionali. Da questo momento la pratica dei summit tripartiti viene intrapresa con costanza.

Di recente, è apparso di particolare rilevanza l’impegno del dialogo sociale in riferimento a tre aspetti principali: l’acquisizione degli obiettivi della cosiddetta “Strategia di Lisbona”, che come noto ha quale scopo di rendere l’Unione europea l’economia più dinamica e più *knowledge-based* del mondo entro il 2010; la preparazione dell’*allargamento* ai nuovi paesi; lo sviluppo del dialogo sociale quale strumento fondamentale di miglioramento della *governance* a livello europeo. In particolare l’*allargamento* dell’Unione ai nuovi paesi membri ha impegnato uno spazio importante del dialogo sociale europeo negli ultimi anni. La questione critica più rilevante è stata senza dubbio la difficoltà di individuare gli attori nazionali dei nuovi stati membri con i quali avviare le pratiche di dialogo sociale.

In riferimento dialogo sociale autonomo, nel capitolo si evidenzia come esso stia diventando una pratica importante per la Strategia europea per l’occupazione, almeno in alcuni ambiti e settori, con particolare influenza sugli stessi sistemi nazionali di relazioni industriali. Questa influenza appare in maniera evidente, come già accennato, nel caso dell’accordo sul telelavoro che è stato il primo ad essere implementato in maniera autonoma a livello nazionale dalle rappresentanze imprenditoriali e sindacali secondo l’art. 139 del Trattato. Il caso dell’accordo sul telelavoro, pur nelle cautele d’obbligo per un evento di portata circoscritta, è solo l’ultimo di una serie di cambiamenti innovativi nelle relazioni industriali europee che si possono collegare in maniera diretta o indiretta alla influenza della nuova pratica di dialogo sociale autonomo. Si tratta peraltro di un innesco di influenze reciproche come dimostra anche il più recente summit di Lathi in Finlandia, il 20 ottobre 2006, con l’invito rivolto dalla Commissione alle parti sociali per una partecipazione attiva al dibattito sulla *flexicurity*, ovvero a trovare insieme i modi per combinare le politiche attive di mercato del lavoro, le forme contrattuali flessibili, la formazione continua e la protezione sociale. È probabile che l’evoluzione del dialogo sociale europeo, con la citata tendenza innovativa di quello autonomo, insieme alle crescenti aspettative per una sua estensione, abbia influenzato e accelerato i processi di relazioni industriali di settore e sovranazionale a livello europeo, con riflessi anche su quelli nazionali.

La struttura del dialogo sociale a livello settoriale è stata riorganizzata, in base alla comunicazione della Commissione europea *Adapting and promoting the social dialogue at Community level*, del 20 maggio 1998 e dalla relativa decisione di stabilire e organizzare gli specifici comitati. Già alla fine del 1999 risultava che 23 nuovi comitati di dialogo sociale a livello settoriale erano stati costituiti o erano in via di costituzione. Di essi, 9 erano già in precedenza dei comitati congiunti, 11 erano incontri informali di lavoro e 3 del tutto nuovi. Lo sviluppo è avvenuto, quindi, soprattutto nei primi anni che hanno fatto seguito alla comunicazione, e alla fine del 2002 ben 27 erano i settori rappresentati in tali comitati. Tra gli effetti di questa intensa attività di dialogo sociale settoriale si può indicare

senza dubbio la sua integrazione con e il relativo rafforzamento del dialogo sociale a livello intersettoriale.

Tra le pratiche più innovative di relazioni industriali collegate al dialogo sociale europeo, sviluppato a livello macro un posto di rilievo assumono senza dubbio i tentativi di *coordinare la contrattazione collettiva a livello sovra-nazionale*, ovvero tentare di limitare per quanto possibile fenomeni inflazionistici, di dumping sociale e di opportunismo. Esse, infatti, precedono e in qualche misura tendono ad anticipare/governare gli effetti sulle relazioni industriali dell'introduzione dell'euro. Rilievo simile assumono le *guidelines* fissate dal comitato esecutivo della CES, nel dicembre 2000, sul coordinamento della contrattazione collettiva, inclusa la formula salariale, per evitare forme di dumping sociale e salariale o comunque comportamenti sindacali divergenti nei paesi dell'Unione. Il tema del coordinamento della contrattazione collettiva a livello transnazionale europeo è rimasto tra i più rilevanti nelle strategie dell'ETUC anche nel periodo recente.

Le tendenze e gli effetti sulle relazioni industriali del dialogo sociale europeo, sia a livello macro che a livello micro, e della Strategia europea per l'occupazione non potrebbero essere analizzati in maniera soddisfacente senza prendere in considerazione lo sviluppo dei diritti di informazione, consultazione e partecipazione. Si tratta di un ambito che ha svolto una funzione essenziale e crescente di collegamento tra il dialogo sociale a livello macro e quello a livello micro.

Di fatto, è solo l'ultimo decennio che si caratterizza per lo sviluppo di questa dimensione sociale con l'approvazione di tre direttive comunitarie che hanno fissato il nuovo percorso, almeno sulla carta, verso un vero e proprio modello "partecipativo" di relazioni industriali nell'Unione europea. Le direttive sui diritti di informazione, consultazione e partecipazione, approvate nell'ultimo decennio, tendono a definire e completare un lungo percorso di democrazia industriale e di partecipazione dei lavoratori nelle imprese europee, iniziato nell'immediato secondo dopoguerra con la cogestione nelle aziende carbossiderurgiche tedesche e proseguito con la diffusione generalizzata nei 15 paesi dell'Unione europea dei diritti di informazione, consultazione e codecisione, secondo le prassi tipiche nei diversi paesi.

Resta comunque il dato principale segnalato complessivamente da tendenze che presentano un modello sociale europeo ancora "incompleto", in quanto come si è detto ad un quadro istituzionale di democrazia industriale forte non corrisponde un quadro di contrattazione collettiva altrettanto solido o comunque ancora poco radicato al di là dei confini nazionali. Tale quadro assume aspetti ancor più contraddittori se lo si estende ai 10 paesi dell'Unione allargata nei quali, con poche eccezioni, le relazioni industriali appaiono deboli anche a livello nazionale.

Come si è detto sopra, l'analisi dello sviluppo dei diritti di informazione e consultazione, ma anche dei diritti di partecipazione istituzionale delle rappresentanze di lavoratori, mostra come questi abbiano svolto una significativa funzione di collegamento tra il dialogo sociale a livello macro, intersettoriale e settoriale, e

quello a livello micro. Una rilevazione comparata svolta dall'EIRO, per gli anni 2002-04, registra un certo rallentamento di tale sviluppo nell'ultimo periodo. Secondo tale indagine, sarebbero stati infatti solo 48 gli accordi per costituire un CAE nel 2002 e nel 2003, riguardanti prevalentemente la responsabilità sociale dell'impresa. Ma dalla stessa fonte si ricavano previsioni di una certa ripresa, soprattutto grazie all'allargamento dell'Unione europea che induce gran parte delle imprese, che già dispongono di un CAE e che hanno stabilimenti nei nuovi paesi membri, ad estendere tali Comitati. Per queste ragioni, la Commissione ha lanciato il 19 aprile 2004 la prima fase di consultazione delle parti sociali europee per una possibile revisione della direttiva del 1994. In particolare, ha richiesto il parere dei partners sociali in merito alla opportunità di realizzare pienamente gli obiettivi potenziali della direttiva, alla possibile direzione dell'azione dell'Unione, e a quale ruolo le parti sociali potranno giocare in tale processo. Medesimi obiettivi di maggior efficacia dei CAE sembra porsi la comunicazione della Commissione sulla questione delle ristrutturazioni e delle relative azioni di anticipazione e accompagnamento dei suoi effetti occupazionali.

La tendenza verso una certa "europeizzazione" delle relazioni industriali a livello micro è andata rafforzandosi anche nei contesti territoriali decentrati, strettamente connessi ai temi occupazionali, con lo sviluppo dei cosiddetti "*Patti per l'occupazione e la competitività*" (o *PEC, Pacts for employment and competitiveness*). Gli orientamenti della Strategia europea per l'occupazione sono stati particolarmente influenti sul ruolo delle parti sociali e le relazioni industriali anche nell'ambito del dialogo sociale a livello micro, in riferimento alla formazione continua dei lavoratori (così come previsto dalla "Strategia di Lisbona"). L'intervento nell'area della formazione continua appare particolarmente cruciale nel caso italiano. Come registra il Rapporto 2005 dell'ISFOL sulla formazione continua, in Italia solo il 20% dei lavoratori partecipa ad attività formative, contro una media europea del doppio (40%), e solo il 25% delle imprese realizza attività di formazione, contro una media europea del 60%. Importanti, in tal senso, sono state le risorse del Fondo sociale europeo, sia per il ruolo svolto a partire dalla sua costituzione sia in seguito insieme con lo sviluppo dei fondi interprofessionali autonomamente gestiti dalle parti sociali. I fondi paritetici interprofessionali costituiscono comunque un esempio rilevante di dialogo sociale a livello micro, seppure in un'ampia diversità di contesti legali e istituzionali dei paesi dell'Unione. La crescente importanza di tali fondi nell'UE nel prossimo futuro deve essere considerata anche alla luce della loro funzione per anticipare e accompagnare gli effetti dei processi di ristrutturazione aziendale, mediante interventi di riqualificazione e/o riconversione professionale dei lavoratori, così come previsto dai più recenti e citati indirizzi di Strategia europea per l'occupazione e di dialogo sociale autonomo.

Nella parte del capitolo che prende in esame l'evoluzione del diritto del lavoro e delle relazioni industriali nazionali in seguito all'attività normativa delle istituzioni europee si sottolinea come, in vista dell'attuazione di un coordinamento comunitario delle politiche per l'occupazione, per non spogliare gli Stati membri della

rispettiva sovranità in un settore socialmente così importante, si è fatto ricorso all'adozione di strumenti decisionali privi di efficacia direttamente vincolante, cd. *soft law*, evitando di intraprendere la via forzosa dell'armonizzazione normativa che, tuttavia, manteneva la sua potenziale valenza di "rimedio di sicurezza", cui ricorrere in caso di inerzia dei Paesi membri. Le conclusioni della Presidenza, le comunicazioni della Commissione, i comunicati annuali, le stesse linee guida ed orientamenti per l'occupazione costituiscono tutti elementi da inquadrare nell'ambito di questo processo di armonico e spontaneo ravvicinamento degli ordinamenti nazionali.

Accanto al cosiddetto *diritto informale*, è risultato altresì determinante l'approccio concertativo, considerato quale quello maggiormente indicato alla regolamentazione di profili giuridici connessi ai temi di politica sociale di cui all'art. 137 del Trattato CE in un contesto storico-politico caratterizzato, come sottolinea l'autore, da una continua mutevolezza del contesto. Esso, infatti, è stato ritenuto idoneo ad elaborare strumenti regolatori che, in quanto espressione di un dialogo tripartito, costituiscono misure condivise dalla generalità dei consociati ed in grado di contemperare i diversi interessi in conflitto.

In relazione all'avvio della SEO nello studio si sottolinea che, pur nella diversità delle rispettive situazioni socio-politiche e nel rispetto della libertà di scelta e dell'autonomia politica dei singoli Stati membri, è stata unanimemente condivisa la necessità di rendere il mercato del lavoro più elastico, flessibile e dinamico. A tal fine, la Commissione ha ritenuto che per intervenire drasticamente sul mercato del lavoro, inserendo tutti quegli aggiustamenti necessari ad una sua piena flessibilizzazione, occorresse rifarsi ad un sistema collaborativo, che riunisse le istanze di tutte le parti sociali interessate alle dinamiche occupazionali. L'autore ci fa notare che questa stessa idea, peraltro espressiva dell'esigenza di restituire maggiore democraticità all'attività delle istituzioni comunitarie troppo spesso accusate di operare senza una reale base sociale di rappresentatività e con un approccio meramente tecnocratico, era stata già formulata nel 1988 all'interno del documento "La dimensione sociale del mercato interno", in cui la Commissione aveva proposto la costituzione di un "Tavolo europeo delle relazioni industriali" (European Industrial Area), dove fare incontrare costantemente le parti sociali, protagoniste delle vertenze occupazionali, in vista di un confronto più aperto e costruttivo sui problemi e sulle esigenze dei lavoratori e delle aziende. Su questa falsariga, peraltro, tramite l'adozione di un apposito Protocollo, è stato successivamente adottato ed allegato al Trattato di Maastricht l'Accordo sulla politica sociale (APS), nell'ambito del quale venne prefigurata la possibilità del concorso dell'autonomia collettiva ai fini dell'elaborazione della disciplina dei rapporti di lavoro e nella trasposizione degli atti normativi comunitari negli ordinamenti interni. Tale concorso è stato definitivamente istituzionalizzato con il già ricordato Trattato di Amsterdam, il quale - mediante gli articoli 138-139 (nuova numerazione) del Trattato CE - ha inquadrato il "dialogo sociale", ed in particolare gli accordi che ne costituiscono espressione, tra le fonti del diritto sociale comunitario.

Le parti sociali di livello europeo, accanto all'esercizio di un ruolo consultivo a supporto della Commissione europea, sono state così legittimate a definire, di propria iniziativa, particolari tematiche sociali ed occupazionali, di interesse comune, da affrontare nell'ambito di una libera concertazione. È stato loro riconosciuto il diritto ad essere consultate sulle proposte legislative in materia sociale e la facoltà di chiedere esplicitamente che una determinata misura, finalizzata allo sviluppo dell'occupazione, potesse essere definita e perfezionata attraverso un procedimento di elaborazione di natura convenzionale, piuttosto che legislativa. Inoltre al dialogo Sociale è stata riconosciuta una funzione suppletiva o sussidiaria degli ordinari strumenti di produzione normativa comunitaria, i quali vengono chiamati a recepire *ex post*, quanto già stabilito in sede di contrattazione collettiva.

Tra i più importanti provvedimenti in materia di diritto del lavoro introdotti, nell'ultimo decennio, nel nostro ordinamento, molti sono espressivi di uno dei due approcci utilizzati dalle istituzioni comunitarie: quello della *soft law*, per quanto concerne gli orientamenti comunitari e quello della *hard law*, con riferimento, invece, agli esiti (basti pensare alle direttive in materia di part-time, lavoro a termine e congedi parentali) del confronto intercategoriale europeo sviluppato sulla base dei criteri individuati nell'Accordo sulla Politica Sociale, o della commistione di entrambi.

Per quanto riguarda gli orientamenti comunitari in materia di occupazione - che l'autore illustra con riferimento ai singoli istituti giuridici oggetto di trattazione - occorre, infine, aggiungere che la SEO è stata rivisitata in occasione del Consiglio di Lisbona del 2005, laddove è stato deciso che gli obiettivi occupazionali avrebbero dovuto essere esaminati congiuntamente agli indirizzi di politica economica, visto che, in molti casi, il mancato raggiungimento dei suddetti obiettivi era stato pesantemente influenzato dalle contingenti condizioni economico-finanziarie in cui versavano i singoli Stati membri. Pertanto, proprio durante i lavori del suddetto Consiglio, si è convenuto che, in avanti, sarebbero stati formulati solo orientamenti integrati. Inoltre, anche in quest'occasione, è stato giudicato di vitale importanza determinare le condizioni idonee per un sempre maggiore coinvolgimento, accanto alle istituzioni comunitarie e nazionali, delle parti sociali nella implementazione delle misure funzionali alla revisione intermedia della Strategia europea per l'occupazione: conseguentemente, è stato promosso "un partenariato per la crescita e l'occupazione".

L'incidenza sul nostro ordinamento giuridico degli esiti dell'attività legislativa condotta dalle Istituzioni comunitarie, attraverso il procedimento di adozione delle direttive europee, è stata esaminata in maniera molto dettagliata dall'autore, con riferimento ad alcuni tra i profili del diritto del lavoro di maggiore rilevanza rispetto alla regolamentazione del mercato del lavoro nazionale. Nello specifico sono stati presi in esame i seguenti ambiti: part-time, lavoro a termine, congedi parentali, orario di lavoro, lavoro temporaneo, telelavoro, trasferimento di azienda, parità di trattamento.

Strategia europea per l'occupazione e politiche attive del lavoro in Italia

Il presente contributo, come specificano gli autori Grassoni, Origo e Samek Lodovici, si propone di analizzare l'impatto della Strategia europea per l'occupazione sulle politiche attive del lavoro in Italia. L'analisi è condotta a partire da alcune ipotesi che riflettono il dibattito in corso su questo tema ed i risultati della valutazione intermedia della SEO condotta nel 2002. L'ipotesi dalla quale prende avvio l'analisi assume che la SEO non abbia avuto un impatto occupazionale significativo, ma piuttosto sia intervenuta a sostenere il processo di riforma già avviato e a rafforzare il sistema di intervento sul mercato del lavoro italiano, avvicinandolo a quello degli altri paesi europei.

Da metà anni 80 l'intervento pubblico nell'ambito delle politiche del lavoro, in Europa, ha accentuato il ruolo delle politiche attive del lavoro, politiche mirate alle fasce di popolazione con maggiori difficoltà di inserimento occupazionale e volte ad attivare l'offerta di lavoro, facilitando l'incontro tra domanda ed offerta attraverso servizi per l'impiego, interventi di riqualificazione e formazione professionale, incentivi all'occupazione e alla creazione di impresa, occupazione temporanea nel settore pubblico. L'Unione europea con il processo di Lussemburgo ha giocato un ruolo centrale nel definire la direzione di cambiamento del *policy mix* promosso dai Paesi membri. La Strategia europea dell'occupazione, soprattutto nel primo periodo di attuazione (1998-2002), ha sostenuto l'adozione di politiche attive del lavoro volte a rafforzare l'occupabilità e a prevenire il rischio di disoccupazione dei gruppi di popolazione più svantaggiati e più lontani dal mercato del lavoro, all'interno di un generale processo di attivazione delle politiche di assistenza e sostegno del reddito. A partire dal 2002, anche in seguito al modificarsi delle condizioni del mercato del lavoro e del contesto socio-economico, l'accento si è spostato sulle politiche di miglioramento della qualità del capitale umano e sul sostegno alla capacità di adattamento del sistema delle imprese e dei lavoratori alle sfide poste dalle pressioni competitive internazionali e dall'innovazione tecnologica.

Nel nostro paese, il sistema d'intervento nel mercato del lavoro inizia faticosamente a modificarsi solo a partire dagli anni 90, in risposta alle sfide poste dalla crescente pressione competitiva e dall'integrazione europea: aumenta il ruolo delle politiche attive del lavoro e dei servizi per l'impiego, cresce l'attenzione a target di utenza che presentano particolari debolezze nel mercato del lavoro (donne, disabili e svantaggio sociale in particolare), si riforma il sistema dell'istruzione e della formazione e si procede ad una revisione del sistema di regolazione dei contratti di lavoro e della contrattazione salariale verso una maggiore flessibilità e diversificazione contrattuale che continua però ad essere operata "al margine", senza intaccare il sistema di protezione del lavoro a tempo indeterminato. Non viene, invece, ancora riordinato il sistema degli incentivi e continua a rimanere in attesa di una riforma organica il sistema degli ammortizzatori sociali. In questi anni si modifica anche il processo decisionale, in relazione sia al coin-

volgimento dei diversi livelli di governo, che delle parti sociali. Accanto ad un faticoso processo di decentramento amministrativo, che delega alle Regioni e alle Province le competenze nell'ambito delle politiche attive del lavoro, si rafforza il ruolo dell'Unione europea che, soprattutto, a partire dal Trattato di Amsterdam del 1997, definisce linee guida e direttive sempre più stringenti che influenzano notevolmente l'intervento nazionale, anche per effetto della crescente importanza del Fondo sociale europeo nel finanziamento delle politiche del lavoro.

Dall'analisi dell'evoluzione della spesa per politiche attive del lavoro a partire dai primi anni Novanta emerge che, ad eccezione del periodo 1993-95, quando le spese di incentivo all'occupazione (soprattutto giovanile) erano particolarmente elevate, in Italia l'incidenza della spesa per politiche attive sul PIL è sempre stata inferiore a quella media europea, con differenziali particolarmente elevati rispetto ai paesi scandinavi e all'Europa continentale. Si evince, inoltre, che l'incidenza della spesa per politiche attive del lavoro sul PIL si è ridotta nel periodo 2002-2004 rispetto al periodo 1996-98 (pre-SEO) in tutti i paesi europei considerati (soprattutto per i vincoli di bilancio e, in alcuni casi, anche per il miglioramento del mercato del lavoro), ma la riduzione è stata molto più rilevante in Italia.

Questi dati sono molto influenzati dalla spesa per i servizi per l'impiego, che in Italia sono stati tradizionalmente poco sviluppati; se infatti consideriamo l'incidenza della spesa al netto da quella per i servizi per l'impiego risulta che la spesa italiana raggiunge l'82% di quella media europea.

I dati più recenti (riferiti al periodo 2001-2004) dell'EUROSTAT, confermano la "specializzazione" italiana sugli incentivi all'occupazione e gli incentivi all'autoimpiego, per i quali l'indicatore è sempre molto superiore all'unità. Nel complesso il nostro paese continua a caratterizzarsi per una struttura della spesa per politiche attive centrata soprattutto sugli incentivi all'occupazione, rivolti in larga misura ai giovani. Tra le ipotesi di ricerca relative all'impatto della SEO sulle politiche del lavoro in Italia, lo studio ha evidenziato la disponibilità di risorse addizionali grazie ai fondi comunitari.

I dati mostrano come in tutto l'arco temporale considerato (2000-2005) le spese per le politiche attive (nell'accezione ampia qui considerata) siano state intorno al 60% delle spese complessive per le politiche del lavoro, anche per il livello relativamente basso (rispetto agli altri paesi europei) delle spese per le politiche passive.

Per quanto riguarda il FSE, nel quinquennio 2001-2005, esso ha contribuito in media per il 13,4% alla spesa complessiva per politiche attive del lavoro, nell'accezione ampia qui considerata, arrivando nel 2005 al 17,5%. Se consideriamo il contributo del FSE a ciascuna tipologia di spesa, risulta che il FSE ha finanziato il 100% della spesa pubblica per le attività esplicitamente previste dalle linee guida SEO, come le attività di orientamento e assistenza personalizzata alla ricerca di lavoro, le azioni di sistema nel campo dell'istruzione e della formazione, le azioni di alta formazione, di formazione per adulti, di sostegno all'obbligo scolastico. Ha inoltre finanziato larga parte dei servizi per l'impiego (il 63% nel

quinquennio 2001-2005), della formazione professionale (93%, soprattutto formazione post obbligo e post diploma), della formazione continua (63%), dell'attuazione dell'obbligo formativo (50%). Risulta invece nullo il contributo del FSE al sostenimento delle spese per i contratti a causa mista e per l'integrazione dei disabili, e del tutto trascurabile il contributo agli incentivi per l'occupazione alle dipendenze (2%), alla creazione diretta di posti di lavoro (6,6%) e agli incentivi all'autoimpiego (15,1%).

Nell'analisi degli esiti della spesa per le politiche attive del lavoro in Italia, in relazione ai beneficiari, nel capitolo, si è considerato come si sono modificati gli interventi rivolti alle persone e quali sono stati gli esiti principali, analizzando se e come si è modificata la platea dei beneficiari degli interventi e gli esiti occupazionali. L'analisi è stata condotta sulla base delle informazioni disponibili, che riguardano soprattutto i dati desumibili dal sistema di monitoraggio e valutazione del FSE. La serie storica "ufficiale" (pubblicata dal Ministero) sui beneficiari delle politiche del lavoro parte solo dal 2001 e non consente, quindi, di effettuare considerazioni di lungo periodo sull'effetto della SEO. In particolare nel periodo in esame, si osserva un calo nel numero complessivo di beneficiari effetto, questo, determinato da un andamento piuttosto eterogeneo delle diverse tipologie d'intervento a fronte di una sostanziale riduzione dei beneficiari dei contratti a causa mista, degli incentivi per le assunzioni a tempo indeterminato o per la conservazione del posto di lavoro e della creazione diretta di posti di lavoro, si è verificato, infatti, un significativo aumento dei beneficiari degli incentivi per le assunzioni a tempo determinato.

La disponibilità di fondi comunitari per le politiche integrate del lavoro è stata rilevante anche in termini di partecipanti, soprattutto a livello regionale. Gli autori osservano come, rispetto alla programmazione precedente (FSE 1994-1999), si sono verificati progressivi miglioramenti nel coinvolgimento delle categorie a maggior rischio di esclusione sociale e dei disoccupati. In linea con l'approccio di *gender mainstreaming* sostenuto dalle linee guida europee, è inoltre aumentata la partecipazione delle donne nelle misure non specificatamente ad esse dedicate.

Ricordando che la SEO favorisce l'attuazione di interventi di politica attiva del lavoro indirizzati a specifici gruppi della popolazione (in particolare i disoccupati di lunga durata, le donne, i giovani a rischio di abbandono scolastico, i soggetti a rischio di esclusione sociale), si evidenzia come, soprattutto le azioni cofinanziate dal FSE e le politiche per l'inserimento lavorativo dei disabili, hanno allargato la platea dei beneficiari dai giovani e gli adulti coinvolti in crisi aziendali (che rappresentavano i principali target degli interventi pre-SEO), ai disoccupati, ai giovani, alle donne ed ai soggetti in condizione di svantaggio (soprattutto disabili e immigrati). Dal punto di vista degli esiti occupazionali le maggiori chance occupazionali sono appannaggio dei giovani con elevati titoli di studio, una categoria di fatto già "forte" sul mercato del lavoro, che in molti casi troverebbe un'occupazione - soprattutto nelle aree del Centro-Nord - anche senza l'intervento cofinanziato dal FSE.

Nel capitolo vengono riportati i primi risultati di un'indagine di *placement*, presentata dell'ISFOL, sugli esiti occupazionali di interventi direttamente finalizzati all'inserimento lavorativo cofinanziati dal FSE nelle regioni meridionali (FSE Ob.1). Emerge, come atteso, che i tassi di occupazione sono decisamente inferiori a quelli del Centro-Nord (pari al 23,8% per i maschi ed al 20,2% per le donne), con profili per età che riflettono quelli del Centro-Nord: il tasso di inserimento per età cresce fino ai 29 anni, per poi diminuire al crescere dell'età. Solo i beneficiari con titoli di studio post-laurea (soprattutto master e specializzazioni post-laurea) e chi ha partecipato ad interventi di alta formazione, presentano livelli elevati di inserimento occupazionale (lordo) e di occupazione coerente. I dati dell'indagine rivelano inoltre un chiaro effetto dell'età e del livello d'istruzione sulla "qualità" del lavoro: i lavori "migliori" sono relativamente più frequenti tra gli individui di età centrale e laureati. Va tuttavia osservato che oltre una certa soglia d'età (35 anni) un elevato titolo di studio non è più garanzia di un lavoro di buona qualità, a conferma che il livello d'istruzione costituisce un buon "segnale" sul mercato del lavoro solo se viene velocemente speso.

Una parte interessante del capitolo è quella dedicata agli "effetti di sistema". Gli autori sottolineano quanto la SEO, in questo contesto, abbia giocato un ruolo significativo non solo nella diffusione di politiche del lavoro indirizzate a specifici target di utenza, ma anche nel sistema di gestione attuazione di queste politiche, migliorando la capacità gestionale delle amministrazioni pubbliche e la capacità progettuale e attuativa dei soggetti promotori (enti di formazione, terzo settore, sistema delle imprese). Nello specifico, se si leggono i NAP italiani dal 1998 al 2004, si evidenzia un miglioramento nell'impostazione programmatica (maggiore chiarezza ed organicità nella definizione delle azioni previste), nella capacità attuativa e nel sistema di monitoraggio dello stato di avanzamento degli interventi a livello nazionale e regionale. In particolare i servizi per l'impiego, il sistema della formazione e il sistema di monitoraggio e valutazione sono stati molto influenzati dalle linee guida europee.

In conclusione gli autori rilevano che nonostante i progressi compiuti, l'Italia rimane il paese europeo (EU15) più lontano dagli obiettivi di Lisbona e con le maggiori difficoltà di adeguamento alle linee guida europee. Il sostegno all'occupazione continua a basarsi soprattutto sulla tutela del posto di lavoro, piuttosto che sul sostegno alla ricerca e alla mobilità del lavoro, e il sistema previdenziale incentiva l'uscita precoce dall'occupazione. Le riforme del sistema degli incentivi e degli ammortizzatori sociali continuano ad essere rimandate da un anno all'altro, così come la verifica della riforma pensionistica. Le politiche attive del lavoro sono ancora largamente basate sull'erogazione di incentivi automatici e facilitazioni normative, spesso non mirati ai gruppi di popolazione più a rischio di disoccupazione. Il processo di decentramento delle politiche attive a livello regionale e sub-regionale, particolarmente lungo e complesso, ha aggravato i problemi gestionali e le differenze regionali, in assenza di una forte capacità di indirizzo nazionale, e il sistema dei servizi pubblici per l'impiego a dieci anni dalla

riforma non è ancora del tutto operativa, soprattutto nel Mezzogiorno. Le difficoltà italiane sono in larga misura dovute all'inefficienza della pubblica amministrazione e del sistema di governo del mercato del lavoro, ma evidenziano anche alcuni dei principali limiti della Strategia europea. Le priorità e l'approccio adottati a livello europeo non sembrano, infatti, del tutto adeguati per affrontare i gravi problemi di dualismo strutturale del mercato del lavoro italiano. L'enfasi posta sulle politiche attive del lavoro può essere adatta per affrontare i problemi di *mismatch* delle aree forti del Centro-Nord, ma appare inadeguata nelle condizioni di ritardo di sviluppo e di carenza di domanda aggregata del Mezzogiorno.

Di fatto la Strategia europea è stata il risultato di un compromesso tra la necessità di coordinamento delle politiche del lavoro a livello europeo e l'eterogeneità dei diversi sistemi nazionali di intervento nel mercato del lavoro. Anche in questo ambito (vedi gli altri capitoli del volume) si sottolinea come il metodo di coordinamento aperto adottato, abbia rappresentato un significativo passo avanti rispetto ai fallimentari tentativi di armonizzazione del passato, ma presenta ancora dei limiti, evidenziati soprattutto dalle difficoltà di adeguamento di alcuni paesi. Nei paesi dell'Europa meridionale, in particolare, sono presenti problemi strutturali legati al mancato sviluppo di ampie aree territoriali ed i problemi di funzionamento del mercato del lavoro sono aggravati dagli effetti distorsivi dei sistemi prevalenti di protezione sociale, di protezione del lavoro e di contrattazione. Per accrescere l'occupazione, si afferma, sono necessarie politiche che agiscono in modo coordinato sull'offerta e la domanda di lavoro, favorendo la crescita degli investimenti e della domanda aggregata e facilitando l'adozione di riforme strutturali nel sistema di regolazione del mercato del lavoro e delle prestazioni sociali che spostino il *trade-off* tra equità ed efficienza a livelli compatibili con le nuove condizioni socio-economiche createsi negli ultimi anni.

In uno scenario che vede come principali sfide l'invecchiamento della popolazione e la concorrenza internazionale, diventa prioritario affrontare la riforma del sistema pensionistico e aumentare la capacità di adattamento e di competizione del sistema produttivo, attraverso investimenti adeguati volti ad innalzare il capitale umano e la capacità innovativa. In questo quadro le politiche attive del lavoro non sembrano sufficienti e devono essere accompagnate da interventi di riforma strutturale del mercato del lavoro e del sistema produttivo.

Le politiche attive del lavoro delle regioni italiane

A partire dal 2000 la SEO richiede il coinvolgimento degli attori regionali e locali nella convinzione che il loro contributo sia essenziale per il successo della Strategia sia per quanto riguarda l'attuazione di politiche nazionali sia per un migliore sfruttamento delle potenzialità occupazionali dei territori. Il presente capitolo, curato da De Lellis e Riccio dà conto, da una parte del coinvolgimento regionale nell'attuazione della SEO, ovvero delle politiche a sostegno dell'occupazione, attivate a livello regionale e di come esse rispondano alle raccomandazioni fatte all'Italia e dall'altra dell'impatto territoriale che ha permesso la declinazione della Strategia europea per

l'occupazione, in una logica di utilizzo integrato delle risorse (nello specifico vengono analizzate tre realtà territoriali: Emilia Romagna, Marche e Sardegna).

Riguardo all'aspetto delle politiche, gli anni della SEO sono stati, in Italia, particolarmente importanti dal punto di vista della costruzione di un diverso sistema delle competenze territoriali, in materia di politiche attive del lavoro e tale fattore si intreccia con quello dell'orientamento delle politiche e del loro livello di governo auspicati dalla Strategia stessa.

Il lancio della SEO durante il vertice di Lussemburgo era stato accompagnato dalla mobilitazione di "Stati membri, regioni, parti sociali e istituzioni comunitarie" puntando, quindi, su sforzi a livello nazionale. Ma solo a partire dal 2000 viene sottolineata e precisata l'importanza di un approccio decentrato delle politiche come fattore di successo delle strategie comunitarie. Tale approccio pur potendosi considerare una immediata conseguenza del principio comunitario della sussidiarietà, viene integrato solo in una seconda fase della promozione della strategia attraverso la Comunicazione del 2000 sull'agire locale aprendo, peraltro, un dibattito dai contorni poco nitidi sul ruolo degli attori sub-nazionali. Al momento attuale quasi la totalità degli Stati membri sta decentralizzando la realizzazione di politiche decise e finanziate a livello nazionale. Anche se questo processo passa attraverso i servizi di collocamento pubblico locali, si nota una tendenza crescente a creare partenariati di lavoro con vari tipi di protagonisti, alcuni dei quali si basano sull'esperienza UE dei Patti territoriali sull'occupazione. Nell'approccio comunitario i vantaggi di un'azione locale di sostegno all'occupazione sono essenzialmente ricondotti ad una migliore comprensione delle esigenze del territorio, ad un migliore sfruttamento delle potenzialità di occupazione in alcuni settori, all'organizzazione, sviluppo ed erogazione dell'istruzione e formazione e di servizi per l'inclusione sociale dei cittadini più vulnerabili. Per un verso, quindi, l'approccio aderisce alla teoria che sostiene il decentramento come un modello efficiente di allocazione delle risorse (e dei poteri), dall'altro si riferisce alle prospettive di occupazione dei nuovi bacini dell'impiego la cui realizzazione è legata alla creazione ed all'efficace funzionamento di partenariati locali.

In Italia il ruolo propulsivo della SEO relativamente alle politiche di attivazione e quello di queste ultime nei confronti del decentramento, si sono innestati su un processo di ancor maggior rilievo e relativo al ridisegno delle competenze. Nel decennio preso in considerazione l'Italia ha vissuto una fase di ridisegno delle competenze regionali (e provinciali) ponendo le basi per una fattibile attuazione della SEO a livello territoriale. Senza volerne analizzare gli aspetti giuridici e istituzionali, è qui sufficiente considerare l'ampliamento delle competenze regionali dalla sola formazione, ai servizi all'impiego e la creazione di un sistema di competenze concorrenti a seguito della riforma del titolo V della Costituzione (e successiva sentenza della Corte costituzionale del 2003). Il risultato di tale processo è stato letto come "una compenetrazione di competenze che rende impossibile distinguere nettamente i rispettivi ambiti di stato e regioni" che rende perseguibili solamente soluzioni condivise da entrambi i livelli.

Oltre al decentramento un altro punto di osservazione importante, fornito dal capitolo è quello che fa riferimento alle disparità regionali.

Nel contesto comunitario le regioni italiane presentano uno dei più alti e persistenti indici di disparità territoriale: negli anni 1996-2005 il differenziale fra il tasso di disoccupazione del Centro-Nord e quello del Sud è diminuito di poco meno di un punto e mezzo percentuale (da 10,8 a 9,4).

A fronte della persistenza dei divari territoriali le politiche dal lavoro in Italia hanno, in questo decennio di Strategia europea per l'occupazione, subito vicende che non vanno nella direzione di risoluzione di tali divari. Ciò sembra verificarsi anche a livello delle politiche regionali.

Nell'analisi effettuata si è cercato di ricostruire sia la dimensione quantitativa, che quella qualitativa delle politiche applicate, distinguendo le fonti di finanziamento. Tale scelta ha consentito di ricostruire il ruolo giocato da ciascuna fonte di finanziamento fornendo, al contempo, un quadro della complessità del governo delle politiche del lavoro. L'analisi permette, inoltre, di verificare almeno parzialmente quanto l'auspicata differenziazione territoriale delle politiche sia stata sostenuta dal governo decentrato delle risorse.

Avendo, gli autori, ben presente la compresenza delle diverse fonti di finanziamento a livello regionale (fondi nazionali, regionali e/o provinciali e FSE), essi si soffermano su quale sia l'origine di tale disparità nella spesa. L'analisi tenta di capire se essa risieda nell'impiego di fondi nazionali o piuttosto nelle diverse dotazioni di risorse regionali, ovvero se sia dovuta a una diversa capacità regionale di utilizzo dei fondi nazionali o se la differente disponibilità di fondi regionali sia il motivo di tale diversa possibilità di intervento sul mercato del lavoro. Purtroppo la carenza di dati non permette di verificare con rigore l'origine del differente *policy effort* verificato, se non in sporadici esempi. Uno di questi è il finanziamento della formazione continua di cui sono disponibili anche i dati relativi alle erogazioni effettuate alle Regioni da parte del Ministero del lavoro.

Riguardo allo sviluppo del decentramento, l'analisi effettuata ci mostra come, ancorché incompleto e privo di significative risorse finanziarie, esso non sia stato accompagnato dallo sviluppo del monitoraggio delle politiche regionali: la debolezza e l'occasionalità di meccanismi normativi a tale proposito non hanno sostenuto i tentativi fatti dal Ministero del lavoro relativamente al monitoraggio. Tuttavia nelle regioni italiane sono stati effettuati alcune importanti esperienze di monitoraggio delle politiche del lavoro sia da parte di singole Regioni (es. Emilia Romagna, Umbria e Campania), sia attraverso il gruppo di lavoro coordinato dal Ministero del lavoro per il rapporto di monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro, nato a seguito dell'esigenza posta dal monitoraggio del Piano nazionale di azione per l'occupazione. La documentazione relativa ai processi in essere, nonché alla metodologia seguita ed alle informazioni disponibili è tuttavia piuttosto scarna e i risultati non hanno costituito una base per una diffusione della pratica presso altre Regioni e Province autonome.

Il capitolo riporta, inoltre, alcuni dati sugli esiti occupazionali dei corsi di formazione del FSE. Finora, si sottolinea, l'unica esperienza di coordinamento di indagini a fini valutativi svolte presso le Regioni è quella costituita dal progetto Placement sugli esiti occupazionali dei corsi di formazione cofinanziati dal FSE, i cui risultati sono considerati nel capitolo 4. In questo capitolo, nello spirito di fare un bilancio della funzione di valutazione presso le Regioni si ripercorre la storia del progetto per trarne lezioni e considerazioni.

Sul ruolo delle regioni nel processo di *governance* della SEO, gli autori evidenziano come, l'avvio della Programmazione FSE 2000/2006 ha coinciso con il processo di decentramento, alle Regioni e alle Province Autonome, degli strumenti di pianificazione e di governo delle politiche del lavoro e con la fase di programmazione e negoziato tra lo Stato Italiano e la Commissione europea. Le Regioni hanno visto, così, riconosciuta la possibilità di sperimentare, all'interno di una cornice di pianificazione di strumenti e di risorse finanziarie, le soluzioni di innovazione e di cambiamento che le recenti leggi di riforma istituzionale attribuivano alla loro competenza (riforma del Titolo V della Costituzione e Legge Bassanini). Questo processo è stato implementato anche dal fatto che, a partire dal 2002, le Regioni hanno partecipato alla redazione comune di sezioni dei NAP e alla condivisione degli obiettivi generali che esso vuole perseguire (pur nel rispetto delle reciproche competenze). Questa collaborazione ha favorito l'instaurarsi da subito di un dialogo positivo tra Stato e Regioni, nella fase contestuale di riordino delle competenze in materia di mercato del lavoro, a seguito della modifica del Titolo V della Costituzione.

In riferimento al FSE, viene posto bene in evidenza come esso abbia costituito per le Regioni il principale canale finanziario e di pianificazione di strumenti d'intervento nelle politiche dell'occupazione: dalle politiche formative ed educative alle politiche di rafforzamento e sviluppo dei sistemi e delle strutture di istruzione, di formazione e del lavoro.

Il FSE, come è noto, è lo strumento finanziario attraverso il quale l'Unione europea si impegna a prevenire e a combattere la disoccupazione, nonché a sviluppare le risorse umane e l'integrazione sociale nel mercato del lavoro al fine di promuovere un livello elevato di occupazione, la parità tra uomini e donne, uno sviluppo duraturo e la coesione economica e sociale; ed è in tal senso che il FSE ha contribuito al finanziamento delle politiche previste nel quadro della Strategia europea per l'occupazione. Il FSE, si spiega, ha assunto spesso un ruolo anticipatore rispetto alle politiche nazionali e regionali rivolte all'occupazione e alle risorse umane partecipando, così, al perseguimento degli Obiettivi della SEO ed ha favorito l'attuazione di disposizioni legislative quali la normativa sulla Formazione dei lavoratori (FSE 1994-1999) e di quella relativa ai Servizi per l'impiego (2000-2006). Questo nuovo scenario ha reso consapevoli le amministrazioni locali (Regioni, Province, Comuni) di aver acquisito un ruolo determinante nelle strategie istituzionali in materia di occupazione in senso lato e la presenza ai negoziati per la stesura del Piano di Azione Nazionale (NAP 2002, definito ultimo

della prima generazione di NAP, iniziata nel 1998) ha rappresentato la prima vera occasione di coinvolgimento delle regioni in quelle politiche di programmazione e di rafforzamento di pratiche di concertazione tra le istituzioni a diversi livelli territoriali di governo, tanto sostenute e propugnate da Bruxelles, nell'ambito del principio di sussidiarietà e del partenariato. Dall'ampio lavoro di ricognizione sono emerse le strategie e le iniziative regionali in materia di lavoro e formazione, in ordine sia agli interventi realizzati sia agli orientamenti di priorità per il 2002, facendo della stesura del NAP 2002 la prima occasione di ricognizione delle politiche regionali.

L'analisi degli atti regionali evidenzia come, in ogni realtà territoriale, si intensifichino gli sforzi per prevenire e migliorare situazioni che potrebbero rivelarsi critiche. In questo contesto il FSE è considerato non soltanto un mezzo finanziario attuativo ma, anche e soprattutto, uno strumento anticipatore e trainante delle politiche nazionali e regionali rivolte all'occupazione e alle risorse umane, partecipando, così, al perseguimento degli obiettivi della SEO.

Nella fase finale di attuazione della programmazione 2000-2006 dei fondi strutturali, tutti coloro che si sono trovati coinvolti in questo processo si interrogano sull'entità del contributo che ogni Programma operativo regionale, attraverso i finanziamenti erogati dal Fondo sociale europeo ed anche di natura strettamente regionale, ha dato, e si prevede che continuerà a dare, al perseguimento degli obiettivi di piena occupazione, al miglioramento della qualità e della produttività del lavoro e al rafforzamento della coesione e inclusione sociale, definiti con gli obiettivi e gli orientamenti approvati con Decisione del Consiglio europeo del 22 luglio 2003 e, con quale metodologia e strumenti misurarli. In tal senso, attraverso l'analisi delle disposizioni normative regionali più recenti e la lettura dei documenti ufficiali di tre governi regionali, Emilia Romagna, Marche e Sardegna, si vuole verificare quanto la Strategia europea per l'occupazione, attraverso il proprio principale canale di finanziamento (FSE), abbia contribuito a indirizzare, promuovere e rafforzare le politiche attive regionali, nell'ottica di raggiungere gli obiettivi europei della piena occupazione, la qualità e la produttività, la coesione e l'integrazione sociale.

capitolo 1

LA STRATEGIA EUROPEA PER L'OCCUPAZIONE: INVESTIRE NELL'OCCUPAZIONE PER FAVORIRE LA CRESCITA. UN TEOREMA ANCORA VALIDO?*

1.1 INTRODUZIONE

Come si legge nell'Employment in Europe Report del 2005, la valutazione è sempre stata l'elemento fondante e caratterizzante della Strategia europea per l'occupazione.

Lanciata nel 1997, come misura di coordinamento europeo nel campo delle politiche per l'occupazione in vista dell'introduzione della moneta unica¹, obiettivo principale della SEO è quello di compiere progressi decisivi nella lotta alla disoccupazione. Fin dal suo esordio essa ha istituito un quadro di sorveglianza multilaterale che comprende, in particolare, una relazione congiunta annuale sull'occupazione e delle linee direttrici per l'occupazione, le quali fungono da base per i piani di azione nazionali e le raccomandazioni del Consiglio dei Ministri, destinate ai diversi Stati membri. Il coordinamento delle politiche nazionali in materia di occupazione, inizialmente, è stato volto ad impegnare gli Stati membri in una serie di obiettivi comuni, incentrati su quattro pilastri, ossia l'idoneità al lavoro, l'imprenditorialità, l'adattabilità e le pari opportunità. Contestualmente è stato introdotto un nuovo metodo di lavoro, cd. *metodo di coordinamento aperto*, il quale crea un equilibrio fra le responsabilità della Comunità e quella degli Stati membri (principio di sussidiarietà), facilitando il dibattito politico a vari livelli e seguendo un approccio integrato, dove le iniziative intraprese nel settore dell'occupazione, devono essere coerenti con le politiche sociali, l'istruzione, il regime fiscale, la politica delle imprese e lo sviluppo regionale.

Dati questi presupposti, nel 2000 si è tenuto un primo esame intermedio per arrivare a una valutazione dell'efficacia del nuovo approccio; mentre al termine dei primi cinque anni, si è deciso di lanciare una valutazione d'impatto a tutto campo i cui risultati, pubblicati nel 2002, sono serviti da base di dibattito sul futuro della

* Di Sofia Demetrula Rosati, Isfol - Area Analisi e valutazione delle politiche del lavoro.

1 L'euro è stato introdotto nei mercati finanziari il 2 maggio 1998. È entrato in circolazione effettiva (in dodici paesi) dal 1 gennaio 2002.

SEO. Nel frattempo, sempre nel 2000 (Consiglio di Lisbona del marzo 2000) è stata definita quella che sarà la “Strategia di Lisbona”, con l’obiettivo di fare dell’Europa (nel termine di dieci anni) l’economia basata sulla conoscenza, più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale. La SEO, da questo momento, diventa una componente fondamentale di questa strategia globale.

Nel 2003 viene lanciata la cd. *nuova SEO*, la quale, oltre a rafforzare gli obiettivi trasversali (pieno impiego, qualità e produttività del lavoro, coesione sociale) e a semplificare l’articolazione programmatica, su 10 linee guida (che sottolineano anche gli obiettivi specifici della lotta al lavoro sommerso, della riduzione delle disparità regionali e dell’invecchiamento attivo), prevede alcune importanti innovazioni nel processo decisionale. Il nuovo riferimento programmatico è triennale e non più annuale, per facilitarne la sincronizzazione con gli orientamenti di politica macroeconomica. Da ultimo, nel quadro della revisione della Strategia di Lisbona effettuata nel 2005, è stata effettuata un’attenta analisi di valutazione della SEO. Questi “processi valutativi” hanno portato, di volta in volta, a degli aggiustamenti rispetto alla struttura di *governance*, tanto da definirne più precisamente le rispettive responsabilità sia a livello comunitario che nazionale. Da più parti, però, si sottolinea come questa ricca “serie” di processi di valutazione, siano stati sostanzialmente basati sulla meccanica misurazione degli indicatori relativi agli strumenti e ai target delle azioni previste nelle linee guida, senza effettuare una valutazione complessiva dell’efficacia delle azioni perseguite a livello nazionale, della loro inadeguatezza in relazione al contesto socioeconomico di riferimento e delle loro interazioni con le altre politiche economiche.

Giunti, ormai, al decimo anno dal suo “battesimo” e in attesa degli esiti di una valutazione complessiva dell’impatto della SEO effettuata dagli esperti della Commissione, nel presente capitolo cercheremo di mettere in luce quelle che potremmo definire le “filosofie economiche” che hanno ispirato, la nascita e i vari “aggiustamenti” della SEO in un’Europa che, nel frattempo, ha visto l’introduzione di una moneta unica in dodici Stati e che allo stato attuale conta ventisette Paesi aderenti.

1.2 LA POLITICA DI STABILIZZAZIONE MONETARIA E LA NATURA STRUTTURALE DEL PROBLEMA DELL'OCCUPAZIONE

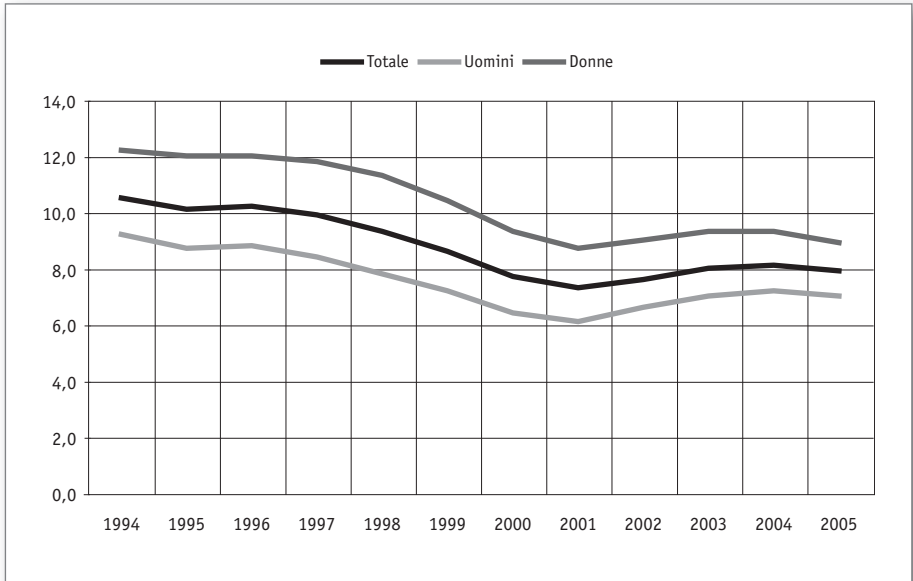
All'inizio degli anni 90, una delle ragioni chiave che hanno portato a un rinnovato dibattito all'interno dell'Unione europea, sul problema dell'occupazione, è stata la presa d'atto che i problemi economici e sociali, emersi in seguito alle crisi petrolifere del '73 e del '79, hanno rilevato quanto questi fossero già ampiamente accentuati, ancora prima dell'intervento della crisi stessa. Mentre il processo di integrazione europea era stato accelerato in diversi campi, l'Unione non disponeva ancora di sufficienti strumenti e di strategie coerenti, né per affrontare gli shock macroeconomici, né risposte efficaci per prevenire e affrontare il persistente livello di disoccupazione (il quale si configurava sempre più come disoccupazione di lunga durata) e gli altri problemi strutturali del mercato del lavoro. In realtà si comprendeva sempre più che i "problemi strutturali" che emergevano dai diversi mercati del lavoro dell'Unione, non erano tanto legati ai cambiamenti intervenuti con la globalizzazione dei mercati, o alla competizione proveniente dai paesi del terzo mondo o, ancora, ad una mancata crescita dei posti di lavoro; quanto, invece, a quelli che si potevano definire come "errori" nella determinazione delle politiche attive, all'interno dei singoli stati.

Dal 1974 al 1985 il tasso medio di crescita annua dell'UE-15 era sceso al 2% del PIL, contestualmente il tasso medio di inflazione aveva toccato quota 11% mentre la disoccupazione dal 3% del 1974 era balzata al 10% nel 1985. Si era venuta, così a creare una combinazione di crescita molto lenta e di una forte disoccupazione, provocando un incremento della domanda previdenziale con gravi ripercussioni sui conti pubblici dei quindici. Inoltre i governi europei continuavano a mostrare la tendenza ad accumulare disavanzi nei periodi di recessione, e a non correggerli nei periodi di ripresa così che il debito pubblico aggregato dei paesi dell'euro, in rapporto al loro PIL, era più che raddoppiato, passando dal 31% del 1977 al 74,5% del 1997.

A questo punto ci si trovava di fronte a un dilemma: per mantenere il costoso modello sociale europeo occorreva una forte crescita del PIL, ma l'accelerazione della crescita richiedeva, al tempo stesso, un adeguamento del modello sociale alle nuove realtà socioeconomiche (Sapir 2004). Oltretutto occorreva preparare il terreno per l'introduzione dell'euro e le questioni del ripristino della stabilità dei prezzi e del risanamento di bilancio, andavano improrogabilmente affrontate.

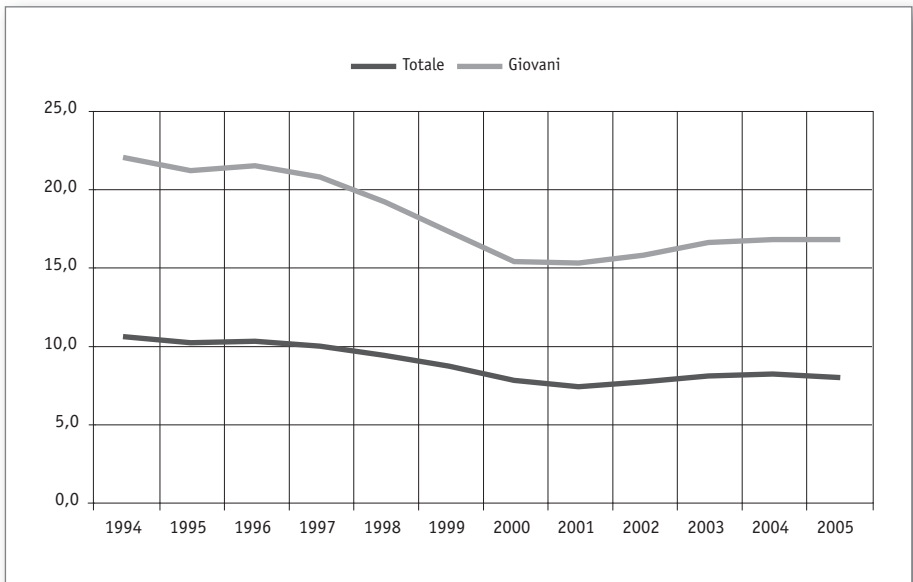
A fronte di tutto ciò il tasso di disoccupazione continuava a crescere vertiginosamente. Tra il '90 e il '94 nei paesi UE si sono persi 6 milioni di posti di lavoro con un tasso di disoccupazione salito dal 7,7% all'11,1% (figure 1 e 2).

Figura 1
Andamento disoccupazione (EU15)



Fonte: elaborazione Isfol su dati Eurostat

Figura 2
Andamento disoccupazione giovanile (EU15)



Fonte: elaborazione Isfol su dati Eurostat

L'incapacità di contenere la crescita della disoccupazione con le politiche classiche del lavoro, ha incitato i responsabili politici dell'UE a cercare un nuovo modello di politica attiva. Il risultato è stato un cambiamento paradigmatico del discorso dell'UE sul lavoro, con un passaggio dal concetto di protezione sociale

a quello di promozione dell'occupazione². Tali problematiche hanno condotto ad un crescente interesse nel raggiungere una maggiore convergenza e coordinamento delle politiche per l'occupazione. Obiettivi, questi, raggiunti con il trattato di Maastricht³ e che hanno aperto un nuovo dibattito sulle politiche strutturali, viste anche come necessario complemento alle politiche macroeconomiche dirette al raggiungimento dell'unione economica e monetaria.

In realtà con il trattato di Maastricht si era aperto un ampio dibattito riguardo alla dimensione sociale del modello europeo, dibattito che è confluito nel famoso "Libro bianco" di Delors del 1993, sulla base del quale si è dato avvio all'analisi sistematica degli andamenti occupazionali a livello europeo. Esso è diventato in breve tempo, la base politica, analitica ed ideologica, sulla quale fondare un approccio europeo al tema dell'occupazione. Ben presto, però, ci si rese conto che, sebbene fossero stati posti degli obiettivi specifici da raggiungere, questi, sarebbero stati di difficile realizzazione senza un fermo impegno da parte degli Stati membri. Questa considerazione, insieme alla volontà che si andava sempre più facendo strada tra gli Stati membri, rispetto al tema dell'occupazione che si mostrava ormai sempre più come un problema di difficile risoluzione, fece sì che, la questione dell'impegno da parte di tutti gli stati membri, fosse inserita tra i punti prioritari della Conferenza intergovernativa per la revisione del trattato di Maastricht. Da Maastricht si è arrivati, così, al trattato di Amsterdam⁴, grazie al quale la promozione dell'occupazione ha fatto il suo ingresso tra gli obiettivi dell'Unione europea ed è diventata una "questione di interesse comune" degli Stati membri (articolo 126 del trattato CE).

Con il trattato di Maastricht è stata, inoltre, sancita la nascita della Banca centrale europea, indipendente dal controllo politico e con il compito di far mantenere bassi livelli di inflazione ai singoli stati membri. Una norma del trattato dell'Unione, approvata a Maastricht nel '92 e ribadita ad Amsterdam nel '97, impone ai paesi sottoscrittori, di situare il deficit e il debito pubblico rispettivamente al di sotto del 3% e del 60% del PIL. Vincoli, questi, rafforzati dal fatto che, a date condizioni, un paese che avesse sfondato il limite del 3% sarebbe stato sottoposto a procedura sanzionatoria. Il regolamento approvato nel 1997, denominato "Patto di stabilità e di crescita" esige, inoltre, che i paesi membri facciano convergere il bilancio annuale verso il pareggio o il surplus (ovvero il deficit dovrà tendere a valori medi, uguali o minori di zero). Le restrizioni introdotte dal "Patto di stabilità" non sono state accompagnate da sanzioni, ma sono considerate fondamentali per garantire il rispetto del limite del 3%, anche in situazioni di recessione economica⁵.

2 Bertozzi F., Bonoli G., "Verso una convergenza delle politiche nazionali per l'occupazione?", in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, Roma n. 2, 2002, pp. 37-57.

3 Trattato sull'Unione europea firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992. Entrato in vigore il 1 novembre 1993.

4 Trattato di Amsterdam firmato il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore il 1 maggio 1999.

5 Brancaccio E., "Le servitù di Maastricht", in *La rivista del Manifesto*, luglio-agosto 2002.

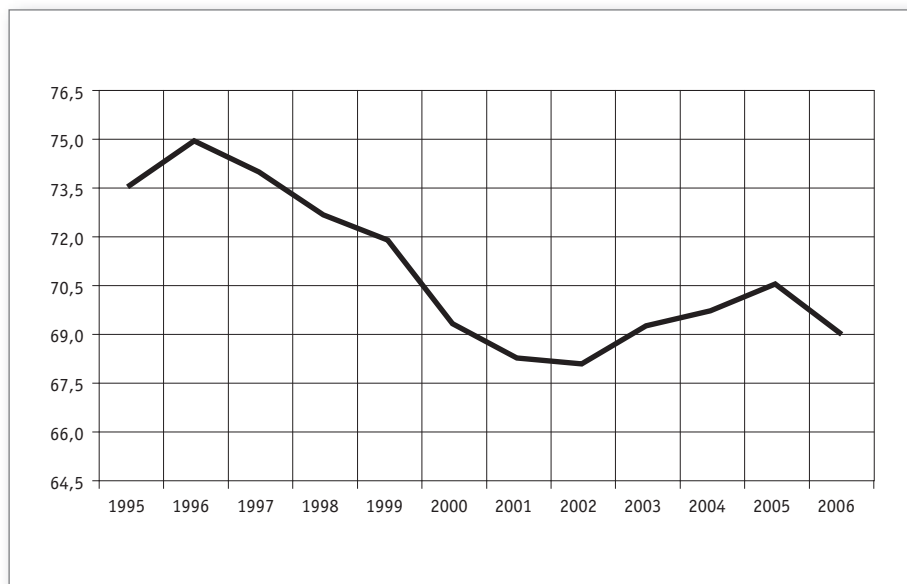
Con l'adozione di una moneta unica e di un'unica politica monetaria gestita dalla Banca centrale europea, si è verificata una maggiore spinta verso la convergenza nel funzionamento dei mercati del lavoro e perché si arrivasse ad una riforma dei sistemi di intervento in questo campo. L'unione monetaria ha profondamente modificato sia il contesto economico che quello istituzionale dei paesi aderenti⁶. Con l'eliminazione del rischio di cambio è aumentata l'integrazione e la capacità competitiva delle economie europee.

A fronte di ciò, i singoli Paesi pagano un costo alto avendo dovuto, di fatto, rinunciare all'utilizzo della politica monetaria, quella del cambio e delle politiche fiscali in modo indipendente. Questo ha comportato un'accentuazione delle differenze tra le aree più "forti" dell'unione, che hanno saputo trarre vantaggi dalle opportunità offerte dal processo di integrazione europeo, e quelle più "deboli" che si sono trovate con problemi di disoccupazione strutturale legati anche all'aumento della concorrenza europea. Ma l'unica alternativa per evitare un aggravamento delle disparità territoriali (dovute a una diversa gestione della propria capacità competitiva), è stata quella di incentivare le riforme strutturali che riducono la rigidità di funzionamento del mercato del lavoro, di quello dei beni e del credito, attraverso un coordinamento a livello europeo che impedisse una "corsa al ribasso" nei sistemi di protezione sociale e in grado di prevedere misure di sostegno alle regioni meno sviluppate (Samek 2001).

Il processo di risanamento di bilancio avviato nel 1993 a Maastricht è servito a porre fine al peggioramento dei conti pubblici dei Quindici, iniziato venti anni prima. Questo risanamento, di fatto, ha favorevolmente accompagnato l'introduzione dell'euro e fino ai primi anni del nuovo millennio sembrava si fosse operato un vero e proprio "miracolo" in tal senso. Nel 1999, anno in cui fu introdotto l'euro, le spese pubbliche complessive erano scese al 48% del PIL, contemporaneamente le entrate pubbliche totali erano salite per la prima volta al 47% del PIL, un livello superiore di 10 punti a quello del 1970. Nel 2000 il risanamento delle finanze pubbliche sembrava, ormai, raggiunto. Per la prima volta, dopo il 1970, il bilancio comunitario consolidato segnava un saldo positivo. In realtà la spirale perversa della crescita lenta e di un elevato livello di spesa era ben lontana dall'arrestarsi. Nel 2001 il nuovo rallentamento congiunturale si è immediatamente tradotto in un nuovo aumento delle spese. Nel 2002 le spese totali delle amministrazioni pubbliche sfioravano, nuovamente, il 48% del PIL e il debito pubblico si avvicinava al 2% (figure 3, 4 e 5). Il crescente invecchiamento demografico e i meccanismi di pensionamento anticipato posti in essere per tamponare i crescenti tassi di disoccupazione, continuavano ad erodere i conti pubblici, era, quindi, chiaro che il raggiungimento dei due obiettivi della stabilità dei prezzi e del risanamento di bilancio non potevano essere mantenuti a lungo, almeno fino a quando l'Europa non si fosse decisa ad affrontare il problema dei bassi tassi di occupazione e di quelli di disoccupazione in continua crescita.

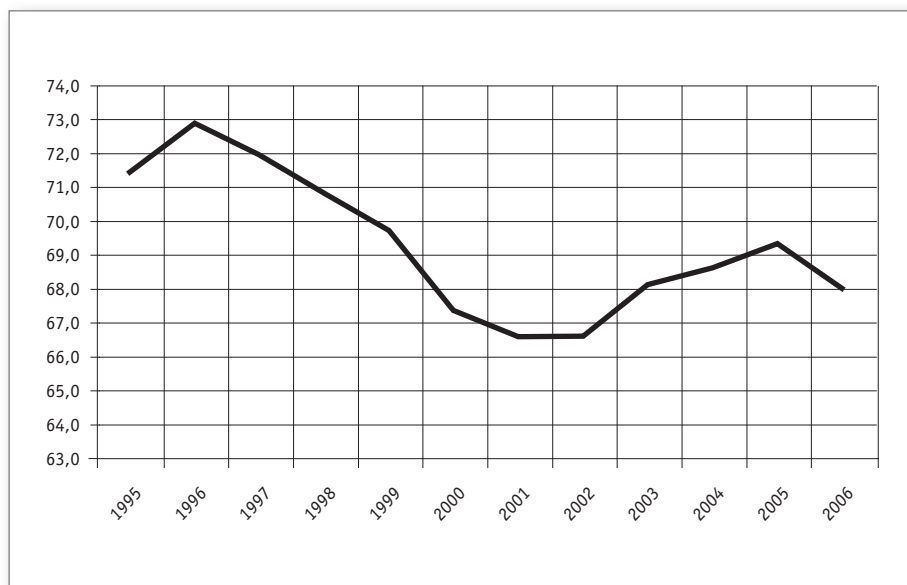
6 Samek Lodovici M., *Strategia europea per l'occupazione e politiche attive per l'occupazione*, Relazione per convegno AIEL (2001).

Figura 3
Debito pubblico
Eurozona. Valori
percentuali



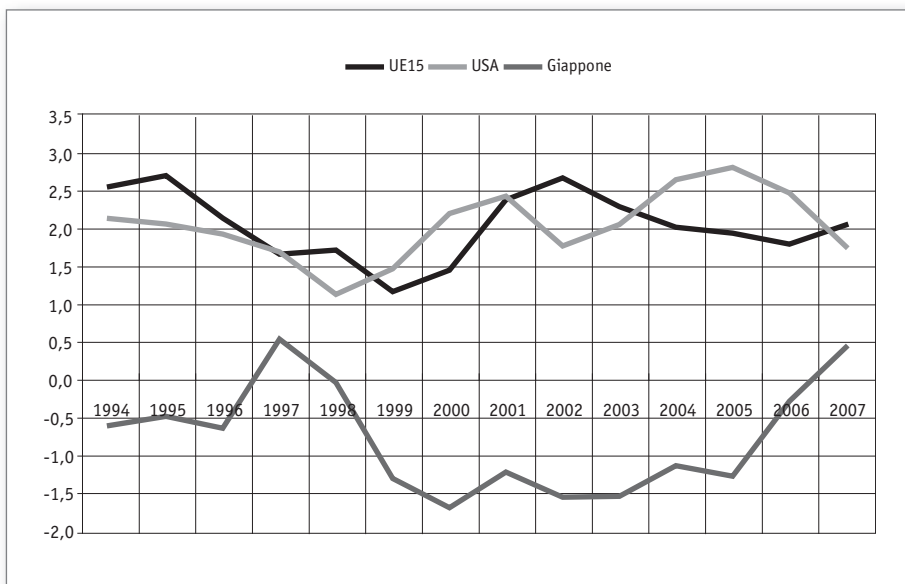
Fonte: elaborazione Isfol su dati BCE

Figura 4
Debito pubblico
Eurozona in
percentuale sul
PIL



Fonte: elaborazione Isfol su dati BCE

Figura 5
Tasso annuale di
variazione del
PIL
(deflazionato)



Fonte: elaborazione Isfol su dati Eurostat

1.3 LA SEO E LA METODOLOGIA DI GESTIONE “PER OBIETTIVI”

Prima del Trattato di Amsterdam, le politiche per l'occupazione e per il mercato del lavoro, erano basate su di un rapporto di collaborazione tra governi piuttosto tradizionale, sulla scia dei coordinamenti a livello OCSE o dell'Ilo. Fintanto che la gestione delle politiche per l'occupazione era rimasta responsabilità esclusiva dei singoli Stati membri, la Commissione si limitava a promuovere la cooperazione, attraverso la diffusione di rapporti e lavori analitici sui *trend* occupazionali, senza essere supportata da una base legale, prettamente stabilita all'interno del Trattato europeo.

Con il Trattato di Amsterdam viene previsto, invece, un nuovo capitolo relativo all'occupazione che, pur preservando la competenza degli Stati nel settore della politica per l'occupazione, ha rafforzato l'approccio comunitario in maniera globale e si è concretizzato come una strategia coordinata per l'occupazione. Infatti, in seguito all'inserimento del nuovo capitolo “Occupazione”, i capi di stato e di governo, nel corso del vertice di Lussemburgo⁷, hanno dato avvio alla Strategia europea per l'occupazione (SEO) al fine di coordinare le politiche nazionali in tale ambito. L'obiettivo prefissato era quello di ridurre la disoccupazione in maniera significativa, nell'arco di cinque anni.

La SEO ha, di fatto, istituito un quadro di sorveglianza multilaterale che comprende, in particolare, una relazione congiunta annuale sull'occupazione, linee direttrici per l'occupazione che fungono da base per i piani di azione nazionale (NAP) elaborati dai singoli Stati e le raccomandazioni del Consiglio dei ministri destinate ai diversi stati membri. Con il Vertice di Lussemburgo, svoltosi in un contesto caratterizzato da livelli di disoccupazione sempre più elevati e nella prospettiva dell'entrata in vigore del nuovo trattato di Amsterdam, è stato introdotto, anche, un nuovo metodo di lavoro, ovvero il MAC, metodo di coordinamento aperto, basato sull'equilibrio fra le responsabilità della Comunità e quella degli Stati membri (cd. principio di sussidiarietà), sulla definizione di obiettivi comuni quantificati sulla base di indicatori specifici e sulla istituzione di un quadro di sorveglianza comune sulla base delle cd. *best practices*. Dal 2000, inoltre, il Consiglio su proposta della Commissione rivolge raccomandazioni specifiche agli stati membri ad integrazione degli orientamenti per l'occupazione. La metodologia di “gestione” per obiettivi è sostenuta dalla progressiva elaborazione di indicatori statistici⁸, concordati tra la Commissione e gli stati membri, per misurare i progressi conseguiti.

Con il Consiglio di Lisbona⁹ (marzo 2000), l'UE si è data degli obiettivi strategici da conseguire entro un decennio, primo fra tutti quello di divenire *l'economia*

7 Vertice europeo di Lussemburgo del novembre 1997.

8 Nello specifico sono stati usati gli indicatori LMP (Labour Market services) su dati OECD e EUROSTAT. Un nuovo LMP database è stato introdotto a partire dal 2006.

9 Consiglio europeo straordinario di Lisbona, tenutosi nel marzo del 2000. Nato dalla volontà di imprimere un nuovo slancio alle politiche comunitarie, in un momento in cui la congiuntura economica, per gli Stati membri, era stata la più promettente da un decennio, esso ha dato vita alla cd. Strategia di Lisbona.

basata sulla conoscenza, più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale¹⁰. La SEO fu inizialmente inquadrata come un "mezzo fondamentale" per il raggiungimento di tali obiettivi; in seguito, però¹¹, essa è stata sempre più inquadrata come "lo strumento" della Strategia di Lisbona in un'Europa allargata.

Nel 2002 a cinque anni dalla sua introduzione, è stato concordato un programma di lavoro comune intorno al quale articolare il riesame della SEO. L'obiettivo della valutazione condotta dalla Commissione è stato principalmente quello di verificare la sostenibilità dei miglioramenti apportati ai mercati del lavoro comunitari, attraverso un'analisi dell'evoluzione dei tassi di occupazione, partecipazione e disoccupazione, in un'ottica di lungo periodo. La valutazione del 2002 si è fondata essenzialmente sull'analisi di serie storiche che confrontano gli andamenti negli anni 80 e 90 e, in taluni casi, nella seconda metà degli anni 90. Le stime impiegate per misurare i cambiamenti strutturali del mercato del lavoro, sono state quelle del NAIRU¹² (la Commissione considera il NAIRU come "l'unico concetto disponibile a livello generale per misurare i cambiamenti strutturali nel mercato del lavoro").

Messe in relazione con l'andamento dell'occupazione e della partecipazione alla forza lavoro (v. figure 6 e 7) queste stime sembravano indicare, con grande soddisfazione di tutti gli osservatori politici ed economici come i progressi raggiunti, negli ultimi anni, sui mercati del lavoro dell'UE avessero assunto un carattere strutturale¹³. Di fatto, stando ai risultati del Rapporto di valutazione della Commissione¹⁴, dal 1997 al 2001 si erano registrati i seguenti risultati:

- la creazione di dieci milioni di nuovi posti di lavoro (sei dei quali occupati da donne), passando dai 157,5 milioni del 1997 ai 167,8 del 2001, con un incremento netto del 65%;

10 Gli obiettivi fissati per il 2010 sono: un tasso di occupazione del 70% per la popolazione attiva in generale e del 60% per le donne. In seguito sono stati stabiliti degli obiettivi intermedi per il 2005: 67% per il tasso di occupazione complessivo e 57% per quello femminile. Inoltre è stato fissato un nuovo obiettivo, ovvero quello dell'aumento del 50% del tasso medio di occupazione degli anziani (entro il 2010).

11 Consiglio di Barcellona del marzo 2002.

12 NAIRU (Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment) detta anche teoria del livello naturale di disoccupazione, ovvero di un livello di disoccupazione tale che al di sopra di esso la disoccupazione decelera e al di sotto di esso l'inflazione accelera. Si parla, quindi, di un "tasso di disoccupazione compatibile con un tasso di inflazione costante".

13 Nel dettaglio vengono studiati anche gli scarsi dati analizzabili in funzione della curva di Beveridge ed il loro esame conferma le conclusioni generali. I modelli estesi basati sulla legge di Okun (rapporto di revisione intermedia del 2002) hanno rivelato un aumento della reattività ciclica dell'occupazione e della disoccupazione, evidenziando in particolare che i mercati del lavoro sono diventati più reattivi nel corso dei periodi di ripresa economica. Gli studi nazionali, da parte loro, hanno dovuto rispettare una struttura standardizzata ed affrontare una serie di questioni tematiche attinenti alle riforme politiche, ai risultati e all'impatto. Essi hanno tralasciato le problematiche inserite solo di recente negli orientamenti per l'occupazione (ad es. le strozzature sul mercato del lavoro).

14 *Taking stock of five years of the EES*, COM (2002) 416 final of 17/07/2002.

- i disoccupati erano scesi di quattro milioni di unità (-25%), con un tasso di disoccupazione che è passato dal 17,5 del 1997 all'8% nel 2001;
- un incremento del tasso di partecipazione delle forze di lavoro pari a 5 milioni di unità (in maggioranza donne), passando da 166,2 del 1997, a 171 milioni nel 2001.

Tuttavia occorre rilevare che quando fu lanciato il processo di Lussemburgo, numerosi Stati europei avevano già fatto significativi passi avanti nella trasformazione dei rispettivi mercati del lavoro¹⁵. A tal proposito, volendo delineare un quadro più preciso, si può osservare che in un primo gruppo di paesi, tra i quali troviamo Danimarca, Svezia, Finlandia e Olanda, erano già state introdotte delle riforme le quali sono state ridisegnate per confluire nella strategia europea comune; in un secondo gruppo (tra cui troviamo Francia, Belgio, Spagna e Inghilterra), le politiche attive sono state implementate nel corso di diversi anni, ma si sono ampiamente ispirate alla SEO a partire dal 1998; infine, i più ritardatari (tra i quali Italia e Grecia) dove, dopo un inizio lento, la riforma è stata portata avanti con più decisione solo a partire dal 2000.

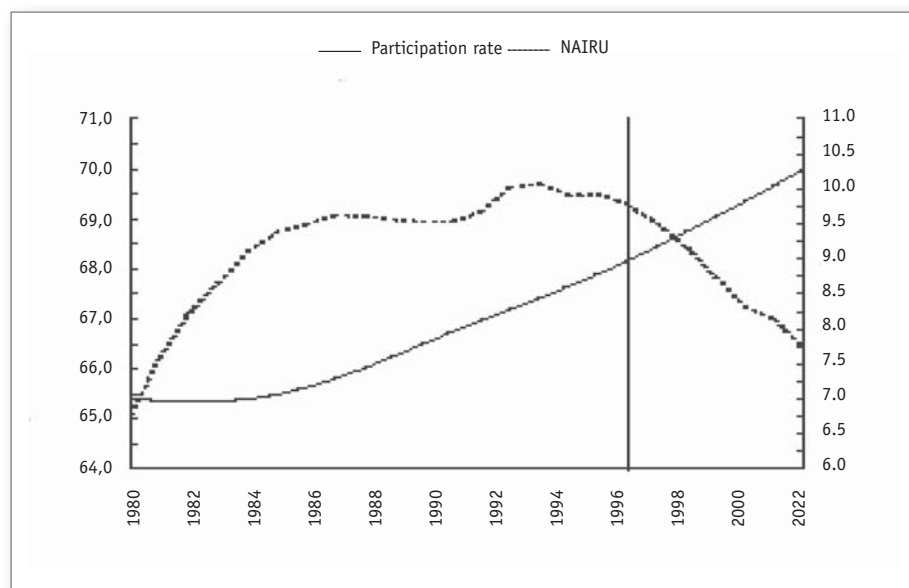
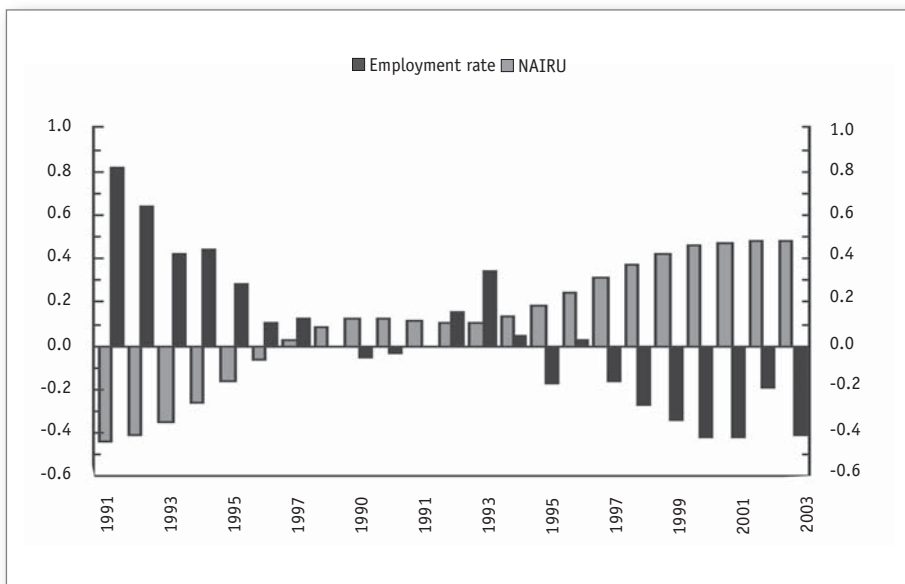


Figura 6
NAIRU e
aggiustamento
ciclico del tasso
di partecipazione
(1980-2003)

Fonte: Commissione EU

¹⁵ Rapporto ISFOL 2002, Franco Angeli, Milano, cap. 1.

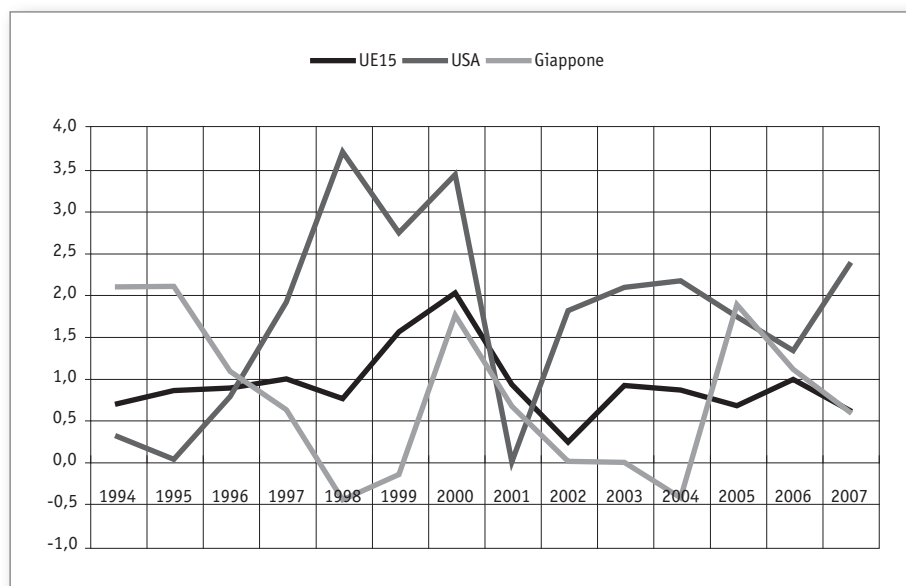
Figura 7
NAIRU e
aggiustamento
ciclico del tasso
di occupazione
(1981-2003)



Fonte: Commissione EU

Ovviamente è difficile stabilire in quale misura il miglioramento complessivo dell'andamento del mercato del lavoro dell'Unione europea, nel corso dei precedenti cinque anni, possa essere ascrivito all'introduzione della SEO e quanto invece al miglioramento del quadro economico generale. Quello che si può affermare con sicurezza è che, la rapida crescita registrata accompagnata da un incremento dei posti di lavoro e da una crescente rapidità della risposta dell'occupazione, ha avuto come fattore chiave la moderazione salariale (v. figura 8). L'unione monetaria ha, infatti, fornito un contesto macroeconomico nel quale la **moderazione dei salari nominali** è diventata decisamente importante rafforzata anche dal fatto che le forze sociali avevano concluso contratti collettivi compatibili con la crescita dell'occupazione (*employment-friendly*) nel lungo periodo, contribuendo a migliori risultati sul fronte occupazionale.

Figura 8
*Tasso di
 variazione
 annuale della
 retribuzione reale
 per occupato
 (PIL
 deflazionato)*



Fonte: elaborazione Isfol su dati Eurostat

Dati questi presupposti, per l'Europa era giunto il momento di compiere un più deciso passo in avanti. Con le due *taskforce* presiedute da Wim Kok, costituite nel 2003¹⁶ e nel 2004, si mette in luce quello che era il punto debole di Lisbona: aver puntato su di un'economia della conoscenza senza tener conto dell'importanza delle forze industriali tradizionali dell'economia europea. Lisbona aveva effettivamente sottovalutato l'industria puntando su di uno "slogan molto di moda"¹⁷. In particolare la *taskforce* del 2003 aveva sottolineato quanto fosse indispensabile mantenere una solida base industriale e manifatturiera per adottare un'impostazione equilibrata nei confronti della crescita economica. Una solida economia della conoscenza richiede un settore manifatturiero forte, che produca beni all'avanguardia in campo scientifico e tecnologico. A riguardo il gruppo d'alto livello del 2003, insiste fortemente affinché si operi per migliorare la capacità di adattamento dei lavoratori e delle imprese promuovendo sia la sicurezza che la flessibilità del mercato del lavoro, creando posti di lavoro più numerosi, di migliore qualità e migliorando la produttività. Il Gruppo d'alto livello vede di fondamentale importanza il fatto di riuscire a incentivare un maggior numero di persone a entrare nel mercato del lavoro e fare del lavoro una vera opzione per tutti definendo strategie globali di invecchiamento attivo (lotta contro pensionamenti anticipati, organizzazione più flessibile del lavoro, valorizzazione delle

¹⁶ A riguardo si veda il cap. 2 del presente volume, a cura di Carlo Dell'Aringa, già membro della Commissione presieduta da Wim Kok nel 2003.

¹⁷ *Affrontare la sfida*, relazione del gruppo al alto livello presieduto da Wim Kok (novembre 2004).

competenze, offerte di formazione) garantendo servizi personalizzati a tutti coloro che sono in cerca di occupazione e migliorando l'attrattiva economica del lavoro. Esso sottolinea, inoltre, che occorre investire maggiormente e in modo più efficace nel capitale umano e nell'istruzione e formazione permanente, con una migliore ripartizione dei costi tra autorità pubbliche, imprese e individui, con lo sviluppo dell'offerta di formazione soprattutto tra i lavoratori poco qualificati o anziani, con la riduzione degli abbandoni precoci del sistema scolastico e una migliore pertinenza dell'istruzione terziaria rispetto al mercato del lavoro. Il gruppo d'alto livello insiste, infine, sul fatto che occorre garantire l'attuazione efficace delle riforme con un'attività di governo più efficiente, con il ricorso più ampio possibile alla collaborazione tra operatori economici, che oltre alle parti sociali comprenda anche la società civile e le autorità pubbliche. Oppure, se del caso, con la precisazione di obiettivi quantificati che riflettano le priorità definite a livello europeo, nonché con l'utilizzazione efficace dei fondi pubblici, promuovendo il ruolo e la visibilità dei piani d'azione nazionali e delle raccomandazioni rivolte a ciascun paese per incoraggiare l'apprendimento reciproco.

Questo articolato elenco di priorità ci dà la chiara percezione di come gli "esperti comunitari" abbiano dovuto spingere fortemente sui processi di riforma. Ormai, si comprende in maniera inequivocabile che per sorreggere il potenziale di crescita dell'Europa e aumentare le possibilità di raggiungere gli obiettivi occupazionali del 2010, occorre intraprendere azioni sempre più incisive per accelerare l'occupazione e dare quel forte impulso alla crescita di un mercato europeo, ancora troppo lento se confrontato con la crescita di quello degli Stati Uniti.

1.4 L'INVESTIMENTO IN CAPITALE UMANO E I *FLEXICURITY SYSTEM MODELS*. IL NUOVO ASSETTO DELL'UE A VENTICINQUE

Nel maggio 2004 l'Europa diventa una "comunità" di venticinque paesi. L'ampliamento ha accentuato le disparità e i problemi di coesione a livello dell'UE, la cui popolazione è cresciuta del 20% a fronte di un incremento del PIL limitato al 5%, con una conseguente diminuzione della produzione pro capite pari al 12,5%. I nuovi stati membri presentano notevoli disparità regionali con una concentrazione della ricchezza in un numero limitato di regioni¹⁸.

A questo punto il processo di Lisbona subisce un nuovo "colpo" e vede sempre più lontani gli obiettivi che si era posti. A seguito dell'ampliamento, infatti, il tasso di occupazione medio dell'UE-25 è sceso di quasi 1,5% punti percentuali, mentre il tasso di disoccupazione a lungo termine dell'UE è salito al 4% contro il 3,3% dell'UE-15 (figg. 9 e 10).

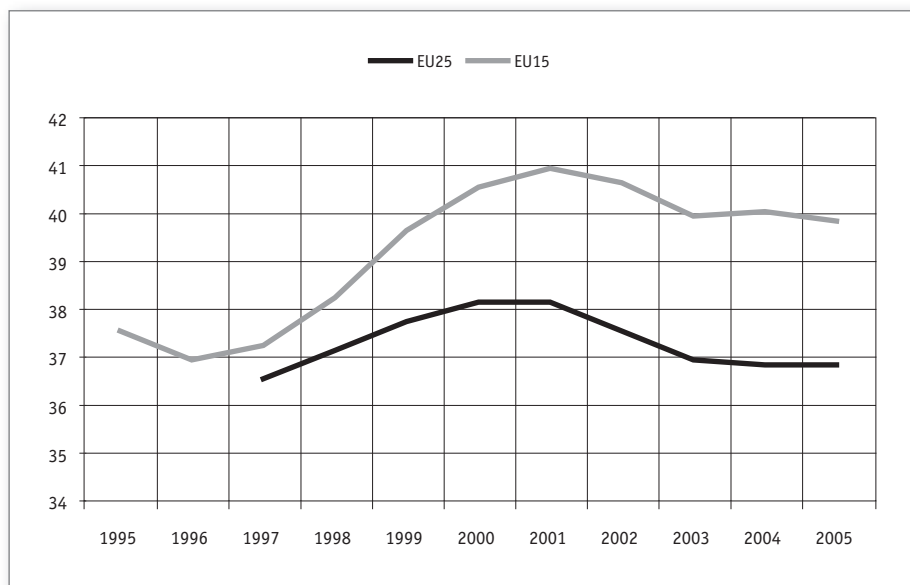
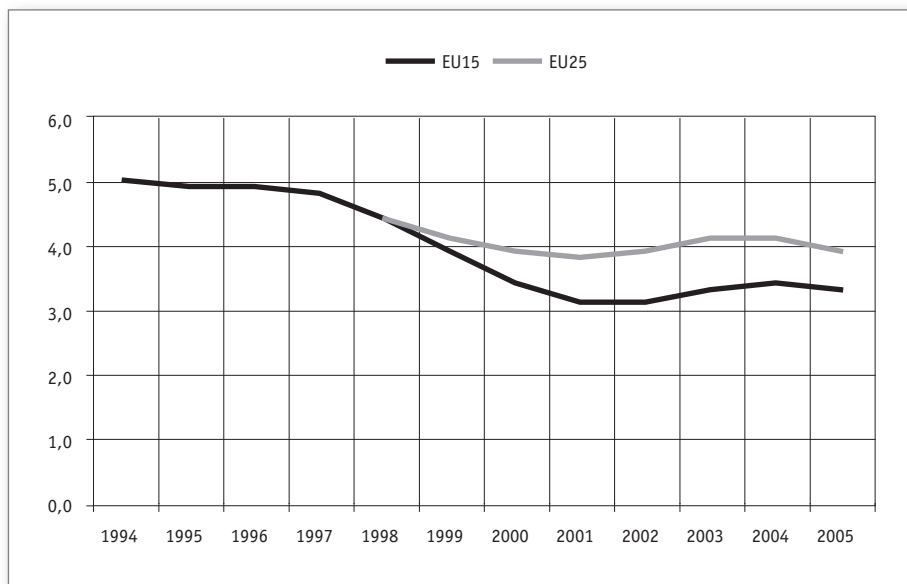


Figura 9
Andamento
disoccupazione
giovane

Fonte: elaborazione Isfol su dati Eurostat

18 *Idem.*

Figura 10
Tasso di
disoccupazione a
lungo termine



Fonte: elaborazione Isfol su dati Eurostat

Numerosi sono gli studi condotti sulle potenziali implicazioni economiche dell'allargamento (Boeri *et al.* 2002; Baldwin *et al.* 1997; Breuss 2001; Keuschnigg e Kohler 1999; Landesmann 2003; Sapir 2004) e tutti concordano sul suo effetto positivo dal punto di vista della crescita economica. L'allargamento dovrebbe avere ricadute economiche positive, per tutti gli stati membri, a patto che vengano poste in essere politiche nazionali di accompagnamento "confacenti e coerenti". A seconda del metodo applicato, infatti, le stime dei benefici economici acquisiti in termini di aumento cumulato del Pil sul periodo 2000-2010, variano tra lo 0,5 e lo 0,7% (per il paesi dell'UE-15) e tra il 6 e il 19% (per i nuovi stati membri). È anche vero però che, le agevolazioni fiscali e i bassi stipendi, grazie ai quali questi paesi attirano investimenti dal resto dell'UE, danno origine a notevoli tensioni, destinate ad aumentare se non vi saranno prospettive di convergenza. In tale contesto, per la futura coesione interna dell'UE diventa sempre più indispensabile realizzare gli obiettivi di Lisbona promuovendo la crescita e l'occupazione in tutto il suo territorio.

È chiaro a questo punto lo stretto legame creato tra la SEO e Lisbona, in particolare con il rilancio della Strategia di Lisbona¹⁹. Nella *Decisione del Consiglio, sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione*²⁰,

¹⁹ Due i documenti di riferimento: La "Comunicazione della Commissione al consiglio di primavera" COM (2005) 25 del 02/02/2005 e il "Programma comunitario di Lisbona - azioni per la crescita e l'occupazione" COM (2005) 330 del 20/07/2005.

²⁰ COM (2005) 330. del 20/07/2005.

si legge che: *la Strategia europea per l'occupazione svolge un ruolo di primo piano ai fini della realizzazione degli obiettivi occupazionali della Strategia di Lisbona. Il rafforzamento della coesione sociale costituisce, altresì un elemento fondamentale per il successo della Strategia di Lisbona. A sua volta come stabilito nell'agenda sociale, il successo della Strategia europea per l'occupazione contribuirà al conseguimento di una maggiore coesione sociale. È chiaro che l'una strategia sorregge l'altra ma su quali basi?*

Due sono i punti fondamentali, vere e proprie “parole d'ordine” attorno alle quali ruota ogni discorso sulla crescita e lo sviluppo a livello comunitario: un capitale umano altamente qualificato (*education and skills*) e un mercato del lavoro sempre più flessibile e sicuro (*flexicurity*).

La prima “parola d'ordine” prevede che lo stock di capitale umano venga considerato come fattore fondamentale della produttività dell'Unione, determinandone la capacità di creare nuove tecnologie e di assorbire quelle “perfezionate” in altri paesi. L'importanza cruciale della “necessità” di investire in *education and skills* è pienamente riflessa nelle Linee guida per l'Occupazione adottate dal Consiglio nel 2005²¹. In particolare due di queste linee guida coprono quest'area: la linea guida 23 la quale chiede di incrementare l'investimento in capitale umano attraverso specifiche misure inclusa la strategia di *lifelong learning* e la linea guida 24 la quale invita gli stati membri ad adottare il sistema di educazione e formazione in risposta alle richieste di nuove competenze. La seconda “parola d'ordine” è una risposta all'esigenza di migliorare la capacità di adeguamento dei lavoratori e delle imprese di fronte alla rapida evoluzione e alla segmentazione del mercato del lavoro. Un mercato del lavoro segmentato che rischia di aumentare la precarietà dell'occupazione, di nuocere ad una integrazione professionale sostenibile e di limitare la costituzione di capitale umano. La relazione comune sull'occupazione del 2006²² rileva che un buon equilibrio tra flessibilità e sicurezza può essere ottenuto grazie all'interazione di quattro fattori fondamentali: modalità contrattuali sufficientemente flessibili; politiche attive efficaci del mercato del lavoro; sistemi credibili di formazione continua; sistemi moderni di sicurezza sociale.

In pratica i singoli imprenditori non si devono trovare intrappolati in un mercato del lavoro che non permetta una “efficiente gestione” del capitale umano, gestione in grado di seguire l'andamento discontinuo dei mercati globalizzati, attraverso l'utilizzo di varie forme di flessibilità (numerica, funzionale o salariale). Inoltre, sempre dal lato dell'impresa, si chiede che essa possa essere messa nelle condizioni di adeguare la forza lavoro ai cambiamenti tecnologici che si susseguono in maniera sempre più pressante. A fronte di ciò occorre introdurre efficaci politiche attive del lavoro, in grado di sostenere il passaggio da un impiego ad un altro, ma

²¹ *Idem.*

²² Employment in Europe, 2006.

anche dalla condizione di disoccupato e inattivo a quella di occupato. Tutto questo, stando sempre alla Commissione, può essere garantito solo attraverso un sistema credibile di formazione lungo tutto l'arco della vita, "credibile" nel senso che si mostri realmente efficace nel supportare i lavoratori di quella formazione professionale in grado di permettere loro di gestire i rapidi cambiamenti ai quali sono (e sempre più saranno) sottoposti, sia nell'ambito della stessa azienda, sia nelle fasi di transizione da un'occupazione ad un'altra. Infine, questo complesso equilibrio resterebbe sostanzialmente molto fragile se non fosse supportato da un moderno sistema di sicurezza sociale, in grado di intervenire con efficaci sistemi di sostegno al reddito, considerando che le fasi di passaggio da un'occupazione ad un'altra non possono quasi mai essere senza soluzione di continuità²³.

Riguardo al discorso fatto è interessante vedere come la Commissione europea nell'Employment in Europe del 2006, abbia classificato gli stati europei sulla base dei loro *flexicurity systems/models*. Cinque i *cluster* individuati: il primo è quello del *sistema anglosassone* (Inghilterra e Irlanda), con un alto grado di flessibilità, un grado di sicurezza relativamente basso e una bassa tassazione; il secondo è quello del *sistema continentale* (Germania, Belgio, Austria e Francia) caratterizzato da un livello di flessibilità medio-basso, da un livello di sicurezza medio-alto e una tassazione medio-alta; il terzo *cluster* è quello del *sistema mediterraneo* (Spagna, Portogallo e Grecia) dove troviamo una flessibilità e un livello di sicurezza medio-basso, e uno schema poco chiaro riguardo ai livelli di tassazione; il quarto ricomprende alcuni paesi dell'Europa dell'Est (Ungheria, Polonia, Repubblica Ceca e Slovacchia) più l'Italia²⁴, con un livello di sicurezza sociale molto basso se non totalmente assente, un livello di flessibilità medio-alto e un livello di tassazione medio-basso; infine troviamo il *cluster* dei *paesi nordici* che anche in questo caso, le analisi degli esperti della Commissione pongono come "modello di eccellenza" con un alto livello di sicurezza, un livello medio-alto di flessibilità e di tassazione. Ciò che appare più evidente da questa classificazione, è che la palma di eccellenza viene data a quei paesi che sanno coniugare competitività economica ed equità sociale, flessibilità del lavoro e sicurezza delle persone, innovazione socio-tecnologica e partecipazione dei lavoratori nella gestione del cambiamento (Leonardi 2006).

Tutto ciò porta ad una conclusione già ampiamente condivisa, ma mai sufficientemente sottolineata, data la difficoltà di realizzazione, ovvero che la Strategia europea per l'occupazione e la Strategia di Lisbona, nel loro martellante investimento su capitale umano, *education and skills* e flessibilizzazione del mercato del lavoro, possono vedere una loro "valida e reale" efficacia solo nell'ambito di sistemi di *welfare* capaci di garantire alti livelli di sicurezza.

23 Riguardo alla *flexicurity* si veda il tanto discusso Libro Verde della Commissione "Mordenizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo" - COM (2006) 708 del 22/11/2006.

24 La collocazione dell'Italia in questo gruppo di paesi ha sorpreso non poco, di fatto però, come si legge nell'Employment in Europe del 2006, l'Italia potrebbe presso transitare nel gruppo con un livello di flessibilità medio-alto (questo dati i risultati ottenuti grazie alla deregolamentazione dei contratti a termine).

1.5 UN WELFARE PER LO SVILUPPO: UNA SFIDA ANCORA APERTA. MODELLI DI POLITICA PER L'OCCUPAZIONE A CONFRONTO. IL PROBLEMA DELLA CONVERGENZA

Già dalla seconda metà degli anni 80 i sistemi sociali europei sono stati soggetti a pressioni di vario tipo, che hanno determinato, da un lato un crescente scollamento tra i nuovi bisogni che richiedono sempre maggiori tutele, e dall'altro un forte aumento dei costi di finanziamento dei programmi di spesa (Zoli, 2004). L'invecchiamento della popolazione, con la conseguente espansione della domanda di prestazioni in campo previdenziale, sanitario e di servizi sociali, le trasformazioni dei rapporti familiari, la crescita della partecipazione femminile al mercato del lavoro e, infine, le nuove sfide poste dai processi di ristrutturazione dei modi di produzione hanno dato origine a nuove esigenze di protezione (servizi di cura e assistenza per i figli, i disabili, gli anziani). Tutti questi elementi hanno ridotto l'adeguatezza dei già costosi sistemi di *welfare* europei (v. anche cap. 4 del presente volume). Dal canto suo la Commissione nella seconda fase dell'Agenda sociale²⁵ (periodo che termina nel 2010) si è impegnata a favore dell'ammodernamento e dello sviluppo del modello sociale europeo nonché della promozione della coesione sociale, come parte integrante della Strategia di Lisbona²⁶ e della strategia dello sviluppo sostenibile²⁷.

Ma esiste un modello sociale europeo? Si può tentare di darne una definizione o quantomeno individuarne le principali tendenze?

Al momento attuale è indubbio che non esiste un modello sociale europeo e che anzi, la principale difficoltà nel raggiungimento degli obiettivi e delle indicazioni di *policy* della SEO e della Strategia di Lisbona, si trova proprio nei diversi modelli di *welfare state* esistenti. Differenti modelli che corrispondono ad altrettanti modelli di intervento nel mercato del lavoro, date le forti interazioni tra i sistemi di protezione sociale e quelli di regolazione del lavoro (Ferrera 1997; Samek 2001).

La classificazione più interessante da questo punto di vista, appare quella che vede gli stati europei (EU 15) raggruppati in "quattro Europe" (Ferrera 2001), corrispondenti a quattro ben definite aree geografiche: *paesi Nordici* (Olanda, Danimarca, Finlandia e Svezia), *paesi anglosassoni* (Irlanda e Inghilterra), *paesi continentali* (Austria, Belgio, Francia, Germania e Lussemburgo), *paesi mediterranei* (Grecia, Italia, Portogallo e Spagna).

Il modello dei *paesi nordici*, dal punto di vista delle politiche sociali può essere definito di tipo universalistico "puro", ovvero un sistema che fa leva su di un estensivo intervento fiscale nel mercato del lavoro, basato su di una vasta

25 COM (2005) 33.

26 COM (2005) 24.

27 COM (2005) 37.

gamma di strumenti per le politiche attive. Un modello, quindi, i cui requisiti di accesso sono basati sul principio di cittadinanza nel quale gli strumenti di sostegno al reddito sono complementari e non influenzano il diritto ad accedere alle prestazioni sociali, confermando il carattere ampio e sostantivo al sistema di protezione sociale nordico.

Il modello dei *paesi Anglosassoni* si è storicamente caratterizzato, anch'esso, per essere un modello di tipo universalistico, anche se progressivamente si è andato differenziando, aumentando la presenza di programmi di tipo assicurativo (Geroldi, 2001). Esso è costituito da uno schema di previdenza sociale contributivo e da programmi di assistenza sociale non contributivi, da *child benefits* universali e *in-work benefits*, ovvero sussidi monetari o deduzioni fiscali che possono essere goduti anche in presenza di un'occupazione (Zoli, 2004).

Il modello che caratterizza i *paesi Continentali* è definito di tipo assicurativo (o liberale), ovvero un sistema in cui le prestazioni sono legate all'onere contributivo individualmente sostenuto, con un flusso complessivo di finanziamenti in cui prevalgono i contributi sulle imposte (Geroldi, 2001). Nei paesi che rientrano in questo gruppo, il sistema sanitario copre tutti gli individui che possiedono un impiego retribuito, oltre ad altre categorie assimilate (pensionati, disoccupati e disabili) in essi, inoltre, sono previsti istituti diretti ad assicurare un reddito minimo nei casi di povertà a rischio di esclusione sociale.

Il modello dei *paesi Mediterranei*, infine, può essere definito di tipo "misto", in quanto presenta sia elementi di tipo universalistico che quelli di tipo assicurativo. Questa dualità è dovuta soprattutto al ritardato sviluppo industriale di queste aree e a un dualismo territoriale piuttosto accentuato (Geroldi, 2001). Tra i caratteri che accomunano i sistemi all'interno di questo raggruppamento, di particolare rilevanza appare l'assenza di una rete di protezione minima di base, non di categoria, erogata e gestita a livello di governo centrale. Solo recentemente si è cercato di ovviare a questa anomalia, in alcuni dei paesi in questione, con l'introduzione di schemi di reddito minimo garantito. In generale in tutti i paesi di quest'area il comparto assistenziale appare poco sviluppato, con particolare evidenza per le politiche di sostegno ai carichi familiari.

Notiamo che manca ancora una classificazione dei sistemi di *welfare* dei paesi dell'Europa dell'est. Di fronte a questa modellizzazione si possono tracciare alcune considerazioni. In primo luogo, riguardo ai sistemi di *welfare*, si può notare come la "letteratura" europea sia orientata verso una classificazione basata su diversi livelli di efficienza e di equità (Sapir, 2005). Laddove per *efficienza* si intende un modello con alti incentivi per l'occupazione e con relativi alti livelli di occupazione; mentre col termine *equità* ci si riferisce ad un sistema in cui il "rischio di povertà" è molto basso. Stando a tali classificazioni i **paesi nordici** sarebbero caratterizzati da un alto livello di efficienza ed equità, i **paesi anglosassoni** da un alto livello di efficienza e un basso livello di equità, i **paesi continentali** da un alto livello di equità e un basso livello di efficienza, ed infine i **paesi mediterranei** con un basso livello di efficienza e un basso livello di equità. Dal punto di vista del

“regime”²⁸ del mercato del lavoro, invece, si nota che nei paesi mediterranei e in quelli continentali siamo di fronte ad una elevata protezione contro il rischio di licenziamento ma ad un basso sostegno al reddito nei casi di disoccupazione, mentre nei paesi nordici e in quelli anglosassoni abbiamo elevati livelli di sussidi per la disoccupazione ed efficienti politiche attive di sostegno alla ricerca del lavoro, ma con una minore protezione contro il rischio di licenziamento (Samek Lodovici, 2001)²⁹.

Sul piano pratico la SEO definisce un modello di politica per l'occupazione che implica delle trasformazioni importanti per i modelli di politica esistenti nei paesi dell'UE in questo campo. In particolare con l'avvio del processo di Lussemburgo l'Unione europea ha voluto dare una più netta definizione a quello che dovrebbe prefigurarsi come il “modello di politica per l'occupazione europeo”, modello in grado di recepire e dare forma al complesso di direttive e raccomandazioni elaborate nel quadro della SEO. Rispetto ai modelli presi in considerazione l'UE sembra essere orientata sull'accoglimento di due diversi fronti: su quello della domanda di lavoro promuove il *modello liberale* con una sempre maggiore deregolamentazione del mercato e una riduzione della tassazione; su quello dell'offerta promuove il *modello universalistico* con grande investimento effettuato sugli SPI perché raggiungessero gli standard di efficienza dei paesi nordici con parità di servizi offerti, quali formazione, riqualificazione, pratiche di primo inserimento al lavoro, e le direttive e raccomandazioni rivolte alla promozione delle pari opportunità e alle misure volte a conciliare lavoro e vita familiare.

A fronte di questo panorama eterogeneo resta il problema della convergenza. Di fatto l'Unione europea, attraverso la Strategia europea per l'occupazione e il Processo di Lussemburgo si è posta il problema del coordinamento delle politiche attive del lavoro e dei sistemi di *welfare*, con l'utilizzo del metodo di coordinamento aperto. L'approccio del “coordinamento aperto” è sembrato quello più efficace, sia perché nel frattempo il processo di integrazione europea andava avanzando sempre più velocemente, sia perché la SEO andava ad intervenire (e tuttora interviene) in campi dove la piena sovranità del singolo stato non può essere messa in discussione. E non può certo essere altrimenti, visto che materie quali la riforma del mercato del lavoro e delle politiche sociali devono essere concepite e disegnate sulla base dei sistemi politici, economici e sociali dei singoli stati (Sapir, 2005).

L'allargamento a Est dell'unione aggiunge, ove ce ne fosse bisogno, argomenti ancora più cogenti a sostegno della prospettiva di un intervento dal tocco leggero e il più possibile rispettoso delle differenze nazionali. Si osserva, infatti,

28 Il termine “regime” è qui inteso come “un insieme di regole e pratiche che danno forma ai risultati in termini di occupazione” così come viene assunto nell'ambito della letteratura scientifica sulle politiche del lavoro (Gualmini, 1998; Esping-Andersen, 1999; Samek-Lodovici, 2000; Bovin e Burnay 2000; Bertozzi e Botoli, 2002).

29 Vedi anche cap. 4 del presente volume.

comunemente che i differenziali di sviluppo economico e i dislivelli negli standard di protezione sociale tra i vari paesi, vecchi e nuovi membri dell'unione sono così accentuati (Boeri e Coricelli 2003) da rendere semplicemente impensabile ancor prima che impraticabile, l'idea di perseguire la coesione sociale per tappe forzate, imponendo rigidi vincoli (Giubboni 2004).

Nella relazione congiunta per il 2007 sulla protezione e sull'inclusione sociale³⁰, si afferma che il MAC, così come rivisto nel 2006, consolida la capacità dell'UE di sostenere gli stati membri che cercano una maggior coesione sociale in Europa. Nel documento di revisione³¹ si sottolinea come l'attenzione del MAC continui a concentrarsi, in primo luogo, sulla promozione di un'adeguata formulazione di politiche destinate a conseguire un livello elevato di protezione e di coesione sociale e, in secondo luogo, sul tentativo di garantire una buona interazione con le priorità della Strategia di Lisbona, in tema di crescita e occupazione e con i provvedimenti intesi a colmare il divario di attuazione rilevato con la revisione della Strategia di Lisbona. Il MAC integrato ha come ambiti tematici l'integrazione sociale, le pensioni e l'assistenza sanitaria. Se fino ad ora, l'applicazione all'integrazione sociale e alle pensioni, di tale metodo, ha comportato la definizione di obiettivi comuni con mete condivise e di livello elevato; l'ampliamento di competenza all'assistenza sanitaria e di lunga durata, ha permesso a tali temi di essere considerati, per la prima volta, a pieno titolo un terreno di elaborazione politica.

Indubbiamente la razionalizzazione effettuata dal *Social protection committee* indirizzata a migliorare l'efficacia del MCA e dare maggior rilievo alla sua "immagine", evidenzia quanto i soggetti interessati (Commissione e stati membri) valutino positivamente tale metodo. Essi, di fatto, riconoscono l'impatto positivo sulla formulazione delle politiche e apprezzano il fatto che il metodo dimostri l'appoggio dell'unione ai valori condivisi alla base delle politiche sociali condotte dagli stati membri e garantisca la presenza della dimensione sociale nel processo decisionale dell'UE. Essi, inoltre, auspicano che il metodo dia maggiore visibilità al ruolo positivo, ma spesso nascosto, svolto da valide politiche di protezione sociale e di integrazione, continuando nel frattempo a favorire la modernizzazione delle politiche.

Dal punto di vista della Commissione la domanda che ci si pone non è tanto se il MAC sia utile, quanto piuttosto se esso sia stato e continui ad essere all'altezza delle sfide da affrontare, consapevoli del fatto che sarà necessario qualcosa di più di un semplice cambiamento delle procedure, ovvero un forte e consapevole sostegno politico.

Al momento attuale una schematizzazione della ripartizione di competenze nella gestione delle politiche economiche (Pisani-Ferri e Von Hagen 2002)) nel sistema

³⁰ Bruxelles, 23 febbraio 2007.

³¹ Lavorare insieme, lavorare meglio: un nuovo quadro di protezione sociale e di integrazione nell'Unione europea - COM (2005) 706.

comunitario mostra che dal punto di vista microeconomico la *labour market regulation* avviene ancora completamente a livello nazionale, mentre la *product and capital market regulation* avviene a livello comunitario; dal punto di vista macroeconomico la *fiscal policy* è di competenza nazionale, mentre la *monetary policy* viene gestita a livello comunitario. Questa schematizzazione della ripartizione di competenze nel campo delle politiche economiche nell'Ue, evidenzia quanto la questione circa il potenziale ruolo dell'Europa nel processo di riforma delle politiche del mercato del lavoro e delle politiche di *welfare*, generi tutta una serie di questioni rispetto ai problemi di coordinamento. Sapir arriva a chiedersi se sia il caso di "parlare di coordinamento" delle politiche del mercato del lavoro contestualmente alla riforma del mercato dei beni e capitali a livello europeo e se, per i paesi dell'Eurozona si "possa parlare di coordinamento" in materia di politica macroeconomica.

1.5 Un welfare per lo sviluppo: una sfida ancora aperta. Modelli di politica per l'occupazione a confronto. Il problema della convergenza

1.6 CONCLUSIONI

L'analisi fino a qui condotta ci mostra che, sebbene l'attuazione di politiche occupazionali ben concepite sia fondamentale per stimolare l'occupazione e la produttività, essa di per sé non è sufficiente a favorire la crescita. Per uscire da una fase di crescita economica fiacca e aumentare l'occupazione e la produttività, sono indispensabili politiche macroeconomiche sane e riforme efficaci e dirette a stimolare lo spirito imprenditoriale, la ricerca, l'innovazione e il buon funzionamento dei mercati dei beni e dei servizi.

Come abbiamo avuto modo di vedere l'investimento in capitale umano e nello sviluppo tecnologico sono gli obiettivi centrali della Strategia europea per l'occupazione e della Strategia di Lisbona, obiettivi che mirano ad aumentare la produttività dell'UE nell'ambito dell'economia basata sulla conoscenza. Nella letteratura economica vari modelli collegano il capitale umano alla crescita. L'approccio seguito a livello comunitario³² è quello che vede la crescita direttamente "stimolata" dallo stock di capitale umano, in grado di determinare la capacità di un paese di creare e di assorbire nuove tecnologie perfezionate in altri paesi. Detto in altri termini questo approccio intende spiegare gli scarti nei tassi di crescita tra i vari paesi europei, come scarti negli stock di capitale umano, e quindi come capacità dei paesi di creare e di assorbire nuove tecnologie. Da qui l'importanza centrale che viene a svolgere l'istruzione e la formazione lungo tutto l'arco della vita del lavoratore. Ma se è vero che una manodopera più qualificata è più adatta a creare e ad assorbire nuove tecnologie e quindi a generare progressi tecnologici, è anche vero, però, che in un'economia basata sulle conoscenze, nella quale i progressi tecnologici possono creare uno squilibrio economico, affinché si abbiano ricadute positive sulla crescita è importante non soltanto il livello del capitale umano, o la sua composizione, ma anche la sua capacità di adeguamento. Quest'ultima è fondamentale per una efficace riallocazione delle risorse a seguito di mutamenti nelle condizioni economiche. Quantunque la capacità di adeguamento ai cambiamenti costituisca una delle caratteristiche principali di una forza lavoro bene istruita, è ragionevole ipotizzare che il grado di capacità di adeguamento della forza lavoro sia influenzato dalle forme di organizzazione del lavoro offerte. Di conseguenza gli effetti sulla crescita di una manodopera qualificata possono essere di ampiezza diversa a seconda dell'ambiente lavorativo, che può incoraggiare, o meno, l'uso efficace di tale capacità di adeguamento della manodopera per ottenere progressi tecnologici.

Con il rilancio della Strategia di Lisbona si afferma con forza che nell'ambito di economie in rapida evoluzione è necessario un alto grado di adattabilità. Da una parte si chiede a lavoratori e imprese di dar prova di anticipare, provocare e assorbire i cambiamenti in modo da poter accrescere la flessibilità associata alla sicu-

³² Employment in Europe, 2006.

rezza. Dall'altra si afferma che una maggiore capacità di adeguamento dovrebbe contribuire a far sì che l'evoluzione dei salari resti coerente con la crescita della produttività e che sia in grado di riflettere la situazione del mercato del lavoro.

Come si vede, dunque il binomio flessibilità e sicurezza viene sempre più spesso associato all'andamento dei salari³³. Tralasciando, in questo ambito, di entrare nell'ampio dibattito sviluppatosi in letteratura in merito agli effetti di una politica di moderazione salariale, vogliamo quantomeno sollevare un dubbio: se la crescita dei salari, come afferma la Commissione deve essere "coerente con la crescita della produttività", questo vuol dire che a maggiore produttività corrisponde un'offerta di beni maggiore con un loro conseguente contenimento dei prezzi, a questo corrisponderebbe un aumento del potere di acquisto del salario reale in grado, quindi, di portare l'impresa a considerare una diminuzione del salario stesso, innescando quella che da più parti viene definita come una "spirale virtuosa di crescita". Ammesso che questo processo di causa effetto tra crescita e salari sia realmente così immediato, data la continua recessione dell'Unione Europa proprio sul fronte della crescita, come si spiegano le politiche di contenimento salariale introdotte nell'ultimo decennio?

Molti economisti sostengono (in particolare Dell'Aringa in cap. 2 del presente volume) che il motto di Lisbona *more and better jobs*, non vada tradotto con un semplice "creare nuovi e migliori posti di lavoro", ma con posti di lavoro in grado di alzare il reddito pro capite (*more*) affinché si possa continuare a disporre del modello di *welfare* esistente, e far sì che i miglioramenti occupazionali (*better*) realizzati grazie alla flessibilizzazione dei mercati del lavoro europei, non vadano a scapito della qualità dei posti di lavoro. In realtà, come è stato già detto, occorre puntare sulle politiche macroeconomiche efficaci in grado di contribuire alla creazione di una solida base industriale europea. Ma per disporre di una solida capacità industriale, in grado di sfruttare appieno il proprio potenziale tecnologico, è necessario un approccio integrato e anticipatore basato su di uno sviluppo dei comparti industriali orientato al mercato. Come suggerisce con forza la "nuova Strategia di Lisbona" la sinergie derivanti da un'analisi comune a livello europeo delle sfide che si pongono nel campo della ricerca, della normativa e dei finanziamenti, non sono state sempre pienamente sfruttate. In particolare la competitività industriale può essere favorita grazie all'avvio di grandi iniziative tecnologiche europee, finanziate con fondi provenienti dall'Unione, dagli Stati membri e dall'industria. Il settimo programma quadro sulla ricerca può sostenere questo processo conferendogli un adeguato grado di priorità. L'obiettivo è quello di rimediare alle inefficienze del mercato e promuovere lo sviluppo di servizi e prodotti "concreti" sulla base di tecnologie che non solo risultano fondamentali per il modello di sviluppo sostenibile dell'Europa, ma che potranno contribuire al potenziamento della competitività industriale.

33 Riguardo al dibattito sulla moderazione salariale, in ambito di "dialogo sociale europeo" si veda cap. 3 del presente volume.

FLESSIBILITÀ DEL LAVORO E STRATEGIA EUROPEA PER L'OCCUPAZIONE*

2.1 INTRODUZIONE

In Italia, in questi ultimi dieci anni, la flessibilità del lavoro è aumentata in misura consistente. Lo si osserva nei fatti ancor prima che nelle norme di legge. Sono aumentati i contratti a tempo determinato e sono aumentate, ancor di più, le collaborazioni. Il lavoro temporaneo è entrato prepotentemente nel nostro mercato del lavoro a seguito, soprattutto, delle esigenze espresse dal mondo produttivo, che si è trovato a fronteggiare livelli crescenti di competitività, interna e internazionale. Scopo del presente contributo è di analizzare il ruolo che la Strategia europea per l'occupazione (SEO, d'ora in poi) ha svolto in questo processo di crescita della flessibilità del lavoro nella nostra economia.

Il ben noto "processo di Lussemburgo" inizia nella seconda metà degli anni 90. Questo avviene in coincidenza del lancio dell'altrettanto noto "Pacchetto Treu" in Italia. La prima questione da affrontare è appunto quella di capire che relazione possa essersi instaurata fra queste due iniziative, una comunitaria e una nazionale, avviate più o meno nello stesso periodo di tempo (Biagi, 2000). Successivamente, il processo di Lussemburgo è sfociato nella Strategia di Lisbona, elaborata e lanciata nel 2000. In Italia, di lì a poco, si sarebbe assistito al cambio della coalizione politica al governo del Paese e, in tema di lavoro, alla preparazione del "Libro Bianco" prima e della "Legge Biagi", poi. Anche in questo caso ci si può chiedere se l'evoluzione della nostra legislazione sul lavoro e delle nostre politiche del lavoro, siano state influenzate, e in che modo e in che misura, dalle linee di intervento elaborate dal Consiglio europeo di Lisbona. Nel frattempo il lavoro temporaneo cresceva in Italia e una questione che continua a dividere le forze politiche e gli stessi esperti e studiosi è se questa crescita sia avvenuta nel rispetto dei criteri e dei principi della SEO, così come questa si era venuta evolvendo attraverso le pratiche del "metodo di coordinamento aperto"

* Di Carlo Dell'Aringa - Ordinario di Economia politica presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano.

adottate nel campo del lavoro. Un altro interrogativo dibattuto è quello su quale sarà il futuro della legislazione sul lavoro, premesso che una quota consistente del mondo politico e sindacale è tuttora insoddisfatta dei risultati a tutt'oggi raggiunti e si pone l'obiettivo di riformare ulteriormente l'assetto normativo e istituzionale esistente. L'ultima domanda riguarda un problema che tormenta coloro che della flessibilità vorrebbero sfruttare tutti gli aspetti positivi, in termini di maggiore efficienza e competitività, ma vorrebbero anche meglio distribuire i costi umani e sociali che talvolta (non sempre) la flessibilità può determinare. Ci si interroga, a questo proposito, sulle reali prospettive che ha il nostro Paese di realizzare una equilibrata combinazione di flessibilità (in azienda) e di sicurezza (nel mercato del lavoro). Ci si deve chiedere, infatti, se la *flexicurity* di cui tanto si parla (forse troppo) sia alla portata di un Paese come il nostro, con tutte le carenze che caratterizzano l'apparato amministrativo, oppure se essa sia un semplice ritornello utilizzato per esorcizzare i problemi che non riusciamo a risolvere.

2.2 IL “PROCESSO DI LUSSEMBURGO”

Per molti anni la Commissione europea aveva coltivato l'ambizione di armonizzare gli ordinamenti nazionali in materia di diritto del lavoro. Di fatto veniva privilegiato il modello del diritto del lavoro rigido basato sulla protezione dei lavoratori occupati, senza che questo potesse trovare un raccordo con politiche sociali indirizzate ad avvicinare le condizioni dei lavoratori, occupati e non, nei vari Stati membri. Questo approccio divenne progressivamente poco accettato dai vari sistemi giuridici nazionali i quali, fra l'altro, erano soggetti a spinte molto forti per adattarsi alle nuove condizioni dei mercati del lavoro, progressivamente caratterizzati da fenomeni di disoccupazione e sottoccupazione di massa (Treu, 2001). In quel periodo (gli anni 80) la Commissione aveva proposto l'emanazione di ben 47 direttive, rivolte a realizzare i propri obiettivi nel campo del lavoro. Bisogna aspettare gli anni 90 per vedere la Comunità europea allargare alla politica sociale il perimetro della propria attività, superando l'ambito angusto del diritto del rapporto individuale di lavoro. Gli episodi più importanti che segnano questo passaggio di *mission* sono il protocollo sociale di Maastricht e quindi il Trattato di Amsterdam, fino alla revisione dei trattati al vertice di Nizza. Sul piano degli orientamenti di politica dell'occupazione, va ricordato il Libro Bianco di Delors del 1993 e i successivi sviluppi che portano alla nascita del cosiddetto “processo di Lussemburgo”.

Il merito del Libro Bianco di Delors è stato quello di aver capito come la cosiddetta “globalizzazione dei mercati” rischiava di produrre danni irreparabili, in contesti nazionali caratterizzati da rigide normative tendenti a proteggere i posti di lavoro esistenti. I rischi consistevano sia in una crescente disoccupazione, sia in una pericolosa segmentazione del mercato del lavoro, diviso fra lavoratori occupati protetti e disoccupati esclusi dal mondo del lavoro. Il Libro Bianco di Delors è stato pubblicato a poco tempo di distanza dal “Jobs Study” dell'OCSE (OECD, 1992). Le raccomandazioni contenute nel volume dell'OCSE (sostenute da approfondite e accurate analisi empiriche) erano molto chiare: i Paesi industrializzati avrebbero dovuto rendere più flessibili le norme di legge e dei contratti collettivi nel campo dei rapporti di lavoro e del costo del lavoro, se intendevano affrontare con successo i grandi problemi occupazionali che avevano di fronte.

Il Libro Bianco di Delors accoglie in larga misura l'analisi dell'OCSE, ma propone “ricette” che non si esauriscono semplicemente nell'introduzione di maggiore flessibilità. La flessibilità è sì necessaria per aumentare l'“intensità occupazionale” del processo di crescita, ma occorrono anche altre condizioni: da un lato politiche macroeconomiche che tengano alto lo stesso ritmo di crescita e, dall'altro, politiche sociali e del lavoro che distribuiscano in modo equo, fra la popolazione e i lavoratori, i costi sociali dei necessari processi di aggiustamento dell'apparato produttivo. Si discusse a lungo se il Libro Bianco di Delors proponesse una “terza via” fra le concezioni di stampo liberista cui, in una certa misura, si era ispirato il “Jobs Study” dell'OCSE e il modello di protezione sociale che i

diversi paesi europei (fra cui la Francia con un governo allora socialista) non volevano assolutamente abbandonare, ma anzi potenziare. Di fatto non tutte le indicazioni contenute nel Libro Bianco vennero raccolte nei successivi sviluppi della politica economica e occupazionale elaborati dalla Commissione europea. In particolare non vennero condivise le politiche di rilancio macroeconomico, perché ritenute poco compatibili con l'ortodossia finanziaria. L'invito ad un maggior attivismo sul versante della domanda aggregata venne sostituito quasi dal suo esatto contrario e cioè da politiche restrittive ispirate al Patto di Stabilità.

Si tratta di un vero e proprio rovesciamento di prospettiva (che non sarà, fra l'altro, mai più abbandonato) che pone i fattori "dal lato dell'offerta" - il cui caposaldo è la sostenibilità dei bilanci pubblici - al centro dell'azione politica, nella convinzione che da essi, fondamentalmente, dipende la possibilità di crescita dei paesi europei. E la politica del lavoro segue la stessa sorte. E cioè si ispira al rafforzamento dei fattori che operano, anche in questo caso, sul lato dell'offerta, e cioè sull'investimento nel capitale umano dei lavoratori, come condizione indispensabile per risolvere i problemi della disoccupazione e della segmentazione del mercato del lavoro.

Per questo motivo non si indicano, nel processo di Lussemburgo, quali debbano essere gli obiettivi finali, in termini di crescita dell'occupazione e di contenimento della disoccupazione che occorre perseguire. Si teme, infatti, che operando in questo modo si possa dare l'impressione di anteporre obiettivi di breve termine - da raggiungere con politiche espansive - ad obiettivi di risanamento finanziario. È opinione diffusa che solo questi ultimi danno garanzie sufficienti per realizzare un più sostenuto sviluppo di lungo periodo.

Nel processo di Lussemburgo, che inizia praticamente nel 1997, si utilizzano indicatori di *policy* e obiettivi cosiddetti "intermedi" (e non finali) e di carattere strumentale. Questo risulta particolarmente chiaro da una lettura delle tante "linee guida" indirizzate agli Stati membri, che sono proliferate in questi anni (19 nel 1998, 22 e 21 nei due esercizi successivi, ricondotte a 18 nel 2001, quando vennero raggruppate nei ben noti quattro pilastri, intitolati a occupabilità, imprenditorialità, adattabilità e pari opportunità (Sestito, 2002).

Il *pilastro dell'adattabilità* è quello al quale si intende dedicare maggiore attenzione nel presente lavoro. Questo termine è stato coniato dal "gergo comunitario" proprio per evitare, utilizzando il più ricorrente concetto di flessibilità, di confondere la filosofia della SEO con le tendenze e le simpatie di carattere liberista prevalenti nella letteratura e nelle pratiche politiche che erano seguite per lo più nei Paesi di cultura e tradizione anglosassone. Per quanto l'altro fondamentale pilastro, quello della "occupabilità" venga trattato in altri contributi del presente volume (cap. 1), esso viene richiamato anche in questa sede, se non altro perché, insieme con quello dell'"adattabilità", costituisce un binomio indissolubile dal punto di vista della stessa natura e ispirazione di fondo della SEO. Su questo punto e in particolare sulla difficoltà di realizzare nel nostro Paese un adeguato ed efficiente sistema di *flexicurity* si tornerà nella parte finale del presente

contributo. Per ora preme mettere in luce come, l’evoluzione della “adattabilità” nel mercato del lavoro italiano, sia stata influenzata dalla SEO.

Le “linee guida” sull’adattabilità che si sono succedute nei vari anni, hanno mostrato una certa difficoltà nel trovare un compromesso tra il bisogno di flessibilità espresso dal mondo delle imprese e la volontà di non rinunciare più di tanto ai principi di sicurezza ed eguaglianza propri del modello sociale dei Paesi dell’Europa continentale (in Gran Bretagna la rivoluzione “thatcheriana” era stata già metabolizzata) (Supiot, 2003). I termini del compromesso, così come appaiono in questi documenti, sono cauti, quasi reticenti sui contenuti specifici della flessibilità del lavoro. Essi si concentrano su due filoni principali, entrambi da sviluppare affidando, peraltro, un ruolo fondamentale al dialogo fra le parti sociali. Il primo è quello che prevede la facilitazione di nuovi contratti di lavoro flessibile. A questo proposito si deve dire (anche per capire gli sviluppi successivi della nostra legislazione) che la Comunità ha sempre scelto - in modo chiaro e deciso - la strada consistente nell’arricchimento delle opzioni e del menù dei *contractual arrangements*, piuttosto che quella di rendere più flessibile il contratto di lavoro di tipo permanente. A dire il vero anche questa ultima direzione di marcia è stata indicata ma con poca insistenza e, forse, neppure tanta convinzione. Di fatto si è preferito mettere l’accento sulla necessità di aumentare, al margine, la flessibilità cosiddetta in entrata, piuttosto che ridurre le rigidità “in uscita” (ovvero liberalizzando almeno in parte le norme sui licenziamenti). Le indicazioni della Comunità hanno coinciso con la strada scelta da molti paesi europei, compreso il nostro, e la “flessibilità al margine” ha caratterizzato i processi di riforma della legislazione del lavoro in quasi tutti i paesi europei.

Il secondo filone di intervento indicato nelle *guidelines* della SEO in tema di adattabilità, è stato quello che fa riferimento alla cosiddetta “flessibilità funzionale”, cioè agli istituti e alle pratiche relative alla gestione delle risorse umane all’interno delle singole aziende. Questi istituti e queste pratiche (orari di lavoro, lavoro di gruppo, mobilità interna, ecc.) svolgono il delicato ruolo di facilitare i processi di innovazione e di rendere “adattabile” la forza lavoro occupata, di fronte alle sfide della accresciuta competitività dei mercati. Per la Comunità europea questo tipo di flessibilità la quale, fra l’altro, deve essere sostenuta da forme di partecipazione dei lavoratori all’interno dell’impresa e da relazioni sindacali di carattere non conflittuale, è stata sempre messa al primo posto nelle *guidelines* sull’adattabilità, questo a significare che proprio l’impresa rappresenta il luogo privilegiato per aumentare la *performance* dell’occupazione senza dover effettuare dolorose rinunce sul versante delle garanzie e delle condizioni di vita e di lavoro delle persone occupate. Anzi i due obiettivi, quello della *performance* aziendale e quello della realizzazione di “buone” condizioni di lavoro, possono essere entrambi raggiunti, proprio attraverso un utilizzo ottimale di questa adattabilità funzionale interna all’azienda.

Più spinoso è certamente il tema della “adattabilità” nel mercato del lavoro, in quanto in questo caso è decisamente più difficile evitare di affrontare i problemi

connessi alla flessibilità in entrata e in uscita dei lavoratori dalle aziende. Il compromesso da raggiungere è più difficile e una soluzione può essere individuata cercando di contemperare al massimo le esigenze di flessibilità delle aziende, con quelle di occupabilità (e di conseguente sicurezza "nel mercato") dei lavoratori. È ora il momento di affrontare la questione che più interessa: in che modo e in che misura le vicende italiane sono state influenzate da questi orientamenti della SEO?

2.3 IL “PACCHETTO TREU”

Si è detto che dei quattro pilastri sui quali poggia la SEO (e i conseguenti Piani nazionali), di gran lunga il più discusso è stato quello della “adattabilità”. Un significativo processo di riforma su questo terreno, in Italia, è iniziato a metà degli anni 90, ben prima che fossero state elaborate le prime *guidelines* della SEO. Il processo di Lussemburgo come si è visto ha avuto inizio nel 1997, ma il disegno di legge del governo Dini, che avvia di fatto il processo di riforma, porta una data di gran lunga precedente (disegno di Legge n. 2764 del 26 giugno 1995). Sia quel disegno di legge, sia le successive *guidelines* europee (così come altri interventi di riforma della legislazione in materia di flessibilità, realizzati in altri paesi europei) sono “figli” della riflessione e del dibattito che ha avuto inizio, a livello internazionale, nei primi anni 90. Sono decisivi, in questo dibattito, i due lavori precedentemente citati, vale a dire il “Jobs Study” dell’OCSE e il Libro Bianco di Delors. Un legame causale diretto, quindi, fra le prime *guidelines* della SEO e i contenuti della Legge n. 196 del 1997 (Pacchetto Treu) non c’è proprio. Esiste una comune ispirazione ed un comune intendimento di far fronte alle esigenze espresse dal mondo produttivo e dal mercato del lavoro. Né si può dire che le *guidelines* europee abbiano favorito una trasformazione del contenuto del disegno di legge del 1995, in un contenuto più avanzato nella legge del 1997. Non fu per niente così. Di fatto rispetto alle esigenze di trovare un utile compromesso fra le diverse posizioni espresse dalle parti sociali, alcune importanti aperture del disegno di legge non trovarono accoglienza nel testo della 196. Treu ricorda in modo puntuale alcuni aspetti particolarmente significativi: “(...) Il ricorso al lavoro interinale viene escluso tassativamente per le qualifiche basse nella Legge 196, mentre secondo il disegno di legge del 1995 tale limite è rimosso in via sperimentale per quattro aree geografiche.... Così nel progetto del 1995 si propone di allargare l’ambito delle causali di legge per il ricorso al contratto a termine ... inoltre nel progetto del 1995 il ricorso al contratto a termine libero era previsto in misura differenziata nelle aree di crisi” (Treu, 2001, p. 27).

Nonostante le modifiche imposte al disegno originario, il “Pacchetto Treu” contiene importanti novità, novità che ormai sono ben note, sono state commentate e dibattute a lungo e sono ormai entrate in modo stabile nella nostra legislazione sul lavoro. Viene introdotto il lavoro interinale. Si attenuano le sanzioni relative all’uso irregolare del contratto a termine. Si prevede una incentivazione del lavoro a tempo parziale e una regolazione più flessibile del suo utilizzo. Diventano meno rigide le possibilità di utilizzo e si precisano le incentivazioni per i contratti di apprendistato, tirocinio, per le borse di lavoro e piani di inserimento professionale.

La direzione di marcia è identica (anche escludendo rapporti di influenza diretta) a quella delle *guidelines* della SEO. Ovvero si punta sulla flessibilità in entrata, attraverso l’introduzione di nuovi istituti contrattuali e rendendo più flessibili alcuni rapporti di lavoro “non standard” già esistenti e che si aggiungono al tradizio-

nale e molto più diffuso contratto di lavoro alle dipendenze a tempo indeterminato.

Del tutto aperta rimane la questione della flessibilità in uscita, in particolare la questione dei licenziamenti, sia individuali che collettivi. Di questo problema vi era piena coscienza, anche da parte di coloro che erano stati i principali artefici della “via italiana” alla adattabilità, tutta imperniata sull’aumento della flessibilità al margine. Come spiegava Tiziano Treu (e ancor prima che il “Libro Bianco” di Marco Biagi venisse alla luce): “... La flessibilità di quei rapporti di lavoro “atipici” e la perfetta rigidità dei rapporti di lavoro subordinato a tempo indeterminato, a motivo della normativa sui licenziamenti e del costo del lavoro, sta favorendo un uso anormale dei primi, non per rispondere a bisogni temporanei ed eccezionali delle aziende, ma come sostituzione stabile dei secondi “(Ib., p. 204).

Quello che è stato realizzato, comunque, si è mostrato appena sufficiente per andare incontro alle esigenze delle aziende le quali, giusto in quel periodo, hanno cominciato ad assumere manodopera “atipica” (ma anche “tipica”), come mai era accaduto in passato e ben oltre i livelli che ragionevolmente si potevano prevedere considerati i tassi annuali di crescita della nostra economia, affatto eccezionali. Questi fatti sono stati interpretati come una reazione estremamente positiva del mondo produttivo, non tanto e non solo agli specifici provvedimenti contenuti nella Legge n. 196 del 1997, ma quanto al cambiamento complessivo di orientamento che era stato segnalato da quelle stesse innovazioni legislative. In questo la SEO può aver svolto un ruolo positivo, un ruolo di accompagnamento degli effetti positivi del “Pacchetto Treu”. Le imprese avevano avvertito un cambiamento di clima nel campo della legislazione del lavoro, un cambiamento certamente favorito da effettivi comportamenti del governo e dei sindacati che avevano voluto dimostrare la loro comprensione per i problemi di competitività della nostra economia. Da parte loro, le imprese dimostrarono un atteggiamento più “amichevole” nei confronti delle assunzioni di nuovo personale (più *friendly*, come la Commissione definiva questi comportamenti delle aziende nei confronti dell’utilizzo del fattore lavoro). In questo modo si stava realizzando quanto auspicato da Delors nel suo Libro Bianco e cioè si stava intensificando il contenuto di lavoro del processo di crescita.

Alla crescita occupazionale contribuirono non solo i nuovi contratti flessibili nonché quelli vecchi opportunamente “rivisitati”, ma anche le ormai famose collaborazioni coordinate e continuative. Anche in questo caso l’accelerazione si verificò nel 1996, anno in cui i lavori autonomi, ma coordinati, ricevettero un inquadramento previdenziale attraverso l’introduzione di una contribuzione del 10%, poi alzata al 13%. La crescita di questi lavori non avvenne attraverso una ulteriore “flessibilizzazione” del corrispondente rapporto di lavoro. Paradossalmente l’esplosione delle co.co.co. avviene proprio quando queste diventano “più” e non “meno” costose per le aziende utilizzatrici. Il paradosso è forse solo apparente. Il provvedimento, che le avvicinò al lavoro subordinato, nei confronti del quale le co.co.co. rimasero comunque sempre molto più convenienti dal punto di vista

economico, ebbe l'effetto di convincere le imprese che, una volta pagato il contributo previdenziale, si sarebbe ridotto di molto, fino a scomparire del tutto, il divieto di utilizzare questo contratto di lavoro al di fuori delle specifiche circostanze previste dalla legge. Di fatto se ne fece un utilizzo improprio. L'uso massiccio delle collaborazioni non si spiega, comunque, solo per il minor costo del lavoro. Come le altre figure di lavoro flessibile, esse hanno rappresentato una risposta significativa e in definitiva utile alle esigenze organizzative delle imprese.

2.4 IL RILANCIO DELLA SEO A LISBONA E I RIPENSAMENTI ITALIANI SULLA FLESSIBILITÀ

Nella seconda metà degli anni 90, quasi tutti i paesi europei sono caratterizzati da un sensibile miglioramento delle condizioni generali dei rispettivi mercati del lavoro. L'occupazione cresce e la disoccupazione si riduce. Questo avviene grazie, oltre che alla ripresa economica di quegli anni, anche alle riforme delle legislazioni sul lavoro messe in atto. Riforme che, come si è detto, consistono prevalentemente in un aumento della flessibilità al margine. In diversi Paesi l'amento dell'occupazione si verifica attraverso la crescita dei lavori di carattere temporaneo (o atipico, non-standard, *contingent*, ecc.) il che viene spesso interpretato come un relativo peggioramento delle condizioni generali del mercato del lavoro. L'aumento della flessibilità viene poi accompagnato da moderazione salariale da parte delle organizzazioni sindacali, il che contribuisce a facilitare lo sviluppo della occupazione (OECD, 2004; EU, vari anni; Kok, 2003). È in questo contesto che il processo di Lussemburgo subisce una svolta. L'occasione è fornita dal Consiglio europeo di Lisbona del 2000. Gli esperti di problemi del lavoro del governo portoghese, insieme con le strutture della Commissione, elaborano i documenti che forniranno la base teorica della Strategia di Lisbona. Il motto che, in sintesi, esprime la filosofia di questa nuova strategia è l'ormai famoso *more and better jobs*, dove l'accento è su entrambe le qualificazioni dei posti di lavoro che i paesi europei devono creare. "More" perché l'Europa deve alzare il reddito pro capite se vuole disporre delle risorse necessarie per mantenere il modello esistente di *welfare*. "Better" perché i miglioramenti occupazionali realizzati grazie alla flessibilità introdotte, non devono andare a scapito della qualità dei posti di lavoro. L'innovazione dei processi e dei prodotti e soprattutto l'accumulazione di capitale umano, insieme con adeguati sostegni sul versante del "welfare", sono gli "assi" che la Comunità vuole giocare per alzare la qualità dei "jobs".

Il cambiamento, piuttosto forte si avverte subito nella formulazione degli obiettivi occupazionali indicati a Lisbona. Questi sono proposti agli Stati membri insieme con una riformulazione della SEO: non vengono indicati solo obiettivi di carattere intermedio (ad esempio attraverso indicatori di *performance* dei servizi all'impiego). Si indica, anche senza esplicitarlo chiaramente, l'obiettivo della piena occupazione. E l'indicatore scelto non è il tradizionale tasso di disoccupazione (che persino nella classica analisi economica sta perdendo "appeal"), bensì il tasso di occupazione. In un primo momento si indica l'obiettivo di un tasso medio di occupazione (medio per l'intera Comunità) del 70%, da raggiungere nel 2010. Successivamente questo obiettivo di carattere aggregato viene articolato in obiettivi specifici riferiti alle principali componenti della popolazione attiva (donne e lavoratori anziani).

La sfida della qualità del lavoro si concretizza nell'obiettivo della lotta all'esclusione sociale con il lancio al vertice europeo di Nizza del dicembre del 2000, di

una agenda sociale e l'avvio di un processo per certi versi parallelo a quello definito a Lussemburgo tre anni prima. Si sottolinea di nuovo che l'occupazione è il migliore canale di inclusione sociale, ma sono i "buoni" posti di lavoro quelli che dovrebbero consentire l'inclusione sociale (Sestito, 2002). Dei sistemi di protezione sociale si rivendica la possibile funzione di fattore che potrebbe migliorare lo stesso funzionamento del sistema economico, creando un contesto sociale favorevole all'innovazione e non ostile al cambiamento. Si contesta, in questo modo, l'idea che si tratti semplicemente di un onere finanziario da contenere. Più specificamente, l'Agenda sociale si articola su sei pilastri che presentano forti intersezioni e sovrapposizioni rispetto ai quattro pilastri della precedente versione della SEO. In particolare, in riferimento ai pilastri della occupabilità e della adattabilità definiti a Lussemburgo, i primi due pilastri della Agenda sociale, intitolati ai *more and better jobs* e allo slogan del bilanciamento della flessibilità con la sicurezza (la cosiddetta *flexicurity*), rendono evidente il mutamento di enfasi.

Ancor più evidente è il mutamento di attenzione sul tema della adattabilità che si osserva nella politica del lavoro che si afferma in Italia in questi anni. Con la caduta del primo governo Prodi si sono susseguiti, prima delle nuove elezioni generali, governi di centro-sinistra che non hanno proceduto oltre sulla strada della flessibilità-adattabilità, intrapresa negli anni precedenti. Anche in Italia la riflessione su questi temi, è influenzata dal notevole sviluppo dell'occupazione che si è realizzato in questi anni, sviluppo in buona misura alimentato dalla crescita dei lavori temporanei. La medaglia, come al solito, ha due facce. Da un lato si apprezza lo sviluppo "quantitativo" dell'occupazione, dall'altro si comincia a manifestare qualche perplessità sull'evoluzione di carattere qualitativo dei posti di lavoro creati. Si avverte un clima di "ripensamento" in tema di adattabilità-flessibilità. Possono essere ricordati due importanti episodi, a questo proposito. Il primo riguarda le resistenze alla trasposizione nel nostro ordinamento, della direttiva comunitaria sul contratto a termine (v. cap. 3 del presente volume). Ricordiamo che novità molto importanti su questo istituto erano contenute nel disegno di legge del governo Dini del 1995. Poco più di quattro anni dopo, le riserve sindacali circa la possibilità di introdurre qualche elemento di flessibilità nel contratto a termine, si rafforzano e di esse tiene conto il governo che, di fatto, non prende alcuna seria iniziativa per modificare la legislazione italiana in materia, così come richiesto dalla direttiva comunitaria.

Ma l'esempio forse più importante di questo inizio di "ripensamento" è la modifica del contratto a tempo parziale attuata con il DL n. 61 del 2000 (v. cap. 3 del presente volume). La filosofia generale che traspare dal provvedimento è, per certi versi, come un ritorno al passato, quando il "part-time" veniva considerato un contratto molto "atipico", da accettare sì, ma non certo da incentivare facilitandone l'utilizzo da parte delle aziende. Da un lato vengono ammesse le cosiddette clausole elastiche e le prestazioni supplementari, ma dall'altra vengono incrementate dal governo le garanzie dei lavoratori in modo tale da rendere il part-time poco attraente per le aziende (il lavoratore deve essere preavvisato,

deve esprimere il consenso e un volta accettato il part-time, può ripensarci). L'operatività di questo istituto è demandata alla contrattazione collettiva che può stabilire "tetti" al suo utilizzo in azienda. In attesa della regolamentazione da parte della contrattazione collettiva, la legge impone un tetto del 10% alle ore supplementari e si prevede una maggiorazione salariale di ben il 50% nel caso di sfondamento del tetto.

Questi provvedimenti (o mancanza di provvedimenti) in tema di contratti a termine e di contratti a tempo parziale, rappresentano due esempi non marginali e non casuali. Di fatto riguardano due dei principali settori nei quali il successivo governo di centro-destra deciderà di intervenire, apportando modifiche di una certa rilevanza (v. cap. 3 del presente volume).

Prima di passare a parlare di questo, però, è opportuno ricordare il clima generale che, soprattutto sul versante delle politiche del lavoro e del *welfare*, ha caratterizzato quegli anni che precedettero il cambio di coalizione alla guida del Paese. Alcuni nodi che avevano contraddistinto le politiche di concertazione scaturite dall'accordo del luglio del 1993 sul costo del lavoro, erano venuti al pettine. Il sovraccarico di impegni che contraddistingueva i tavoli di concertazione, aumentava continuamente fino a raggiungere una quasi paralisi di tutto il processo concertativo, il quale non riusciva più a farsi carico e a risolvere i conflitti di interesse e la divergenza delle richieste di interventi politici sollecitati dalle parti sociali. Si deve riconoscere che, soprattutto nelle fasi iniziali, il contributo della concertazione è stato determinante (si pensi solo all'importante risultato ottenuto con la riforma del sistema pensionistico). Ma successivamente, il processo di riforma si è arrestato quasi del tutto. Si è arrestato sul tema importante degli ammortizzatori sociali (che avrebbe dato un contributo sostanzioso in materia di *flexicurity*), nonché sul completamento della riforma del mercato del lavoro, della modernizzazione del sistema di *welfare*, sino ai temi specifici di relazioni sindacali come quello della rappresentatività sindacale e della efficacia generale del sistema di contrattazione collettiva. A queste difficoltà si è aggiunta, infine, anche quella relativa alla riduzione dell'orario di lavoro a 35 ore, che la sinistra radicale invocava sulla scia dell'esempio francese. In sostanza, si andava diffondendo sempre di più l'idea che la concertazione si era inoltrata eccessivamente sul terreno della supponenza politica e che occorresse invece un ridimensionamento e una selezione dei suoi obiettivi (Treu, 2000, p. 70).

2.5 DAL “LIBRO BIANCO” AL PATTO PER L’ITALIA

Con il governo di centro-destra, all’inizio del nuovo decennio, si apre una nuova stagione per la legislazione sul lavoro. L’inizio è particolarmente significativo. Sulla base dell’accordo separato tra CISL, UIL e Confindustria, il governo emana il decreto legislativo n. 368, che liberalizza i contratti a termine, allargando la maglia stretta delle possibili “causali” del contratto. Al posto delle precedenti e specifiche causali, si introduce ora una unica ampia motivazione, secondo la quale i contratti a termine sono ammessi “per ragioni tecniche, produttive, organizzative e sostitutive” e anche “per l’intensificazione della attività lavorativa in determinati periodi dell’anno”. Le “ragioni tecniche” costituiscono il cosiddetto “causalone” sul quale i giuristi aprono un confronto a tutto campo. Sembra di capire che non è tanto importante la disposizione in quanto tale, che sostituisce un sistema basato su delle tipologie specifiche di causali, nell’ambito di una norma a carattere molto generale, quanto l’interpretazione che di questa norma generale si debba dare. E si va da un estremo all’altro (Zoli, 2006). Da chi ne fa una lettura fortemente derogatoria che attribuisce alle parti ampia libertà contrattuale, quasi a prescindere dal carattere temporaneo del rapporto, a chi ne fa una lettura diametralmente opposta, di tipo “garantista”, secondo la quale diventa legittima la stipulazione del contratto a termine solo in presenza di causali connotate dalla effettiva temporaneità delle esigenze economico-produttive adottate. Peraltro, il concetto di temporaneità presenta contorni non facilmente definibili e la sua valutazione potrebbe dare al giudice ambiti di discrezionalità veramente molto ampi. E si può capire, quindi, almeno in una certa misura, come l’incertezza introdotta, induca qualche studioso a ritenere che la nuova disposizione, aumentando il rischio di contenzioso in capo all’azienda, possa persino esercitare un effetto restrittivo sui contratti a termine (Ichino, 2003).

L’intervento del governo di centro-destra sul contratto a termine riveste un ruolo importante per il futuro processo di riforma. Non solo perché segna l’inizio di una fase nuova, ma anche perché tocca un istituto che, di fatto, rappresenta lo snodo più importante nel percorso che va dal contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato fino ai contratti che si collocano fra la subordinazione e l’autonomia (le collaborazioni, in particolare). Si tratta pertanto di una tipologia contrattuale che combina la caratteristica della subordinazione con quella della temporaneità. Su di essa si concentrano spesso proposte di riforma che cercano di trovare qualche compromesso tra le caratteristiche di stabilità e quelle di flessibilità del rapporto di lavoro. In definitiva gli stessi contratti a causa mista entrano in questa tipologia di contratto, sia pure differenziandosi per vari aspetti. Si tratta di materia ad elevata “instabilità”, che non sembra aver trovato una sua definitiva sistemazione. Sono soprattutto la prassi applicativa, da un lato, e l’interpretazione delle norme dall’altro, a presentare grande variabilità. E ciò conduce, dopo ogni riforma, ad una generale insoddisfazione e alla conseguente necessità di apportare nuove revisioni.

Dopo pochi mesi dal DL n. 368, iniziano i lavori della commissione incaricata dal Ministro del Lavoro di redigere un documento di analisi e di proposte di politica e di legislazione sul lavoro. Bastano due o tre mesi per scrivere il ben noto "Libro Bianco". La parte centrale del documento, quella che si riferisce all'analisi e alle modifiche da apportare alla legislazione vigente, è anche quella più articolata, dettagliata ed incisiva. Di fatto si trattava di un testo praticamente già pronto. Esso era, in larga misura, il frutto delle riflessioni che Marco Biagi aveva svolto negli anni precedenti, quando era, prima, consulente (molto ascoltato) sia della Commissione europea che del Ministro del Lavoro Treu e, poi, consulente (molto poco ascoltato) dei successivi Ministri del Lavoro. Le parti rimanenti del Libro Bianco, che trattano delle politiche del lavoro e del sistema di relazioni industriali, vengono sviluppate molto meno. Anche esse comunque si ispirano ad un approccio comune; l'idea è di affiancare ad una legislazione del lavoro più flessibile, una politica del lavoro tesa ad aumentare l'"occupabilità" dei lavoratori e un sistema di relazioni sindacali maggiormente decentrato (e più flessibile).

Il "Libro Bianco" intende ispirarsi alla Strategia europea per l'occupazione, quest'ultima viene, infatti, esplicitamente richiamata nel testo. Uno dei capitoli del Libro porta lo stesso titolo di uno degli *slogans* più utilizzati della SEO, ovvero quello del *more and better jobs*. Il Libro suggerisce di adottare il tanto discusso metodo delle *soft laws*, anche questo strettamente correlato a quel "metodo di coordinamento aperto" che è l'anima stessa della SEO. Sempre sul piano del metodo, il Libro Bianco preannuncia un cambiamento di prospettiva rispetto alle pratiche concertative dei governi precedenti, che vengono indicate come poco efficaci nell'affrontare i problemi ancora insoluti del mercato del lavoro italiano. Si fa quindi riferimento al metodo comunitario del dialogo sociale. Questo cambiamento di prospettiva viene subito interpretato come l'intenzione, da parte del governo di centro-destra di perseguire politiche antisindacali e antipopolari e di dare priorità ai problemi delle aziende, anziché a quelli dei lavoratori. Ne scaturisce un vero e proprio processo al Libro Bianco che sembra basarsi più sulle intenzioni politiche del governo che sugli effettivi contenuti del testo.

La filosofia del Libro Bianco è semplice, per lo meno per la parte che riguarda il capitolo "adattabilità-flessibilità". Occorre aumentare la flessibilità per aumentare l'occupazione e per recuperare al mercato del "lavoro ufficiale" quella consistente componente della popolazione in età lavorativa che era o inattiva o impiegata nell'economia irregolare. L'accresciuta adattabilità-flessibilità avrebbe dovuto svolgere un duplice ruolo: uno strettamente economico e cioè l'aumento dell'occupazione ufficiale (soprattutto per le categorie maggiormente escluse: giovani, donne, anziani) così come richiesto dalla Strategia di Lisbona e l'altro più ispirato a criteri di equità, nella misura in cui la maggiore flessibilità avrebbe permesso di riassorbire il lavoro nero, considerato, a ragione, il vero antagonista della coesione sociale che la SEO voleva realizzare.

Il Libro Bianco venne criticato e anche aspramente perché, si diceva, avrebbe provocato un risultato esattamente contrario all'obiettivo che intendeva persegui-

re. I posti di lavoro flessibili, questa era in sostanza la critica, sarebbero stati un'alternativa non al lavoro nero, bensì ai posti di lavoro "buoni", quelli permanenti, e cioè i contratti a tempo indeterminato. Avrebbero spiazzato questi ultimi senza riuscire a riassorbire il lavoro nero. Il Libro bianco, di fatto, provocò l'effetto, di aumentare ancor più le distanze tra le posizioni di coloro che ritenevano la flessibilità-adattabilità come il nemico dichiarato dei "buoni" posti di lavoro e quelle di coloro che invece la ritenevano come strumento utile per impedire, con soluzioni non certo ottime, ma socialmente accettabili, la creazione della vera precarietà, quella costituita dal lavoro nero e dalla disoccupazione di lunga durata.

Dal momento che non esiste un'unica risposta teorica a questo dilemma (Rodano, 2004), il problema è pur sempre quello di trovare risposte giuste ai problemi esistenti nelle circostanze date. La teoria serve per orientarsi nella difficile scelta (Garbali, 2001). Gli estensori del Libro Bianco ritenevano che qualche dose ulteriore di flessibilità-adattabilità, avrebbe dato qualche beneficio netto al funzionamento del mercato del lavoro italiano. Che la *performance* di questo mercato fosse estremamente modesta, era sotto gli occhi di tutti: rispetto ai target di Lisbona eravamo agli ultimi posti delle classifiche dei paesi europei, che la Commissione regolarmente compilava.

Può darsi che le modalità individuate per aumentare il grado di flessibilità-adattabilità non fossero quelle più appropriate. Col senno di poi, forse, si deve ammettere che alcune soluzioni prospettate nel Libro non fossero particolarmente incisive. Le soluzioni adottate andavano nella direzione di ampliare il numero di tipologie contrattuali, quei *contractual arrangements* che la stessa SEO invitava, nelle sue raccomandazioni, ad aumentare (per arricchire il "menù" di opzioni a disposizioni di lavoratori e di imprese). Di fatto, più che di moltiplicazione di tipologie contrattuali, si proponevano molteplici rimodulazioni di quelli esistenti. In definitiva il Libro Bianco era in linea con la tradizione precedente di riformare "al margine" la legislazione sul lavoro evitando di intervenire radicalmente sul rapporto di lavoro "standard", quello a tempo pieno e indeterminato, ma di prevedere un ricco menù di deroghe a questa stessa tipologia contrattuale. Aumentando le opzioni (e rendendo un poco più flessibili quelle esistenti) si riteneva di aumentare la probabilità che le imprese assumessero un numero maggiore di lavoratori (maggiore di quanto avrebbero altrimenti fatto). Il problema della cosiddetta "flessibilità in uscita" non venne però trascurato completamente. Il Libro Bianco puntò sull'arbitrato come possibile strumento per porre rimedio, sia pur parziale, ai tempi lunghi (biblici!) dei pronunciamenti giurisprudenziali.

Nel Libro Bianco, quindi, non si trova traccia del ben noto problema della "reintegrazione" e della possibile "monetizzazione" della libertà di licenziamento. Si decise di proposito di non includere nel testo, alcun accenno a questo importante aspetto della nostra legislazione, non perché mancasse la consapevolezza che questa, in definitiva, era una delle questioni cruciali da affrontare e che da essa dipendeva, in qualche misura, la possibilità di affrontare il problema della seg-

mentazione del mercato del lavoro italiano. Anzi fra gli economisti inseriti nella commissione che doveva redigere il Libro Bianco (tre su un totale di sei componenti) era piuttosto condivisa l'opinione che una organica riforma della legislazione del lavoro avrebbe dovuto contemplare anche la revisione dell'art. 18 dello Statuto del Lavoro. Fu per effetto di una precisa presa di posizione, ispirata a criteri di opportunità politica, che si decise di tralasciare questo aspetto. Se, come si sosteneva, scopo del Libro Bianco era anche quello di aprire una discussione politica sui suoi contenuti, questi ultimi sembravano già abbastanza impegnativi e innovativi per animare il dibattito, anche senza introdurre la revisione dell'art. 18. Per non inasprire ulteriormente il confronto e un clima che si preannunciava già abbastanza caldo, il tema dell'art. 18 venne cassato. Mi sembra di dover dire che si trattò di una decisione politica saggia. Peccato che durò "lo spazio di un mattino". Bastò un giorno, o poco più, al governo per ribaltarla. E la riforma dell'art. 18 entrò improvvisamente nell'agenda politica. E mi sembra di dover dire che fu una decisione politica sbagliata. Fu un errore ai fini degli sviluppi di una possibile (ancorché incerta e non molto probabile) discussione politica sui contenuti del Libro Bianco. Detto questo, occorre riconoscere che la riforma della legislazione del lavoro proposta da Marco Biagi sarebbe andata incontro, comunque, alle feroci critiche della CGIL. Questo sindacato aveva ormai identificato nell'asse Governo-Confindustria lo snodo politico della revisione della legislazione sul lavoro ed era ormai determinato a contrastare qualsiasi progetto di cambiamento. È altrettanto vero che la proposta di revisione dell'art. 18 inserito nel disegno di legge governativo, esacerbò ulteriormente gli animi, spaccò il sindacato, con CGIL da un lato e CISL e UIL dall'altro e spiazzò tutti coloro che potevano avere qualche interesse a discutere il merito del Libro Bianco. In definitiva, fra l'idea di coloro che ritenevano volutamente provocatoria la prospettiva di una manipolazione dell'art. 18 (Liso, 2006) e la convinzione di coloro che erano (e sono tuttora) dell'idea che lo scontro ideologico era già cominciato prima e che si sarebbe svolto comunque con la stessa virulenza anche senza l'art. 18 (Sacconi, Reboani e Tiraboschi, 2005, ricordano la definizione di "libro limaccioso" affibbiata al Libro Bianco), la verità sta probabilmente nel mezzo. Le responsabilità di aver "ideologizzato" la discussione in merito, penso vadano equamente distribuite. Le provocazioni abbondarono, nascevano quasi spontanee e si fertilizzavano a vicenda. Con estrema facilità. Dal Libro Bianco si passò alla Legge Delega n. 30, al Patto per l'Italia e al decreto legislativo n. 276, in un crescendo di scontri politici e di ulteriori spaccature del fronte sindacale. La CGIL, infatti, non firmò il Patto per l'Italia (che venne firmato, invece, da tutte le altre sigle, sindacali e imprenditoriali che avevano preso parte alla fase di concertazione del precedente governo). In questo susseguirsi di Patti e di interventi legislativi, sparirono progressivamente, le parti che riguardavano il riordino degli incentivi, lo Statuto dei lavori, gli ammortizzatori sociali e la revisione del sistema di contrattazione collettiva. Solo il più recente DL n. 35 del 2005 ha introdotto modifiche, non certo di grande rilievo, dei sussidi di disoccupazione.

Nella "riforma Biagi" è rimasta, quindi, la parte del Libro Bianco a contenuto prettamente giuslavoristico, che fu effettivamente frutto delle riflessioni e del lavoro dell'amico tragicamente scomparso; a questa naturalmente si è aggiunta, quella, molto importante che riguarda la riforma dei servizi all'impiego.

La parte della riforma relativa al tema della flessibilità-adattabilità - quella che interessa sviluppare in questa sede - affronta un insieme complesso e numeroso di istituti contrattuali. Molteplici sono le aree specifiche di intervento e su ciascuna di queste si è già scritto e discusso molto. Esiste ormai una quantità impressionante di commenti e studi relativi ai contenuti del DL n. 276. Ad essi si deve necessariamente rinviare e non è possibile, in questa sede, nemmeno cercare di sintetizzare o fare qualche riassunto ragionato di quanto è stato scritto. Certamente va riconosciuto che le critiche alla "riforma Biagi" superano abbondantemente le valutazioni positive. Un utile criterio di classificazione degli studi condotti su questo argomento, potrebbe riguardare il grado di severità delle critiche effettuate. Si va dall'accusa di "mercificazione del lavoro" alla critica più blanda di aver "provato a rendere più dinamico il mercato del lavoro eliminando alcune incrostazioni...ma aggiungendo altre novità delle quali... non si avvertiva il bisogno" (Del Punta, 2006). Certo non mancarono note di plauso da parte di importanti organismi internazionali (FMI, 2005).

Può, comunque, essere utile in funzione propedeutica rispetto alle conclusioni che si dovrà cercare di trarre alla fine del presente lavoro, illustrare sinteticamente le principali novità della Legge Biagi.

Vengono allentati i vincoli in tema di trasferimento di ramo di azienda e appalto di servizi (De Luca Tamajo, 2005). La liceità dell'appalto viene ricollegata alla sola organizzazione di mezzi da parte dell'appaltatore e si elimina il requisito dell'apporto dei mezzi materiali. Nei cosiddetti appalti interni, inoltre, viene meno il principio della parità di trattamento rispetto ai lavoratori diretti dall'appaltante. Improntata a criteri di maggiore flessibilità è anche la nuova normativa in materia di trasferimento di ramo d'azienda. È ora sufficiente che il ramo ceduto si configuri come "articolazione funzionalmente autonoma" di una attività economica organizzata, mentre si elimina il requisito di difficile prova da parte dell'imprenditore, secondo cui tale autonomia debba preesistere al trasferimento. Si prevede poi esplicitamente che con l'acquirente si possa stipulare un contratto di appalto avente ad oggetto i servizi del ramo di azienda.

Fa parte di questo complesso di novità, anche lo staff leasing, sul quale si concentra l'attenzione di tipo "mediatico". Con questo istituto si vogliono soddisfare esigenze delle imprese che sono simili a quelle per l'appalto, e cioè il bisogno di "esternalizzare" definitivamente un servizio svolto all'interno, coi relativi addetti. Lo staff leasing si configura come una possibile alternativa all'appalto. Aspramente criticato dalla CGIL e da molti studiosi di diritto del lavoro, esso viene considerato come uno strumento a disposizione delle imprese per aggirare la disciplina sui licenziamenti individuali. Anche le novità in tema di appalto e di cessione di ramo di azienda hanno subito pesanti attacchi da parte di un numero ele-

vato di studiosi ed esperti. Anche in questo caso le critiche sono state penetranti ed estese. Una preoccupazione diffusa è che il passaggio dei lavoratori coinvolti nei processi di esternalizzazione, avvenga verso realtà imprenditoriali che applicano condizioni economiche-normative diverse e, probabilmente, peggiori (Zoli, 2006). Da questa preoccupazione, molto diffusa, non tutti fanno discendere la conclusione che occorra, invece, sempre e comunque estendere le regole vigenti nell'impresa appaltante a quelle degli appaltatori (Treu, 2006). Non c'è dubbio, comunque, che su questo punto lo staff leasing offra qualche garanzia in più rispetto all'appalto di servizi.

Importanti novità sono state poi introdotte nel settore dei contratti a causa mista. Venuti meno i contratti di formazione e lavoro, l'apprendistato finisce per essere l'unico contratto specificatamente finalizzato all'inserimento lavorativo dei giovani. Si crea poi un nuovo contratto, di inserimento e di re-inserimento lavorativo, destinato alla fasce deboli del mercato del lavoro, giovani, donne e anziani.

L'apprendistato viene distinto in tre fattispecie. Quella definita "professionalizzante" è la novità della Legge Biagi maggiormente apprezzata non solo dalle imprese, ma anche dai sindacati. L'accoglienza è ottima, da tutti i punti di vista. Peccato che le modalità di implementazione di questo nuovo istituto, siano talmente complesse da dover lamentare, ormai a qualche anno di distanza della sua introduzione, la quasi totale assenza, nelle imprese che sarebbero interessate, di apprendisti di questo tipologia. Alla implementazione dell'istituto devono concorrere Regioni e parti sociali, soprattutto per la definizione degli importati aspetti formativi, ma i ritardi con cui si procede agli accordi sindacali e ai necessari interventi legislativi e amministrativi delle Regioni, hanno di fatto frenato il ricorso a questo istituto che, fra tutti quelli previsti dalla legge di riforma sembra promettere la diffusione maggiore. L'apprendistato professionalizzante rappresenta, in prospettiva, il canale principale di inserimento dei giovani nel mondo del lavoro.

Il contratto di inserimento non sembra, per ora, garantire un successo analogo nonostante la bontà della filosofia di fondo che consiste nell'indirizzare risorse e strumenti di incentivo alle assunzioni delle fasce deboli del mondo del lavoro, che erano state sinora alquanto trascurate dalle politiche attive del lavoro. Una rivisitazione di questo istituto, tesa ad aumentarne l'efficacia è nell'ordine delle cose. Una tipologia contrattuale che è stata sottoposta ad un'importante revisione, nel senso di renderla più flessibile, è costituita dal part-time. La riforma del part-time contenuta nella Legge Biagi, insieme con la riforma del contratto a tempo determinato effettuata con il DL del 2001, hanno rappresentato, per il governo di centro-destra la risposta alla politica "passiva" (o di contro-riforma?) dei governi di centro-sinistra successivi a quello che lanciò il "Pacchetto Treu". Nel caso del part-time, le norme del DL n. 276 rappresentano la risposta al D.Lgs. n. 61 del 2001, di cui si è parlato in precedenza. Con le nuove norme si accrescono le possibilità di ricorso al lavoro supplementare e alle clausole elastiche, cioè alla possibilità per l'impresa di mutare nel tempo la distribuzione delle ore di lavoro. Con

riguardo a queste clausole, la legge prevede la possibilità di un'intesa tra singolo lavoratore e la singola impresa (in caso di assenza di specifiche previsioni da parte della contrattazione collettiva). Aver così ridotto il filtro dell'azione collettiva, rappresenta certamente un rafforzamento della posizione dell'impresa, nel suo rapporto contrattuale con il lavoratore. Di fatto si tratta di un forte aumento della flessibilità: la probabilità da parte dell'impresa di ottenere dai lavoratori l'assenso per rendere "elastico" il part-time viene, in questo modo, aumentata considerevolmente. La norma rende, infatti, il lavoro a tempo parziale più "attraente" per le imprese e la domanda di lavoro a part-time viene conseguentemente stimolata verso l'alto. La SEO ha sempre raccomandato un utilizzo maggiore di tale istituto contrattuale, al fine di migliorare l'incontro fra domanda ed offerta di lavoro. In generale, comunque, quando nei documenti e nelle raccomandazioni di Bruxelles si parla di *attractiveness* del part-time ci si riferisce essenzialmente alle condizioni di offerta piuttosto che a quelle di domanda. La SEO si preoccupa, cioè, più della necessità di rendere il part-time attraente per i lavoratori che non per le aziende. Ciò vale soprattutto per la componente femminile della forza lavoro che potrebbe trovare (anche) in questa forma contrattuale uno strumento per conciliare il lavoro con gli impegni di altra natura. Ora è evidente che orari di lavoro molto "elastici" a favore delle esigenze delle imprese, rendono questa conciliazione più complicata. Se lo sviluppo del part-time, necessario per aumentare i tassi di occupazione, dipenda più dal miglioramento delle condizioni sul lato della domanda oppure da quelle dell'offerta, non è questione teorica, bensì empirica (Samek Lodovici, Semenza, 2005). In definitiva dipende dalle condizioni del mercato del lavoro, che fra l'altro sono enormemente differenziate sul territorio nazionale. Certamente quella delle "Legge Biagi" è una norma che il governo di centro-destra ha voluto fermamente (anche, come si è detto, per marcare un cambiamento di "regime" in tema di flessibilità, rispetto ai governi precedenti) e che il sindacato (tutto il sindacato) non ha affatto apprezzato. E non è escluso che il sindacato attenda l'occasione propizia per reinserire il filtro dell'azione collettiva a protezione della "parte debole" del rapporto di lavoro. A commento di questa vicenda vi è da dire che, da un lato, la "parte debole", ovvero il lavoratore, non è sempre "debole" e riesce talvolta a farsi valere meglio da solo, senza la protezione dell'azione collettiva. Dall'altro lato la componente effettivamente debole del part-time esiste, è consistente ed in aumento. Lo dimostrano i dati ISTAT che segnalano una percentuale elevata e crescente dei lavoratori a tempo parziale. In definitiva, la domanda di lavoro a tempo parziale è in forte crescita; l'occupazione aumenta, ma la componente "volontaria" dell'offerta di questa tipologia di lavoro si riduce. Nel nostro Paese, a differenza di altri (come l'Olanda ad esempio), il part-time sembra costituire una condizione subita più che scelta dai lavoratori. Questo è per lo meno ciò che risulta dalle indagini dell'EUROSTAT.

Infine la "Legge Biagi" va ricordata per le trasformazioni delle collaborazioni coordinate e continuative in collaborazioni a progetto. L'intenzione era quella

(giusta e condivisa) di combattere l'abuso, da parte delle aziende, di questa forma di lavoro parasubordinato. Le successive regolazioni delle collaborazioni a progetto, effettuate anche con circolari ministeriali tese a definire il concetto di "progetto" in modo sempre più flessibile, hanno tolto parecchio alla carica dirompente e riformatrice del nuovo istituto. Dai primi dati sembra che le collaborazioni siano un po' diminuite. Pochi sono stati i passaggi di lavoratori dalle collaborazioni ai rapporti di lavoro alle dipendenze. Il problema della parasubordinazione, quindi, rimane più o meno nella stessa misura e con le stesse caratteristiche che aveva prima della "Legge Biagi". Un miglioramento si è verificato, ma il dilemma subordinazione-autonomia, tanto dibattuto dagli esperti di diritto, rimane ancora lì in attesa di un più decisivo intervento (o serie di interventi).

Tralasciando, per mancanza di spazio, altri aspetti interessanti della "Legge Biagi" in materia di flessibilità-adattabilità (ad esempio: la certificazione, il lavoro a chiamata, ripartito, ecc.), in conclusione si può dire che essa, pur avendo avuto una accoglienza pessima fra gli studiosi della materia, ha pur tuttavia mantenuto vivo un dibattito che, dopo il "Pacchetto Treu", aveva preso una direzione rivolta al passato piuttosto che al futuro. Il dibattito è ancora in corso e si ritornerà, brevemente, in sede di conclusione, su alcuni dei punti affrontati.

2.6 DI QUANTO È AUMENTATA LA FLESSIBILITÀ?

La risposta alla domanda, richiede innanzitutto di sapere: di quale flessibilità si parla? Di quella che traspare dalle norme, oppure di quella effettiva, misurata dai numeri relativi alle varie tipologie di lavori attivati, che sono poi l'espressione concreta di quelle norme? Si possono considerare entrambe le espressioni di flessibilità, quella che fa riferimento al diritto e quella che fa riferimento ai fatti. Cominciamo dai numeri. La tabella 1, tratta dal recente lavoro di A. Accornero (Accornero, 2006, p. 46), riassume bene i numeri più importanti, che interessano in questa sede.

Anno	Temporanei	%
1993	1.461	9,9
1994	1.511	10,4
1995	1.564	10,9
1996	1.547	10,8
1997	1.610	11,1
1998	1.697	11,6
1999	1.834	12,3
2000	1.931	12,7
2001	1.917	12,4
2002	1.946	12,3
2003	1.970	12,3
2004	1.909	11,8
2005	2.026	12,3

Tabella 1
Occupati dipendenti con impiego temporaneo e quota sul totale (Istat)

Fonte: A. Accornero, *San Precario lavora per noi*, Rizzoli, 2006

Le due colonne riportano la consistenza, in valori assoluti e in valori percentuali, dei lavoratori dipendenti temporanei, cioè dei lavoratori a termine che si contrappongono a quelli a tempo indeterminato. L'occupazione temporanea è aumentata in misura notevole nei 12 anni considerati ed è aumentata soprattutto (almeno in termini percentuali) nella seconda metà degli anni 90, proprio in concomitanza con il lancio della SEO a livello europeo e del "Pacchetto Treu" in Italia. In seguito lavori temporanei e lavori permanenti sono aumentati più o meno, di pari passo, con qualche variazione in più o in meno da un anno all'altro. Certamente il "credito d'imposta" a favore delle assunzioni a tempo indeterminato, introdotto agli inizi del nuovo decennio, ha contribuito non poco alla stabilizzazione della percentuale dei lavoratori temporanei sul totale dei lavoratori alle dipendenze. I valori assunti da questa percentuale in questi ultimi anni, sono

2.6 Di quanto è aumentata la flessibilità?

molto vicini alla media europea. Vi è da dire che all'appello della tavola 1, mancano quei lavoratori autonomi parasubordinati che di fatto possono, al nostro scopo, essere avvicinati ai lavoratori dipendenti temporanei. L'ISTAT ha fornito una stima di questo stock di lavoratori para-subordinati (e, al contempo anche "para-autonomi"). Se si aggiungono ai dati della tavola 1, anche questi lavoratori, si ottiene una percentuale vicina al 14%. Si tratta di una percentuale che, anche guardando alla esperienza degli altri Paesi, non dovrebbe lanciare particolari allarmi sociali. Importante è che non aumenti ulteriormente. Che qualche ulteriore aumento possa presentarsi in futuro non si può escludere, soprattutto se si guarda al progressivo peggioramento della situazione che risulta dai dati sulle transizioni, cioè sui passaggi dei lavoratori temporanei ad un lavoro permanente. La percentuale di queste transizioni, nel corso di un anno, è recentemente diminuita (CNEL, 2006). E questo fenomeno può anche avere riflessi negativi sullo stock di lavori temporanei, che potrebbe tendere verso un ulteriore rialzo (Banca d'Italia, 2006). Si tratta di vedere, nel prossimo futuro, se questi effetti si verificheranno e di che consistenza saranno (ISFOL, 2006).

Per quanto riguarda i numeri più specifici delle forme di flessibilità introdotte dalla "Legge Biagi", i risultati, per ora, sono veramente modesti. Soprattutto se si considerano le principali tipologie contrattuali introdotte e quelle rivisitate dal DL n. 276, vale a dire: i contratti di lavoro ripartito, a chiamata, di apprendistato professionalizzante e di staff leasing, i numeri sono veramente piccoli (CNEL, 2005). I motivi di questi scarsi risultati, sono più d'uno. Tiraboschi sottolineando il carattere sperimentale della Legge, ritiene che la valutazione dei suoi effetti è fondamentale, perché è solo "dalla prova dei fatti" che si potrà dire se la riforma ha avuto successo o meno (Tiraboschi, 2006). Il problema è che non è passato abbastanza tempo per fare una seria valutazione. La materia, sostiene l'autore, era complessa, ha avuto bisogno di essere rivisitata a più riprese e soprattutto, ha dovuto subire l'ostracismo di molte Regioni e di parte del sindacato. Il clima sociale generale, si sostiene, non era affatto favorevole per indurre le aziende ad utilizzare tranquillamente i nuovi istituti. Se si dà tempo alla "Legge Biagi" di dispiegare i suoi effetti, i risultati, - si sostiene - non mancheranno.

Non vi è dubbio che vi sia del vero in questa posizione. Tra l'altro proprio la decisione di voler tradurre in un'unica legge e in un colpo solo tutta l'eredità del pensiero di Marco Biagi, invece di seguire un approccio più graduale, si è rivelata anche un limite intrinseco della riforma. La materia era abbondante e molto complessa, l'ambiente era in buona misura ostile, si chiedeva ampia collaborazione alle Regioni e alle parti sociali. Era quasi "scritto" che i risultati mancassero o tardassero molto.

C'è anche del vero nelle altre interpretazioni avanzate sui mancati risultati della riforma. Secondo una di queste, le imprese italiane non sanno che farsene di un numero così elevato e di un menù così ricco di diverse tipologie contrattuali. Questa posizione trova una "sponda" nei risultati, per certi versi clamorosi, di un'indagine condotta dalla Confindustria preso un gruppo di imprese associate

(Confindustria, 2006). Da questi si evince che le imprese manifestano scarso o nullo interesse per contratti del tipo “a chiamata”, “ripartito” e “staff leasing”. Solo il contratto di inserimento gode di qualche interesse (comunque molto limitato). Il giudizio negativo proviene da imprese medie e grandi, le quali, almeno in linea di principio, dovrebbero essere quelle maggiormente in grado di apprezzare una maggiore varietà di *contractual arrangements*. A maggior ragione le imprese piccole dovrebbero essere ancora meno interessate. È stato calcolato che la gran parte delle assunzioni nelle micro imprese avvengono con la modalità di un lavoratore alla volta. Imprese che assumono un lavoratore ogni tanto - si sostiene - rischiano di perdersi nei meandri delle disposizioni normative se la varietà dei contratti da attivare è troppo elevata. Per loro sarebbe più semplice avere a disposizione pochi e collaudati istituti contrattuali.

Il problema, evidentemente, a questo punto (siamo all’inizio del 2007) è di capire se ai nuovi e riformati istituti contrattuali della “Legge Biagi” verrà concesso il tempo di produrre eventuali e ulteriori effetti. Giusto per capire quale interpretazione sia da considerarsi quella giusta.

2.7 LE PROSPETTIVE IN ITALIA E LA NUOVA STRATEGIA DI LISBONA

Un esercizio utile, ma non facile, è cercare di individuare le traiettorie che la recente storia italiana della legislazione sulla flessibilità/adattabilità ha tracciato in questi anni. Occorrerebbe, in definitiva, individuare le tendenze di fondo e cercare di capire attraverso qualche formula di estrapolazione di questo *trend*, cosa ci aspetta in futuro. La recente riformulazione della Strategia di Lisbona, inoltre, può giocare un ruolo importante, in questo contesto, ed influenzare le decisioni che le autorità pubbliche e le parti sociali assumeranno (Consiglio europeo, 2005).

Dal “Pacchetto Treu” alla “Legge Biagi” cosa è rimasto di incompiuto? Qual è l’agenda degli interventi ulteriori da mettere in campo? Un’espressione quasi “magica” spesso utilizzata per evocare il rimedio definitivo dei nostri problemi è: Statuto dei lavori. Finora non è stato citato in questa sede e non si vuole affrontare, adesso, questo problema. Non vi è dubbio, però, che l’idea dello Statuto dei lavori ha rappresentato l’idea (l’utopia, si potrebbe dire) di riferimento del processo di riforma di questi ultimi dieci anni (Biagi, 2003). Vi sono ancora numerosi studiosi, fra cui gli stessi Treu e Tiraboschi, che vedono in questo continuum di diritti-garanzie-flessibilità in cui si articolerebbe questo Statuto, la soluzione definitiva dell’ormai logoro dibattito sulle differenze tra subordinazione e autonomia e su come avvicinare la fattispecie del diritto del lavoro classico (la subordinazione) a quelle figure di lavoratori quasi autonomi, che sempre di più sembrano rispondere alle esigenze delle imprese in questa fase storica post-fordista. Vi è certo il problema, non indifferente di quali contenuti dare a questo nuovo Statuto, di quali indicatori di autonomia - subordinazione scegliere al fine di articolare questo *continuum*, di come graduare diritti-garanzie-flessibilità, di come gettare un ponte e di come avvicinare la regolazione delle tipologie contrattuali che stanno agli estremi e quindi di come affrontare lo spinosissimo problema di come regolare di nuovo il contratto di lavoro a tempo indeterminato.

I tentativi finora effettuati per addentrarsi su questo terreno molto scivoloso non hanno portato a risultati apprezzabili: la materia è certamente complicata e al contempo le condizioni di contesto non sono molto favorevoli: le lotte ideologiche di questi ultimi anni hanno lasciato sul terreno molte macerie (e purtroppo, anche di peggio). Ci si chiede se rilanciare il processo di riforma con una idea così ambiziosa come lo Statuto dei lavori possa portare al successo sperato. L’intenzione che solo in questo modo si possa porre rimedio ai gravi danni che la legislazione sul lavoro di questi ultimi 40 anni ha prodotto, in termini di segmentazione del mercato del lavoro, è del tutto condivisibile. Ma, come si sa “il meglio è nemico del bene” e solo l’idea di avventurarsi in un progetto che vorrebbe rivoluzionare la legislazione esistente dovrebbe indurre, nelle attuali circostanze, ad usare massicce dosi di cautela. Se si dovesse, invece, procedere lungo una strada un po’ meno importante, ma anche meno accidentata, una

serie di aggiustamenti al margine si renderebbero necessari, sia per rendere più efficace la legislazione esistente, sia per favorire quel clima di collaborazione fra le parti sociali che è condizione indispensabile per puntare poi a traguardi più ambiziosi.

Lasciando al loro destino alcuni istituti che, francamente, potrebbero essere difesi ma più per ragioni di principio che di reale necessità (lavoro “ripartito”, “a chiamata”), credo che vadano seriamente considerate le richieste del sindacato (la componente più moderata e dialogante) tendenti da un lato a attribuire di nuovo alla disciplina collettiva la regolazione dell’utilizzo del part-time e dall’altro a introdurre qualche correzione nella complessa materia delle “esternalizzazioni” (appalti, cessione di ramo d’azienda). Il che non implica necessariamente abolire lo staff leasing; anzi, come si è detto, l’individuazione di una complementarietà virtuosa fra questa tipologia contrattuale e l’appalto di servizio è possibile e questa potenzialità va probabilmente sfruttata meglio (Santini,2006). Correzioni di tutta questa materia che siano ispirate alla filosofia secondo cui tutte le operazioni di *outsourcing* sono per definizione finalizzate a ridurre i diritti e le garanzie dei lavoratori, vanno assolutamente rigettate. Come osserva giustamente Accornero: “l’impresa reagisce agli shock - come dicono gli economisti - dandosi dimensioni minori e una struttura piatta, integrandosi in modo da produrre soltanto quel che conviene e da comprare tutto il resto, trasferendo all’esterno rami d’azienda o segmenti di produzione, de-localizzando impianti all’estero e importando mano d’opera straniera. (...) Tutto ciò si riflette sul lavoro: da un lato lo diffonde, lo disperde, lo disarticola, lo de-sincronizza, dall’altro lo differenzia, lo personalizza, lo automatizza, lo responsabilizza. In altre parole, l’“individualizzazione” riguarda non soltanto il consumatore ma anche il lavoratore, che spesso è produttore-consumatore”. E ancora più avanti: “il post-fordismo ha reso flessibile il lavoro, che ieri era rigido come voleva il fordismo” (Accornero, 2006, pp. 162,163).

Urgentissima, poi, è la piena attuazione della nuova normativa in materia di apprendistato. Diventa imprescindibile da un lato realizzare al più presto i contratti collettivi di lavoro e dall’altro completare la legislazione regionale sulla formazione e sui profili professionali.

Il contratto di inserimento, nel nuovo quadro che si va delineando con la presenza di un apprendistato completamente funzionante, dovrebbe essere esclusivamente dedicato al reinserimento al lavoro delle persone che perdono il lavoro in età avanzata, in appoggio ad una politica di *active ageing* che, purtroppo, nel nostro Paese è tuttora molto carente.

Il problema del lavoro para-subordinato (in attesa dell’eventuale Statuto dei lavori) va affrontato aggredendo le ragioni che incentivano l’abuso di questa tipologia contrattuale che consiste nel mascherare come collaborazioni, situazioni di subordinazione a tempo indeterminato. E queste ragioni consistono essenzialmente in un’aliquota ridotta e una eccessiva flessibilità nell’articolazione del pacchetto retributivo rispetto a ferie, mensilità aggiuntive, ecc. Rimuovere queste

ragioni significa far venire meno le forti convenienze che rendono questo rapporto di lavoro praticato in modo non conforme alle disposizioni di legge (Damiano, Treu, 2004). La Legge Finanziaria per il 2007, aumentando i contributi e prevedendo un minimo di garanzie assicurative per le collaborazioni a carico delle aziende utilizzatrici, si muove in questa direzione.

Una parola, infine, sul contratto a termine. Vi è chi lo vorrebbe di nuovo irrigidire (Fammoni, 2006) e condizionare di nuovo l'apposizione del termine a quel complesso di precise causali che erano in vigore prima della riforma fatta dal governo di centro-destra. Il timore è sempre lo stesso e cioè che facilitare i lavori temporanei inneschi una fuga dai lavori stabili. È un timore eccessivo: il contratto a termine rappresenta uno snodo importante, che si colloca a cavallo fra i contratti a tempo indeterminato da un lato e i contratti parasubordinati, dall'altro. Quindi se è vero che una maggiore flessibilità del contratto a termine può "svuotare" una parte dello "stock" del lavoro permanente, esso, d'altra parte, può anche svolgere il ruolo, importante, di drenare parte delle collaborazioni "fasulle", trasformandole appunto in contratti di lavoro subordinato, sia pure a termine. Va valutato attentamente se gli effetti positivi, su questo secondo fronte, non siano tali da - più che - compensare gli effetti negativi, sul primo (cioè quello della sostituzione di contratti permanenti). Per far prevalere gli effetti positivi, basterebbe, oltre a rendere più flessibile e facilmente utilizzabile il contratto a termine, renderlo anche più costoso per le aziende (come lo è il contratto interinale) e dare mandato alla contrattazione collettiva di porre (come di fatto in parte sta già facendo) dei "tetti" quantitativi al suo utilizzo. Una soluzione simile a quella prevista dal disegno di legge del governo Dini del 1995 sarebbe ottima da questo punto di vista. Una causale di carattere generale (anche più chiara e di più agevole interpretazione dell'attuale "causalone"!) darebbe maggiore trasparenza ed efficacia al contratto a termine. Si sa, peraltro, che le causali specifiche erano caratterizzate da un elevato grado di evasione da parte delle aziende. Una elevata percentuale di imprese non nasconde (come risulta dalle indagini sul campo condotte su questo tema) di utilizzare l'istituto del contratto a termine come il surrogato di un lungo "periodo di prova". E non è escluso che anche i lavoratori approfittino dei contratti a termine per "provare" l'impresa (Boeri, Garibaldi, 2006). Questo fenomeno non succede solo in Italia. Anche in Francia, dove esiste una tipologia di contratto a termine simile al nostro, si dà per scontato, nelle indagini condotte su questo tema, che esso serve anche come periodo di prova (Cerc, 2005). E allora perché non fare chiarezza in modo definitivo su questo punto? Vi sarebbero indubbi guadagni sul fronte dell'efficienza economica e del buon funzionamento del mercato del lavoro.

Tutto quanto detto, sarà in linea con la nuova Strategia di Lisbona? L'aggettivo "nuova" viene qui utilizzato per definire il cambiamento significativo che l'Unione europea ha voluto effettuare in questo campo di intervento (v. cap. 1). Senza entrare in particolari che andrebbero oltre lo scopo del presente lavoro, i cambiamenti non riguardano tanto i contenuti della Strategia: gli obiettivi dei tassi di

occupazione - anche se molto difficili da raggiungere - non sono formalmente cambiati, così come non sono cambiati gli strumenti che vengono indicati per raggiungere questi obiettivi (come ad esempio la ben nota *flexicurity*). Sono però cambiate, di fatto, le priorità (Ravelli, 2006) e questo è successo a causa della cattiva *performance* che i Paesi membri hanno manifestato in tema di produttività. I paesi europei, su questo terreno, hanno realizzato risultati molto peggiori di quelli raggiunti dagli Stati Uniti. E senza crescita adeguata della produttività, non solo si perdono posizioni nella competizione internazionale e nel commercio mondiale, ma non si può nemmeno sperare di creare molti “buoni” posti di lavoro, caratterizzati da salari reali elevati e da migliori condizioni di lavoro. La stessa tenuta dei sistemi di *welfare* viene messa a rischio. Di qui l'imperativo (e la priorità) di puntare sulla ripresa della produttività e dell'efficienza dei sistemi produttivi. E, infatti, le nuove *guidelines* della SEO puntano di più che in passato sulla innovazione, sulla ricerca, e sulla concorrenza nei mercati dei servizi. La politica dell'occupazione rimane sempre importante, ma ora ci si rende conto che i *better jobs* non possono arrivare se non dopo aver alzato il *trend* di crescita della produttività. La caduta di questo *trend* ha interessato quasi tutti i Paesi dell'area comunitaria e in particolare il nostro che ha visto un peggioramento molto forte del tasso di crescita di questa strategica variabile economica. Si è tentato di attribuire questa caduta alla stessa crescita della flessibilità (e della moderazione salariale) di questi ultimi dieci anni. Si tratta di un'analisi fuorviante di quanto è successo nel nostro sistema economico in questi ultimi anni. La moderazione salariale, determinando una riduzione del costo unitario del lavoro, determina *ceteris paribus* e a parità delle dotazioni degli altri fattori produttivi, un aumento della domanda di lavoro al margine, da cui consegue un aumento dell'occupazione. Questo aumento coinvolge lavoratori ed imprese che, a causa della loro bassa produttività ed efficienza, non sarebbero stati “attivati” con costi del lavoro più elevati. Ed è inevitabile che, in queste condizioni, si verifichi una diminuzione della produttività media del lavoro dell'intero sistema economico, così come è comprensibile che le indagini statistiche rilevino una produttività più bassa dei lavoratori che, al margine, sono stati assunti. Ma questo effetto che è dovuto al cambiamento della composizione dell'occupazione (che, tecnicamente, è dovuto allo spostamento della funzione di offerta nell'equilibrio del sistema), ha ben poco a che fare con il processo dinamico di accumulazione e di innovazione da cui dipende, in ultima analisi, la crescita della produttività. Questo processo può essere favorevolmente influenzato da ben altri interventi di politica economica (si pensi alle politiche industriali e delle infrastrutture), che non dalla riduzione della flessibilità del lavoro. Che si tratti di due fenomeni diversi (la composizione dell'occupazione e la crescita della produttività) è un fatto dimostrato dalla esperienza di quei Paesi in cui la crescita dell'occupazione, facilitato da una elevata flessibilità, si è accompagnato a forti aumenti della produttività del lavoro (gli USA negli ultimi 15 anni). Anzi si può persino affermare qualche cosa di più di questo e cioè che la flessibilità-adattabilità del lavoro può svolgere un ruolo

positivo non solo nel processo di avvicinamento della piena occupazione, ma anche nel processo di crescita dell'economia, nella misura in cui può facilitare quei processi di trasformazione dell'apparato produttivo che si rendono necessari per affrontare la duplice sfida che ci viene indicata proprio dalla Strategia di Lisbona e cioè quella di contrastare gli effetti negativi dell'invecchiamento della popolazione e quella di essere protagonisti in mercati sempre più globali e competitivi.

Certamente la flessibilità non deve trasformarsi in precarietà, come ci insegna la stessa SEO. Per quanto non tutti i lavori temporanei si trasformano in lavori precari (cioè in lavori caratterizzati da insicurezza, insoddisfazione e da "trappole" di vario tipo), non vi è dubbio che un lavoro temporaneo ha maggiore probabilità - rispetto ad un lavoro permanente - di trasformarsi in un lavoro di bassa qualità o, peggio, in condizioni di disoccupazione. Ma la cura di questi problemi non sta nell'abolire la flessibilità o di ridurla in modo tale da bloccare le assunzioni da parte delle imprese e di favorire la diffusione del lavoro nero. La flessibilità va regolata certamente e grande spazio va riconosciuto alle parti sociali per trovare il giusto equilibrio tra flessibilità e garanzie. Il ruolo delle autorità pubbliche è, come ci insegna la SEO, di combattere la precarietà aumentando la "occupabilità" della nostra forza lavoro, attraverso la predisposizione di politiche attive efficaci e incentivando l'accumulazione di capitale umano. Così come si cerca di spiegare in altri capitoli del presente volume (in particolare vedi cap. 1).

capitolo 3

LA RIFORMA DEL DIRITTO DEL LAVORO E DELLE RELAZIONI INDUSTRIALI*

3.1 L'EVOLUZIONE DEL DIALOGO SOCIALE EUROPEO E LA SEO: LA COSTRUZIONE DEL DIALOGO AUTONOMO TRA LE PARTI SOCIALI

Come noto, il “dialogo sociale” europeo è stato avviato nel 1985 con il dialogo bilaterale tra le parti sociali definito a Val Duchesse, su iniziativa dell'allora presidente della Commissione europea Jacques Delors. Il Protocollo di politica sociale del Trattato di Maastricht, poi incorporato nel Trattato di Amsterdam, ha quindi istituzionalizzato la prassi del dialogo sociale europeo, in forma tripartita, a livello macro. Il Trattato della Comunità europea definisce, infatti, un quadro legale per il dialogo sociale, in particolare agli artt. 138-139, nel Capitolo Sociale. Secondo tale quadro, la Commissione europea deve avviare il processo mediante una consultazione obbligatoria delle parti sociali dapprima nella fase di sviluppo di una politica sociale e poi nella fase di proposta vera e propria. Gli attori sociali possono a loro volta iniziare il “dialogo sociale” che può terminare con un accordo. Infine la Commissione deve sottoporre tale accordo al Consiglio europeo che normalmente lo trasforma in una direttiva. Alle procedure di consultazione secondo l'art. 138 del Trattato si è fatto ricorso ben 13 volte nel primo decennio dell'Ue, dal 1993 al 2002, con il risultato di importanti accordi quadro sottoscritti dalle parti sociali e tradotti in direttive europee, tra i quali vanno ricordati per la loro rilevanza: quello del 1996 sui congedi parentali; quello del 1997 sul lavoro part-time; quello del 1999 sul lavoro a tempo determinato.

Il dialogo sociale europeo a livello macro ha poi ricevuto particolare impulso grazie allo sviluppo di alcuni diritti fondamentali previsti nella *Carta dei diritti fondamentali* approvata dal Consiglio europeo a Nizza nel dicembre 2000. Essa contiene, infatti, alcuni articoli di grande importanza per lo sviluppo delle relazioni industriali e della contrattazione collettiva nell'Unione, incorporati successiva-

* Di Mario Emanuele, Isfol - Area Analisi e valutazione delle politiche del lavoro; Serafino Negrelli, straordinario di Sociologia dei processi economici e del lavoro presso l'Università degli Studi di Brescia.

mente nel trattato relativo alla Costituzione europea, attualmente in fase di ratifica da parte degli stati membri. L'art. 12 sulla "*libertà di assemblea e di associazione*" fissa per ogni lavoratore il diritto di libertà di assemblea pacifica e di libertà di associazione ad ogni livello, sulle materie di natura civica, sindacale e politica, con il diritto quindi di formare e iscriversi ai sindacati per proteggere i propri interessi. L'art. 27 sui "*diritti di informazione e di consultazione dei lavoratori nelle imprese*" prevede che ai lavoratori o ai loro rappresentanti debba essere garantito, ai livelli appropriati, il diritto di informazione e di consultazione preventiva nei casi e nelle condizioni stabilite dalla legge comunitaria e dalle leggi e prassi nazionali. L'art. 28 sul "*diritto di azione e di contrattazione collettiva*" stabilisce che i lavoratori e gli imprenditori, o le loro rispettive organizzazioni, abbiano il diritto, nel rispetto della legge comunitaria e delle leggi e prassi nazionali, di negoziare e concludere accordi collettivi ai livelli appropriati e, in caso di conflitto, di intraprendere forme di azione collettiva per tutelare i propri interessi, incluso lo sciopero. Si tratta di diritti che non possono però essere ritenuti sufficienti a creare un vero sistema europeo di relazioni industriali. Sui possibili sviluppi in tal senso, le rispettive posizioni dei rappresentanti istituzionali e delle parti sociali, soprattutto dei sindacati e degli imprenditori, risultano tuttora molto diversificate.

È in tale contesto di dialogo sociale che si è avviata e sviluppata la *Strategia europea per l'occupazione*, divenuta una delle aree più dinamiche della politica comunitaria, in stretto collegamento con le politiche sociali, le relazioni industriali e la contrattazione collettiva. È stata ampiamente sottolineata l'ambiguità della sua incorporazione nel Trattato della comunità europea mediante il Trattato di Amsterdam, ovvero la sua collocazione in un Titolo separato sull'occupazione (artt. 125-130) anziché nel capitolo sociale. Tale titolo istituzionalizza le cosiddette "procedure di Lussemburgo", ovvero il "metodo aperto di coordinamento", così come previsto nell'art. 128. Secondo le indicazioni originarie, il Consiglio e la Commissione sono tenuti a formulare un rapporto annuale congiunto da sottoporre al Consiglio europeo che ne adotta le conclusioni e, dopo aver consultato le altre istituzioni dell'Unione, e operando secondo la regola della maggioranza qualificata, stende le *guidelines* che gli stati membri "dovranno prendere in considerazione nelle loro politiche per l'impiego". Ogni stato membro deve quindi redigere un rapporto annuale, ovvero un Piano di azione nazionale (Pan), sulle "principali misure prese per implementare la sua politica per l'impiego" appunto sulla base delle *guidelines* per l'occupazione. I Pan sono quindi presentati al Consiglio e alla Commissione che preparano una relazione congiunta da sottoporre al Consiglio europeo dell'anno. Il Consiglio, operando secondo la regola della maggioranza qualificata, può infine inviare le raccomandazioni "non vincolanti" ai singoli stati membri.

ETUC, UNICE/UEAPME e CEEP hanno fornito nel marzo 2004 il loro primo rapporto sulle pratiche per i Pan del 2003, nel quale le parti sociali di 14 paesi membri (Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Olanda, Portogallo, Regno Unito, Spagna e Svezia) hanno descritto il

loro coinvolgimento nella preparazione dei Pan e le iniziative principali avviate a livello nazionale, territoriale, di settore e di impresa per contribuire alla implementazione delle linee guida europee.

Secondo tale rapporto, emerge che le parti sociali sono state solitamente consultate nella preparazione dei Pan, seppure con modalità differenti. La cooperazione sembra essere stata maggiore in paesi quali Belgio, Danimarca e Svezia, come risulterebbe dal fatto che i contributi congiunti costituiscono parti integranti dei Pan. Commenti separati delle associazioni imprenditoriali e dei sindacati accompagnano invece i Pan di Italia, Olanda, Portogallo, Regno Unito e Spagna. Le pratiche di coinvolgimento sembrano peraltro essere migliorate in Germania, Grecia e Portogallo. Nella maggior parte dei casi, sembrano comunque essere state di carattere superficiale, data l'assenza di confronto con il governo, come in Austria, la mancanza di discussioni approfondite sui contenuti, come in Danimarca o il tempo insufficiente per le consultazioni, come in Belgio, Finlandia e Olanda³⁴.

Particolarmente intenso è stato il dibattito sulla politica comunitaria e sui problemi del "metodo aperto di coordinamento" rispetto alle relazioni industriali. Il fatto che il dialogo sociale non sia stato integrato istituzionalmente e neppure menzionato nel Titolo sull'occupazione del Trattato tende a sottolineare, secondo alcuni, la collocazione marginale delle parti sociali nella struttura istituzionale della Strategia europea per l'occupazione³⁵. Altri hanno sottolineato come l'eccessiva enfasi posta da tale metodo sulla "attivazione" dei mercati del lavoro nei paesi europei abbia portato a privilegiare l'obiettivo della flessibilità del lavoro con la conseguenza di aumentare i rischi della "trappola della precarietà" anziché offrire dei "ponti" verso il lavoro stabile³⁶. È stato sottolineato, inoltre, che per affermarsi l'Europa richiede di essere oltre che una società "attiva" una società basata soprattutto sulla reale eguaglianza delle "capacità" tra i suoi cittadini, grazie ad un'azione orientata a incrementare le capacità (attualmente diseguali) che le persone hanno nel trasformare le risorse offerte (beni primari, reddito, accesso ai servizi) in risultati concreti che realmente portino a migliorare la loro situazione³⁷.

Le questioni aperte e dibattute ai vari livelli sul dialogo sociale, sui relativi metodi e sul ruolo delle parti sociali sono strettamente collegate con lo sviluppo del

34 European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Industrial Relations Developments in Europe 2004*, p 12.

35 Bercusson B., *Building a System of Industrial Relations at EU level*, Draft Discussion Paper, ETUC Workshop, Brussels, 9 July 2001.

36 European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Flexibility and Working Conditions. The Impact of Flexibility strategies on "conditions of work" and "conditions of employment"* - A qualitative and comparative study in 7 EU Member States, Consolidated Report by A. Goudswaard and M. de Nanteuil, February 2000, www.eurofound.ie.

37 Salais R., Villeneuve R., *Introduction*, in Salais R., Villeneuve R. (ed.s), *Europe and the politics of capabilities*, Cambridge University Press, 2004.

cosiddetto “terzo” stadio di dialogo sociale, avviato con il documento congiunto delle parti sociali al Consiglio europeo di Laeken nel dicembre 2001, che prevede un “dialogo autonomo della parti sociali” a livello europeo³⁸. Nel concreto gli accordi raggiunti dalle parti sociali potranno essere implementati secondo le pratiche e le procedure specifiche delle stesse parti sociali nei paesi membri. Di particolare rilevanza sono le dichiarazioni espresse in quella sede dalle parti sociali: “mentre proseguono i lavori sull’apprendimento continuo e le trattative aperte sul telelavoro, ETUC, UNICE/UEAPME e CEEP stanno riflettendo sul modo migliore di sviluppare un dialogo sociale più autonomo...Consapevoli che lo sviluppo del dialogo sociale europeo presuppone un forte coinvolgimento delle organizzazioni sindacali e imprenditoriali leader a livello nazionale, CEEP, UNICE/UEAPME ed ETUC prenderanno in esame le misure concrete da realizzare per organizzare meglio il dialogo sociale secondo un programma di lavori, definito da un summit sul dialogo sociale. Questo programma di lavoro dovrebbe fondarsi su un ambito di strumenti diversificati (vari tipi di accordi quadro europei, opinioni, raccomandazioni, valutazioni, scambi di esperienze, campagne di sensibilizzazione, dibattiti aperti, ecc.) e comprendere un insieme equilibrato di temi di interesse comune per imprese e lavoratori. La sua implementazione presupporrebbe summit e/o incontri regolari di dialogo sociale”. La parte finale del documento appare particolarmente rilevante per l’impegno congiunto assunto nella prospettiva della politica occupazionale: *“sebbene deciso e implementato in completa autonomia, i partner sociali saranno orientati a rendere il loro programma di lavori un utile contributo alla Strategia europea per l’occupazione e la crescita come pure in preparazione dell’allargamento dell’Unione”* (corsivo nostro).

Tale ricerca di un autonomo dialogo sociale si è manifestata per la prima volta con il “sistema congiunto di azioni per lo sviluppo continuo di competenze e qualificazioni”, presentato dalle parti sociali al Consiglio europeo di Barcellona il 14 marzo 2002. Ad esso hanno fatto seguito, nella stessa direzione, l’accordo sul telelavoro sottoscritto nel luglio 2002, come pure le “dichiarazioni congiunte sulle ristrutturazioni”, che è stata preceduta dalla consultazione dei partner sociali da parte della Commissione nel gennaio 2002 e che è stata quindi considerata oggetto di discussione autonoma.

Il “sistema congiunto di azioni per l’apprendimento continuo” si basa sul riconoscimento che lo sviluppo continuo delle competenze costituisca la risposta indispensabile ai cambiamenti economici e sociali e dipenda da quattro orientamenti prioritari: 1) individuazione e anticipazione delle competenze e qualificazioni richieste ai livelli aziendali, nazionali e/o di settore; 2) riconoscimento e certificazione delle competenze e qualificazioni in grado di rendere trasferibili le profes-

38 Sulla evoluzione del dialogo sociale europeo secondo i tre stadi del dialogo bilaterale, delle direttive e del dialogo sociale autonomo, con le relative opinioni dei rappresentanti sociali e istituzionali, si veda: European Commission, Social Dialogue Summit 20 Years of European Social Dialogue, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Brussels, 29 September 2005 .

sionalità dei lavoratori e di facilitare la loro mobilità occupazionale; 3) informazione, supporto e offerta di orientamento, ad esempio mediante servizi globali nei paesi membri; 4) mobilitazione delle risorse per coinvolgere tutti gli attori (autorità pubbliche, aziende, lavoratori), e non solo le parti sociali, mediante canali innovativi e diversificati.

Tale sistema costituisce il primo esempio di ricorso delle parti sociali ai nuovi strumenti di azione, cioè il “metodo aperto di coordinamento”, secondo le indicazioni dell'*High level Group on Industrial Relations and Change in the European Union*, previsto dalla Social Policy Agenda 2000-05. Nel suo Rapporto finale del 2002, sono presentate, infatti, alcune raccomandazioni che danno particolare significato al ruolo delle parti sociali: importanza della buona *governance* laddove i differenti livelli di dialogo sociale e di relazioni industriali (europeo, nazionale, locale, aziendale) possono lavorare insieme in modo coordinato, ognuno nell'ambito in cui è più efficiente; definizione di una nuova agenda di relazioni industriali fondate su pratiche innovative; miglior uso di una grande varietà di strumenti, scegliendo quello più appropriato al livello; sviluppo da parte degli attori sociali di un nuovo processo adeguato ai temi specifici di relazioni industriali e fondato sul metodo aperto di coordinamento, scambio di esperienze, *benchmarking*, raccomandazioni, opinioni congiunte e negoziazioni; ricorso al dialogo sociale e alla consultazione a livello europeo per promuovere il successo dell'allargamento³⁹.

L'accordo sul telelavoro concluso il 23 maggio 2002 è stato sottoscritto il 16 luglio 2002 da ETUC (insieme con il comitato EUROCADRES/CEC), UNICE/UEAPME e CEEP. È stato negoziato dapprima seguendo la procedura di consultazione delle parti sociali secondo l'art. 138(2) del Trattato, in relazione alla iniziativa della Commissione di “modernizzazione e miglioramento delle relazioni di lavoro”. Le procedure decise successivamente dalle parti sociali per la implementazione dell'accordo sul telelavoro rappresentano una svolta importante del dialogo sociale. Per la prima volta, infatti, i partner sociali hanno deciso di far ricorso alla prima parte dell'art. 139(2), secondo il quale gli accordi conclusi a livello comunitario sono da implementare secondo le “procedure e pratiche specifiche dei sindacati e del management dei paesi membri”, a differenza quindi dei tre precedenti accordi che erano stati implementati mediante le Direttive (vedi sopra).

Anche le “dichiarazioni congiunte sulle ristrutturazioni” hanno preso avvio, nel gennaio 2002, dalla iniziativa di consultazione degli attori sociali da parte della Commissione, prevista dall'art. 138(2) del Trattato, sul tema “anticipare e gestire il cambiamento: un approccio dinamico agli aspetti sociali delle ristrutturazioni delle imprese”. La Commissione intendeva esplorare la possibilità di stabilire

39 European Commission, Report of the High level group on industrial relations and change in the European Union, Directorate-General for Employment and Social Affairs, Luxembourg 2002.

regole europee di pratiche migliori in quattro ambiti: promozione della impiegabilità e della adattabilità, con ristrutturazioni al “più basso costo sociale”; efficacia dell’approccio di regolazione, inclusa la individuazione delle barriere alla ristrutturazione in modi socialmente positivi; responsabilità ai livelli territoriali (misurando gli effetti a livello locale, cooperazione con i *local players*) e ai livelli più bassi (impatti delle ristrutturazioni proposte sui sub-fornitori); procedure di implementazione: coinvolgimento dei lavoratori, compensazioni eque quando le perdite di posti di lavoro non possono essere evitate, *machinery* europea per la prevenzione e soluzione delle controversie. Le risposte delle parti sociali furono differenziate. UNICE condivideva la posizione della Commissione sulla centralità del cambiamento economico e sociale rispetto alla strategia dell’occupazione e della crescita avviata a Lisbona, ma non vedeva la necessità di stabilire nuovi indirizzi europei per le ristrutturazioni, essendo già disponibile un quadro legale a livello comunitario; considerava quindi più appropriato uno scambio di idee sulle buone pratiche. L’ETUC credeva invece che l’azione comunitaria fosse indispensabile alla luce degli episodi sempre più frequenti di ristrutturazione e che quindi si dovesse far avanzare sia il dialogo sociale fra le parti che gli strumenti legislativi. Proponeva quindi il lancio di una discussione approfondita della durata di tre mesi per offrire un contributo al dibattito sulla iniziativa della Commissione di “anticipare il cambiamento”. Questa proposta fu accolta e la discussione venne avviata dal citato “summit sociale” di Barcellona del 14 marzo 2002. Una lettera congiunta delle parti sociali del 5 luglio 2002 richiese quindi alla Commissione di sospendere la seconda fase di consultazione in attesa dei risultati di un seminario organizzato a Knokke, in Belgio, su sei casi di ristrutturazione in grandi imprese presentati congiuntamente da rappresentanti dei lavoratori e aziendali. Successivamente le parti sociali hanno deciso di includere il tema della “anticipazione e gestione del cambiamento” tra gli oggetti previsti dal loro piano congiunto di lavoro pluriennale. Lo sviluppo di questa azione autonoma del dialogo sociale è culminata nel novembre 2002, nella presentazione di un congiunto “Programma di lavoro 2003-2005” al summit del dialogo sociale a Genvai in Belgio.

Questa azione autonoma delle parti sociali è stata peraltro sostenuta dalla Commissione, in particolare con la Comunicazione adottata il 26 giugno 2002 su *Il dialogo sociale europeo, una forza di modernizzazione e cambiamento*, che ha fatto il punto sul dialogo sociale quattro anni dopo la Comunicazione del 1998 che intendeva trasformare la struttura del dialogo sociale. Particolarmente rilevanti sono gli orientamenti principali proposti a sostegno della modernizzazione del dialogo sociale europeo: rafforzamento del ruolo delle parti sociali nella *governance* europea; razionalizzazione della consultazione tripartita; maggior impeto alle negoziazioni e al dialogo sociale; migliore implementazione dei risultati del dialogo sociale; preparazione per l’allargamento; contributo del dialogo sociale alla dimensione esterna. Quest’ultimo capitolo tendeva in particolare a rafforzare l’idea del dialogo sociale quale elemento fondamentale del *modello*

sociale europeo che caratterizza l'Unione nei suoi rapporti con gli altri paesi e sui mercati globali.

Questo impulso al ruolo autonomo dell'azione delle parti sociali a livello europeo si è manifestato in maniera evidente nel corso del 2003, con particolare attenzione alla strategia occupazionale. A marzo, ad esempio, si è svolto il primo formale "summit sociale tripartito" nella storia dell'Unione, durante il quale sono state presentate le azioni intraprese per implementare gli obiettivi sociali e occupazionali e una rassegna dei progressi nella implementazione del loro programma autonomo di lavori. In parte influenzate da questa evoluzione del dialogo sociale, sono risultate particolarmente rilevanti in questo periodo le raccomandazioni relative alle politiche del lavoro, adottate dal Consiglio il 22 luglio 2003, che hanno ri-orientato il loro focus dai tradizionali *four pillars* alle 10 nuove priorità: misure attive e preventive per gli inattivi e i disoccupati; imprenditorialità e *job creation*; orientarsi al cambiamento e promuovere l'adattabilità e la mobilità nel mercato del lavoro; sviluppo del capitale umano e dell'apprendimento continuo; incentivi a restare attivi sul mercato del lavoro, con particolare riguardo ai lavoratori anziani; eguaglianza di genere; integrazione e lotta contro la discriminazione verso i lavoratori svantaggiati; rendere il lavoro remunerativo; eliminare il lavoro non dichiarato; superare le disparità regionali. A dicembre poi, un nuovo "summit sociale tripartito" si è tenuto in occasione dell'incontro del Consiglio europeo per presentare un documento congiunto sui timori relativi per la ridotta *performance* dell'economia e del mercato del lavoro nell'Unione, accogliendo comunque con favore le iniziative recenti nel campo della crescita e dell'occupazione e delineando le azioni future.

Questa autonomia dell'azione sociale degli attori delle relazioni industriali ha riguardato anche le forme di protesta collettiva. Tra quelle più eclatanti, si può citare l'iniziativa promossa il 14 marzo 2003 dalla Federazione Internazionale dei Lavoratori del Trasporto che ha indetto la quarta giornata annuale di sciopero dei lavoratori delle ferrovie, denominata *Safety first*, con la partecipazione in molti paesi dell'Unione, contro la deregolazione del settore e gli effetti negativi sulla sicurezza. Mentre nel novembre 2003, la Federazione europea dei lavoratori del trasporto, provenienti da Francia, Spagna e Italia, ha promosso una protesta congiunta all'esterno del tribunale di Charleroi, in Belgio, contro le pratiche non cooperative di relazioni industriali della compagnia aerea irlandese Ryanair.

L'azione autonoma di dialogo sociale si è quindi sviluppata negli specifici ambiti. Ad esempio, le parti sociali hanno presentato nel 2003 un rapporto congiunto sugli sviluppi delle competenze e delle qualificazioni, secondo quanto previsto dalla struttura di iniziative per l'apprendimento continuo fissata dall'accordo del marzo 2002. Tale rapporto ha indicato una ampia serie di iniziative a livello europeo e nazionale nelle aree definite prioritarie dall'accordo stesso. Nel giugno 2003, le parti sociali si sono quindi accordate su un documento congiunto di valutazione relativa alla gestione del cambiamento e dei suoi effetti sociali, da approvare dai rispettivi governi nazionali.

Nel periodo più recente il dialogo sociale europeo ha riguardato tre aspetti principali, come rilevato anche in un importante Rapporto della European Foundation⁴⁰: l'acquisizione degli obiettivi della cosiddetta "Strategia di Lisbona", che come noto ha quale scopo di rendere l'Unione europea l'economia più dinamica e più *knowledge-based* del mondo entro il 2010; la preparazione dell'*allargamento* ai nuovi paesi; lo sviluppo del dialogo sociale quale strumento fondamentale di miglioramento della *governance* a livello europeo. Riguardo a quest'ultima tendenza deve essere citata l'adozione nell'agosto 2004 della comunicazione sul dialogo sociale dal titolo "Partnership per il cambiamento in un'Europa allargata - Contribuire all'avanzamento del dialogo sociale"⁴¹. Si tratta infatti di una comunicazione che richiama alla cooperazione per il cambiamento, richiesta proprio a metà cammino della Strategia di Lisbona e in relazione all'*allargamento* dell'Unione ai dieci nuovi paesi membri, avvenuto come noto nel maggio 2004. Nella comunicazione viene sottolineata l'importanza della buona qualità delle relazioni industriali a livello nazionale, al fine di adottare quei "testi di nuova generazione" orientati a far rispettare impegni e raccomandazioni che vanno al di là della semplice fissazione degli standard minimi. In essa viene inoltre evidenziata la necessità di migliorare le sinergie tra il dialogo sociale europeo e gli altri livelli di dialogo sociale, nazionale, di settore e di impresa, mediante testi delle parti sociali che siano forieri di capacità autonome e specifiche, di accresciuta consapevolezza, trasparenza e continuità.

L'*allargamento* dell'Unione ai nuovi paesi membri ha impegnato uno spazio importante del dialogo sociale europeo negli ultimi anni. La questione critica più rilevante è stata senza dubbio la difficoltà di individuare gli attori nazionali dei nuovi stati membri con i quali avviare le pratiche di dialogo sociale. Si è trattato di una difficoltà derivante innanzitutto dal fatto che in molti di questi paesi non esistono pratiche di consultazione bilaterale a livello nazionale o settoriale, data l'esistenza di sistemi di relazioni industriali e processi di contrattazione collettiva molto deboli⁴². In molti settori, dal commercio alla sicurezza privata, dalle banche al tessile, dai servizi postali alle pulizie, dalle costruzioni alle ferrovie, ecc. sono stati pertanto organizzati incontri, tavole rotonde, convegni per individuare le rispettive controparti del dialogo sociale.

La Commissione ha organizzato a Lubiana, nel gennaio 2004, una grande conferenza sul dialogo sociale nell'Europa allargata, che ha fatto seguito agli incontri tra le parti sociali sullo stesso tema a Varsavia nel 1999 e a Bratislava nel 2001. Nella conferenza di Lubiana, sono stati coinvolti 250 partecipanti, di cui 180 rap-

40 European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Industrial Relations Developments in Europe 2004*, Carley M (a cura di), Spire Associates, European Communities, Luxembourg 2005.

41 European Commission, *Partnership for change in an enlarged Europe - Enhancing the contribution of European social dialogue*, Commission of the European Communities, COM (2004) 557 final, Brussels 2004.

42 European Commission, *Industrial Relations in Europe 2004*, Brussels 2004, soprattutto cap 1 "Patterns and variations in European industrial relations", Visser J (a cura di).

presentanti delle parti sociali dell'Unione europea e dei paesi candidati, con lo scopo essenziale di far conoscere l'importanza del dialogo sociale quale strumento di politica sociale. I temi di maggior rilevanza sono stati, infatti: il ruolo del dialogo sociale per raggiungere gli obiettivi della Strategia di Lisbona e per conciliare sviluppo economico e progresso sociale; bilanciare in maniera equa il dialogo sociale tripartito e quello bilaterale; rafforzare le organizzazioni dei partner sociali in termini di autonomia, rappresentanza e struttura al fine di migliorare la loro partecipazione al dialogo sociale europeo; allargare i temi oggetto di confronto nei comitati di dialogo sociale per includere gli interessi specifici dei nuovi paesi membri; migliorare le attività di scambio e le iniziative per rafforzare i contatti tra i partner dell'Ue-15 e quelli dei nuovi paesi membri.

Alcuni temi del dialogo sociale sono rimasti nell'ambito delle consultazioni secondo l'articolo 138 del Trattato, come ad esempio quelli relativi alla revisione delle due direttive sui Comitati aziendali europei (vedi sotto) e sull'orario di lavoro. Oggetto di profonda divergenza è stata la proposta di revisione di quest'ultima direttiva, risalente al 1993, secondo una comunicazione del 30 dicembre 2003 su alcuni aspetti di organizzazione dell'orario di lavoro da modificare, seguita da una seconda fase di consultazione delle parti sociali europee, avviata il 19 maggio 2004 dalla Commissione europea. Non essendoci stato l'impegno da parte degli attori sociali nella negoziazione in tale ambito per giungere ad un accordo europeo, la Commissione ha adottato il 22 settembre 2004 una direttiva provvisoria per emendare la precedente direttiva sull'orario di lavoro, su tre aspetti: la definizione dell'orario di lavoro e del lavoro a chiamata, i periodi di riferimento e le specifiche opportunità di *opt-out* rispetto al limite massimo delle 48 ore settimanali. Nel dicembre 2005 il Consiglio europeo per gli affari sociali ha confermato l'esistenza di forti controversie su tale proposta di revisione. Sulla ipotesi di *opt-out*, che sembra costituire come noto il punto di maggior discussione, le posizioni in contrasto sarebbero due: i paesi favorevoli a soluzioni singole di *opting out*, sulla base della libertà di scelta dei lavoratori, come il Regno Unito; i paesi contrari a tali opzioni in nome della tutela della sicurezza dei lavoratori, quali Francia e Svezia. Sotto la presidenza del Regno Unito, è stato quindi predisposto un documento di compromesso, secondo il quale il ricorso alla azione di *opting out* può essere relativo ad un limite massimo di 65 ore settimanali, per un periodo di riferimento di tre mesi. Anche su questo testo però non è stato possibile raggiungere un accordo politico, nonostante lo "spirito positivo" che ha caratterizzato la discussione e i "significativi progressi" rispetto ai possibili elementi di consenso. Il problema principale resta, infatti, quello derivante essenzialmente "dalle differenze nelle realtà dei mercati del lavoro nei paesi membri e dalla complessità delle nuove situazioni". Restano pertanto temi aperti l'opportunità di singole forme di *opting out* e la questione del limite massimo dell'orario settimanale di lavoro calcolato per contratto o per lavoratore⁴³.

43 EIRO, Agreement on working time Directive eludes December social Council, www.eiro.eurofound.eu.int/print/2005/12/feature/eu0512205f.html.

Accanto a queste iniziative di revisione delle direttive vanno anche ricordate quelle di razionalizzazione relative ai temi oggetto di dialogo sociale a livello macro, come la posizione comune emersa nell'aprile 2004 per riassumere in un solo strumento le sette direttive esistenti nell'ambito della *parità tra uomini e donne nel lavoro*. Va ricordato, infatti, che per quanto riguarda questo tema, erano già state adottate due direttive in base all'articolo 13 del Trattato, sviluppate dalla Commissione a partire dal 25 novembre 1999, con l'obiettivo di approvare una nuova proposta di revisione della direttiva del 1976 sulle pari opportunità per includere anche la protezione rispetto alle molestie sessuali. La prima direttiva del 29 giugno 2000 prevede il diritto di parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalle origini razziali ed etniche. La seconda direttiva del 27 novembre 2000 riguarda la parità di trattamento nelle condizioni di impiego e di lavoro. Il 7 giugno 2000 è stata proposta una direttiva, sempre con l'obiettivo di correggere e rivedere quella del 1976, sulla realizzazione del principio di eguale trattamento tra uomini e donne negli ambiti dell'impiego, della formazione professionale, delle carriere e delle condizioni di lavoro. La Commissione si è mossa in questo senso anche per una maggior certezza legale e in risposta agli orientamenti della Corte di giustizia europea degli ultimi vent'anni.

Tra gli esiti negativi del dialogo sociale va senza dubbio considerato il fallimento delle trattative negoziali delle parti sociali sul lavoro interinale, a partire soprattutto dal 2001. La Commissione ha presentato nel marzo 2002 una proposta di Direttiva per fissare il principio generale di non discriminazione per i lavoratori interinali, che dovrebbero godere delle stesse condizioni di lavoro garantite al lavoratore "comparabile", ovvero al lavoratore dipendente dell'azienda utilizzatrice che svolge il medesimo tipo di mansione. Tale proposta è stata in seguito modificata nel novembre 2002, sostituendo la nozione di lavoratore comparabile con quelle condizioni di lavoro che "almeno sarebbero state applicate se il lavoratore fosse stato reclutato direttamente dall'azienda utilizzatrice per lo stesso tipo di mansione".

Nell'ultimo periodo gli sviluppi del dialogo sociale europeo e della Strategia europea per l'occupazione sono stati soprattutto influenzati, e lo saranno ancor più nel prossimo futuro, dalla presentazione da parte della Convenzione europea, nel luglio 2003, della bozza di Costituzione della Unione europea, soprattutto per le molte implicazioni che ha per la possibile evoluzione della politica sociale e occupazionale. Come noto, dopo alterne vicende per la sua approvazione, la bocciatura da parte delle consultazioni francese e olandese ha aperto scenari di grande incertezza.

3.2 GLI OBIETTIVI E LA PRATICA DEL DIALOGO SOCIALE E DELLE RELAZIONI INDUSTRIALI PER LA SEO

3.2.1 Le relazioni industriali e il dialogo sociale a livello settoriale, intersettoriale e sovra-nazionale: verso nuove forme di coordinamento negoziale europeo

Il dialogo sociale autonomo sta diventando una pratica importante per la Strategia europea per l'occupazione, almeno in alcuni ambiti e settori, con particolare influenza sugli stessi sistemi nazionali di relazioni industriali. Questa influenza appare in maniera evidente ad esempio nel caso dell'accordo sul telelavoro che è stato il primo ad essere implementato in maniera autonoma a livello nazionale dalle rappresentanze imprenditoriali e sindacali secondo l'art. 139 del Trattato. Si tratta di un evento che ha creato anche nuove attese per tali pratiche innovative anche in altri ambiti e settori. Come afferma appunto il primo Rapporto congiunto sulla implementazione dell'accordo, presentato l'11 ottobre 2006 a Bruxelles: "il Rapporto dimostra che i partner sociali possono non solo negoziare e concludere un accordo, ma possono anche contribuire direttamente alla sua implementazione". Il *follow-up* a livello nazionale, di settore e di impresa, segnala pertanto una significativa funzione svolta dal dialogo sociale nell'avviare pratiche innovative di relazioni industriali e nel contribuire a forme di regolazione e concertazione sociale anche a livello decentrato. Secondo il Rapporto, quasi tutti i 25 paesi membri (ad eccezione solo di Cipro, Repubblica Slovacca, Estonia e Lituania), oltre all'Islanda e alla Norvegia, hanno implementato l'accordo. Ciò è avvenuto secondo le specifiche tradizioni nazionali, ovvero mediante accordi collettivi nazionali o di settore in Francia, Italia, Lussemburgo, Grecia, Danimarca e Svezia; adottando codici di condotta nel Regno Unito e in Irlanda; per via legislativa nella Repubblica Ceca e in Ungheria. Si tratta di un processo non solo innovativo per le relazioni industriali ma particolarmente rilevante anche per la politica occupazionale poiché, come ha sottolineato il Commissario Vladimir Spidla, "promuovere il telelavoro costituisce un passo importante per la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro", oltre che per l'approccio della *flexicurity*. Se si stima che solo il 6% degli occupati europei svolge telelavoro per almeno il 10% del suo orario di lavoro (soprattutto, come è noto, nel settore delle telecomunicazioni), si stima anche che ben due terzi delle persone in età di lavoro sarebbero disponibili a farlo⁴⁴.

Il caso dell'accordo sul telelavoro, pur nelle cautele d'obbligo per un evento di portata circoscritta, è solo l'ultimo di una serie di cambiamenti innovativi nelle relazioni industriali europee che si possono collegare in maniera diretta o indiretta alla influenza della nuova pratica di dialogo sociale autonomo. Si tratta peraltro di un innesco di influenze reciproche come dimostra anche il più recente sum-

44 "Turning European social dialogue into national action - workers and employers implement telework agreement", Employment, Social Affairs and Equal Opportunities - News, www.ec.europa.eu.

mit di Lathi in Finlandia, il 20 ottobre 2006, con l'invito rivolto dalla Commissione alle parti sociali per una partecipazione attiva al dibattito sulla *flexicurity*, ovvero a trovare insieme i modi per combinare le politiche attive di mercato del lavoro, le forme contrattuali flessibili, la formazione continua e la protezione sociale. Come ha affermato in quella occasione il presidente Barroso, "La rinnovata *European strategy for Jobs and Growth* ha quale obiettivo quello di migliorare la capacità delle imprese e dei lavoratori ad anticipare e governare il cambiamento, rispetto al quale la *flexicurity* gioca un ruolo importante. Non si può migliorare l'adattabilità senza accrescere la flessibilità. Ma la creazione di una nuova sicurezza occupazionale, fondata sulla partnership e sulla formazione continua, deve essere parte di questo approccio"⁴⁵. Sono linee strategiche ribadite anche dal Commissario Spidla: "essi (gli attori delle relazioni industriali) sono collocati nella posizione ideale per individuare nuovi modi di lavorare. Molte delle soluzioni collegate al miglioramento della flessibilità e della sicurezza del posto di lavoro risiedono a livello di settore o di impresa e dipendono largamente dalla cooperazione tra le due parti sociali...Il confronto non sarà facile, ma far affidamento sui partner sociali è indispensabile. Il loro contributo congiunto sulla questione della *flexicurity* sarebbe un grande passo verso la richiesta dell'Europa per maggiori e migliori posti di lavoro"⁴⁶.

È probabile che l'evoluzione del dialogo sociale europeo, con la citata tendenza innovativa di quello autonomo, insieme alle crescenti aspettative per una sua estensione, abbia influenzato e accelerato i processi di relazioni industriali di settore e sovra-nazionale a livello europeo, con riflessi anche su quelli nazionali.

Per quanto riguarda il primo ambito, si può sottolineare ad esempio il fatto che il 20 settembre 2006 la Commissione abbia salutato il lancio del 33° comitato di *dialogo sociale di settore*, quello relativo a 3 milioni di lavoratori della sanità, che può condurre ad accordi collettivi a livello comunitario. In questo caso, le parti sociali si sono impegnate a promuovere la qualità dei servizi ospedalieri fondata sui valori di responsabilità sociale e sulle misure di invecchiamento attivo. Nel primo programma per il biennio 2006-07 si prevede di prendere in particolare considerazione gli ambiti del reclutamento e della selezione del personale nel settore, il profilo anagrafico dei lavoratori, le nuove professionalità richieste.

La struttura del dialogo sociale a livello settoriale è stata riorganizzata, in base alla comunicazione della Commissione europea *Adapting and promoting the social dialogue at Community level*, del 20 maggio 1998 e dalla relativa decisione di stabilire e organizzare gli specifici comitati. Tali comitati sono stati costituiti in quei settori nei quali le parti sociali hanno presentato una richiesta congiunta di partecipazione al dialogo sociale, accettata in quanto sono stati rispettati certi criteri di rappresentatività delle rispettive organizzazioni degli impren-

45 "EU call on social partnersto join the flexicurity debate", Employment, Social Affairs and Equal Opportunities - News, www.ec.europa.eu.

46 *Ibidem*.

ditori e dei sindacati. Già alla fine del 1999 risultava che 23 nuovi comitati di dialogo sociale a livello settoriale erano stati costituiti o erano in via di costituzione. Di essi, 9 erano già in precedenza dei comitati congiunti, 11 erano incontri informali di lavoro e 3 del tutto nuovi. Lo sviluppo è avvenuto quindi soprattutto nei primi anni che hanno fatto seguito alla comunicazione, e alla fine del 2002 ben 27 erano i settori rappresentati in tali comitati. In alcuni casi significativi essi hanno sviluppato una intensa attività, ricorrendo ad un'ampia varietà di strumenti: accordo europeo sulla formazione professionale (agricoltura); dichiarazione congiunta sull'apprendimento continuo (credito); preparazione di un manuale ergonomico (pulizie); linee guida a sostegno dei lavoratori anziani (commercio); guida alle pratiche migliori per il coordinamento delle azioni sull'ambiente di lavoro (costruzioni); documento congiunto alla conferenza sulle implicazioni sociali delle ristrutturazioni nel settore elettrico nei paesi candidati e sul telelavoro (elettrici); posizione congiunta sulla proposta di Direttiva sui danni ambientali e l'emissione dei gas (miniere); preparazione di un codice etico (sicurezza privata); preparazione delle trattative negoziali per definire una licenza europea per i macchinisti e le condizioni di lavoro del personale nei servizi di trasporto internazionale (ferrovie); preparazione di un codice di condotta sulla responsabilità sociale dell'impresa (zucchero); prima valutazione della implementazione dell'accordo sul telelavoro del febbraio 2001 (telecomunicazioni). Si può notare come queste iniziative di dialogo sociale settoriale contengano pratiche innovative importanti: oltre al ricorso ad una varietà considerevole di strumenti, vi sono le clausole di monitoraggio, ad esempio quelle relative ai codici di condotta oppure i controlli continui e dettagliati previsti per l'accordo sul telelavoro nelle telecomunicazioni o ancora quelle fissate dall'accordo sulla formazione professionale in agricoltura.

Nel giugno 2002 la Comunicazione della Commissione su "Il dialogo sociale europeo, una forza di cambiamento e innovazione" contiene alcuni principi tesi ad incoraggiare particolarmente il dialogo sociale a livello settoriale e ad orientare le parti sociali verso una maggior intensità negoziale. La Commissione in tale documento manifesta l'intenzione di perseguire una politica di sviluppo di nuovi comitati laddove le condizioni lo consentano, cioè in presenza di attori solidi e rappresentativi a livello europeo con la capacità di negoziare accordi e con la volontà di avviare un dialogo sociale strutturato, soprattutto in settori sufficientemente ampi. Tende quindi a rafforzare le azioni di necessario raggruppamento e cooperazione tra settori. Vuole inoltre orientare le attività dei comitati di dialogo sociale settoriale esclusivamente al dialogo e alla negoziazione, escludendo pertanto le attività di informazione e consultazione che possono essere svolte nelle sedi multi-settoriali, ad eccezione di specifiche attività di consultazione settoriale. Viene dato, infine, sostegno prioritario ai comitati i cui lavori diano origine a risultati concreti in termini di contributo alla implementazione e controllo delle strategie di Lisbona. Viene evidenziato in particolare il ruolo del *liason forum* (che prevede più incontri all'anno su invito della Commissione), quale sede privilegia-

ta per le attività di informazione e consultazione di tutte le parti sociali sia settoriali che multi-settoriali.

Anche nel caso del dialogo sociale a livello settoriale, si assiste quindi a partire dal 2002 ad una svolta verso una maggior autonomia del dialogo tra le parti, ovvero verso una maggiore iniziativa autonoma dei comitati, sviluppata non più semplicemente in risposta seppur congiunta alle iniziative lanciate dalla Commissione. Il fatto che sempre più i comitati tendano ad impegnarsi reciprocamente con il ricorso agli strumenti di coinvolgimento ritenuti più adeguati e alle clausole di monitoraggio costituiscono gli indicatori più evidenti di tali funzioni e ruoli più autonomi. Si tratta di un'azione autonoma di dialogo sociale proseguita negli anni, in altri settori importanti. Il dialogo sociale settoriale è stato arricchito, infatti, da nuovi ingressi quali quelli delle costruzioni navali, del settore chimico, del governo regionale e locale, degli audiovisivi, della siderurgia e altri nel tempo fino appunto al più recente trentatreesimo nel settore ospedaliero, portando a oltre la metà dell'economia dell'Unione europea la copertura del dialogo sociale garantita da un Comitato di settore specifico⁴⁷.

Tra gli effetti di questa intensa attività di dialogo sociale settoriale si può indicare senza dubbio la sua integrazione con e il relativo rafforzamento del dialogo sociale a livello intersettoriale, come si può ricavare sulla base di un recente Rapporto della Fondazione europea⁴⁸:

- *Formazione.* L'impegno a livello intersettoriale per implementare l'accordo di azione, sottoscritto nel marzo 2002 da ETUC, UNICE/UEAPME e CEEP, per lo sviluppo continuo di competenze e qualificazione del lavoro costituisce il primo testo ad essere oggetto di implementazione mediante il "metodo aperto di coordinamento", monitorandone annualmente i progressi. Dopo tre anni doveva esserne valutato l'impatto con il possibile effetto di aggiornamento delle vecchie priorità. Un gruppo specifico nominato dalle parti sociali doveva presentare il rapporto di valutazione nel 2006. Un rapporto sul secondo anno ha sottolineato il maggior orientamento verso lo sviluppo delle competenze ai vari livelli. Il dialogo sociale a livello settoriale ha riguardato il tema della formazione continua interessando la maggior parte dei Comitati di dialogo sociale settoriali (CDSS).
- *Relazioni di lavoro.* Oggetto principale è stato quello del telelavoro, quale sviluppo della adozione dell'accordo quadro del 16 luglio 2002, sottoscritto da ETUC, UNICE e CEEP, nel cui preambolo si afferma che tale accordo contribuisce a preparare la transizione verso l'economia e la società della conoscenza, secondo la Strategia di Lisbona. Come si è visto, è stato redatto in tal

47 Per una rassegna complessiva e aggiornata dei comitati di settore del dialogo sociale vedi: European Commission, Recent Developments in the European Sectoral Social Dialogue, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Luxembourg 2006.

48 European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Industrial Relations Developments in Europe 2004.

senso il primo rapporto congiunto sulla implementazione. A livello di settori, i rappresentanti comunitari delle parti sociali nei settori del governo locale e regionale hanno adottato nel gennaio 2004 un documento di sostegno all'accordo intersettoriale sul telelavoro.

- **Ristrutturazioni industriali.** Per anticiparne gli effetti è stato sviluppato l'importante programma di lavoro congiunto 2003-2005. Pur caratterizzandosi tale azione per un maggior orientamento verso le dimensioni territoriale e delle imprese minori, non sembrano essere stati fatti grandi passi avanti dopo l'accordo-documento del giugno 2003 su *Orientations for reference in managing change and its social consequences*. Neppure a livello di settore si sono avuti nuovi accordi o documenti sulle ristrutturazioni.
- **Responsabilità sociale dell'impresa.** Dal forum sulla RSI dell'ottobre 2002, con il coinvolgimento dei partner sociali a livello intersettoriale, è stato prodotto un rapporto nel giugno 2004, contenente nove raccomandazioni di "reciproco sostegno" indirizzate alle istituzioni comunitarie, alle autorità pubbliche, alle imprese e ai loro *stakeholders*. Va segnalata anche la pubblicazione di una Comunicazione, da parte della Commissione, per fare il punto sul grado di implementazione e sugli ulteriori sviluppi della strategia di RSI. A livello settoriale, sembra essersi manifestato un crescente interesse almeno tra i partner sociali in alcuni settori, quali in particolare commercio, elettricità, industria zuccheriera, credito, poste, ecc.
- **Invecchiamento attivo.** La Commissione ha adottato nel marzo 2004 una Comunicazione dal titolo *Increasing the employment of older workers and delaying the exit age from the labour market*, per sollecitare i paesi membri a sviluppare politiche attive del lavoro per gli anziani, secondo la Strategia europea per l'occupazione (SEO) e nel rispetto della coesione sociale. Va peraltro ricordato che il programma di lavoro congiunto 2003-2005 dei partner sociali a livello intersettoriale aveva previsto l'organizzazione di un seminario per discutere ed esplorare le possibili azioni congiunte di invecchiamento attivo. A livello settoriale, anche il tema dei lavoratori anziani ha cominciato ad attirare l'attenzione degli attori sociali, come è avvenuto ad esempio in maniera organica nel settore elettrico.
- **Qualità dell'impiego e dei servizi.** Tendenze significative si sono manifestate nella promozione della qualità del lavoro in particolare in alcuni settori. I rappresentanti delle parti sociali del settore pulizie hanno sottoscritto una serie di raccomandazioni comuni al fine di migliorare le condizioni di lavoro e la professionalità nel settore. Iniziative analoghe si sono avute nel settore della sicurezza privata e anche in quello delle telecomunicazioni. In quest'ultimo, ad esempio, sono state sottoscritte nel giugno 2004 alcune linee guida per i call center.
- **Salute e sicurezza.** I partner sociali hanno adottato un accordo a livello intersettoriale sullo stress da lavoro. A livello di settore va segnalata l'importanza del caso delle costruzioni. Nel 2004, gli attori di rappresentanza sindacale e

imprenditoriale di tale settore hanno, infatti, partecipato ad una “settimana congiunta sulle costruzioni” organizzata dalla Agenzia europea per la salute e la sicurezza sul lavoro, alla fine della quale hanno sottoscritto una dichiarazione comune di impegno per l’obiettivo di “zero incidenti”.

Tra le pratiche più innovative di relazioni industriali collegate al dialogo sociale europeo sviluppato a livello macro un posto di rilievo assumono senza dubbio i tentativi di *coordinare la contrattazione collettiva a livello sovra-nazionale*, ovvero tentare di limitare per quanto possibile fenomeni inflazionistici, di dumping sociale e di opportunismo. Esse, infatti, precedono e in qualche misura tendono ad anticipare/governare gli effetti sulle relazioni industriali dell’euro, la cui adozione in undici paesi è avvenuta il 2 maggio 1998, ma la cui circolazione effettiva ha avuto inizio con il primo gennaio 2002. Sono da segnalare in particolare alcuni documenti e raccomandazioni delle organizzazioni europee dei sindacati. In tal senso era ad esempio orientato l’accordo di politica sindacale comune nel settore pubblico, sottoscritto il 18 aprile 2000 nella sesta assemblea generale dell’EPSU tenuta a Lisbona (*Public service trade union and collective bargaining in a European environment*). L’obiettivo principale era di stabilire un quadro comune di riferimento per definire un sistema coordinato di azione e di contrattazione collettiva nell’ambito dei servizi pubblici nei paesi dell’Unione.

Rilievo simile assumono le *guidelines* fissate dal comitato esecutivo della CES, nel dicembre 2000, sul coordinamento della contrattazione collettiva, inclusa la formula salariale, per evitare forme di dumping sociale e salariale o comunque comportamenti sindacali divergenti nei paesi dell’Unione. Tale raccomandazione tendeva anche a coordinare le rivendicazioni salariali nella zona euro e a stimolare la convergenza verso una “via alta” di standard di vita.

Evitare la competizione tra le diverse strategie sindacali dei paesi dell’Unione appare una strada avviata ormai da tempo, ad esempio fin dalla “regola del coordinamento” stabilita nel 1999 dalla Federazione europea dei metalmeccanici (EMF): “il punto fondamentale di riferimento per le organizzazioni affiliate all’EMF deve essere quello del mantenimento del potere di acquisto e di una equilibrata partecipazione nei guadagni di produttività”, seppure con ovvii margini di flessibilità. L’obiettivo del coordinamento delle strategie sindacali nelle contrattazioni salariali, anche grazie al ruolo di leadership esercitato dai sindacati metalmeccanici, è stato perseguito non in tutti i paesi e non con i medesimi ed equilibrati vantaggi per i lavoratori.

Il documento sindacale di Doorn, prodotto nell’incontro del 7-8 settembre 2000, tendeva quindi ad allargare questa strategia sindacale di coordinamento sovranazionale anche ad altri settori e soprattutto alle materie non salariali della alternanza formazione e lavoro e della regolazione dell’orario.

La risoluzione sindacale sul coordinamento delle contrattazioni collettive sulle retribuzioni tendeva a fissare alcune *guidelines*: aumenti salariali nominali in grado nel medio termine di compensare almeno il tasso di inflazione; quindi

aumenti correlati in gran parte alla crescita della produttività, con un margine restante per miglioramenti qualitativi delle condizioni di lavoro, buona crescita, redistribuzione dei redditi. Occorre dire che queste *guidelines* sindacali sul coordinamento delle contrattazioni salariali sono state poco rispettate. La crescita dei salari non è stata neppure in grado di compensare la crescita dell'inflazione, come in Germania. In molti paesi i cui andamenti retributivi sono stati osservati dalle indagini dell'ETUC, negli ultimi quattro-cinque anni l'aumento dei salari reali è rimasto al di sotto della crescita della produttività. Solo in tre paesi (Bulgaria, Ungheria e Norvegia) vi è stata una *outperformance* dell'1,5% o più. In altri tre paesi c'è stata una *underperformance* di segno simile (Germania, Polonia, Slovacchia). Significativa risulta peraltro la tendenza peggiorativa nel corso del tempo. Se nel 2002 in nove paesi gli aumenti dei salari reali erano al di sotto della crescita della produttività, nel 2004 ciò è avvenuto in 16 paesi e nel 2005 solo in due paesi sono risultati superiori. Nel 2004 la crescita dei salari è rimasta al di sotto della crescita della produttività dell'1,5% o più in dieci paesi, mentre nel 2002 ciò accadeva solo in 5 paesi.

Peraltro nei più recenti documenti ETUC, si osserva che la stagnazione dei salari reali non sembra aver determinato effetti occupazionali positivi. Si teme anzi che la contrattazione collettiva sia entrata in un circolo vizioso, secondo il quale la moderazione salariale starebbe limitando la crescita economica e dei consumi con il risultato di rinnovare all'infinito le pressioni sui salari. I dati più recenti del 2006 sembrano esprimere proprio il tentativo di alcuni sindacati nazionali di uscire da tale circolo vizioso e di invertire la tendenza alla moderazione salariale. Sia in Austria che in Germania, ad esempio, i sindacati dei metalmeccanici hanno ottenuto incrementi vicini al 3%, vale a dire superiori rispettivamente di 0,5% e di 0,8% rispetto a quelli del 2005. In Spagna, sono stati conclusi accordi per aumenti di oltre il 3%. Analoga considerazione sembra valere per il caso del settore metalmeccanico in Italia il cui rinnovo contrattuale è avvenuto con un incremento annuo del 2,4% nei successivi 30 mesi, superiori a quelli previsti in base al tasso di inflazione programmato⁴⁹.

Nonostante questi segnali di inversione di tendenza, in molti paesi e settori le prospettive restano però quelle della crescita salariale modesta, di paghe basse e di perdita del potere d'acquisto a causa della caduta tendenziale delle retribuzioni reali, anche in paesi che finora avevano segnato gli andamenti più positivi quali Germania, Olanda, Belgio, Finlandia. Inoltre, la crescita dei salari complessiva (salari negoziati più slittamento salariale) stimata del 2,5% nel 2005 nell'area euro è restata ben al di sotto della crescita della produttività oraria dell'1,1% nel periodo 2000-04 e dell'obiettivo di stabilità dei prezzi del 2%. Quindi, anche nel 2006 i salari hanno continuato a contribuire al processo di disinflazione e ad impedire che i prezzi del petrolio si ripercuotessero sull'inflazione. Si può pertan-

49 ETUC, Collective bargaining trends and outcomes mid-2006, ETUC Information Bulletin on Collective Bargaining in Europe, a cura di Ronald Janssen, Brussels, 7 June 2006.

to concordare con le conclusioni del più recente documento dell'ETUC che il rischio inflazionistico derivante dal processo di formazione dei salari resti alquanto limitato nell'area euro anche nei prossimi anni.

Il tema del coordinamento della contrattazione collettiva a livello transnazionale europeo è rimasto tra i più rilevanti nelle strategie dell'ETUC anche nel periodo recente. La Risoluzione approvata dal Comitato Esecutivo della Confederazione europea dei sindacati il 18-19 marzo 2004 ha confermato l'importanza di tale coordinamento europeo delle contrattazioni collettive così come emerso dal programma di azione del congresso di Praga. Si tratta di una azione delineata in risposta alle strategie prevalenti in molti paesi che potrebbero portare ad un peggioramento delle condizioni contrattuali e di lavoro: prolungamento dell'orario settimanale di lavoro; riduzione dei vincoli contrattuali su orari e salari; crescita delle forme di appalto e delocalizzazione del lavoro, insieme a precarietà sui mercati del lavoro, decentramento e deregolazione della contrattazione collettiva, per indebolire e /o derogare la copertura e le tutele offerte dalla contrattazione di categoria. Riguardo a quest'ultima tendenza in particolare, i sindacati europei hanno ribadito l'importanza del contratto collettivo di settore quale forma di tutela dei lavoratori più adeguata. Infatti, pur sottolineando il ruolo della contrattazione aziendale rispetto alla organizzazione del lavoro, alla produttività e alla tutela delle condizioni sul posto di lavoro, essi sostengono che "in nessuna circostanza si possono escludere gruppi di lavoratori dall'ambito dei contratti collettivi in ragione delle loro specifiche funzioni, della loro posizione o ruolo nell'impresa, o di particolari attività manageriali e professionali"⁵⁰. Viene pertanto assicurato un forte impegno per rafforzare la contrattazione di categoria proprio in quei paesi nei quali essa risulta più debole e per opporsi ad ogni tipo di legislazione orientata a minacciare l'indipendenza delle organizzazioni sindacali e imprenditoriali e a restringerne l'autonomia nel campo delle decisioni relative ai cambiamenti degli assetti contrattuali.

Questa importante azione di coordinamento contrattuale sovra-nazionale da parte dei sindacati rischia però di essere ridotta di efficacia dallo scarso interesse dimostrato finora dalle controparti imprenditoriali rispetto a qualsiasi forma di coordinamento riguardante le politiche salariali o gli altri contenuti negoziali.

3.2.2 Lo sviluppo dei diritti di informazione, consultazione e partecipazione: un sistema europeo di relazioni industriali ancora "incompleto"

Le tendenze e gli effetti sulle relazioni industriali del dialogo sociale europeo, sia a livello macro che a livello micro, e della Strategia europea per l'occupazione non potrebbero essere analizzati in maniera soddisfacente senza prendere in considerazione lo sviluppo dei diritti di informazione, consultazione e partecipazione, un ambito che ha contribuito, seppur con alterne vicende e diversi gradi,

50 ETUC, Coordination of collective bargaining, www.ETUC.org/a/256.

a orientare il comportamento delle istituzioni e degli attori di rappresentanza degli interessi a livello sovra-nazionale. Si tratta anche di un ambito che ha svolto una funzione essenziale e crescente di collegamento tra il dialogo sociale a livello macro e il dialogo sociale a livello micro (vedi sotto).

La costruzione della cosiddetta dimensione “sociale” nell’Unione europea è stata caratterizzata da un percorso non certo lineare, come è già emerso dalle vicende del dialogo sociale⁵¹. L’ambito specifico dei diritti di informazione e consultazione dei lavoratori, come noto, è forse quello in cui si è registrato il maggior numero di insuccessi, a partire dalle proposte Vredeling del 1980 e della cosiddetta “quinta direttiva”. Di fatto, è solo l’ultimo decennio che si caratterizza per lo sviluppo di questa dimensione sociale con l’approvazione di tre direttive comunitarie che hanno fissato il nuovo percorso, almeno sulla carta, verso un vero e proprio modello “partecipativo” di relazioni industriali nell’Unione europea. Occorre innanzitutto partire da quella sui “Comitati aziendali europei” del 1994 che prevede il diritto di informazione e consultazione nelle imprese e nei gruppi di imprese di dimensioni comunitarie, ovvero nelle aziende con almeno mille lavoratori negli stati membri e almeno 150 lavoratori per stato membro in almeno due stati dell’Unione. Il successo di tale iniziativa è dimostrato dai circa 750 accordi raggiunti a dieci anni dalla sua adozione, di cui 450 prima dell’entrata in vigore della direttiva (settembre 1996), anche se si tratta ancora di un obiettivo insoddisfacente, poiché le multinazionali soggette alla applicazione della direttiva sarebbero il triplo (vedi sotto)⁵².

Il citato art. 27 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea approvata a Nizza nel dicembre 2000 ha contribuito a sua volta a sancire in via costituzionale il diritto di informazione e di consultazione dei lavoratori nell’impresa.

Tra i molteplici eventi e vicende che hanno caratterizzato lo sviluppo di questi diritti, a volte senza dar luogo agli esiti attesi, occorre indicare per la sua rilevanza l’accordo politico raggiunto il 20 dicembre 2000 relativo alla proposta di direttiva sui diritti di informazione e consultazione dei lavoratori, che integra lo Statuto di Società europea, con specifico riferimento al coinvolgimento dei lavoratori. L’adozione formale della direttiva, dopo l’approvazione del Parlamento europeo, è avvenuta l’8 ottobre 2001 da parte del Consiglio dei ministri dell’Unione europea. Con questi due strumenti legali necessari per la creazione delle “società europee”, lo statuto e la direttiva sul coinvolgimento dei lavoratori, si conclude così, dopo oltre un trentennio dalla prima proposta, una vicenda caratterizzata da molti contrasti e prolungate discussioni tra le parti sociali.

51 Streeck W, “La dimensione sociale del mercato unico europeo: verso un’economia non regolata?”, *Stato e mercato*, n 28, aprile 1990; Id, “Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva”, *Stato e mercato*, n 58, aprile 2000.

52 Biagi M, *Società europea, partecipazione e relazioni industriali in Italia e in Europa*, in Bordogna L, Guarriello F (a cura di), *Aver voce in capitolo. Società europea e partecipazione dei lavoratori nell’impresa*, F.Angeli, Milano, 2003.

La direttiva sulla “Società europea” (SE), con il relativo regolamento, obbliga in maniera esplicita al coinvolgimento delle rappresentanze quale requisito essenziale per la sua costituzione⁵³. In particolare sono indicate le modalità di tale coinvolgimento, secondo tre forme: informazione, consultazione, partecipazione. Si tratta di una direttiva di fondamentale rilevanza soprattutto perché definisce le modalità di realizzazione di ognuna delle tre forme. Essa prevede infatti che l'*informazione* sia fornita ai rappresentanti dei lavoratori sui problemi che riguardano la Società europea e qualsiasi affiliata o dipendenza della stessa in un altro stato membro, secondo tempi, modalità e contenuti che consentano una “valutazione approfondita” del possibile impatto e di preparare le eventuali attività di *consultazione*. Questa a sua volta è definita come apertura di dialogo e scambio di opinioni tra l'organo competente della SE e la rappresentanza dei lavoratori con la possibilità da parte di quest'ultima di “esprimere un parere” sulle misure previste, del quale si può tener conto nel processo decisionale. Infine, la *partecipazione* consiste nella influenza esercitata dalla rappresentanza dei lavoratori mediante “il diritto di eleggere o designare” alcuni dei membri dell'organo di vigilanza o di amministrazione della società, o “il diritto di raccomandare la designazione di alcuni o di tutti i membri” (art. 2, k). Questa ultima modalità di realizzazione del coinvolgimento dei lavoratori nell'impresa europea, che può interessare una vasta platea di imprese poiché il capitale minimo sottoscritto per registrarsi come SE è di soli 120 mila euro, implica una definizione nel senso della democrazia industriale “forte”.

La differenziazione tra le pratiche di democrazia industriale “debole” e quelle di tipo “forte” è stata sottolineata da Baglioni⁵⁴. In quella “debole”, come è avvenuto prevalentemente in Italia, gli obblighi per l'imprenditore sono limitati alla informazione dei rappresentanti sindacali, alla loro consultazione e quindi alla registrazione delle loro opinioni favorevoli o critiche, senza vincoli per il management nella decisione finale: si tratta cioè della formula della “consultazione obbligatoria ma non vincolante”. In quella “forte”, oltre a questi obblighi esistono schemi di “co-determinazione”, più vincolanti per l'azione manageriale, soprattutto quando sono previste forme di partecipazione, minoritaria o paritaria, dei rappresentanti dei lavoratori nei consigli di amministrazione, nei comitati di sorveglianza o in organismi decisionali simili, che richiedono il consenso di entrambe le parti, come in Germania, Austria e paesi nordici⁵⁵.

53 “L'iscrizione di una SE può aver luogo soltanto previa conclusione di un accordo sulle modalità relative al coinvolgimento dei lavoratori ai sensi dell'articolo 4 della direttiva 2001/86/CE” (art 123 del Regolamento CE n 2157/2001 relativo allo statuto della Società europea) E l'art 4 della direttiva enuncia: “Gli organi competenti delle società partecipanti e la delegazione speciale di negoziazione (dei rappresentanti dei lavoratori, nda) negoziano con spirito di cooperazione per raggiungere un accordo sulle modalità di coinvolgimento dei lavoratori nella SE”.

54 Baglioni G., *Democrazia impossibile?*, Il Mulino, Bologna 1995.

55 Una utile rassegna di tali forme si trova in European Industrial Relations Observatory (EIRO), Board-level employee representation in Europe, www.eiro.eurofound.ie/print/1998/09/study/tn9809201s.html.

Baglioni dà un'importante definizione di "partecipazione" che segnala implicitamente i limiti di quella prevista con la SE: quell'ambito delle relazioni industriali che comprende "l'insieme delle pratiche e degli istituti, con i quali le parti in gioco interagiscono andando oltre le disposizioni e l'incompletezza dei contratti (collettivi e non) e spesso dichiarandolo esplicitamente"⁵⁶. In quanto "metodo" di regolazione delle relazioni industriali, è quindi di natura nettamente diversa dalla contrattazione collettiva. Ma presuppone l'esistenza di quest'ultima in forma matura, ovvero in una forma che di fatto non sussiste ancora a livello di Unione europea. Il limite fondamentale dello sviluppo dei diritti di partecipazione dei lavoratori nell'impresa europea è, quindi, la definizione di un quadro legale di "partecipazione rappresentativa istituzionalizzata", fondato su istituti rilevanti di democrazia industriale, dai diritti di informazione alle commissioni miste di consultazione e varie forme di bilateralità, co-determinazione/cogestione, *senza che ad essa corrisponda una pratica altrettanto rilevante di contrattazione collettiva sovra-nazionale*. Direttiva e regolamento sulla SE segnano quindi senza altro una tappa fondamentale nella costruzione di un modello europeo sociale e "partecipativo" di relazioni industriali, ma si tratta ancora di un modello partecipativo "incompleto", ovvero senza l'espressione di reali poteri negoziali a livello europeo.

Altre sono, invece, le difficoltà segnalate con riferimento allo sviluppo dello stesso modello partecipativo in senso "forte". Se, come sostiene ancora Baglioni, il tema della partecipazione ha caratterizzato fin dall'inizio la posizione del lavoro dipendente nell'economia capitalistica dato il problema della "intrinseca asimmetria del rapporto di lavoro salariato", nel suo lungo cammino storico il contributo è stato fortemente limitato dalla impossibilità strutturale di affermare nell'impresa gli stessi principi di democrazia politica esistenti nella società in quanto "i soggetti che operano nell'impresa non dispongono, né formalmente né di fatto, degli stessi diritti, non sono in condizioni di uguaglianza di diritti. I lavoratori sono per l'appunto *dipendenti* perché qualcuno è autorizzato ad utilizzare la loro prestazione in cambio di una remunerazione o di altri beni" (Baglioni, 1995: 21; corsivo nostro). A dimostrazione di questa tesi, lo stesso Baglioni osserva, infatti, che le esperienze di partecipazione "antagonista", ovvero di quelle orientate ad una modificazione effettiva della asimmetria dei rapporti di lavoro, tese cioè a soppiantare la proprietà privata, sono ormai cadute nella "sostanziale obsolescenza, nella dottrina e nella realtà" (Baglioni, 1995: 19, 69 e *passim*), pur sopravvivendo casi interessanti di cooperative e, in misura più ridotta, di autogestione. Ciò ha indubbiamente tolto il fondamento "politico" alla partecipazione, ma a nostro avviso non ha ridotto i suoi fondamenti "sociali" ed "economici", in particolare se non si considera la "democrazia" in senso stretto o puramente formale, ovvero ridotta al solo voto. Vale a questo proposito l'invito di Amartya Sen che sostiene un concetto più esteso di democrazia, riprendendo da Rawls

⁵⁶ Baglioni G., *Lavoro e decisioni nell'impresa*, Il Mulino, Bologna 2001, p. 16.

l'idea di "esercizio della ragione pubblica" o da Buchanan quella di "governo attraverso la discussione"⁵⁷. Il lungo cammino della partecipazione del lavoro nelle imprese europee, pur nell'ambito dei confini nazionali, è progredito in tale direzione, rendendo forse un po' meno "impossibile" la democrazia industriale a livello sovra-nazionale, soprattutto se si considerano le stesse ragioni "economiche" della partecipazione, indispensabile in un'impresa europea che si trova a competere sui mercati globali e che deve quindi essere sempre più innovativa e competitiva nell'economia della conoscenza fondata su professionalità elevate e incompletezza dei contratti di lavoro⁵⁸.

Gli orientamenti del dialogo sociale e dei diritti di informazione, consultazione e partecipazione nell'Unione europea tendono a confermare non solo questo cammino ma a caratterizzare nel senso della coesione sociale il modello europeo, differenziandolo pertanto sia dal modello anglosassone, fondato sulla maggiore competitività ma anche su una certa anomia sociale, che da quello asiatico, la cui competitività è a sua volta connessa spesso a forme deboli di democrazia, pur con alcune rilevanti eccezioni, a partire ovviamente dal Giappone⁵⁹.

Questo modello è stato ancor più rafforzato dalla importante direttiva 2002/14/Ce sull'informazione e la consultazione, che prevede un quadro generale di regolazione, nel senso della armonizzazione degli standard minimi, per le imprese nazionali che hanno alle proprie dipendenze almeno 50 addetti in uno stato membro o per gli stabilimenti con almeno 20 addetti in uno stato membro, seppure con le opportune deroghe. Si tratta di un ulteriore stadio a sostegno della dimensione sociale europea in quanto i diritti di informazione e consultazione sono estesi anche alle imprese di minori dimensioni, che costituiscono la stragrande maggioranza delle aziende e degli addetti nell'Unione europea a 25, con la finalità esplicita di renderle più dinamiche e competitive proprio ricorrendo alla pratica del dialogo sociale⁶⁰.

Le direttive sui diritti di informazione, consultazione e partecipazione, approvate nell'ultimo decennio, tendono a definire e completare un lungo percorso di

57 Sen A, *La democrazia degli altri*, Mondadori, Milano 2004.

58 "Il contratto di lavoro contiene particolarità rispetto ad altri tipi di contratti, soprattutto per il grado spiccato di incompletezza: certi suoi aspetti sono stabiliti nelle clausole del contratto, certi altri sono riservati alle prerogative della gerarchia e dell'imprenditore, altri ancora sono lasciati alle scelte del lavoratore nello svolgimento dei suoi compiti. Le strutture di gestione della manodopera devono operare con particolare cura, specie se essa presenta elevate capacità professionali e ridotta fungibilità" (Baglioni, 1995, *cit.*, p 26).

59 Dahrendorf R, *Quadrare il cerchio. Benessere economico, coesione sociale e libertà politica*, Laterza, Bari 1995.

60 "Intensificare il dialogo sociale e le relazioni di fiducia nell'ambito dell'impresa per favorire l'anticipazione dei rischi, sviluppare la flessibilità dell'organizzazione del lavoro e agevolare l'accesso dei lavoratori alla formazione nell'ambito dell'impresa in un quadro di sicurezza, promuovere la sensibilizzazione dei lavoratori alle necessità di adattamento, aumentare la disponibilità dei lavoratori ad impegnarsi in misure e azioni intese a rafforzare la loro occupabilità, promuovere il coinvolgimento dei lavoratori nella conduzione dell'impresa e nella determinazione del suo futuro, nonché rafforzare la competitività dell'impresa" (considerando 7 della direttiva).

democrazia industriale e di partecipazione dei lavoratori nelle imprese europee, iniziato nell'immediato secondo dopoguerra con la cogestione nelle aziende carbo-siderurgiche tedesche e proseguito con la diffusione generalizzata nei 15 paesi dell'Unione europea dei diritti di informazione, consultazione e codecisione, secondo le prassi tipiche nei diversi paesi. La *proceduralizzazione* delle relazioni industriali che già aveva caratterizzato i principali paesi europei in passato è così diventato un fenomeno generalizzato nella stessa Unione europea costituendo il principale cambiamento dei tradizionali modelli pluralisti. In passato queste procedure "partecipative", a volte introdotte per legge (Germania), a volte mediante la contrattazione collettiva (Italia), hanno reso più ricchi i sistemi nazionali di contrattazione collettiva e hanno contribuito a ridurre i comportamenti opportunistici degli attori, pur senza eliminare l'eventuale, più dilazionato o regolamentato, esito conflittuale. A livello di Unione europea si sta assistendo ad un fenomeno in gran parte diverso, in quanto i nuovi istituti partecipativi introdotti nell'ultimo decennio di fatto precedono la realizzazione di un vero e proprio sistema europeo di contrattazione collettiva, nell'ipotesi che questo possa essere incentivato e favorito da quello.

Va osservato che se in passato l'affermarsi di modelli partecipativi nei sistemi nazionali dei principali paesi europei ha influenzato l'evoluzione del dialogo sociale e dei diritti di informazione, consultazione e partecipazione a livello comunitario, la proceduralizzazione delle relazioni industriali che è avvenuta in seguito a questo livello sovra-nazionale sembra aver contribuito a rafforzare a sua volta pratiche e modelli partecipativi nei vari paesi, secondo un processo circolare di reciproca influenza e interazione.

Resta comunque il dato principale segnalato complessivamente da tendenze che presentano un modello sociale europeo ancora "incompleto", in quanto come si è detto ad un quadro istituzionale di democrazia industriale forte non corrisponde un quadro di contrattazione collettiva altrettanto solido o comunque ancora poco radicato al di là dei confini nazionali. Tale quadro assume aspetti ancor più contraddittori se lo si estende ai 10 paesi dell'Unione allargata nei quali, con poche eccezioni, le relazioni industriali appaiono deboli anche a livello nazionale.

3.2.3 Il dialogo sociale europeo a livello micro: i comitati aziendali europei, i patti territoriali per l'occupazione e la competitività, la formazione dei lavoratori socialmente concertata

Come si è detto sopra, lo sviluppo dei diritti di informazione e consultazione, ma anche dei diritti di partecipazione istituzionale delle rappresentanze di lavoratori, ha svolto una significativa funzione di collegamento tra il dialogo sociale a livello macro, intersettoriale e settoriale, e quello a livello micro. I *Comitati aziendali europei* costituiscono certamente l'esempio più evidente di tale fruttuosa interazione che ha offerto elementi importanti di reciproco rafforzamento. È indubbio, infatti, che le direttive nei tre ambiti dei *diritti di informazione e consultazione* (fino

alla più recente la cui implementazione era prevista entro il 23 marzo 2005), dei CAE (la cui direttiva del 1994 è peraltro oggetto di possibile revisione e arricchimento ed è stata estesa ai 10 nuovi stati membri a partire dal primo maggio 2004) e della *Società europea* rappresentano ormai una base unica rilevante e sufficientemente integrata di istituti a sostegno di una progressiva “europeizzazione” dei sistemi aziendali di relazioni industriali.

Il dato più significativo al riguardo è costituito dagli oltre 10 mila rappresentanti dei lavoratori direttamente coinvolti nelle attività dei CAE, secondo una stima dell'EESC (European Economic and Social Committee)⁶¹. Si tratta di un esteso organismo di delegati impegnato nelle pratiche di informazione, consultazione, ma a volte anche di negoziazione, a livello sovra-nazionale europeo. Non è dato conoscere l'esatto numero dei CAE in vigore, a causa delle variegate forme di deposito degli accordi secondo le differenti procedure nazionali. La fonte più attendibile resta quella dell'ETUI (European Trade Union Institute) e del relativo *data base* di CES-Infopoint, secondo il quale su 2.169 imprese o gruppi di imprese con 20,4 milioni di dipendenti che ricadrebbero nella direttiva, 737 imprese o gruppi, con 13,1 milioni di dipendenti, avrebbero costituito un CAE alla fine del 2003 (circa due terzi con accordo volontario, secondo l'art. 13 della direttiva)⁶². Pur mancando all'appello circa 1.400 imprese e gruppi con 7 milioni di dipendenti, lo sviluppo del dialogo sociale aziendale a livello transnazionale europeo appare certamente significativo. Soprattutto per i temi oggetto degli accordi e dei testi congiunti trattati a livello di CAE: diritti sindacali e sociali; responsabilità sociale dell'impresa; *governance* dei processi di ristrutturazione aziendale. Senza contare il fatto che, seppure in pochi casi finora, sono stati costituiti dei veri e propri “comitati aziendali globali”, e non solo europei.

Una rilevazione comparata svolta dall'EIRO, per gli anni 2002-04, registra un certo rallentamento di tale sviluppo nell'ultimo periodo. Secondo tale indagine, sarebbero stati infatti solo 48 gli accordi per costituire un CAE nel 2002 e nel 2003, riguardanti prevalentemente la responsabilità sociale dell'impresa⁶³. Ma dalla stessa fonte si ricavano previsioni di una certa ripresa, soprattutto grazie all'allargamento dell'Unione europea (la Direttiva riguarda ora le imprese di 28 paesi, ovvero i 25 dell'UE più Islanda, Liechtenstein e Norvegia che fanno parte dell'area economica europea, EEA), che induce gran parte delle imprese, che già dispongono di un CAE e che hanno stabilimenti nei nuovi paesi membri, ad

61 European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Industrial Relations Developments in Europe 2004*, Dublin, 2005, p. 77.

62 EIRO, *Developments in European Works Councils*, a cura di Carley M e Marginson P, www.eiro.eurofound.eu.int Per quanto riguarda l'Italia, le imprese interessate dalla direttiva con sede nel nostro paese sarebbero 80, ma solo 34, la maggior parte delle quali nei settori metalmeccanico, metallurgico e chimico, hanno sottoscritto gli accordi di CAE secondo la legislazione italiana prevista per la loro costituzione.

63 *Ibidem* In Italia solo due sono state le imprese che in tale periodo hanno sottoscritto gli accordi per i CAE.

estendere tali Comitati. Nello studio citato dell'ETUI, la crescita delle imprese interessate dalla Direttiva, da 1.865 nel 2002 a 2.169 nel 2004, sarebbe peraltro da attribuire prevalentemente all'effetto dell'allargamento⁶⁴. Da un lato, vi sarebbero nuove poche imprese con sede nei nuovi paesi membri (l'ETUI ne stima ad esempio 12 in Ungheria, 10 in Polonia, 7 nella Repubblica Ceca). Dall'altro lato, sempre l'ETUI stima che ben 505 delle 737 multinazionali con CAE (ovvero i due terzi) abbiano stabilimenti nei nuovi paesi membri. L'integrazione di nuovi delegati non sembra aver creato problemi, piuttosto le difficoltà già esistenti e derivanti dalla varietà dei contesti nazionali legali e istituzionali delle relazioni industriali si sono complicate. L'indagine osserva comunque tendenze alquanto variegata di sviluppo dei CAE, come già era risultato da precedenti ricerche⁶⁵: alle più diffuse forme "simboliche" di partecipazione dei rappresentanti sindacali, che non vanno al di là dei rituali incontri annuali, a volte senza che venga fornita alcuna informazione utile, si contrappongono forme più attive, fino a quelle che possono influenzare le stesse decisioni manageriali o che giungono alla sottoscrizione di accordi collettivi o documenti congiunti⁶⁶. Anche se in generale la consultazione, laddove esiste, avviene prevalentemente a decisione manageriale presa, riguardando quindi più la implementazione di questa che non il coinvolgimento *ex ante*.

Per tutte queste ragioni, la Commissione ha lanciato il 19 aprile 2004 la prima fase di consultazione delle parti sociali europee per una possibile revisione della direttiva del 1994. In particolare, ha richiesto il parere dei partners sociali in merito alla opportunità di realizzare pienamente gli obiettivi potenziali della direttiva, alla possibile direzione dell'azione dell'Unione, e a quale ruolo le parti sociali potranno giocare in tale processo⁶⁷. Sia l'ETUC che l'UNICE hanno fornito alcune risposte. Il primo si è dichiarato favorevole alla revisione della direttiva, per dare più efficacia al ruolo dei CAE, anche con forme che obblighino maggior-

64 Il data base più recente dell'ETUI, aggiornato al 2006, porterebbe a oltre 2200 la platea delle imprese interessate dalla direttiva, a fronte di più di 960 accordi Cfr www.ewcdb.org.

65 Si possono citare in particolare le prime due più importanti rilevazioni: Marginson P, Gilman M, Jacobi O, Krieger H, *Negotiating European Works Councils An Analysis of Agreements under Article 13*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 1998; Carley M, Marginson P, *Negotiating European Works Councils A Comparative study of Article 6 and Article 13 agreements*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2000.

66 Secondo lo studio citato dell'EIRO, curato da Hall M e Marginson P, e che fa riferimento ai risultati di un'indagine empirica inglese condotta da quest'ultimo, l'influenza dei CAE sulle decisioni manageriali dipenderebbe dal tipo di struttura manageriale (influenza maggiore nelle imprese con produzioni diversificate nei vari paesi ma integrate entro i confini europei; o dove la struttura manageriale a livello europeo corrisponde a quella dei CAE) e dai caratteri della rappresentanza dei lavoratori (presenza di un network di rappresentanti a livello di gruppo nazionale e/o sovra-nazionale).

67 Tra le ragioni principali che hanno spinto verso la revisione, lo stesso studio dell'EIRO indica: l'evoluzione delle pratiche dei CAE (ad esempio, il caso legale prodotto dalla chiusura dello stabilimento di Vilvoorde della Renault nel 1997 ha indotto molti CAE a introdurre clausole di tempestività per il diritto di informazione relativo ai piani di ristrutturazione); i cambiamenti delle attività e delle strutture manageriali delle imprese; l'allargamento dell'Unione europea.

mente le imprese all'attività di informazione e consultazione, ovvero in via certa e preventiva, prima che la decisione manageriale sia presa, soprattutto nei casi di ristrutturazione. L'ETUC chiede anche il riconoscimento del diritto di formazione per i membri del CAE (un'esperienza di formazione congiunta in tal senso era stata realizzata con la costituzione del Centro europeo per le relazioni industriali, CERI, a Firenze, nella seconda metà degli anni Novanta, ma per diverse ragioni spesso estranee alla natura dell'iniziativa tale esperienza si è poi interrotta), periodi più brevi di negoziazione dei CAE, sanzioni più severe anche per prevenire abusi, maggior coinvolgimento di esperti, garanzie di accesso ai siti produttivi dei membri del comitato, diritti di assemblea per incontri con i lavoratori. L'UNICE invece si oppone a qualsiasi ritocco del testo per il timore opposto di forme di impegno meno volontarie e meno flessibili che ad avviso di tale organizzazione renderebbero meno incisiva l'azione stessa dei CAE. Perciò, in alternativa alla revisione della direttiva, propone semplici iniziative da un lato di monitoraggio della trasposizione e implementazione della direttiva nei nuovi paesi membri, dall'altro lato di "scambio e apprendimento dalle esperienze dei CAE e di altre procedure di informazione e consultazione nelle imprese di livello comunitario, segnatamente nel contesto dell'allargamento"⁶⁸.

Medesimi obiettivi di maggior efficacia dei CAE sembra porsi la comunicazione della Commissione sulla questione delle ristrutturazioni e delle relative azioni di anticipazione e accompagnamento dei suoi effetti occupazionali⁶⁹. Questa azione di maggior coinvolgimento delle parti sociali sulle ristrutturazioni e sul relativo rafforzamento dei diritti di informazione e consultazione a livello aziendale transnazionale (vedi sopra, in particolare sulla più recente direttiva in tale ambito) costituisce una risposta sia a gravi episodi nel recente passato (quale ad esempio la decisione di chiusura da parte della francese Renault dello stabilimento di Vilvoorde, in Belgio, senza previa informazione e consultazione dei sindacati) sia ai possibili incontrollabili effetti sulle relazioni industriali europee dei crescenti processi di delocalizzazione⁷⁰.

La tendenza verso una certa "europeizzazione" delle relazioni industriali a livello micro è andata rafforzandosi anche nei contesti territoriali decentrati, strettamente connessi ai temi occupazionali, con lo sviluppo dei cosiddetti "*Patti per l'occupazione e la competitività*" (o *PEC, Pacts for employment and competitiveness*). Si è trattato prevalentemente di pratiche innovative di decentramento della concertazione sociale, in linea con l'esigenza di sviluppare una *partnership* a

68 *Ibidem* Per il punto di vista dei rappresentanti dei lavoratori, si veda anche una rilevazione empirica recente: Corti M, Employee representatives' experience of European Works Councils: a comparison of British and Italian representatives' views, Dissertation, Master in European Industrial Relations, University of Warwick, submitted on 8 September 2005.

69 Restructuring and employment Anticipating and accompanying restructuring in order to develop employment: the role of the European Union, Communication from the European Commission, Brussels, 31-3-2005, COM (2005) 120 final.

70 Vedi al riguardo: EIRO, Relocation of production and industrial relations, www.eiro.eurofound.eu.int.

livello locale sui temi della competitività e dell'occupazione, che hanno fatto seguito alla nascita e alla crescita dei "patti sociali" nazionali che hanno interessato molti paesi dell'Unione europea nel corso degli anni Novanta, in risposta come noto alle pressioni derivanti dai criteri di convergenza imposti dal Trattato di Maastricht⁷¹.

La European Foundation ha prodotto una serie di importanti documenti di ricerca su concetti, caratteristiche e diffusione di tali PEC⁷². Non sempre risulta agevole definirli e distinguerli dalle pratiche tradizionali di relazioni industriali e forse non appare neppure strettamente necessario. Ma la loro crescita è stata certamente influenzata dai patti sociali a livello macro e dalla nuova Strategia europea per l'occupazione. Per quanto attiene al primo tipo di influenza, il caso italiano costituisce un buon esempio del passaggio dalla concertazione sociale a livello macro a quella a livello micro locale⁷³. Tra i riferimenti cui spesso si fa ricorso a sostegno della tesi del secondo tipo di influenza, occorre ricordare il Libro verde della Commissione europea del 1997 dal titolo emblematico "*Partnership per una nuova organizzazione del lavoro*", nel quale si legge infatti: "La necessità di migliorare la situazione dell'occupazione aumentando la competitività è da tempo al centro della politica dell'UE ed ha ricevuto nuovo impulso con la pubblicazione del Libro bianco su *Crescita, competitività e occupazione* nel 1993". A commento di tale lettura Sisson et al. sostengono a loro volta che "la sfida è stata raccolta e in molti stati membri si sono conclusi accordi collettivi a livello interprofessionale, settoriale e di azienda/luogo di lavoro che stabiliscono un nesso tra occupazione e competitività"⁷⁴. Viene anche sottolineato il fatto che non solo è stato creato un contesto dell'Unione favorevole alla negoziazione dei PEC, ma che la Commissione europea ha anche sviluppato un'azione più diretta approvando lo strumento dei "patti per l'occupazione locale e territoriale" nel summit di Firenze nel 1996, patti fondati sul principio della *partnership* e sul coinvolgimento dei sindacati e delle associazioni imprenditoriali, un ulteriore esempio di utilizzo dei fondi pubblici europei per favorire accordi locali di *job creation*⁷⁵.

Le prime rilevazioni sui PEC hanno reso disponibili alcuni dati e risultati sulla loro diffusione e caratteristiche principali. Pur essendo diffusi in quasi tutti i paesi e settori nell'Unione, le esperienze più significative si trovano in Spagna, Germa-

71 Fajertag G, Pochet Ph (eds), *Social Pacts in Europe*, New Dynamics, ETUI/OSE, Brussels 2000.

72 Sisson K, Freyssinet J, Krieger H, ÔKelly K, Shnabel C, Seifert H, *Patti per l'occupazione e la competitività. Concetti e problematiche*, Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, Dublino 2000; Zagelmeyer S, *Innovative Agreements on Employment and Competitiveness in the European Union and Norway*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2000; Freyssinet J, Seifert H, *Negotiating collective agreements on employment and competitiveness*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2001.

73 Negrelli S, *The territorial pacts in Italy: the competitive corporatism assumption in question*, in Salais R, Villeneuve R (eds), *Europe and the politics of capabilities*, Cambridge University Press, 2004.

74 Sisson et al, *cit.*, p 1.

75 Freyssenet J, Seifert H, *cit.*, p 55.

nia, Olanda (oltre il 10% delle imprese) e prevalentemente nei settori manifatturieri, del credito e delle imprese pubbliche di recente privatizzazione. Per quanto riguarda i contenuti, sembra che in alcuni paesi (Germania, Olanda, Irlanda, ma anche Italia e Regno Unito), prevalgano temi misti quali garanzie sulla sicurezza occupazionale, razionalizzazione del personale e relative misure di tutela, oltre che flessibilità di orario e organizzazione del lavoro. In altri paesi i PEC sembrano più mirati a temi specifici (superamento del lavoro temporaneo in Spagna; creazione di nuovi posti di lavoro in Francia; sviluppo del contesto sociale esterno all'azienda in Austria e paesi scandinavi).

Il loro carattere innovativo sembra derivare essenzialmente dall'ampliamento della tradizionale agenda contrattuale, oltre che dalla maggior differenziazione degli stessi agenti negoziali (a livello aziendale, manager di linea, consulenti del lavoro, o ad altri livelli attori collettivi non tradizionali come le associazioni dei consumatori o di tutela dell'ambiente, ecc.). Ciò deriva essenzialmente dal fatto che i PEC spingono verso un maggior decentramento negoziale che incoraggia le rappresentanze dei diversi interessi a livello locale a partecipare, secondo un tipico approccio di *partnership*, alla sfida per sviluppare la competitività delle imprese e dei territori salvaguardandone l'occupazione. Questa tendenza verso il decentramento comporta quindi innovazione dei temi e delle procedure contrattuali, in quanto da un lato contribuisce ad allargare l'ambito di competenza tradizionalmente affidato alla contrattazione aziendale/ territoriale (come ad esempio in Italia, Olanda, Francia) e dall'altro lato favorisce l'introduzione di deroghe, quali le cosiddette "clausole di apertura", nei contratti di settore (ad esempio, in Germania e in Austria).

Spesso il risultato di salvaguardia occupazionale è stato positivo, anche se occorre osservare che tali accordi non sono una condizione sufficiente per la crescita economica e la creazione di nuovi posti di lavoro. Ma pur mantenendo un carattere occupazionale essenzialmente "difensivo", l'esperienza dei PEC si segnala per l'importante funzione di attenzione verso i gruppi occupazionali più svantaggiati quali donne, apprendisti, minoranze etniche. Per queste ragioni, se ne può prevedere la crescita anche nel prossimo futuro, soprattutto in considerazione dei processi di ristrutturazione che interesseranno sempre più le imprese dell'UE e che richiederanno forme di *governance* e di *partnership* adeguate per l'anticipazione e l'accompagnamento delle conseguenze sociali.

Gli orientamenti della Strategia europea per l'occupazione sono stati particolarmente influenti sul ruolo delle parti sociali e le relazioni industriali anche in un terzo ambito del dialogo sociale a livello micro, *la formazione continua dei lavoratori*. Come noto, la "Strategia di Lisbona" prevede che per raggiungere l'obiettivo di essere l'economia della conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, fondata su una crescita economica sostenibile *with more and better jobs* e su un modello di coesione sociale, l'Unione europea dovrà necessariamente trasformare radicalmente i sistemi educativi e di formazione esistenti nei vari paesi. Tale processo di trasformazione potrà avvenire solo se questi coopere-

ranno per obiettivi comuni, esperienze condivise e forme di reciproco apprendimento secondo il “metodo aperto di coordinamento”. L’area del *lifelong learning* è stata indicata come centrale per tale strategia, non solo per la competitività e la capacità di impiego degli individui, ma anche per l’inclusione sociale, la cittadinanza attiva e lo sviluppo personale⁷⁶. Nel marzo 2002 il Consiglio europeo a Barcellona ha approvato il programma di lavoro *Education and Training 2010*, con lo scopo di implementare concretamente la Strategia di Lisbona rispetto allo sviluppo del capitale umano, costituendo anche uno specifico gruppo di lavoro (*Educational and Training Coordination Group, ETCG*). Le politiche europee per la formazione continua devono essere quindi considerate in stretto collegamento con la Strategia europea per l’occupazione e con la Strategia di Lisbona per la crescita e l’occupazione, soprattutto con lo sviluppo del dialogo sociale a livello micro.

Nella comunità europea, esiste una lunga tradizione di dialogo sociale a tale livello, come dimostrano i casi storici della Francia, del Belgio e dell’Olanda nei quali prevale “l’affidamento delle attività di promozione, organizzazione e finanziamento della formazione continua ad una pluralità di strutture di natura prevalentemente settoriale controllate dalle parti sociali nella loro espressione bilaterale, così come il principio dell’adesione volontaria delle imprese ad esse e la contribuzione a loro carico calcolata sulla massa salariale”⁷⁷. Si tratta di un modello adottato anche nel caso dei fondi paritetici interprofessionali in Italia (vedi sotto). L’intervento nell’area della formazione continua appare particolarmente cruciale nel caso italiano. Come registra il Rapporto 2005 dell’ISFOL sulla formazione continua, in Italia solo il 20% dei lavoratori partecipa ad attività formative, contro una media europea del doppio (40%), e solo il 25% delle imprese realizza attività di formazione, contro una media europea del 60%, ovvero ben più del doppio⁷⁸. Si tratta di un ritardo nello sviluppo del capitale umano frutto di un circolo vizioso determinato da un lato da un sistema economico, manifatturiero e del terziario, caratterizzato essenzialmente da imprese di piccole dimensioni che ricorrono prevalentemente a lavoro con bassi livelli di qualità e istruzione e che hanno minor propensione ad investimenti nella formazione e dall’altro lato dagli individui e dalle famiglie che proprio per queste ragioni strutturali non trovano a loro volta incentivi verso prolungati percorsi educativi e formativi. Solo l’intervento pubblico è in grado rompere tale circolo vizioso. Importanti in tal senso sono state le risorse del Fondo sociale europeo, sia per il ruolo svolto a partire dalla sua costituzione sia in seguito insieme con lo sviluppo dei fondi interprofessionali autonomamente gestiti dalle parti sociali. Nel periodo 2000-04 a fronte di una erogazione totale di oltre 11 miliardi di euro, alla formazione dei lavoratori sono

76 Comunicazione della Commissione europea su “Making a European Area of Lifelong Learning a Reality”, Brussels, 21 November 2001.

77 ISFOL, *Rapporto 2005 sulla formazione continua*, Mlps, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2006, p 67.

78 *Ibidem*, p 13.

stati destinati 2,2 miliardi di euro (quasi il 20%), dei quali ormai solo circa la metà proveniente dal FSE, mentre sono cresciute le risorse dei fondi interprofessionali. Nel 2004, anno in cui questi ultimi hanno effettivamente iniziato ad operare, a fronte di 274 miliardi del FSE, se ne hanno 224 dei fondi interprofessionali, aumentati a 316 nel 2005, di cui 281 con gestione INPS⁷⁹.

I fondi interprofessionali in Italia sono come noto il risultato di una lunga evoluzione, a partire dalla Legge quadro n. 845 del 1978 in materia di formazione professionale, che ha incrementato la percentuale relativa alla assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria dello 0,30% sulle retribuzioni soggette all'obbligo contributivo ordinario, di cui i due terzi da destinare al fondo di rotazione per la formazione professionale e per l'accesso al FSE, poi destinata per intero a questi. Nel tempo si sono susseguiti diversi provvedimenti in merito, fino alla Legge Finanziaria per il 2001 che ha istituito appunto i fondi interprofessionali per la formazione continua, grazie al contributo dello 0,30%, la cui quota prevalente versata all'INPS dai datori di lavoro aderenti ai vari fondi viene per intero destinata al finanziamento di questi secondo quanto previsto dalla Legge Finanziaria per il 2005. Come si afferma nel citato Rapporto ISFOL 2005 "il sistema attualmente vigente attribuisce un ruolo principale ai fondi per l'utilizzo dei contributi versati dalle aziende, nell'ottica di (ri)attribuire le risorse a chi le ha generate"⁸⁰. A regime, ai fondi interprofessionali affluiranno circa 300 milioni di euro all'anno per l'uso esclusivo e socialmente concertato tra le parti della formazione dei lavoratori. Si tratta di una tendenza destinata peraltro a crescere per l'aumento delle retribuzioni lorde e con *trend* positivi di occupazione dipendente. In questo modo, si andrà sempre più rafforzando il dialogo sociale a livello micro su un tema di grande rilevanza per i suoi effetti occupazionali nella economia della conoscenza.

Come noto, i tipi di finanziamento della formazione continua nell'UE possono essere classificati in due modelli principali, a seconda che sussistano forme di investimento e contribuzione volontarie o obbligatorie⁸¹. La formula italiana dei fondi paritetici interprofessionali potrebbe essere considerata una soluzione intermedia, poiché a fronte di contributi obbligatori restano comunque molto ampie le opportunità per altre iniziative volontarie sempre nell'ambito di tali fondi. Rispetto a quelli delle altre realtà nazionali dell'UE, i fondi interprofessionali italiani si caratterizzano, oltre che per la loro esperienza più recente, anche per l'assenza di precisi riferimenti di categoria o settoriali e per la gamma ancora ridotta dei servizi erogati, due fenomeni tra loro collegati⁸². Da un lato le imprese ita-

79 *Ibidem*, vedi tab 7 elaborata da Mlps, p 52.

80 *Ibidem*, p 56.

81 Grelli F, Nobili D, *I sistemi di finanziamento della formazione continua in otto paesi comunitari*, ISFOL, Temi e strumenti per la formazione continua, Montanino A (a cura di), Mlps, Rubbettino, Soneria Mannelli 2006.

82 *Ibidem*, p 83.

liane che aderiscono volontariamente ad un fondo possono sceglierne anche uno diverso da quello di categoria, mentre in altri paesi prevale una logica di maggior coerenza con l'inquadramento contrattuale di tali organismi bilaterali. Dall'altro lato, gli interventi di tipo organizzativo, di offerta formativa, di iniziativa e gestione operativa, di rapporti con le autorità e i servizi locali per l'impiego, che caratterizzano l'esperienza di una realtà consolidata e territorialmente diffusa come quella francese, richiederanno un impegno più intenso alle parti sociali coinvolte nella gestione paritetica dei fondi italiani che pur interessando un terzo del totale delle imprese con dipendenti restano per il 50% concentrati nelle tre regioni della Lombardia, del Veneto e dell'Emilia⁸³.

I fondi paritetici interprofessionali costituiscono comunque un esempio rilevante di dialogo sociale a livello micro, seppure in tale diversità di contesti legali e istituzionali dei paesi dell'Unione. La crescente importanza di tali fondi nell'UE nel prossimo futuro deve essere considerata anche alla luce della loro funzione per anticipare e accompagnare gli effetti dei processi di ristrutturazione aziendale, mediante interventi di riqualificazione e/o riconversione professionale dei lavoratori, così come previsto dai più recenti e citati indirizzi di Strategia europea per l'occupazione e di dialogo sociale autonomo.

⁸³ Peraltro attualmente i fondi attivi sono 10, ma i due principali Fondimpresa e Forte assorbono oltre i due terzi delle risorse finora erogate (384,1 milioni di euro sui 556,5 complessivamente acquisiti: *ibidem*, tab 9, p 70).

3.3 IL DIRITTO DEL LAVORO E DELLE RELAZIONI INDUSTRIALI

L'attività normativa delle istituzioni europee ha indubbiamente esercitato un'influenza determinante sull'evoluzione del diritto sostanziale interno e sulle dinamiche del sistema delle relazioni industriali nazionali.

Il ruolo formalmente riconosciuto alle parti sociali ai sensi degli artt. 138⁸⁴ e 139⁸⁵ del Trattato CE ha, inoltre, legittimato le stesse a svolgere una partecipazione attiva nella implementazione delle politiche comunitarie in materia di politica sociale, ed in particolare sui temi individuati all'art. 137 del medesimo Trattato: miglioramento dell'ambiente di lavoro, per proteggere la sicurezza e la salute dei lavoratori; condizioni di lavoro; informazione e consultazione dei lavoratori; integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro; parità tra uomini e donne per quanto riguarda le opportunità sul mercato del lavoro ed il trattamento sul lavoro. Considerando il periodo temporale di indagine della presente ricerca, fermo quanto sinora chiarito (par. precedente), si procederà in avanti ad esaminare le politiche del lavoro implementate in Italia negli ultimi dieci anni su impulso del Consiglio e della Commissione europea, evidenziando altresì il ruolo in tal senso assunto dalle parti sociali. Infine, verranno estese alcune considerazioni in ordine alla rilevanza ed agli esiti del dialogo sociale settoriale.

La ricostruzione dell'influenza comunitaria sulla legislazione del lavoro nazionale non può prescindere da un breve richiamo alla struttura ed agli obiettivi della Strategia europea per l'occupazione (cfr. cap. 1 del volume).

Come noto, infatti, alla fine degli anni Ottanta del secolo scorso, di fronte al significativo incremento della disoccupazione in molti paesi europei, la Commissione europea, durante la presidenza di Jacques Delors, ha intrapreso una rilevante attività di analisi finalizzata ad individuare le cause che, insieme alla recessione economica, avevano maggiormente contribuito a rendere tale fenomeno di così

84 Articolo 138:

- “1 La Commissione ha il compito di promuovere la consultazione delle parti sociali a livello comunitario e prende ogni misura utile per facilitarne il dialogo provvedendo ad un sostegno equilibrato delle parti.
- 2 A tal fine la Commissione, prima di presentare proposte nel settore della politica sociale, consulta le parti sociali sul possibile orientamento di un'azione comunitaria.
- 3 Se, dopo tale consultazione, ritiene opportuna un'azione comunitaria, la Commissione consulta le parti sociali sul contenuto della proposta prevista. Le parti sociali trasmettono alla Commissione un parere o, se opportuno, una raccomandazione.
- 4 In occasione della consultazione le parti sociali possono informare la Commissione della loro volontà di avviare il processo previsto dall'articolo 139. La durata della procedura non supera nove mesi, salvo proroga decisa in comune dalle parti sociali interessate e dalla Commissione”.

85 Art 139:

- “1 Il dialogo fra le parti sociali a livello comunitario può condurre, se queste lo desiderano, a relazioni contrattuali, ivi compresi accordi.
- 2 Gli accordi conclusi a livello comunitario sono attuati secondo le procedure e le prassi proprie delle parti sociali e degli Stati membri o, nell'ambito dei settori contemplati dall'articolo 137, e a richiesta congiunta delle parti firmatarie, in base ad una decisione del Consiglio su proposta della Commissione”.

drammatiche proporzioni e ad elaborare progetti e politiche di intervento idonee ad invertire una tendenza così socialmente destabilizzante.

Si intende riferirci al *Libro Bianco su crescita, sviluppo e occupazione* del dicembre del 1993, la cui pubblicazione, seppur solo in via di principio, ha rappresentato la manifestazione ufficiale di una prima organica strategia comunitaria di contrasto ai problemi legati alla disoccupazione. Con questo fondamentale documento programmatico, la Comunità europea ha iniziato ad assumere un ruolo di coordinamento delle politiche nazionali, non solo in campo economico, ma anche sociale; è stato così posto in essere un importante passo in avanti verso l'ambizioso obiettivo della realizzazione di un'effettiva coesione politica e sociale. Nel 1993, tuttavia, le solenni affermazioni di principio seguite alla pubblicazione del suddetto *Libro Bianco* non furono seguite da misure legislative operative che ne concretizzassero il disegno programmatico. I Governi degli Stati membri, infatti, non ritennero di dover intervenire attraverso lo stanziamento di ingenti risorse economiche per l'attuazione di iniziative tese a rivitalizzare sia la domanda che l'offerta di nuove opportunità di lavoro e di formazione. Solo nel 1994, durante i lavori del Consiglio europeo tenutosi ad Essen, i Capi di governo degli Stati membri della UE condivisero il carattere improcrastinabile della predisposizione di una politica mirata alla riduzione dei tassi di disoccupazione.

In quell'occasione venne deciso che ogni Paese, con cadenza annuale, avrebbe dovuto predisporre un documento di programmazione delle misure elaborate in materia di occupazione, affinché le Autorità comunitarie, dopo averle esaminate approfonditamente, potessero individuare, tra le stesse, eventuali *best practices* ed invitare altri partners comunitari ad adottarle. L'obiettivo dichiarato era quello di determinare un "aumento dell'intensità della crescita occupazionale, in particolare attraverso un'organizzazione del lavoro più flessibile" conforme "tanto agli auspici dei lavoratori quanto alle esigenze della concorrenza". Ad Essen, quindi, vengono per la prima volta definite a livello europeo linee di azione comune a breve ed a medio termine in materia di occupazione; questo tema diventa finalmente una *common concern*, una questione di interesse comune e, raggiunta tale consapevolezza, apparve naturale riprendere alcune linee guida del Libro Bianco e sfruttarne la completezza progettuale.

Anche in quest'occasione, tuttavia, malgrado la condivisa consapevolezza circa la gravità delle dimensioni della disoccupazione e dell'assoluta necessità di porvi rimedio, non seguirono immediatamente provvedimenti normativi o concrete azioni di programma. Solo nel 1997, con la sottoscrizione del Trattato di Amsterdam, gli Stati membri hanno infine concordato di assumere, questa volta in chiave assolutamente vincolante, una reciproca obbligazione legale per la soluzione dei problemi legati all'occupazione, attribuendo grande rilevanza al ruolo rivestito dalle parti sociali nell'attuazione delle politiche del lavoro.

Sulla base di tali principi, è stato modificato il Trattato istitutivo della Comunità europea, che, ora, all'art. 2, prevede tra i compiti istituzionali di quest'ultima anche il raggiungimento ed il mantenimento di un "elevato livello di occupazione".

In vista dell'attuazione di un coordinamento comunitario delle politiche per l'occupazione, per non spogliare gli Stati membri della rispettiva sovranità in un settore socialmente così importante, si è fatto ricorso all'adozione di strumenti decisionali privi di efficacia direttamente vincolante, cd. *Soft law*, evitando di intraprendere la via forzosa dell'armonizzazione normativa che, tuttavia, manteneva la sua potenziale valenza di "rimedio di sicurezza", cui ricorrere in caso di inerzia dei Paesi membri.

Le conclusioni della Presidenza, le comunicazioni della Commissione, i comunicati annuali, le stesse linee guida ed orientamenti per l'occupazione costituiscono tutti elementi da inquadrare nell'ambito di questo processo di armonico e spontaneo ravvicinamento degli ordinamenti nazionali; tali elementi, del resto, secondo quanto evidenziato da attenta dottrina, "*stimolano l'integrazione europea senza introdurre nuove norme legali; (...) si tratta di un diritto informale, basato sulla mutua responsabilità tra gli Stati, che permette di introdurre rilevanti politiche comunitarie anche quando il trattato non fornisca una base legale sufficiente*"⁸⁶.

Accanto al cosiddetto *diritto informale*, è risultato altresì determinante l'approccio concertativo, considerato quale quello maggiormente indicato alla regolamentazione di profili giuridici connessi ai temi di politica sociale di cui all'art. 137 del Trattato CE in un contesto storico-politico caratterizzato da una continua mutevolezza del contesto. Esso, infatti, è stato ritenuto idoneo ad elaborare strumenti regolatori che, in quanto espressione di un dialogo tripartito, costituissero misure condivise dalla generalità dei consociati ed in grado di contemperare i diversi interessi in conflitto. In dottrina, è stato evidenziato che "*alla base dell'adozione di tale modello si è voluto di recente porre il cd. principio di sussidiarietà, inteso in questo caso in senso orizzontale, come criterio ordinatore dei rapporti fra diritto statale e quello prodotto dalle formazioni collettive intermedie (...)*"⁸⁷. Fermo quanto sopra, occorre aggiungere che l'avvio di un'azione congiunta e concertata di contrasto ai problemi occupazionali presenti negli Stati membri è stata formalizzata durante i lavori del Consiglio europeo straordinario sull'occupazione, tenutosi a Lussemburgo nel novembre del 1997 con cui è stata avviata la "Strategia europea per l'occupazione" (in proposito, si rinvia al cap. 1). In quest'occasione, pur nella diversità delle rispettive situazioni socio-politiche e nel rispetto della libertà di scelta e dell'autonomia politica dei singoli Stati membri, è stata unanimemente condivisa la necessità di rendere il mercato del lavoro più elastico, flessibile e dinamico. A tal fine, la Commissione ha ritenuto che per intervenire drasticamente sul mercato del lavoro, inserendo tutti quegli aggiustamenti necessari ad una sua piena flessibilizzazione, occorresse rifarsi ad un

86 Kenner J, "Il capitolo sull'occupazione del Trattato di Amsterdam e le politiche della terza via: quali prospettive per la *soft law*?", in *Diritto delle relazioni industriali*, 1999, n 4, p. 415 e ss.

87 Ferrante V, "Nuovi sviluppi per il dialogo sociale europeo: la direttiva sul lavoro a termine", in *Europa e diritto privato*, 2000.

sistema collaborativo, che riunisse le istanze di tutte le parti sociali interessate alle dinamiche occupazionali.

Questa stessa idea, peraltro espressiva dell'esigenza di restituire maggiore democraticità all'attività delle istituzioni comunitarie troppo spesso accusate di operare senza una reale base sociale di rappresentatività e con un approccio meramente tecnocratico, era stata già formulata nel 1988 all'interno del documento *La dimensione sociale del mercato interno*, in cui la Commissione aveva proposto la costituzione di un *Tavolo europeo delle relazioni industriali* (European Industrial Area), dove fare incontrare costantemente le parti sociali, protagoniste delle vertenze occupazionali, in vista di un confronto più aperto e costruttivo sui problemi e sulle esigenze dei lavoratori e delle aziende.

Su questa falsariga, peraltro, tramite l'adozione di un apposito Protocollo, è stato successivamente adottato ed allegato al Trattato di Maastricht l'Accordo sulla politica sociale (APS), nell'ambito del quale venne prefigurata la possibilità del concorso dell'autonomia collettiva ai fini dell'elaborazione della disciplina dei rapporti di lavoro e nella trasposizione degli atti normativi comunitari negli ordinamenti interni. Tale concorso è stato definitivamente istituzionalizzato con il già ricordato Trattato di Amsterdam, il quale - mediante gli articoli 138-139 (nuova numerazione) del Trattato CE - ha inquadrato il "dialogo sociale", ed in particolare gli accordi che ne costituiscono espressione, tra le fonti del diritto sociale comunitario.

Le parti sociali di livello europeo, accanto all'esercizio di un ruolo consultivo a supporto della Commissione europea, sono state così legittimate a definire, di propria iniziativa, particolari tematiche sociali ed occupazionali, di interesse comune, da affrontare nell'ambito di una libera concertazione. È stato loro riconosciuto il diritto ad essere consultate sulle proposte legislative in materia sociale e la facoltà di chiedere esplicitamente che una determinata misura, finalizzata allo sviluppo dell'occupazione, potesse essere definita e perfezionata attraverso un procedimento di elaborazione di natura convenzionale, piuttosto che legislativa⁸⁸.

È così riconosciuto, in capo al dialogo sociale, una funzione suppletiva o sussidiaria degli ordinari strumenti di produzione normativa comunitaria, i quali vengono chiamati a recepire *ex post*, ed in funzione *autorizzatoria*, quanto già stabilito in sede di contrattazione collettiva.

Parte della dottrina⁸⁹, in ordine a questo processo di evoluzione, anche concertata, del sistema giuridico comunitario, ha rilevato che *"il dialogo tra le parti sociali aprì la strada a successivi esperimenti di negoziazione collettiva e (...) evidenziò il ruolo di norme non vincolanti, ma meramente orientative, volte ad attrarre nell'orbita di un potere di indirizzo e di sollecitazione della Commissione sog-*

88 Per un'illustrazione più completa di questi processi si rinvia a Del Punta R, *Lezioni di diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2006, p 119.

89 Sciarra S, Di fronte all'Europa Passato e presente del diritto del lavoro, WP CSDLE "Massimo D'Antona", n 12/2003, p 18.

getti ancora privi di una specifica identità istituzionale, quali erano per l'appunto le parti sociali".

Il dialogo sociale ha, così, assunto una tale rilevanza da divenire in sé "(...) un obiettivo della politica della Comunità e, inoltre, (...) un *modus agendi della Commissione nella politica sociale* (in senso lato)"⁹⁰. Va, in merito, aggiunto che nel "Rapporto finale del Gruppo di Alto Livello sulle Relazioni Industriali e cambiamento nell'Unione europea", presentato nel gennaio del 2002, il ruolo delle parti sociali è stato particolarmente valorizzato, tanto che è stato osservato che "un loro più forte ruolo politico accrescerebbe la legittimità e la visibilità del dialogo sociale, sia a livello europeo che nazionale. In particolare, la possibilità di uno scambio aperto e diretto con i rappresentanti del Consiglio su base periodica aumenterebbe l'importanza del dialogo sociale europeo ed offrirebbe alle parti sociali nazionali un importante ulteriore incentivo a partecipare attivamente al dialogo sociale europeo"⁹¹.

Le modalità di partecipazione, a carattere consultivo-collaborativo, delle parti sociali ai processi di formazione dei provvedimenti normativi della Comunità europea sono state correttamente accostate a quell'orientamento teorico denominato "terza via", per esprimere l'alternativa tra i due sistemi tradizionali di riferimento (da una parte, la strategia normativa, sovraordinata e centralizzata; dall'altra, il completo decentramento decisionale), e per rivendicare l'esistenza e l'utilità di una diversa opzione strategica capace di rendere compatibili situazioni astrattamente inconciliabili come la stabilità dell'impiego e l'organizzazione flessibile delle risorse umane. A tal proposito, deve essere ancora rilevato come Marco Biagi ebbe ad affermare che *"la modernizzazione delle regole che governano il nostro mercato del lavoro non può infatti che avvenire nel contemperamento tra le esigenze di flessibilità delle imprese e le istanze di tutela dei lavoratori: è questo il motivo per cui il cambiamento richiede soluzioni pragmatiche, maturate con il consenso delle parti sociali e, dunque, all'insegna della concertazione"*⁹². Questa strategia fonda le proprie radici nella consapevolezza che attraverso *"un meccanismo decisionale governativo basato sul partenariato sociale"*⁹³

90 Arrigo G, Intervento al Seminario: "Il libro bianco e la legge delega", in Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale, 2002, 1, p 206-208 È importante notare come l'Autore sottolinei, inoltre, che "il parere negativo o la disapprovazione di una certa misura indicata dal Governo come prioritaria, espresso dalle parti sociali in modo motivato" non costituiscono un veto, bensì uno stimolo per la Commissione, che essendo tenuta, ai sensi dell'art 138, co 1, del Trattato a promuovere il dialogo sociale, deve "recepire in modo equilibrato il diverso parere" e trovare gli accorgimenti necessari a ravvicinare le posizioni .

91 Rapporto del Gruppo di Alto Livello sulle relazioni industriali e cambiamento nell'Unione europea, Bruxelles, gennaio 2002, p 34.

92 Biagi M, *La nuova disciplina del lavoro a tempo parziale tra tradizione e modernizzazione*, scritto questo pubblicato in Biagi M. (a cura di), *Il lavoro a tempo parziale*, Il sole 24 Ore, Milano, 2000 e riproposto all'interno del volume Marco Biagi, *Un giurista progettuale*, Montuschi L, Tiraboschi M., Treu T (a cura di), Collana Adapt - Fondazione, Giuffrè, Milano, 2003, p 206.

93 Esemplicativamente, può evidenziarsi come nella Decisione del Consiglio n 578 del 22 luglio 2003 (relativa agli orientamenti per l'occupazione per il medesimo periodo), quindi in un momento già di

possa trovarsi più facilmente il migliore temperamento dei reciproci interessi, funzionale allo sviluppo di un mercato del lavoro libero da un'impostazione eccessivamente dirigistica, centralizzata ed unilaterale.

Diversi tra i più importanti provvedimenti in materia di diritto del lavoro introdotti nell'ultimo decennio nel nostro ordinamento sono espressivi di uno dei due approcci utilizzati dalle istituzioni comunitarie: di *soft law*, per quanto concerne gli orientamenti comunitari: di *hard law*, con riferimento, invece, agli esiti (basti pensare alle direttive in materia di part-time, lavoro a termine e congedi parentali) del confronto intercategoriale europeo sviluppato sulla base dei criteri individuati nell'Accordo sulla Politica Sociale, o della commistione di entrambi.

Peraltro, come ben evidenziato dalla Commissione, con la comunicazione n. 557 del 12 agosto 2004 ("Partenariato per il cambiamento in un'Europa allargata - Rafforzare il contributo del dialogo sociale europeo"), deve, inoltre, essere sottolineato come, *"nel corso di questi ultimi anni, si è assistito ad uno spostamento qualitativo della natura del dialogo sociale verso una maggior autonomia: le parti sociali adottano sempre più frequentemente testi di nuova generazione, con cui si assumono determinati impegni o formulano raccomandazioni ai loro membri nazionali e cercano attivamente di applicare il contenuto del testo al livello nazionale"*. In tal senso, basti pensare ai testi di *nuova generazione* in materia di telelavoro (luglio 2002), di stress legato al lavoro (ottobre 2004), nonché ai due accordi con cui è stato individuato un quadro d'azione per lo sviluppo delle competenze e delle qualifiche lungo tutto l'arco della vita (febbraio 2002) e sulla parità uomo-donna (marzo 2005)⁹⁴.

Questa evoluzione del dialogo sociale è coerente con lo sforzo generale prodotto dalla Commissione per migliorare la *governance* europea: la prossimità alle diverse realtà del posto di lavoro e la partecipazione attiva alla contrattazione collettiva rendono, infatti, le parti sociali come attori imprescindibili nella costruzione di una maggiore coesione politico-sociale della collettività comunitaria, soprattutto quando operano a livello europeo attraverso schemi procedurali autonomi, che non richiedono necessariamente passaggi istituzionali ai fini del riconoscimento della loro attività negoziale. È soprattutto in quest'ambito che si realizza quel mutuo e reciproco riconoscimento che costituisce il *prius* genetico di ogni buona prassi di relazioni industriali⁹⁵.

qualche anno successivo al varo della Strategia europea per l'occupazione, la rilevanza dell'attività della parti sociali è stata particolarmente rimarcata: "L'efficace attuazione degli orientamenti per l'occupazione richiede la partecipazione attiva delle parti sociali in tutte le fasi, dalla concezione delle politiche alla loro attuazione".

94 In ordine alla procedura prevista ai fini dell'attuazione di tale accordo, appare interessante quanto in esso disposto: "Gli organismi membri di UNICE/UEAPME, CEEP e ETUC (unitamente alla commissione di collegamento EUROCADRES/CEC) promuoveranno le azioni quadro negli Stati membri in tutti gli ambiti di competenza, pur tenendo presenti i provvedimenti nazionali, attraverso interventi congiunti e separati, a seconda del caso Dato l'interesse della materia in esame, le parti sociali hanno anche deciso di trasmettere il documento in oggetto a tutti gli attori coinvolti a livello europeo e nazionale, incluse le parti sociali a livello orizzontale nella UE, le autorità pubbliche nazionali della UE ecc".

95 Si rinvia, in tal senso, a Biagi M, "Contrattare: la libertà di riconoscersi", in *Contratti & contrattazione collettiva*, marzo 2001.

Per quanto riguarda gli orientamenti comunitari in materia di occupazione - che saranno nel prosieguo illustrati con riferimento ai singoli istituti giuridici oggetto di trattazione - occorre, infine, aggiungere che la SEO è stata, *in parte qua*, rivisitata in occasione del Consiglio di Lisbona del 2005, laddove è stato deciso che gli obiettivi occupazionali avrebbero dovuto essere esaminati congiuntamente agli indirizzi di politica economica⁹⁶, visto che, in molti casi, il mancato raggiungimento dei suddetti obiettivi era stato pesantemente influenzato dalle contingenti condizioni economico-finanziarie in cui versavano i singoli Stati membri. Pertanto, proprio durante i lavori del suddetto Consiglio, si è convenuto che, in avanti, sarebbero stati formulati solo orientamenti integrati⁹⁷. Inoltre, anche in quest'occasione, è stato giudicato di vitale importanza determinare le condizioni idonee per un sempre maggiore coinvolgimento, accanto alle istituzioni comunitarie e nazionali, delle parti sociali nella implementazione delle misure funzionali alla revisione intermedia della Strategia europea per l'occupazione: conseguentemente, è stato promosso *un partenariato per la crescita e l'occupazione*⁹⁸.

3.3.1 Le direttive e il loro recepimento

L'incidenza sul nostro ordinamento giuridico degli esiti dell'attività legislativa condotta dalle Istituzioni comunitarie, quando possibile supportata ed integrata dal lavoro e dell'esperienza negoziale delle parti sociali di livello intercategoriale europeo, verrà di seguito esaminata con riferimento ad alcuni tra i profili del diritto del lavoro di maggiore rilevanza rispetto alla regolamentazione del mercato del lavoro nazionale⁹⁹.

Part-time

L'esperienza normativa in tema di lavoro part-time costituisce la riprova della possibile commistione tra approcci di *soft* e di *hard law*, cui si è accennato prima.

96 Nel documento finale redatto a conclusione dei lavori di questo Consiglio, è stato rilevato che, con immediato riferimento alle politiche finanziarie funzionali all'attuazione della Strategia di Lisbona, è risultata largamente condivisa tra i partner europei l'idea per cui "condizioni macroeconomiche solide sono essenziali per sostenere gli sforzi a favore della crescita e dell'occupazione. Le modifiche al patto di stabilità vi contribuiranno, permettendo al contempo agli Stati membri di svolgere pienamente il loro ruolo nel rilancio di una crescita a lungo termine".

97 Si veda Spattini S, "La Relazione annuale sui progressi nell'attuazione della Strategia di Lisbona", in *Diritto della Relazioni Industriali*, 2006, 2, pp. 571-575.

98 Sia permesso di rinviare, in proposito, al *Rapporto ISFOL*, 2005, pp. 107 e ss.

99 Per ragioni di sintesi, non è stato possibile esaminare in questa sede molti provvedimenti normativi comunitari che, coerentemente agli orientamenti in materia di occupazione, hanno contribuito a disciplinare importanti istituti attinenti al diritto del lavoro e che, successivamente, hanno, altresì, trovato recepimento nel nostro ordinamento. *Ex plurimis*, basti in tal senso pensare alla rilevanza della direttiva quadro n. 83/391/CE relativa alle misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro, ed ancora alle numerosissime direttive che, in attuazione della prima, sono state successivamente emanate nel medesimo campo e che in Italia hanno ricevuto dignità giuridica con i D.Lgs. n. 626/1994 e 242/1996 e loro successive modifiche.

Già nei primi orientamenti comunitari, quelli formulati per il 1998 e definiti con la risoluzione del Consiglio europeo del 15 dicembre 1997, infatti, è stato, in tema, stabilito che, al fine di promuovere la modernizzazione dell'organizzazione del lavoro e delle forme di lavoro: *“le parti sociali sono invitate a negoziare, agli appropriati livelli, in particolare al livello settoriale ed aziendale, accordi per modernizzare l'organizzazione del lavoro, incluse le tipologie di lavoro flessibile, con l'obiettivo di rendere le imprese produttive e competitive e raggiungere il necessario bilanciamento tra flexibility and security. Alcuni accordi, ad esempio, potranno determinare l'orario di lavoro in termini annuali, la riduzione dell'orario di lavoro, la riduzione dello straordinario, lo sviluppo del part-time, la formazione continua ed i periodi di aspettativa”*.

Per quanto concerne l'attività cui sono chiamati i singoli Stati, inoltre, è stato sancito, tra gli orientamenti di cui sopra, che ciascuno Stato membro dovrà esaminare la possibilità di incorporare nel proprio ordinamento tipologie contrattuali più adattabili, tenendo presente che le forme di impiego sono sempre più soggette a cambiamento. Queste tipologie contrattuali più flessibili dovranno garantire al contempo un adeguato livello di sicurezza e tutele, compatibilmente con le esigenze delle imprese. Il richiamo al part-time è, dunque, ben presente tra le *guidelines* che il Consiglio ha rivolto ai legislatori nazionali già nel contesto della fase della SEO.

Sempre tra gli orientamenti per il 1998, è stato ancora evidenziato che gli istituti come i periodi di aspettativa, i congedi (*career breaks*), i congedi parentali ed il lavoro part-time rappresentano politiche legislative di particolare importanza per gli uomini e le donne; pertanto, il perfezionamento di direttive, nonché la definizione di accordi tra le parti sociali in materia rappresentano obiettivi da attuare e da monitorare costantemente.

Prima ancora della definizione della suddetta indicazione di politica legislativa, che peraltro verrà ripresa quasi integralmente anche negli orientamenti per l'occupazione degli anni successivi, il contratto di lavoro part-time era comunque stato oggetto in Europa di attenzione da parte delle parti sociali di livello intercategoriale.

Con riferimento a questa tipologia contrattuale, infatti, il dialogo sociale europeo ha trovato un importante riconoscimento istituzionale con la sottoscrizione dell'accordo quadro del 6 giugno 1997 ad opera delle organizzazioni intercategoriale a carattere generale: UNICE (Unione delle confederazioni europee dell'industria e dei datori di lavoro), CCPE (Centro europeo dell'impresa pubblica), CES (Confederazione europea dei sindacati); in quella sede, in totale coerenza con la concordata elaborazione programmata della politica sociale all'interno della UE è stato, infatti, evidenziato come, tra gli strumenti idonei a rendere flessibile il mercato del lavoro, il contratto di lavoro a tempo parziale, o part-time, fosse certamente uno dei più apprezzabili.

Come detto, l'accordo intercategoriale costituisce una palese manifestazione delle potenzialità insite nelle procedure di produzione normativa proprie della *cd. terza via*: in vista dello sviluppo di rapporti di lavoro più dinamici ed elastici, infat-

ti, è stata utilmente ricercata la partecipazione fattiva delle parti sociali alla elaborazione della politica comunitaria, basata sulla condivisione di comuni obiettivi macroeconomici.

Nel dettaglio, nell'accordo citato del 1997, le categorie contraenti furono d'accordo nel sottolineare alcune priorità:

- sopprimere le discriminazioni nei confronti dei lavoratori a tempo parziale e migliorare la qualità del lavoro a tempo parziale;
- facilitare lo sviluppo del lavoro a tempo parziale su base volontaria e contribuire all'organizzazione flessibile dell'orario di lavoro in modo da tener conto dei bisogni degli imprenditori e dei lavoratori;
- identificare ed esaminare gli ostacoli di natura giuridica o amministrativa che possono limitare le possibilità di lavoro a tempo parziale e, se del caso, eliminarli.

Nello stesso testo è stata anche elaborata una prima misura funzionale all'attuazione delle ricordate affermazioni di principio, soprattutto di quanto contenuto al citato punto 3, e del principio di non discriminazione; è stato, infatti, stabilito che *"i datori di lavoro dovrebbero prendere in considerazione, tra le altre cose, le misure finalizzate a facilitare l'accesso al lavoro a tempo parziale a tutti i livelli dell'impresa, ivi comprese le posizioni qualificate e con responsabilità direzionali e, nei casi appropriati, le misure finalizzate a facilitare l'accesso dei lavoratori a tempo parziale alla formazione professionale per favorire carriera e mobilità professionale"*.

Nel pieno rispetto dell'art. 138 del Trattato CE, tale accordo intercategoriale è stato fatto proprio dal Consiglio europeo, che l'ha trasposto nella direttiva n. 1997/81/CE del 15 dicembre 1997.

In tale direttiva, salva l'inderogabilità del principio di non discriminazione, è stato riservato agli Stati membri, in sede di recepimento, un ampio margine di autonomia nell'elaborazione del campo di applicazione della norma e della disciplina concretamente applicabile, anche attraverso l'identificazione degli ostacoli di natura legale o amministrativa che possano limitare la diffusione del lavoro a tempo parziale e, dove possibile, la previsione della loro eliminazione.

Astenendosi dall'introdurre specifiche norme di dettaglio, si è sollecitato lo sforzo comune dei Paesi membri verso il perseguimento di obiettivi collettivamente concordati in sede comunitaria ed inseriti nello stesso Trattato istitutivo ed è stato, inoltre, stabilito che ciascuno Stato membro *"potrà mantenere o introdurre disposizioni più favorevoli, (...) ma l'attuazione della presente direttiva non potrà giustificare alcun regresso rispetto alla situazione vigente in ciascuno Stato membro"*.

Peraltro, in virtù dell'integrazione, già ricordata, dell'APS nel Trattato CE, la funzione suppletiva riconosciuta alla contrattazione collettiva nelle procedure di formazione degli atti normativi comunitari in materia sociale, può esplicare pari efficacia anche nella successiva fase del recepimento di questi ultimi negli ordinamenti giuridici degli Stati membri. In altre parole, anche ai fini del recepi-

mento nei singoli ordinamenti interni, è consentito ai sensi dell'art. 138 del Trattato CE il ricorso ad un *iter* procedimentale che nuovamente chiami in causa la contrattazione collettiva, così da pervenire, di volta in volta, alla elaborazione di testi normativi quanto più possibile rispondenti alle diverse e rilevanti istanze sociali rappresentate proprio in sede negoziale.

In relazione al part-time, tuttavia, in Italia non sono stati perfettamente rispettati i necessari passaggi funzionali alla elaborazione di un testo di recepimento della direttiva n. 1997/81/CE totalmente suffragato dal consenso delle parti sociali. Il Governo, infatti, ha allora presentato alle diverse organizzazioni di rappresentanza una bozza di disegno di legge non precedentemente concordato con le stesse. Il successivo confronto ha così risentito di questa circostanza e, nell'impossibilità - successivamente registratasi - di pervenire alla definizione di un soddisfacente accordo collettivo, l'Esecutivo, in virtù della Legge Delega n. 25/1999 (legge comunitaria per il 2000) ha, infine, optato per procedere unilateralmente alla adozione del Decreto Legislativo n. 61 del 25 febbraio 2000¹⁰⁰, per il recepimento della richiamata direttiva.

Il Legislatore interno, con il provvedimento appena citato, ha dato soddisfazione ad esigenze di flessibilizzazione dei rapporti di lavoro, avvertite come sempre più pressanti, non solo in ambito datoriale. In tal senso, si è in particolare proceduto all'eliminazione di alcuni rigidi vincoli contenuti nella legislazione precedente (ad esempio, l'invariabilità dell'orario di lavoro originariamente concordato) che rendevano il part-time poco accattivante per le imprese.

Più in dettaglio, in presenza del consenso del part-timer, è stato con il D.Lgs. n. 61/2000 legittimato, rispetto al passato (art. 5, L. n. 863/1984): l'inserimento nel contratto di cd. *clausole elastiche* per la variazione dei turni di lavoro, assicurando contemporaneamente, però, al lavoratore la possibilità di esercitare in proposito un diritto di ripensamento (una sorta di recesso); lo svolgimento del lavoro supplementare, per consentire che le prestazioni dei dipendenti potessero articolarsi su archi temporali superiori rispetto a quelli determinati, in via ordinaria, nel contratto individuale.

Entrambe queste innovazioni, nel quadro di una legislazione nazionale, di norma, particolarmente garantista, sono state perfezionate con l'introduzione di alcuni temperamenti diretti a tutelare le insopprimibili esigenze dei lavoratori.

Ad appena un anno dalla sua emanazione, il suddetto provvedimento normativo è stato, tuttavia, significativamente modificato dal D.Lgs. n. 100 del 26.2.2001, che - probabilmente in risposta ad alcune legittime istanze provenienti dal settore imprenditoriale - ha conformato la disciplina del part-time in termini maggior-

100 Peraltro, la necessità dell'intervento del Legislatore è stata sottolineata anche dalla Corte Costituzionale, che, con sentenza n. 45/2000, ha dichiarato inammissibile il referendum abrogativo delle norme in materia di lavoro part-time contenute nella previgente disciplina legislativa del 1984 (art. 5, L. n. 863), a meno di non volere contrastare l'ordinamento comunitario con il verificarsi di una lacuna normativa in merito ad un istituto giuridico unanimemente ritenuto di vitale importanza per le dinamiche occupazionali europee.

mente flessibili. In particolare è stata modificata proprio la disciplina dei due profili di regolamentazione sopra evidenziati: clausole elastiche e lavoro supplementare. Il processo di evoluzione in termini di ulteriore flessibilizzazione del rapporto di lavoro a tempo parziale è stato sviluppato anche a seguito dell'introduzione della riforma del mercato del lavoro disposta con il D.Lgs. n. 276/2003¹⁰¹, di attuazione alla Legge n. 30 del 14 febbraio 2003, a sua volta ispirata dalle considerazioni formulate nel cd. "Libro Bianco sul mercato del lavoro" del Ministero del Lavoro (v. cap. 2). In ordine alla disciplina nazionale in materia di lavoro a tempo parziale, scaturita dalla stratificazione delle fonti così illustrate deve, infine, rilevarsi come non siano mancate aspre polemiche in relazione alla compatibilità (soprattutto in relazione all'osservanza della cd. clausola di non regresso contenuta nella direttiva n. 1997/891/CE) rispetto alla fonte comunitaria, specie in ordine all'impatto che le clausole elastiche e flessibili potrebbero avere sulle esigenze di conciliazione tra tempi di vita e di lavoro. In proposito, però, deve invero segnalarsi come non sia stata, ancora, sollevata davanti ad un giudice nazionale alcuna eccezione di illegittimità del D.Lgs. n. 61/2000, e sue successive modifiche, per violazione della normativa comunitaria in materia di lavoro part-time.

Lavoro a termine

Considerazioni del tutto analoghe rispetto a quelle appena estese valgono per il contratto di lavoro a tempo determinato che rientra tra quelle forme che, secondo gli orientamenti comunitari per l'occupazione, dal 1998 in poi, dovrebbero permettere di modernizzare l'organizzazione del lavoro, con l'obiettivo di rendere le imprese maggiormente produttive e competitive e, al contempo, di raggiungere il necessario bilanciamento tra *flexibility and security*¹⁰².

101 Le modifiche apportate dall'art 46 del DLgs n 276/2003 al DLgs n 61/2000 sono state motivate in base ad una presunta non conformità del suddetto testo di recepimento della Direttiva CE n 81/1997, in quanto lo stesso avrebbe introdotto una serie di ostacoli, anche di natura amministrativa, al ricorso al part-time, nonostante il disegno comunitario intendesse facilitarne l'utilizzo.

102 Sulla rilevanza del bilanciamento tra questi due distinti elementi che devono essere compresenti nelle politiche del lavoro, il Consiglio, con la decisione n 578 del 22 luglio 2003 (relativa a orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione), ha così sintetizzato la propria posizione: "Il raggiungimento del giusto equilibrio tra flessibilità e sicurezza aiuterà a sostenere la concorrenzialità delle imprese, aumenterà la qualità e la produttività sul posto di lavoro e faciliterà l'adattabilità delle aziende e dei lavoratori alle trasformazioni economiche. Al riguardo, i Consigli europei di Barcellona e di Bruxelles hanno invitato in particolare a procedere a una revisione della normativa del lavoro, rispettando nel contempo il ruolo delle parti sociali (.)". Da ultimo, con il Libro Verde "Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI Secolo" del 22.11.2006 (708), la Commissione europea ha evidenziato che "I contratti atipici e i contratti standard flessibili consentono alle imprese di adeguarsi rapidamente all'evoluzione delle scelte dei consumatori e delle tecnologie e a nuove opportunità per attrarre e mantenere una manodopera più diversificata, grazie ad un migliore adeguamento dell'offerta e della domanda di manodopera. I lavoratori, dal canto loro, hanno maggiori opzioni, in particolare per quanto riguarda l'organizzazione dell'orario di lavoro, le possibilità di carriera, un migliore equilibrio tra la vita familiare e professionale e la formazione, oltre ad una maggiore responsabilità personale". Tuttavia, nel medesimo documento, la Commissione non ha mancato di rilevare come "risulta tuttavia che la diversificazione dei tipi di contratti può avere alcuni effetti negativi. Una parte dei lavoratori rischiano di cade-

Più in dettaglio, negli orientamenti per l'occupazione formulati nella risoluzione del Consiglio del 22 febbraio 1999, è stato affermato che *“ciascuno Stato membro esaminerà l'opportunità di introdurre nella sua legislazione tipi di contratto più adattabili per tener conto del fatto che l'occupazione assume forme sempre più diverse. Le persone che lavorano nel quadro di un contratto di questo tipo dovrebbero beneficiare nel contempo di sicurezza sufficiente e di un migliore inquadramento professionale, compatibile con le esigenze delle imprese”*¹⁰³.

Anche in relazione a questa tipologia contrattuale il dialogo sociale intercategoriale europeo, a seguito dell'espressa richiesta delle parti alla Commissione europea, ha permesso la definizione di un accordo, stipulato il 18 marzo 1999 sempre da UNICE, CEEP e CES, ai fini della regolamentazione dell'istituto. Quest'accordo, pochi mesi dopo, è stato recepito, in allegato, nella direttiva n. 1999/70/CE del 28 giugno 1999.

Dal considerando n. 14 dell'accordo quadro allegato alla suddetta direttiva in materia di lavoro a termine, traspare immediatamente come il Legislatore comunitario abbia mirato all'introduzione di un testo legislativo utile a *“migliorare la qualità del lavoro a tempo determinato”*, nonché a *“creare un quadro per la prevenzione degli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato”*.

Quest'ultimo aspetto aggiunge un elemento ulteriore rispetto al principio base della non discriminatorietà del trattamento economico e giuridico del lavoratore

re ancora nella trappola di un succedersi di attività di breve durata e di bassa qualità, con un insufficiente livello di protezione sociale, che li lascia in una situazione di vulnerabilità. Questi impieghi possono tuttavia servire da trampolino per alcune persone, spesso quelle che hanno particolari difficoltà, per integrarsi nel mercato del lavoro” Il bilanciamento tra le diverse esigenze rimane, dunque, un obiettivo irrinunciabile per tutti coloro che, a livello istituzionale o negoziale, sono impegnati nello sforzo di assicurare migliori condizioni di lavoro ai lavoratori dell'Unione europea.

103 Ed ancora, nella decisione del Consiglio del 19 gennaio 2001 relativa a orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione per il 2001, è stato affermato che “Gli Stati membri, se del caso assieme alle parti sociali, o sulla scorta di accordi negoziati dalle parti sociali:

- esamineranno il quadro normativo esistente e vaglieranno proposte relative a nuovi provvedimenti e incentivi per assicurarsi che essi contribuiscano a ridurre gli ostacoli all'occupazione, ad agevolare l'introduzione di un'organizzazione del lavoro moderna e ad aiutare il mercato del lavoro ad adeguarsi ai mutamenti strutturali in campo economico,.
- al tempo stesso, tenendo in considerazione la crescente diversificazione delle forme di lavoro, esamineranno la possibilità di contemplare nella normativa nazionale tipologie contrattuali più flessibili e faranno in modo che coloro che lavorano con nuovi contratti di tipo flessibile godano di una sicurezza adeguata e di una posizione occupazionale più elevata, compatibili con le esigenze delle aziende e le aspirazioni dei lavoratori” Da ultimo, con gli orientamenti per l'occupazione individuati nella decisione del Consiglio del 12 luglio 2005 e, altresì, confermati in quella del 18 luglio 2006, si è ulteriormente rimarcata l'attenzione comunitaria verso forme di impiego capaci di rispondere alle istanze di un mercato del lavoro che deve necessariamente fare i conti con una economia sempre più globalizzata e competitiva: “Favorire al tempo stesso flessibilità e sicurezza occupazionale e ridurre la segmentazione del mercato del lavoro, tenendo debito conto del ruolo delle parti sociali, tramite () l'adeguamento della legislazione in materia di lavoro, tramite un eventuale riesame degli accordi contrattuali e delle disposizioni relative all'orario di lavoro (); la promozione e la diffusione di forme di organizzazione del lavoro innovative e adattabili, in vista di potenziare la qualità e la produttività sul posto di lavoro, comprese le condizioni di salute e di sicurezza”.

a termine rispetto al lavoratore comparabile presente nello stesso stabilimento della medesima azienda, ossia il contrasto verso ogni forma di utilizzo improprio del contratto a termine, soprattutto in caso di abnorme utilizzo dell'istituto del rinnovo dello stesso contratto individuale, fenomeno questo attraverso cui "il lavoratore viene privato delle garanzie derivanti dal carattere indeterminato del rapporto senza che tale rinuncia trovi giustificazione sul piano economico organizzativo dell'impresa"¹⁰⁴.

Similmente a quanto avvenuto con il part-time, il percorso politico-legislativo che ha portato all'adozione nel nostro ordinamento del D.Lgs. n. 368/2001, di recepimento della direttiva n. 1999/70/CE, non è stato privo di difficoltà.

Il confronto tra le parti sociali - iniziato prima del marzo 2000 e subito interrotto - si per la decisa opposizione del maggior sindacato italiano (CGIL), nonché infine ripreso a seguito dell'insediamento del primo Governo Prodi di centro-sinistra - si è concluso all'inizio del maggio 2001 con la definizione di un *avviso comune* ad opera di "un significativo numero" di organizzazioni rappresentative (da una parte, UIL e la CISL; dodici associazioni datoriali, tra cui Confindustria, dall'altra). Nell'agosto 2001, il secondo Governo Berlusconi, intenzionato a recepire tempestivamente la suddetta direttiva sul lavoro a termine, ha fatto proprio il prima ricordato *avviso comune* e, con il D.Lgs. n. 368/2001, ha riformato la disciplina interna, precedentemente contenuta nella Legge n. 230/1962 e n. 56/1987 (art. 23), modificandone sostanzialmente la *ratio* ispiratrice. Il passaggio di maggiore innovatività del D.Lgs. n. 368/2001, infatti, concerne l'eliminazione delle causali giustificative dell'apposizione del termine che, precedentemente, erano o tassativamente determinate dalla legge (L. n. 230/1962) o individuate dalla contrattazione collettiva (L. n. 56/1987). Con l'art. 1 del suddetto decreto, invece, dopo l'abrogazione di "tutte le disposizioni di legge che siano comunque incompatibili e non siano espressamente richiamate nel presente decreto legislativo" (art. 11), è stato previsto (art. 1), con una formula volutamente semplice e generale, che "è consentita l'apposizione di un termine alla durata del contratto di lavoro subordinato quanto questo sia determinato da ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo".

Il datore di lavoro potrà così, d'intesa con il lavoratore, apporre un termine alla durata del rapporto di lavoro in presenza di esigenze aziendali di natura oggettiva non meglio individuate, sempre che abbiano carattere specifico e verisimilmente temporaneo, malgrado quest'ultimo connotato costituisca tuttora un profilo controverso. Ad ogni modo, l'inciso di cui sopra non pare dotato di un'accezione semantica così intrinsecamente determinata da assurgere ad univoco criterio ermeneutico, tanto che, come è stato possibile verificare qualche mese dopo l'emanazione del decreto n. 368/2001, la giurisprudenza è stata in più occasioni chiamata a definire i confini per la valida stipula di un contratto di lavoro

104 Rendina M, "Il principio di non discriminazione nelle direttive europee sul part-time e sul contratto a termine", in *Massimario di giurisprudenza del lavoro*, 2000, 1-2, p. 39.

ro a termine, esprimendosi sinora in termini particolarmente rigorosi e restrittivi (in tal modo confermando, peraltro, l'orientamento già consolidatosi in ordine all'interpretazione delle disposizioni in materia di lavoro a tempo determinato precedentemente in vigore).

In piena conformità con il dettato della norma comunitaria di riferimento, anche nel decreto di riforma del contratto di lavoro a tempo determinato è stato garantito forte risalto al principio di non discriminazione: *“al prestatore di lavoro con contratto a tempo determinato spettano le ferie e la gratifica natalizia o la tredicesima mensilità, il trattamento di fine rapporto ed ogni altro trattamento in atto nell'impresa per i lavoratori con contratto a tempo indeterminato comparabili ed in proporzione al periodo lavorativo prestato, sempre che non sia incompatibile con la natura del contratto a termine”* (art. 6).

A fronte delle riserve che sono state estese anche nei confronti delle modifiche apportate, con il D.Lgs. n. 368/2001, alla disciplina del contratto di lavoro a termine, non può non evidenziarsi, in coerenza con gli orientamenti comunitari prima ricordati, come in periodi storici caratterizzati da elevati tassi di disoccupazione e di difficoltà del sistema produttivo-imprenditoriale, il ricorso a strumenti di gestione delle risorse umane di natura flessibile può costituire una valida opportunità, come peraltro reciprocamente ammesso dalle stesse parti sociali, sia a livello comunitario che interno. In ogni caso, si ritiene che solo la concreta dinamica delle relazioni industriali, dispiegatasi in sede di contrattazione collettiva nazionale, potrà dimostrare, senza fraintendimenti, quanto le pressanti esigenze imprenditoriali verso regolamentazioni ancor più flessibili dei contratti di lavoro *non standard* possano rilevarsi, in concreto, compatibili con la tutela dei diritti dei lavoratori e con le legittime aspettative di quest'ultimi ad un impiego, anche temporaneo, di buona qualità.

Congedi parentali

Con riferimento ai congedi parentali, va subito precisato come con la direttiva 96/34/CE del Consiglio del 3 giugno 1996 sia stata data attuazione all'accordo quadro in materia concluso dall'UNICE, dal CEEP e dalla CES il 14 dicembre 1995.

In questo accordo, con cui le suddette parti contraenti di livello intercategoriale europeo si sono impegnate a *“porre in atto prescrizioni minime sul congedo parentale e sull'assenza dal lavoro per cause di forza maggiore, inteso quale importante strumento per conciliare la vita professionale e quella familiare e per promuovere la parità di opportunità e di trattamento tra gli uomini e le donne”*, è stato espressamente evidenziato come *“le misure volte a conciliare la vita professionale familiare dovrebbero promuovere l'introduzione di nuovi modi flessibili di organizzazione del lavoro e dell'orario, più adattati ai bisogni della società in via di mutamento, e rispondenti sia alle esigenze delle imprese che di quelli dei lavoratori”* ed ancora che *“le parti sociali sono le più idonee a trovare soluzioni rispondenti alle esigenze dei datori di lavoro e dei lavoratori e che quindi deve*

essere riservato loro un ruolo particolare nell'attuazione e applicazione del presente accordo". Le clausole di quest'accordo sono particolarmente rilevanti, perché rappresentano l'esplicitazione di importanti conquiste in campo giuridico-sociale.

È così stato previsto che è attribuito ai *"lavoratori, di ambo i sessi, il diritto individuale al congedo parentale per la nascita o l'adozione di un bambino, affinché possano averne cura per un periodo minimo di tre mesi fino a un'età non superiore a 8 anni determinato dagli Stati membri e/o dalle parti sociali"* (art. 2, co. 1). Particolarmente significativa, inoltre, appare la previsione per cui *"Al termine del congedo parentale, il lavoratore ha diritto di ritornare allo stesso posto di lavoro o, qualora ciò non sia possibile, ad un lavoro equivalente o analogo che corrisponde al suo contratto o al suo rapporto di lavoro"* (art. 2, co. 5). In tal modo, non solo è stata riconosciuta, in favore di entrambi i genitori, la possibilità di fruire di permessi che rendano più semplice ed immediato conciliare gli impegni di lavoro con le ragioni di cura ed assistenza da garantire al proprio nucleo familiare, ma le parti hanno inteso parimenti assicurare che coloro che fruiscano degli stessi permessi e, conseguentemente, si assentino per un determinato periodo dal proprio posto di lavoro, non incontrino eccessive difficoltà a rientrare in servizio qualora le esigenze che avevano determinato il godimento del diritto al congedo parentale risultino soddisfatte. Le due previsioni anzi richiamate, infatti, rappresentano aspetti complementari di uno stesso obiettivo: permettere, in concreto, che le esigenze di *childcare* o le altre necessità tutelate con i congedi parentali non vengano pregiudicate dal timore che la loro rivendicazione possa riverberarsi ai danni della condizione lavorativa del genitore¹⁰⁵. L'art. 3 dell'accordo in esame ha, altresì, previsto che *"Le condizioni di accesso e le modalità di applicazione del congedo parentale sono definite dalla legge e/o dai contratti collettivi negli Stati membri, nel rispetto delle prescrizioni minime del presente accordo"*.

In Italia, ai fini del recepimento della direttiva n. 1996/34/CE, le parti sociali non hanno definito uno specifico accordo collettivo, così al Parlamento non è rimasto che procedere alla emanazione della L. n. 53 del 2000, successivamente confluita all'interno del più completo Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, il D.Lgs. n. 151 del 26 marzo 2001. In questa legge sono stati recepiti i contenuti della richiamata direttiva, rendendo così conforme il nostro ordinamento alle previsioni comunitarie in materia di congedi parentali.

Malgrado non sia stato assicurato un apporto collettivo in sede di adeguamento normativo della legislazione nazionale, deve però evidenziarsi che nei contratti

¹⁰⁵ Ragioni di tutela effettiva appaiono quelle sottese al dispositivo del comma quarto dell'art 2: "Onde assicurare che i lavoratori possano esercitare il diritto al congedo parentale, gli Stati membri e/o le parti sociali prendono le misure necessarie per proteggere i lavoratori dal licenziamento causato dalla domanda o dalla fruizione del congedo parentale, secondo la legge, i contratti collettivi o le prassi nazionali".

collettivi di settore definiti dopo il 2000 le organizzazioni di rappresentanza, sindacali e datoriali, hanno quasi sempre concordato una completa disciplina in tema di congedi parentali e periodi di aspettativa per motivi familiari, rendendo così diffusamente applicabili le norme ed i principi che la direttiva n. 1996/34/CE aveva provveduto ad individuare.

Seppur indirettamente, pertanto, le organizzazioni aderenti alle associazioni di livello europeo che avevano provveduto a negoziare l'accordo recepito nella suddetta direttiva, hanno poi attuato, per quanto di loro competenza, l'invito più volte formulato, sin dal 1997, dal Consiglio europeo negli orientamenti per l'occupazione a studiare, attuare e incoraggiare *"interventi volti a promuovere politiche in favore delle famiglie, compresi servizi di assistenza economicamente sostenibili, accessibili e di alta qualità per i figli e gli altri familiari a carico, nonché regimi relativi al congedo parentale ed altri tipi di congedo"*. Peraltro, tra gli orientamenti per l'occupazione per il 2003 (decisione n. 2003/578/CE) grande rilevanza è stata, in proposito, assicurata a quello formulato specificatamente in materia di parità uomo-donna, laddove il Consiglio ha affermato che *"sarà rivolta un'attenzione particolare alla conciliazione di lavoro e vita privata, in particolare mettendo a disposizione servizi di custodia dei bambini e di assistenza alle altre persone a carico, incoraggiando la condivisione delle responsabilità familiari e professionali e facilitando il ritorno al lavoro dopo un periodo di assenza"*.

Orario di lavoro

In ambito comunitario, decisamente rilevante risulta, altresì, la riforma della disciplina dell'orario di lavoro che ha, per inciso, preceduto lo stesso avvio della Strategia europea per l'occupazione, visto che la direttiva di riferimento, la n. 104, è datata 23 novembre 1993. Questa direttiva non è stata preceduta da un accordo intercategoriale europeo, che sarebbe stato, invece, successivamente raggiunto nel 1998 per l'organizzazione dell'orario di lavoro dei marittimi¹⁰⁶ e nel 2000, sempre in materia di orario di lavoro, per il personale di volo nell'aviazione civile¹⁰⁷.

La direttiva n. 1993/104/CE, ad ogni modo, è stata recepita nel nostro ordinamento solo nell'aprile del 2003, dopo l'avvio di una apposita procedura di infrazione, da parte della Commissione europea, a carico della Repubblica italiana. In proposito occorre inizialmente puntualizzare come, con specifico riferimento ai temi dell'orario di lavoro, il Consiglio europeo, dopo un lungo e controverso iter istituzionale, ha adottato la citata direttiva, invitando gli Stati membri a recepire

¹⁰⁶ Accordo del 30 settembre 1998 concluso dall'Associazione armatori della Comunità europea (ECSA) e dalla Federazione dei sindacati dei trasportatori dell'Unione europea (FST), successivamente incorporato nella direttiva n. 1999/63/CE, recepita nel nostro ordinamento con il DLgs n. 108/2005.

¹⁰⁷ Accordo europeo sull'organizzazione dell'orario di lavoro del personale di volo nell'aviazione civile concluso il 22 marzo 2000 da Association of European Airlines (AEA), European Transport Workers' Federation (ETF), European Cockpit Association (ECA), European Regions Airline Association (ERA) e International Air Carrier Association (IACA), allegato alla direttiva n. 2000/79/CE, a sua volta recepita in Italia a seguito dell'emanazione del DLgs n. 185/2005.

una disciplina minima sugli aspetti dell'orario di lavoro strettamente connessi alla tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori (ad esempio, ferie, riposi, pause e lavoro notturno). Al contempo, con ogni probabilità a causa degli accesi contrasti (specie con il Regno Unito) che avevano preceduto la sua emanazione, questo testo normativo si è caratterizzato anche per la presenza di previsioni elastiche, in virtù anche di un'ampia facoltà di apportare deroghe alle disposizioni in esso contenute riconosciuta in favore degli Stati membri e delle parti sociali negli accordi collettivi (cfr. artt. 17, c.1, e 18, c.1, lett. b).

In Italia, nonostante fosse viva l'esigenza di modernizzare, risistemalizzandola, la disciplina dell'orario di lavoro (costituita da un insieme poco organico di atti normativi stratificatisi negli anni: RDL n. 692/1923, RD n. 1955/1923, L. n. 196/1997, L. n. 409/998; D.Lgs. n. 532/1999), il processo di adeguamento agli *input* comunitari è stato a dir poco lento.

In virtù di quanto stabilito nel Protocollo per il lavoro del 24.9.1996 - con cui l'allora Governo in carica, conformemente ai criteri di operatività del dialogo sociale europeo precisati nel Trattato istitutivo della Comunità europea, aveva incaricato le parti sociali di individuare la base regolamentare per il recepimento della dir. 104 - e di quanto successivamente convenuto dalle maggiori organizzazioni di rappresentanza sindacale e datoriale nell'*avviso comune* nel novembre 1997, è stato, infine, presentato in Parlamento un apposito disegno di legge senza che lo stesso però riuscisse ad ultimare il proprio iter legislativo. A causa del mancato recepimento della dir. 104 entro il termine fissato, la Corte di Giustizia ha pronunciato sentenza di condanna contro l'Italia in data 9.3.2000 (C-386/98), censurandone l'inadempimento istituzionale.

Il processo di riforma della disciplina in materia di orario di lavoro ha, infine, trovato una propria definizione, in virtù dell'avvenuta emanazione della L. n. 39/2002 - con cui il Parlamento ha conferito al Governo la delega per il recepimento delle direttive n. 93/104/Ce e n. 2000/34/Ce (quest'ultima, di valenza cd. "orizzontale", integrativa e modificativa della prima) e delle direttive relative ai cd. settori esclusi - e, successivamente, dell'emanazione del D.Lgs. n. 66 dell'8 aprile 2003, in cui peraltro sono stati ripresi diversi dei contenuti formulati nel citato *avviso comune*.

Con quest'ultimo decreto, la regolamentazione dell'orario di lavoro in recepimento della direttiva comunitaria ha permesso di aggiornare profondamente in materia il nostro ordinamento, anche attraverso l'introduzione di norme idonee a contemperare l'attività lavorativa alle esigenze imprenditoriali connesse ai multiformi e sempre diversi cicli produttivi (maggiore modulabilità dell'orario di lavoro attraverso il ricorso alla multiperiodalità e riferimento esplicito alla durata media, piuttosto che a quella massima, dell'orario di lavoro).

La rilevanza della regolamentazione dell'orario di lavoro, peraltro, è stata ben rappresentata negli orientamenti comunitari per l'occupazione.

Sin dall'inizio della SEO, infatti, con la risoluzione del Consiglio europeo del 15 dicembre 1997, seguita da quelle del 22 febbraio 1999, del 13 marzo 2000, del 19

gennaio 2001 e del 18 febbraio 2002, è stato costantemente ribadito che, nell'ambito dei temi rimessi ai negoziati delle parti sociali volti alla modernizzazione dell'organizzazione del lavoro, gli *"accordi possono vertere sull'annualizzazione delle ore di lavoro, sulla riduzione dell'orario di lavoro, sulla riduzione degli straordinari (...)".*

Al tempo stesso, negli orientamenti contenuti nelle richiamate risoluzioni, è stato più volte chiarito che *"Gli Stati membri, se del caso insieme con le parti sociali o sulla scorta di accordi negoziati da queste ultime, esamineranno il quadro normativo esistente e vaglieranno proposte relative a nuovi provvedimenti e incentivi per assicurarsi che essi contribuiscano a ridurre gli ostacoli all'occupazione, ad agevolare l'introduzione di un'organizzazione del lavoro moderna e ad aiutare il mercato del lavoro ad adeguarsi ai mutamenti strutturali in campo economico".*

Con gli orientamenti per l'occupazione per il 2003, elaborati con la risoluzione del Consiglio del 22 luglio 2003 e confermati per il 2004 con la decisione della medesima Autorità del 4 ottobre 2004, è stato ulteriormente stabilito che *"Gli Stati membri (...) vareranno altri provvedimenti adeguati per promuovere: la diversità degli accordi contrattuali e di lavoro, compresi gli accordi in materia di orari, in modo da favorire la progressione della carriera, un equilibrio migliore tra lavoro e vita privata e tra flessibilità e sicurezza; la concezione e la diffusione di modalità innovative e sostenibili di organizzazione del lavoro, a sostegno della produttività della manodopera e della qualità sul luogo di lavoro (...)".*

Infine, con la decisione del 12 luglio 2005, il Consiglio ha poi evidenziato all'orientamento n. 21 (*"Favorire al tempo stesso flessibilità e sicurezza occupazionale e ridurre la segmentazione del mercato del lavoro, tenendo debito conto del ruolo delle parti sociali"*) la necessità dell'adeguamento della legislazione in materia di lavoro, tramite un eventuale riesame degli accordi contrattuali e delle disposizioni relative all'orario di lavoro, nonché della promozione e diffusione di forme di organizzazione del lavoro innovative e adattabili, in vista di potenziare la qualità e la produttività sul posto di lavoro, comprese le condizioni di salute e di sicurezza.

Le nuove disposizioni in materia di orario non hanno, infine, tardato a trovare un diffuso riconoscimento nella contrattazione collettiva, permettendo così di valorizzarne l'utilità anche rispetto alle peculiarità dei singoli settori produttivi.

Lavoro temporaneo

Con riferimento al lavoro temporaneo¹⁰⁸, deve purtroppo rilevarsi che l'ordinamento comunitario non è riuscito ad esprimere una direttiva per regolamentarne adeguatamente la disciplina.

Le parti sociali, peraltro, non hanno trovato su questo tema, di notevole importanza per il mercato del lavoro, una base condivisa per formulare una proposta

108 Si noti che per lavoro temporaneo in Italia si intende il Contratto interinale e (da settembre 2003) e quello di Somministrazione lavoro.

di accordo che potesse costituire, secondo quanto previsto agli artt. 138-139 del Trattato CE, la base dispositiva di una specifica direttiva comunitaria.

Le organizzazioni intersettoriali a carattere generale - UNICE, CEEP e CES - hanno in data 21 maggio 2001 riconosciuto che i loro negoziati - benché avviati nel 2000 e pur avendo beneficiato di una espressa proroga da parte della Commissione al fine di una loro positiva definizione - non avevano condotto ad un accordo, incagliandosi sulla definizione di "lavoratore comparabile", ossia di lavoratore dell'impresa utilizzatrice che occupa un posto identico o analogo a quello di colui che è stato inviato in missione da parte dell'agenzia fornitrice presso la medesima impresa¹⁰⁹. La Commissione nel marzo del 2002 ha così deciso, anche su sollecitazione del dialogo sociale settoriale¹¹⁰, di presentare una propria proposta di Direttiva, dopo pochi mesi modificata dal Parlamento europeo¹¹¹.

Peraltro, anche tale tentativo non è andato a buon fine a causa delle difficoltà di pervenire alla definizione di un'intesa durante i lavori del Consiglio Lavoro ed Affari Sociali del 2 e 3 giugno del 2003. In quest'occasione, hanno costituito ostacoli insuperabili all'individuazione di una base di accordo, in primo luogo, la durata del cd. *grace period* - cioè il lasso temporale durante il quale non trova applicazione il principio di parità di trattamento dei lavoratori temporanei in materia retributiva - rispetto al quale la soluzione di compromesso proposta dalla Commissione (sei mesi di durata) non ha soddisfatto le attese di coloro (Parlamento e maggioranza degli Stati) che, invece, optavano per una applicazione del medesimo principio fin dal primo giorno del primo contratto e chi (una minoranza degli Stati), ancora, voleva che il periodo in questione avesse una durata significativamente più ampia.

109 Com'è possibile apprezzare dalla lettera della proposta di direttiva del Consiglio, "I rappresentanti dei lavoratori chiedono che la base di riferimento sia il lavoratore dell'impresa utilizzatrice che effettua lo stesso lavoro o un lavoro analogo. I datori di lavoro non sono d'accordo, ritenendo che un raffronto su tale base sarebbe ingiustificato nei paesi in cui i lavoratori temporanei hanno un contratto fisso con l'impresa di fornitura di lavoro temporaneo e sono remunerati anche quando non sono assegnati ad un'impresa utilizzatrice. Per i sindacati dei lavoratori, invece, il punto di riferimento per le condizioni lavorative di base - retribuzione, orario di lavoro, salute e sicurezza - deve essere il lavoratore comparabile dell'impresa utilizzatrice, come già accade nella maggior parte dei paesi dell'Unione".

110 Nel 2001 sono state sottoscritte due "Dichiarazioni comuni" sul "Temporary agency work" da Euro-CIETT - il Comitato europeo della Confederazione Internazionale delle imprese di lavoro temporaneo - e da Uni-Europa - l'Organizzazione europea della Union Network International - proprio finalizzate a costituire una base per l'iniziativa legislativa. Si veda in proposito <http://www.eurofound.eu.int>. Si rinvia, inoltre, a Marocco M ed Emanuele M, *Il ruolo del lavoro in somministrazione a tempo determinato per l'occupazione dei soggetti svantaggiati*, Collana Osservatorio Centro Studi Ebitemp, Roma, dicembre 2006.

111 Nella proposta di direttiva n 149 del 2032002 il Consiglio ha evidenziato come "La presente direttiva s'iscrive nella serie delle proposte legislative precedenti e dei recenti negoziati tra le parti sociali (da giugno 2000 a maggio 2001), che non sono sfociati in un accordo. La Commissione ha constatato che tali negoziati avevano condotto all'adozione di molte posizioni comuni, facendo così intravedere un possibile accordo tra le parti. È per questo che ha chiesto di proporre senza indugio un testo di direttiva che riprenda i punti concordati in sede di negoziati e che formuli disposizioni atte a rimuovere le restanti discordanze".

Peraltro, il negoziato in tal modo avviato ha subito un brusco arresto anche in ordine alle riserve degli Stati membri di rivedere le restrizioni all'uso del lavoro temporaneo vigenti nei rispettivi ordinamenti: in pochi, infatti, si sono dimostrati disponibili a prendere in considerazione l'adesione vincolante ad impegni in tal senso finalizzati.

Nelle successive riunioni del Consiglio Lavoro ed Affari Sociali (ottobre del 2004, e settembre 2005), pur discutendosi in ordine alla proposta di direttiva sul lavoro temporaneo, tale tema è stato comunque oggetto di un'attenzione decisamente più sterile, tanto da essere affermato che la Commissione "ricosidererà la proposta sui lavoratori temporanei alla luce delle discussioni future su altre proposte".

Nel caso di specie, alla luce degli esiti del dialogo sociale e del lavoro delle Istituzioni comunitarie in materia di lavoro temporaneo, appaiono dunque fondate le perplessità a suo tempo espresse in dottrina da chi¹¹² ha segnalato come le difficoltà di raggiungere l'accordo in materia non avrebbero dovuto essere imputate alle distanze negoziali tra le organizzazioni di rappresentanza degli interessi collettivi quanto alle forti diversità esistenti tra i diversi modelli di regolazione del lavoro temporaneo adottati nei diversi Stati membri.

In Italia, in ogni caso, si rammenta che, con l'introduzione della L. n. 196 del 24 giugno 1997, il precedente divieto di fornitura di manodopera, contenuto nella L. n. 1369/1960, è stato definitivamente rimosso, seppur al ricorrere di rigidi presupposti di affidabilità, di copertura territoriale e di solidità finanziaria, in capo a quelle agenzie di lavoro interinale che abbiano richiesto ed ottenuto la particolare autorizzazione dallo Stato in tal senso espressamente prevista.

La suddetta legge è stata particolarmente influenzata dall'Accordo per il lavoro, concluso tra Governo e parti sociali, il 24 novembre 1996. Già in questo accordo, peraltro, era stata enfatizzata la necessaria sussistenza di "condizioni di piena parità del lavoratore in missione con i lavoratori dipendenti dall'impresa utilizzatrice". Di recente, con il D.Lgs. n. 276/2003, la disciplina del lavoro interinale (la cui denominazione è stata, nel frattempo, modificata in "somministrazione di lavoro") è stata rivisitata, anche attraverso l'esclusione di alcuni limiti, soprattutto in ordine all'ampiezza dell'attività delle agenzie, al fine di garantire una maggiore presenza degli operatori privati nel mercato del lavoro. Tale intervento normativo ha, tuttavia, lasciato invariata l'illegittimità dell'attività di mediazione nel collocamento della manodopera posta in essere senza la necessaria autorizzazione (e, quindi, in assenza delle stringenti condizioni soggettive ed oggettive previste dalla nuova normativa), tanto che la giurisprudenza ha affermato che il D.Lgs. n. 276/2003 avrebbe sul punto, determinato una *abrogatio sine abolitione* della Legge n. 1369/1960¹¹³.

112 Negrelli S, "Il lavoro interinale in Europa tra mercato e regolazione sociale", in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2002, n 4, p. 541.

113 Cassazione penale, sentenza 21112005, n 41701; Cassazione civile, sentenza 142005, n 6820; Cassazione penale, sentenza 962004, n 25726.

Contigua all'evoluzione della disciplina del lavoro temporaneo, pur avendo una gestazione del tutto autonoma, appare, la riforma del sistema del servizio pubblico di collocamento, su cui l'impatto della Strategia europea per l'occupazione è stato certamente significativo.

In quest'ambito, l'influenza delle Autorità comunitarie sul nostro ordinamento giuridico, accanto al rilievo degli orientamenti per l'occupazione che vedremo più avanti, è stata soprattutto espressa dalla Comunicazione della Commissione n. 641 del 13 novembre 1998, intitolata "Modernizzare i servizi pubblici per l'impiego per sostenere la Strategia europea per l'occupazione", nonché dalle decisioni della Corte di Giustizia che, in particolare, con la sentenza cd. Job center II (C-55/96) del 11/12/1997, ha reso impellente quel processo di liberalizzazione del sistema di collocamento che sarebbe stato successivamente attuato con il D.Lgs. n. 469 del 23.12.1997¹¹⁴ (emanato nel quadro più complesso ed articolato delle deleghe contenute nella cd. *Legge Bassanini*, la n. 59/1997) con cui, non solo è stato attuato il sistema di decentramento amministrativo della gestione dei servizi pubblici all'impiego (schema organizzativo questo ritenuto indispensabile, in nome dell'attuazione del principio di sussidiarietà, per rispondere con maggiore efficacia alle istanze provenienti dalle collettività territoriali, aventi problemi ed aspettative spesso affatto differenziate tra loro), ma si sono poste le condizioni ulteriori, rispetto a quelle individuate nella L. n. 196/1997, per l'apertura ai privati del sistema della mediazione tra domanda ed offerta di lavoro.

A tal fine, ha indubbiamente pesato la particolare rilevanza che, in ambito comunitario, hanno assunto le regole in materia di concorrenza e mercato, anche rispetto all'ordinamento giuslavoristico¹¹⁵.

In estrema sintesi e tralasciando l'ampio dibattito che tale decisione ha suscitato, occorre evidenziare come nella stessa sentenza Job Center II sopra citata la Corte abbia affermato che il monopolio deve considerarsi illegittimo per sfruttamento abusivo di posizione dominante quando l'attività degli uffici pubblici non possa considerarsi compatibile con la disciplina comunitaria a tutela della concorrenza, ossia quando non sussista una giustificazione ragionevole rispetto al mantenimento di posizioni di divieto di accesso al mercato della mediazione di operatori privati. Nel caso concreto, pertanto, l'irragionevolezza del perdurare di una posizione di privilegio e di abuso di posizione dominante del monopolista nazionale nella gestione del servizio di collocamento è stata ancor più ricavata dall'inadeguatezza dello stesso a soddisfare in modo efficiente la domanda pre-

114 La Corte di giustizia, in precedenza, si era già espressa in una altra controversia attinente al monopolio del servizio di collocamento, questa volta tedesco, con la sentenza cd Macroton (C-41/90) del 23/4/1991.

115 Ricci M, *La somministrazione di lavoro dopo la riforma*, in De Luca Tamajo R, Rusciano M, Zoppoli L (a cura di), *Mercato del lavoro. Riforma e vincoli di sistema*, Editoriale scientifica, Napoli, 2003, p. 152 Sia permesso, inoltre, rinviare ad *Il contratto di inserimento - Una nuova opportunità per l'ingresso nel mercato del lavoro*, Emanuele M. (a cura di), ISOL, Monografie sul Mercato del lavoro e le politiche per l'impiego, n 8/2005, p. 48.

sente sul mercato relativa al bene (la mediazione attraverso il collocamento) ceduto sino a quel momento in esclusiva.

Con la suddetta comunicazione n. 641 del 1998, inoltre, la Commissione ha particolarmente valorizzato il ruolo dei servizi pubblici per l'impiego, chiamandoli a divenire, nell'ambito dell'attuazione del cd. pilastro dell'*occupabilità*, *"gli strategi ed i protagonisti della fase attuale: devono offrire un servizio da professionisti ai datori di lavoro, elaborare metodi e procedure efficaci per assistere i flussi di disoccupati senza lavoro e instaurare nuovi rapporti con altri soggetti del mercato del lavoro, quali le agenzie private di collocamento, enti locali e regionali ed enti di erogazione delle indennità"*.

In Italia, dopo il D.Lgs. n. 469/1997, il servizio di collocamento pubblico è stato ulteriormente oggetto di interventi modificativi tesi - anche in considerazione delle maggiori aperture riconosciute all'operatività dei soggetti privati nel mercato della mediazione - alla sua ulteriore modernizzazione (D.Lgs. n. 181/2000; D.Lgs. n. 297/2001; D.Lgs. n. 276/2003), così da renderlo più efficiente ed efficace nel dare risposte all'utenza, prevalentemente composta di disoccupati ed inoccupati, in cerca di lavoro¹¹⁶.

Questi provvedimenti possono pacificamente essere ricondotti all'interno di un processo di attuazione nel nostro ordinamento degli orientamenti comunitari per l'occupazione che, già dal 1998, richiedevano agli Stati membri di migliorare l'occupabilità, affrontando la disoccupazione giovanile e prevenendo la disoccupazione di lunga durata¹¹⁷.

Per maggiore completezza, nella decisione del Consiglio n. 228 del 2000 (orientamenti in materia di occupazione per il 2000), per la realizzazione degli interventi necessari a migliorare l'occupabilità dei soggetti in cerca di lavoro è stata evidenziata la rilevanza che possono in tal senso assumere i servizi di collocamento: *"queste misure preventive e di inserimento dovrebbero essere combinate con misure di reinserimento dei disoccupati di lunga durata. In tale contesto, gli Stati membri dovrebbero perseguire la modernizzazione dei servizi pubblici di colloca-*

116 Per una disamina puntuale di questi aspetti si rinvia a Marocco M, "I regolamenti regionali in materia di incontro tra domanda ed offerta di lavoro", 2005, *Rivista giuridica del lavoro*, 4.

117 Più nel dettaglio, all'interno degli orientamenti per il 1998 ed il 1999, il Consiglio europeo ha precisato che "per frenare l'evoluzione della disoccupazione giovanile e della disoccupazione di lunga durata gli Stati membri intensificheranno i loro sforzi volti a elaborare strategie preventive imperniate sull'occupabilità, basandosi sull'individuazione precoce delle esigenze individuali; entro un termine che sarà fissato da ciascuno Stato membro e che non può essere superiore a quattro anni - termine che può essere più lungo per gli Stati membri con un tasso di disoccupazione particolarmente elevato - essi provvederanno:

- 1) a offrire a ogni giovane, prima che siano trascorsi sei mesi di disoccupazione, la possibilità di ricominciare con un'attività di formazione o di riqualificazione professionale, con la pratica lavorativa, con un lavoro o altra misura che ne favorisca l'inserimento professionale;
- 2) a offrire anche ai disoccupati adulti, prima che siano trascorsi dodici mesi di disoccupazione, la possibilità di ricominciare con uno dei mezzi succitati o, in generale, con un orientamento professionale individualizzato. Queste misure preventive e di inserimento dovrebbero essere combinate con misure di reinserimento dei disoccupati di lunga durata".

mento, in modo da attuare la strategia di prevenzione e di attivazione nella maniera più efficace”.

Il monito comunitario ad una maggiore attenzione all’efficienza dei servizi pubblici per l’impiego è stato ribadito nella decisione del Consiglio n. 63 del 19 gennaio 2001 (orientamenti in materia di occupazione per il 2001): *“gli Stati membri dovrebbero perseguire la modernizzazione dei servizi pubblici dell’occupazione, in particolare monitorando i progressi compiuti, definendo un calendario preciso e prevedendo un’adeguata riqualificazione del personale. Gli Stati membri dovrebbero incoraggiare la cooperazione con altri fornitori di servizi, in modo da attuare la strategia di prevenzione e di attivazione nella maniera più efficace”.*

Confermando quanto già evidenziato nella decisione n. 63/2001, il Consiglio, tra gli orientamenti per il 2002, ha puntualizzato nella decisione n. 177 del 18 febbraio 2002 che *“al fine di attuare la Strategia europea per l’occupazione è necessario mobilitare tutti i soggetti interessati a livello regionale e locale, incluse le parti sociali, individuando il potenziale occupazionale a livello locale e potenziando le partnership in tal senso”* e, a tal proposito, ha richiamato gli Stati membri a potenziare *“a ogni livello la funzione svolta dai servizi pubblici dell’occupazione nell’individuare le opportunità di lavoro locali e nel migliorare il funzionamento dei mercati del lavoro locali”*

E ancora, nella decisione n. 600 del 12 luglio 2005 (orientamenti per il 2005), ai fini del miglioramento delle risposte alle esigenze del mercato del lavoro, è stata ancora sollecitata la *“modernizzazione e il potenziamento delle autorità responsabili del mercato del lavoro, in particolar modo dei servizi di collocamento, anche per garantire una maggiore trasparenza delle possibilità di impiego e di formazione a livello nazionale e europeo”.*

In ordine alla capacità delle misure introdotte, in attuazione agli orientamenti comunitari per l’occupazione, in vista della riforma del nostro sistema di collocamento pubblico, può evidenziarsi come sia stato di recente analizzato che *“il processo di riforma dei Spi, avviato nell’ultimo decennio, ha conosciuto una notevole accelerazione a partire dal 2000, cambiando radicalmente i luoghi, le caratteristiche professionali degli operatori, le relazioni tra istituzioni del mercato del lavoro, le tipologie di servizi erogati. Nello stesso tempo sono anche profondamente cambiate le tipologie di utenti, le aspettative dei cittadini, le esigenze delle imprese. Il rinnovamento dei servizi per il lavoro ha permesso di consolidare in molte aree del paese un milieu istituzionale, funzionale e operativo in grado di confrontarsi con le sfide che le dinamiche dei mercati pongono agli attori del sistema”*¹¹⁸.

118 Gilli D, Landi R, (a cura di), *Indagine campionaria sul funzionamento dei Centri per l’impiego 2004*, ISFOL, Monografie sul Mercato del lavoro e le politiche per l’impiego, n 6/2005, pp 31 e ss. Un quadro complessivo e riassuntivo più ampio è da riferirsi all’ultima indagine censuaria: Gilli D, Landi R, (a cura di), *Verso il lavoro. Organizzazione e funzionamento dei Servizi pubblici per cittadini e imprese nel mercato del lavoro*, 2004, ISFOL, Monografie sul Mercato del lavoro e le politiche per l’impiego, n 1/2006.

Telelavoro ed altri temi oggetto di confronto negoziale in ambito europeo

Ritornando alle dinamiche del dialogo sociale europeo ed i suoi esiti rispetto all'evoluzione dell'ordinamento nazionale, è necessario adesso estendere alcune considerazioni sul telelavoro, rispetto alla cui regolamentazione è stato adottato un iter procedimentale davvero differente rispetto a quanto sopra descritto con riferimento al lavoro part-time, al lavoro a termine ed ai congedi parentali.

In questo caso, infatti, in data 16 luglio 2002, le parti sociali di livello intercategoriale europeo (UNICE, CEEP e UEAPME, da una parte, CES dall'altra) hanno raggiunto, ai sensi dell'art. 139 del Trattato CE, dopo una trattativa piuttosto breve, un accordo per la definizione degli elementi fondamentali della regolamentazione del telelavoro ed hanno, altresì, concordato che lo stesso non avrebbe dovuto condurre alla elaborazione di una fonte di diritto comunitario (direttiva), quanto alla definizione di una base negoziale che le singole federazioni nazionali, associate alle organizzazioni intercategoriale europee firmatarie, avrebbero successivamente provveduto a recepire all'interno degli accordi collettivi nazionali¹¹⁹. Nell'accordo europeo appena citato (art. 12), in particolare, è stato pattuito che, in ambito nazionale, l'accordo avrebbe dovuto essere trasposto entro 3 anni dalle associazioni aderenti alle parti firmatarie. In Italia, che già aveva una disciplina di natura legislativa con esclusivo riferimento al pubblico impiego (L. n. 191/1998, Regolamento n. 70/1999), tale accordo è stato recepito estensivamente dalle parti sociali nazionali. Peraltro, già in precedenza le maggiori associazioni sindacali, insieme a CONFAPI, avevano sottoscritto un accordo interconfederale in data 17 luglio 2001.

In ambito europeo, occorre dare altresì atto di come il Comitato settoriale per il dialogo sociale europeo relativo alle telecomunicazioni abbia provveduto, in data 7 febbraio 2001, ad individuare le cd. *Linee guida per il telelavoro in Europa*¹²⁰, offrendo certamente un ottimo esempio della capacità del dialogo sociale di offrire indicazioni agili ma, allo stesso tempo, assolutamente nevralgiche per la disciplina di un istituto contrattuale potenzialmente idoneo a soddisfare le esigenze di tutela dei lavoratori, nonché quelle di flessibilità organizzativa e funzionale delle aziende¹²¹.

Queste linee guida, peraltro, hanno contribuito in modo determinante alla individuazione di una base di accordo per la successiva intesa intercategoriale europea del 16 luglio 2002, intesa questa che, occorre evidenziarlo, si innesta perfettamente anche nel quadro delle attività volte al perseguimento delle finalità condivise dagli Stati membri in occasione del Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000, laddove è stata enfatizzata la necessità di implementare la cd. *Società della conoscenza*.

119 Si veda Gottardi D, "L'accordo quadro europeo sul telelavoro", in *Contratti e contrattazione collettiva*, 2002, n 8 e 9, pp 12-15.

120 Si rinvia a Biagi M e Treu T, "Lavoro e Information Technology: riflessioni sul caso italiano", in *Diritto delle Relazioni industriali*, 2002, n 1, p 9.

121 In proposito appare significativo il contributo di Bautier de Mongeot M, "Le linee guida sul telelavoro", in *Diritto delle Relazioni industriali*, 2002, n 1, pp. 18-26.

Le linee direttive dell'accordo intercategoriale del 2002 sono molteplici. Innanzi tutto, le stesse parti firmatarie hanno concordato, nella premessa, che il telelavoro è, *“al tempo stesso, un mezzo per le imprese e gli enti pubblici di servizi che consente di modernizzare l'organizzazione del lavoro ed un mezzo per i lavoratori che permette di conciliare l'attività lavorativa con la vita sociale offrendo loro maggiore autonomia nell'assolvimento dei compiti loro affidati. Se l'Europa intende sfruttare al meglio le possibilità insite nella società dell'informazione, deve incoraggiare tale nuova forma di organizzazione del lavoro in modo tale da coniugare flessibilità e sicurezza, migliorando la qualità dei lavori ed offrendo alle persone disabili più ampie opportunità sul mercato del lavoro”*.

Salvo i contenuti specifici dell'attività di telelavoro e la nozione giuridica comunitaria appositamente coniata (art. 2: *“forma di organizzazione e/o di svolgimento del lavoro che si avvale delle tecnologie dell'informazione nell'ambito di un contratto o di un rapporto di lavoro, in cui l'attività lavorativa, che potrebbe anche essere svolta nei locali dell'impresa, viene regolarmente svolta al di fuori dei locali della stessa”*), occorre in questa sede semplicemente porre l'attenzione sul richiamo alla natura volontaria di adozione, tra le parti individuali del rapporto di lavoro, di una simile tipologia contrattuale (art. 3: *“il telelavoro consegue ad una scelta volontaria del datore di lavoro e del lavoratore interessati. (...) Il rifiuto del lavoratore di optare per il telelavoro non costituisce, di per sé, motivo di risoluzione del rapporto di lavoro, né di modifica delle condizioni del rapporto di lavoro del lavoratore medesimo. Qualora il telelavoro non sia ricompreso nella descrizione iniziale della prestazione lavorativa, la decisione di passare al telelavoro è reversibile per effetto di accordo individuale e/o collettivo”*) ed alla doverosa tutela delle condizioni di lavoro dei soggetti in tal modo assunti, sia in generale (art. 4: *“per quanto attiene alle condizioni di lavoro, il telelavoratore fruisce dei medesimi diritti, garantiti dalla legislazione e dai contratti collettivi applicabili, previsti per un lavoratore comparabile che svolge attività nei locali dell'impresa”*), che con riferimento ad aspetti particolari, come la riservatezza (art. 6: *“il datore di lavoro rispetta il diritto alla riservatezza del telelavoratore. L'eventuale installazione di qualsiasi strumento di controllo deve risultare proporzionata all'obiettivo perseguito...”*), la sicurezza sui luoghi di lavoro (*“Il datore di lavoro è responsabile della tutela della salute e della sicurezza professionale del telelavoratore, conformemente alla direttiva 89/391/CEE, oltre che alle direttive particolari, alla legislazione nazionale e ai contratti collettivi”*) che in questo caso è declinata in funzione delle modalità di utilizzo dei videotermini e delle altre applicazioni tecnologiche che consentono il collegamento da remoto al di fuori delle sedi ordinarie di lavoro, nonché la parità di trattamento (art. 9: *“il carico di lavoro ed i livelli di prestazione del telelavoratore devono essere equivalenti a quelli dei lavoratori comparabili che svolgono attività nei locali dell'impresa”*; art. 10: *“I telelavoratori fruiscono delle medesime opportunità di accesso alla formazione e allo sviluppo della carriera dei lavoratori comparabili che svolgono attività nei locali dell'impresa e sono sottoposti ai medesimi criteri di valutazione di tali lavoratori”*; art. 11: *“i telelavoratori hanno gli stessi diritti collettivi dei lavoratori che operano all'in-*

terno dell'azienda. Non deve essere ostacolata la comunicazione con i rappresentanti dei lavoratori”).

Fermo restando che la rilevanza del telelavoro tra gli orientamenti in materia di occupazione non si coglie autonomamente, ma solo nel contesto dei plurimi richiami, già evidenziati con riferimento al lavoro a termine, all'introduzione, anche negoziata, di misure tese alla modernizzazione dell'organizzazione del lavoro *“al fine di rendere produttive e competitive le imprese, di raggiungere l'equilibrio necessario tra flessibilità e sicurezza e di migliorare la qualità del lavoro”*, non può non rilevarsi con interesse come la strada in questo caso intrapresa dal dialogo sociale intercategoriale abbia offerto delle risposte immediate alle esigenze di tutte quelle aziende e lavoratori che, a seguito della possibilità di far ricorso ad una simile tipologia contrattuale, sono stati posti nella condizione di ricavare un miglioramento della propria produttività e qualità di vita, senza dover attendere le lungaggini che, a volte, caratterizzano l'iter di elaborazione di una direttiva comunitaria e, ancor di più, il processo di recepimento della stessa all'interno dell'ordinamento degli Stati membri.

Solo incidentalmente, appare rilevante annotare come con le stesse modalità e finalità di attuazione/recepimento nella contrattazione collettiva nazionale, le parti sociali di livello intercategoriale europeo, in conformità all'Articolo 139 del Trattato CE, abbiano stipulato in data 25 aprile 2006 l'accordo sulla protezione della salute dei lavoratori attraverso la corretta manipolazione ed utilizzo della silice cristallina e dei prodotti che la contengono *“per ottenere l'applicazione del presente accordo in tutte le aziende all'interno di tutti i settori”*, e così provvedere diffusamente alla prevenzione ed alla protezione della salute dei lavoratori attraverso la corretta manipolazione ed utilizzo della silice cristallina e dei prodotti che la contengono.

Di questo accordo, di contenuto evidentemente meno generale rispetto a quelli sinora illustrati e non determinante rispetto alla disciplina giuslavoratistica, ma non per questo meno rilevante viste le finalità di tutela che persegue, ciò che risulta importante ai nostri fini è la natura schiettamente negoziale che ne caratterizzerà, come per il telelavoro, non solo la trasposizione nell'ambito degli accordi collettivi nazionali, ma la stessa fase di esecuzione. All'art. 12, co. 3, infatti, è stato concordato che *“Le Parti hanno diritto di ritirarsi in qualsiasi momento senza preavviso dal presente accordo nel caso in cui la controparte del settore industriale cessi di essere una parte del presente Accordo oppure non sia più rappresentativa («Reciprocità»)”*.

Prima ancora con l'accordo dell'8 ottobre 2004, le parti sociali di livello intercategoriale europeo avevano definito, sempre ai sensi dell'art. 139 del Trattato, l'Accordo europeo sullo *“stress sul lavoro”*¹²², impegnandosi reciprocamente, ad implementarlo entro tre anni *“in accordo con le procedure e le pratiche proprie*

122 Il cui scopo era *“migliorare la consapevolezza e la comprensione dello stress da lavoro da parte dei datori di lavoro, dei lavoratori e dei loro rappresentanti, attirando la loro attenzione sui sintomi che possono indicare l'insorgenza di problemi di stress da lavoro. L'obiettivo di questo accordo è di offrire ai datori di lavoro e ai lavoratori un modello che consenta di individuare e di prevenire o gestire i problemi di stress da lavoro (...)”*.

delle parti sociali nei vari Stati membri e nei paesi dell'Area economica europea". Più, in particolare, in sede di sottoscrizione, le parti contraenti hanno, altresì, concordato di invitare *"anche le loro organizzazioni affiliate nei paesi candidati ad attuare questo accordo"*, rendendo in tal modo evidente la perdurante assenza di un sistema effettivo di delega negoziale.

Da questi rapidi cenni estesi su alcune esperienze di negoziazione in ambito interconfederale, può, dunque, ulteriormente confermarsi che la partecipazione delle parti sociali ad un dialogo sociale sempre più istituzionalizzato può comunque condurre, anche attraverso il coordinamento delle istituzioni comunitarie, ad approdi sempre più concertati in sede europea, nonché condivisi - seppur *ex post* - da parte delle organizzazioni di rappresentanza nazionali, così da consolidare il lento, ma ormai progressivo, affermarsi di un embrionale sistema di relazioni industriali europee, a cui però continua a mancare il passaggio determinante, quello della diretta vincolatività a livello nazionale degli accordi conclusi in ambito comunitario. Si osserva, infine, che alla definizione di questi primi accordi, di valenza integralmente negoziale (anche in ordine alla loro attuazione), in cui vengono ad essere enucleate previsioni minime a tutela delle condizioni di lavoro in ambiti ed in relazione ad aspetti di regolamentazione di non primaria rilevanza, si è pervenuti attraverso quegli stessi strumenti di negoziazione e confronto che un domani potrebbero permettere di individuare profili di normazione (ad esempio, orario di lavoro, salari, formazione continua, ecc.) molto più rilevanti ai fini della gestione dei rapporti di lavoro di coloro che prestano la propria attività all'interno della UE. Probabilmente, quello intrapreso sarà un percorso lungo, ma non per questo meno inevitabile in un'Europa che si sforza, con qualche difficoltà (si veda, da ultimo, la contrastata esperienza dei referendum per l'adozione della Costituzione europea) di definire una sua compiuta integrazione politico-sociale.

Trasferimento di azienda

Decisamente rilevante deve considerarsi l'apporto delle autorità comunitarie rispetto alla maturazione della disciplina nazionale sul trasferimento di azienda. Il tema è certamente delicato perché concerne la sorte dei lavoratori in tutti quei casi in cui la loro condizione viene ad essere modificata dall'avvio di operazioni societarie che portano allo scorporo di una parte dell'azienda originaria. In materia, l'Unione europea è intervenuta nel periodo di riferimento della presente ricerca con due diversi provvedimenti, le direttive n. 1998/50/CE e n. 2001/23/CE; prima ancora era stata emanata la direttiva n. 1977/187/CE. Il Legislatore comunitario ha tentato con i provvedimenti anzi richiamati di salvaguardare la posizione del lavoratore, garantendo a quest'ultimo la continuità del proprio rapporto di lavoro anche presso il soggetto acquirente della azienda o parte/ramo d'azienda presso cui svolgeva le sue prestazioni in epoca precedente alla cessione.

L'art. 3 della Direttiva n. 50/1998 infatti, prevede al primo comma che *"I diritti e gli obblighi che risultano per il cedente da un contratto di lavoro o da un rapporto di lavoro esistente alla data del trasferimento sono, in conseguenza di tale tra-*

sferimento, trasferiti al cessionario (...)". La norma fondamentale, tuttavia, è quella contenuta all'art. 1, co. 1, lett. b) della medesima direttiva, laddove viene esplicitata la nozione di trasferimento di azienda: "*(...) è considerato come trasferimento ai sensi della presente direttiva quello di un'entità economica che conserva la propria identità, intesa come insieme di mezzi organizzati al fine di svolgere un'attività economica, sia essa essenziale o accessoria*". Con questa disposizione, infatti, è stato posto un limite significativo nei confronti di tutte quelle operazioni fraudolente che, attraverso la parcellizzazione delle imprese e dei processi produttivi, avrebbero potuto condurre alla dismissione mirata di parte del personale. Così procedendo, invece, è stato reso necessario che l'impresa ceduta o parte di essa conservi, anche presso l'azienda cessionaria, la propria identità organizzativa e produttiva preesistente all'atto della cessione.

Come noto, tale previsione ha costituito, anche in sede comunitaria, sovente oggetto di differenti interpretazioni e precisazioni¹²³, ma la sua portata essenziale continua a costituire un importante presidio contro ogni sforzo teso a superare, in un'ottica liberista, la *ratio legis* ispirativa, chiaramente volta a tutelare le posizioni dei lavoratori dell'impresa cedente. La disciplina comunitaria del trasferimento di azienda non appare direttamente connessa alla Strategia europea per l'occupazione, ma non si può di certo trascurare la rilevanza che la stessa ha esercitato nel diritto del lavoro nazionale, così come dimostrato dall'emanazione del D.Lgs. n. 18/2001, di recepimento della direttiva n. 50/1998, anzi richiamata, e dall'art. 30 del D.Lgs. n. 276/2003, con cui è stato parzialmente modificato l'art. 2112 c.c., proprio in tema di trasferimento d'azienda.

In ogni caso, ricercando una connessione tra la disciplina di questo istituto e gli orientamenti comunitari in materia di occupazione, può evidenziarsi come, in proposito, tra quest'ultimi appaia coerente con il tema in esame quello per cui gli Stati membri sono stati invitati dal Consiglio a "*sostenere la capacità di adattamento delle imprese*", così da permettere loro, nel rispetto della tutela della condizione dei lavoratori, di individuare gli assetti organizzativi più adatti e congeniali alle politiche di impresa da sviluppare in mercati sempre più concorrenziali e competitivi. In tal senso, la disciplina comunitaria sul trasferimento d'azienda appare un chiaro esempio di *flexicurity*¹²⁴ perché tende alla realizzazione di un

123 Corte di Giustizia nelle sentenze: 2412002 (C-51/00), punto 25, cd Temco, in Foro Italiano, 2002, IV, c 142; 1131997 (C-13/1995), punti 18 e 21, cd Suzen, in Massimario di Giurisprudenza del Lavoro, 1997, p 241; 2512001 (C-172/1999), cd Liikenne, punti 37-38, in Foro Italiano, 2001, IV, c 153.

124 Sulla rilevanza della categoria della flessicurezza nell'ambito della legislazione comunitaria e nazionale in materia di diritto del lavoro, si rinvio al Libro Verde "Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI Secolo", *op. cit.*, 2006. In questo documento programmatico, con particolare riferimento alla condizione dei lavoratori frontalieri interessati dalle ricadute dei processi di ristrutturazione societaria e trasferimenti d'azienda, la Commissione ha avuto modo di osservare che "Una serie di difficoltà collegate alle divergenti definizioni del lavoratore sono venute alla luce in particolare nel quadro dell'attuazione delle direttive sul distacco dei lavoratori e il trasferimento di imprese. In tali circostanze, le diversità nell'estensione delle definizioni di "lavoratore" sono difficilmente conciliabili con gli obiettivi di politica sociale della Comunità, consistenti nel raggiungere un equilibrio tra la flessibilità e la sicurezza per i lavoratori".

compromesso accettabile tra la conservazione del posto di lavoro e le istanze di flessibilità organizzativa e gestione aziendale.

Parità di trattamento

Particolare rilevanza assumono gli orientamenti comunitari in materia di parità di trattamento e contrasto alle discriminazioni. Sin dal 1997, infatti, tra le priorità nell'ambito dell'impianto della SEO è stata considerata l'implementazione di un'azione idonea a *“rafforzare le politiche per le pari opportunità tra le donne e gli uomini”*. È stato, peraltro, evidenziato nella risoluzione n. 312 del 22 febbraio 1999 (orientamenti per il 1999) come *“Le donne incontrano tuttora particolari problemi nell'accesso al mercato del lavoro, nell'avanzamento professionale, nella retribuzione e nella conciliazione del lavoro con la vita familiare. Per tali ragioni è importante tra l'altro:*

- *garantire che politiche attive rivolte al mercato del lavoro siano disponibili per le donne in proporzione alla loro quota di disoccupazione;*
- *ridurre i disincentivi fiscali, ovunque ne esistano, sull'offerta di forza lavoro femminile;*
- *prestare particolare attenzione agli ostacoli che impediscono alle donne di avviare un'attività autonoma;*
- *garantire che le donne possano trarre benefici effettivi da un'organizzazione flessibile del lavoro”*.

Ferme tali premesse, secondo quanto sancito dal Consiglio europeo sempre nella medesima risoluzione del 1999, gli Stati membri sono stati chiamati ad adottare *“un approccio basato sull'integrazione di genere nell'attuare gli orientamenti in tutti e quattro i pilastri”* ed a *“provvedere affinché la loro volontà di promuovere le pari opportunità si concretizzi in un aumento dell'occupazione femminile”* e permetta di *“ridurre il divario tra il tasso di disoccupazione femminile e quello maschile, attraverso misure di sostegno attivo dell'occupazione delle donne”* ed, ancora, di *“realizzare una presenza equilibrata delle donne e degli uomini in tutti i settori e in tutte le professioni”*.

Nella medesima risoluzione, inoltre, è stata focalizzata l'attenzione anche sulla rilevanza della parità in termini retributivi, attraverso l'invito ai legislatori nazionali ad avviare *“iniziative positive per promuovere la pari retribuzione per pari lavoro e lavoro di pari valore e ridurre i differenziali di redditi fra donne e uomini”*.

Tali obiettivi, come sinteticamente sopra richiamati, costituenti parti di un progetto unitario, sono stati costantemente ribaditi in tutti gli orientamenti successivi in materia di occupazione¹²⁵. Insieme alla rilevanza degli orientamenti comu-

¹²⁵ Più nel dettaglio, nella Decisione n 578 del Consiglio del 22 luglio 2003, è stato precisato che “Gli Stati membri cercheranno, attraverso un approccio integrato che combini questioni di genere e azioni specifiche, di incoraggiare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e di ottenere entro il 2010 una sostanziale riduzione delle disparità fra i sessi in materia di occupazione, disoccupazione e retribuzione Il ruolo delle parti sociali è fondamentale a questo riguardo In particolare, le

nitari in materia di occupazione sopra richiamati è, di certo, rilevante evidenziare la portata precettiva di alcune direttive comunitarie di notevole rilievo, sempre in tema di parità di trattamento e divieti di discriminazione, che hanno trovato attuazione anche nel nostro ordinamento giuridico.

Salvo le direttive n. 2000/43/CE, per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica e n. 2000/78/CE, per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro¹²⁶, provvedimenti questi che dimostrano l'attenzione del legislatore comunitario rispetto alle problematiche di carattere sociale e civile, con precipuo riferimento alle politiche per la parità di trattamento tra uomini e donne. Deve, infatti, evidenziarsi come la politica legislativa comunitaria è stata negli anni particolarmente incisiva nel garantire, anche in questo contesto, condizioni di parità di opportunità e trattamento, nonché nel contrastare le discriminazioni fondate sul sesso. In proposito è possibile annoverare la Direttiva 2004/113/CE del Consiglio del 13 dicembre 2004, che impone l'osservanza del principio della parità di trattamento tra donne e uomini nell'accesso ai beni e servizi e nella fornitura di beni e servizi. Ed anche la proposta di direttiva del Parlamento e del Consiglio relativa all'attuazione del principio di parità di opportunità e di parità di trattamento fra donne e uomini in materia di occupazione e di lavoro [COM(2004) 279 - non pubblicata sulla Gazzetta ufficiale], con cui si sarebbe dovuto rivisitare, alla luce dei più recenti orientamenti della Corte di giustizia, le diverse previsioni comunitarie in materia, precedentemente contenute in diverse direttive, così rendere da comprensibile e nell'insieme coerente la complessiva regolamentazione in materia elaborata dal legislatore europeo.

Questa proposta, in particolare, malgrado non abbia ancora assunto la dignità di fonte del diritto, mira a riunire in un unico testo i diversi profili della parità di trattamento in ambito lavorativo:

- il principio della parità di remunerazione, sancito alla direttiva 1975/117/CEE, secondo cui un lavoro uguale o di valore uguale deve essere retribuito nella stessa maniera;
- il principio della parità di trattamento nei regimi professionali di previdenza sociale, che ha trovato la sua espressione giuridica nella direttiva 1986/378/CEE, poi modificata dalla direttiva 1996/97/CE, secondo cui ogni discriminazione fra donne e uomini nei regimi professionali di previdenza sociale è vietata, non soltanto per quanto riguarda la fissazione dell'età pensionabile, bensì anche nel

politiche mireranno a ottenere entro il 2010 una sostanziale riduzione del divario retributivo di genere in ciascuno Stato membro, ai fini della sua eliminazione mediante un approccio multidimensionale che affronti i fattori alla radice del divario retributivo, comprese la segregazione settoriale e occupazionale, l'istruzione e la formazione, i sistemi di classificazione e retribuzione del lavoro, la sensibilizzazione e la trasparenza”.

126 Le suddette direttive sono state recepite in Italia, rispettivamente, con i DLgs n n 215 e n 216 del 9 luglio 2003. Con riferimento a tale tema, si rinvia a Chieco P, “Le nuove direttive comunitarie sul divieto di discriminazione”, in *RIDL*, 2002, n 1, p. 75 e ss.

- contesto in cui un pensionamento viene proposto come compensazione di un licenziamento per ragioni economiche;
- il principio della parità di trattamento fra donne e uomini per quanto attiene all'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionale, nonché alle condizioni di lavoro, che rinvia alle disposizioni principali della direttiva 76/207/CEE, modificata dalla direttiva 2002/73/CE.

Quest'ultima direttiva appare particolarmente importante perché introduce, anche con riferimento al rapporto di parità uomo donna, elementi di sicura rilevanza per il nostro ordinamento, come la definizione delle discriminazioni dirette (*situazione nella quale una persona è trattata meno favorevolmente in base al sesso di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata un'altra in una situazione analoga*) ed indirette (*situazione nella quale una disposizione, un criterio o una prassi apparentemente neutri possono mettere in una situazione di particolare svantaggio le persone di un determinato sesso, rispetto a persone dell'altro sesso, a meno che detta disposizione, criterio o prassi siano oggettivamente giustificati da una finalità legittima e i mezzi impiegati per il suo conseguimento siano appropriati e necessari*), peraltro già presenti nelle direttive, anzi richiamate, n. 2000/43/CE e n. 2000/78/CE.

In essa, inoltre, sono state individuate le definizioni di molestie (*situazione nella quale si verifica un comportamento indesiderato connesso al sesso di una persona avente lo scopo o l'effetto di violare la dignità di tale persona e di creare un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante od offensivo*) e di molestie sessuali (*situazione nella quale si verifica un comportamento indesiderato a connotazione sessuale, espresso in forma fisica, verbale o non verbale, avente lo scopo o l'effetto di violare la dignità di una persona, in particolare creando un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante o offensivo*), nonché sono state predisposte alcune misure di sostegno ai lavoratori ed alle lavoratrici che ritengono di essere stati trattati ingiustamente dal datore di lavoro a causa del loro sesso.

La Direttiva n. 2002/73/CE ha trovato attuazione nel nostro ordinamento con il Decreto Legislativo 30 maggio 2005, n. 145, apportando modifiche ai testi legislativi già presenti in materia: la Legge n. 125 del 10 aprile 1991, in tema di azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro, e la Legge n. 903 del 9 dicembre 1977, sulla parità di trattamento tra uomini e donne in materia di lavoro. L'intensità dell'azione comunitaria in questo settore, del resto, era ampiamente prevedibile, dal momento che proprio il principio della parità fra uomini e donne ha avuto una solenne consacrazione all'interno del Trattato che istituisce la Comunità europea (trattato CE). L'art. 3, par. 2, del medesimo Trattato, infatti, prevede espressamente che occorre eliminare le disuguaglianze e promuovere la parità fra uomini e donne; ed ancora, all'art. 13, che il Consiglio è legittimato ad adottare i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso¹²⁷.

127 Senza dimenticare, infine, che all'art 141, sempre del Trattato, è stato stabilito in modo chiaro che

L'importanza della parità di trattamento tra uomini e donna in tutti i campi, e quindi anche con riferimento all'accesso al lavoro, è stata peraltro riconosciuta anche all'art. 23 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata il 18 dicembre 2000.

Infine, va rilevato che, con riferimento al tema in esame, salvo quanto definito da alcuni comitati per il dialogo sociale settoriale, non si registrano particolari accordi intercategoriale europei, probabilmente perché l'azione delle istituzioni comunitarie è stata costante nel regolamentare i campi in cui presidiare il rispetto del principio di parità di trattamento e le misure a tal fine necessarie, così da non rendere necessario uno specifico confronto negoziale in materia ai sensi degli artt. 138 e 139 del Trattato CE.

Ciò malgrado non può non evidenziarsi che, nell'ambito del dialogo sociale europeo, gli attori negoziali nel marzo 2005 hanno elaborato e definito un quadro di azioni a favore della parità tra donne e uomini¹²⁸, basato su quattro linee portanti:

- 1 la questione dei ruoli di genere;
- 2 il sostegno alla donna nel processo decisionale;
- 3 il sostegno ad un corretto equilibrio del rapporto tra la vita privata e quella lavorativa ivi incluso
- 4 il divario tra uomini e donne in materia di retribuzione¹²⁹, dando così evidenza del livello di attenzione che, insieme alle Istituzioni comunitarie, gli stessi riconoscono e condividono ai fini della eliminazione delle disuguaglianze di genere.

Tutto ciò premesso, è indubbio che in questo settore ci sia ancora molto da fare, tanto che nella decisione n. 600 del 12 luglio 2005, confermata nella ulteriore

¹ Ciascuno Stato membro assicura l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore.

2 Per retribuzione si intende, a norma del presente articolo, il salario o trattamento normale di base o minimo e tutti gli altri vantaggi pagati direttamente o indirettamente, in contanti o in natura, dal datore di lavoro al lavoratore in ragione dell'impiego di quest'ultimo.

La parità di retribuzione, senza discriminazione fondata sul sesso, implica:

- a) che la retribuzione corrisposta per uno stesso lavoro pagato a cottimo sia fissata in base a una stessa unità di misura,
- b) che la retribuzione corrisposta per un lavoro pagato a tempo sia uguale per uno stesso posto di lavoro (...)"

128 Vedi http://www.cna.it/impresadonna/AzioniQuadro_ParitaGenere.pdf Tra le premesse a questo accordo, è stato opportunamente precisato che "Le parti sociali europee hanno adottato il presente quadro d'azione per contribuire all'attuazione della Strategia di Lisbona sulla crescita economica, per incrementare e migliorare le opportunità lavorative e la coesione sociale e allo stesso tempo hanno recepito il quadro legislativo della UE sulla parità di trattamento tra omini e donne", con ciò dimostrando, ancora, una volta l'utilità, anche rispetto al sistema di relazioni industriali nazionali, del dialogo sociale europeo.

129 In relazione all'apporto delle parti sociali al tema della parità tra uomini e donne, la Commissione, con la proposta n 335 del 762000 di decisione del Consiglio "concernente il programma relativo alla strategia quadro comunitaria in materia di parità tra uomini e donne (2001-2005)", aveva, dal canto suo, confermato "l'impegno di incoraggiare le parti sociali a partecipare pienamente alla promozione della parità tra i sessi, e in particolare a valutare l'impatto dei rispettivi contratti collettivi".

decisione n. 544 del 18 luglio 2006, il Consiglio è tornato a spronare gli Stati membri ad adottare *“interventi risoluti volti a aumentare la partecipazione femminile e a ridurre le differenze occupazionali e salariali tra uomini e donne”*.

3.3.2 Gli accordi intersettoriali sul lavoro

A differenza di quello intercategoriale, il dialogo sociale europeo di livello settoriale non ha avuto uno sviluppo significativo in termini di approdo alla definizione di rilevanti accordi collettivi. Parte della dottrina ha giustificato una simile differenza chiedendosi *“cosa potrebbero guadagnare i datori da un collettivismo che supera i confini nazionali, se questo non abbraccia l'intero mercato della produzione”*¹³⁰.

Ciò nonostante, non può che valutarsi positivamente l'intensa attività posta in essere dalle parti sociali, sotto il *tutoraggio* della Commissione europea, nel procedere alla costituzione di comitati in cui sviluppare il dialogo sociale europeo, quindi sopranazionale, di livello settoriale, anche attraverso forme negoziali non meramente vincolanti ed obbligatorie. Peraltro, è bene evidenziare come la non vincolatività di queste intese non abbia impedito che i contenuti delle stesse venissero successivamente utilizzati dai delegati dei Comitati nell'ambito della loro esperienza nelle organizzazioni sindacali e datoriali di appartenenza, divenendo così, in vari casi, specifiche pattuizioni all'interno di accordi collettivi, nazionali, territoriali o aziendali.

Ciò fermo, provando a ricostruire l'origine del dialogo sociale settoriale *istituzionalizzato*, occorre rilevare che è con la decisione n. 500 del 20 maggio 1998 che la Commissione europea ha provveduto ad avviare formalmente la costituzione dei *“Comitati di Dialogo Settoriale per promuovere il dialogo tra le parti sociali a livello europeo”*, legittimati ad operare con gli strumenti di sussidiarietà orizzontale di cui agli artt. 138 e 139 del Trattato della Comunità europea.

Secondo quanto è possibile cogliere nella suddetta decisione, l'emanazione della stessa sarebbe stata determinata anche da motivazioni riconducibili al punto 12 della Carta comunitaria dei Diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989, secondo cui *“i datori di lavoro e le organizzazioni dei datori di lavoro da un lato e le organizzazioni dei lavoratori dall'altro devono avere il diritto, alle condizioni previste dalle legislazioni e dalle prassi nazionali, di negoziare e concludere contratti collettivi e che il dialogo che deve instaurarsi tra le parti sociali a livello europeo può giungere, se essi lo ritengono auspicabile, a rapporti contrattuali, soprattutto su scala interprofessionale e settoriale”*. È soprattutto il penultimo considerando della stessa decisione, però, ad offrire spunti interessanti di rifles-

130 Brown W, *“Le parti sociali a livello comunitario”*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2001, n 3, p. 365. Può ancora rilevarsi come sia stato, in proposito, osservato (Cilento M, *“Il dialogo sociale europeo di settore”*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2001, n 1, p 87) che *“rimane ancora inespreso il potenziale del dialogo sociale di settore, ovvero quel livello relazionale che, nella maggioranza dei paesi membri, determina i contenuti del rapporto di lavoro e provvede alla distribuzione della ricchezza prodotta dal Paese secondo criteri di equità e solidarietà”*.

sione in ordine alla rilevanza del dialogo sociale settoriale rispetto agli orientamenti comunitari per l'occupazione. In questo considerando, infatti, viene chiarito che *“la situazione nei vari Stati membri dimostra chiaramente la necessità che i datori di lavoro ed i lavoratori partecipino attivamente alle discussioni relative al miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro nei rispettivi settori; considerando che il migliore strumento per garantire tale partecipazione è un comitato di dialogo settoriale collegato con la Commissione, che costituisca a livello comunitario un'istanza rappresentativa degli interessi socioeconomici coinvolti”*. Infatti, viene precisato lo stretto rapporto tra costituzione di tali comitati e l'azione comunitaria finalizzata al perseguimento di significativi obiettivi in tema di lavoro ed occupazione.

Peraltro dal momento che è stato ritenuto pacifico e condiviso in sede di Consiglio europeo che *“al fine di promuovere l'ammodernamento dell'organizzazione del lavoro e delle sue forme, si dovrebbe sviluppare una forte partnership a tutti i livelli appropriati (a livello europeo, nazionale, settoriale, locale, nonché a livello delle imprese)”*, tra gli orientamenti comunitari per l'occupazione, sin dal 1998, è risultata così costante e frequente l'esortazione rivolta agli Stati membri affinché provvedano ad invitare le parti sociali a *“concludere rapidamente accordi volti ad ampliare le possibilità in materia di formazione, pratica lavorativa, tirocini o altre misure atte a facilitare l'inserimento professionale”*¹³¹; a *“negoziare, a tutti i livelli, appropriati accordi volti a modernizzare l'organizzazione del lavoro, comprese formule flessibili di lavoro, al fine di rendere produttive e competitive le imprese e raggiungere il necessario equilibrio tra la flessibilità e la sicurezza”*.

In particolare, tra le premesse agli orientamenti per 2000 il Consiglio ha ancora esposto, da una parte, che *“si dovrebbe tener conto del contributo fornito dalle parti sociali, nell'ambito del comitato permanente per l'occupazione, del dialogo sociale e dei contatti avviati con i capi di Stato o di governo e la Commissione”*; dall'altra che *“è necessario coinvolgere le parti sociali ad ogni livello, nonché gli enti regionali e locali, nell'attuazione degli orientamenti, di modo che essi possano contribuire, nelle rispettive sfere di competenza, alla promozione di un elevato livello di occupazione”*.

Continuando con l'illustrazione della rilevanza accordata dalle istituzioni comunitarie al dialogo sociale di settore, occorre aggiungere come tra gli orientamenti per il 2001, richiamando i lavori del Consiglio europeo di Santa Maria da Feira del 19 e 20 giugno 2000, le parti sociali siano state altresì invitate ad esercitare, *“a tutti i livelli, (...) un impegno più attivo a sostegno del processo di Lussemburgo. Nel rispetto dell'impostazione generale e degli obiettivi stabiliti dai presenti orien-*

131 Negli orientamenti successivi, il medesimo invito verrà modificato ed avrà il seguente tenore: *“Le parti sociali a tutti i livelli appropriati sono invitate, se del caso, a concludere accordi sull'apprendimento lungo tutto l'arco della vita al fine di agevolare l'adattabilità e l'innovazione, in particolare nel campo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. In tale contesto dovrebbero essere poste le condizioni per offrire entro il 2003 a ogni lavoratore un'opportunità di apprendere le tecniche della società dell'informazione”*.

tamenti, le parti sociali sono invitate a elaborare, conformemente alle rispettive tradizioni e prassi nazionali, un proprio processo di applicazione degli orientamenti, del quale abbiano la principale responsabilità, a individuare le tematiche sulle quali sono disposte a negoziare e a rendere conto a scadenze periodiche dei progressi compiuti, nell'ambito dei piani d'azione nazionali se ritenuto. Le parti sociali a livello europeo sono invitate a definire il proprio contributo e a monitorare, incoraggiare e sostenere gli sforzi intrapresi a livello nazionale”.

Da quanto sopra emerge in modo non equivoco come nell'assetto istituzionale comunitario le parti sociali, a prescindere dal loro livello (intercategoriale, settoriale, nazionale) di operatività, vengano investite di un ruolo di vitale importanza ai fini del soddisfacimento delle finalità sottese all'implementazione della Strategia europea per l'occupazione.

Non può non essere ulteriormente esteso un rinvio anche alla fondamentale Comunicazione della Commissione n. 341 del 26 giugno 2002 (*Il dialogo sociale europeo, forza di modernizzazione e cambiamento*)¹³², in cui è stata evidenziata, anche richiamando “Il libro bianco sulla *governance* europea”¹³³, “la necessità di un'interazione più forte tra le istituzioni europee, i governi nazionali, le autorità regionali e locali e le organizzazioni della società civile cui appartengono le parti sociali”. In tale comunicazione, peraltro, il dialogo sociale viene inteso quale strumento “più adatto per definire nuovi equilibri fra flessibilità e sicurezza; per fornire risposte adeguate alle questioni cruciali per la modernizzazione del modello sociale europeo”¹³⁴.

Particolarmente rilevante appare il ruolo riconosciuto agli attori sociali anche nella successiva decisione del Consiglio n. 578 del 22 luglio 2005: dopo avere evidenziato che il “buon governo e il partenariato rappresentano aspetti rilevanti per l'attuazione della Strategia europea per l'occupazione”, il Consiglio ha, infatti, chiarito che “le parti sociali europee a livello interprofessionale e settoriale sono invitate a contribuire all'attuazione degli orientamenti per l'occupazione e a sostenere gli sforzi intrapresi dalle parti sociali nazionali a tutti i livelli: interprofessionale, settoriale e locale”.

132 Si rinvia a http://eur-lexeuropa.eu/LexUriServ/site/it/com/2002/com2002_0341it01.pdf In questa stessa comunicazione, la Commissione ha valorizzato particolarmente il ruolo delle parti sociali, affermando che “La realizzazione degli obiettivi strategici definiti a Lisbona - raggiungere la piena occupazione e rafforzare la coesione sociale - dipende largamente dall'azione delle parti sociali. Esse sono infatti nella posizione più adatta a garantire una gestione positiva del cambiamento, che consente di conciliare la flessibilità indispensabile alle imprese e la sicurezza necessaria ai lavoratori. Grazie alla diversità dei modelli di relazioni industriali, esse possono anche fornire risposte adeguate a sfide quali il miglioramento delle qualifiche, l'organizzazione del lavoro, la promozione delle pari opportunità e l'elaborazione di politiche a favore dell'invecchiamento attivo”.

133 Si rinvia a www.europa.eu.int/eur-lex/it/com/cnc/2001/com2001_0428it02.pdf.

134 Nella appena richiamata comunicazione viene, infine, proposto di “migliorare la visibilità del dialogo sociale e di rafforzare la coerenza tra livello nazionale e livello europeo, di creare un vertice per la crescita e l'occupazione che riunisca al più alto livello politico la Presidenza del Consiglio, la Presidenza della Commissione e le parti sociali europee”.

Infine, nella decisione n. 600 del 12 luglio 2005, la medesima istituzione comunitaria¹³⁵, formulando nell'orientamento comunitario per l'occupazione n. 22 un preciso invito ad agire su di un aspetto particolarmente delicato del rapporto di lavoro quale è il salario, ha richiamato gli Stati membri a *“garantire un’evoluzione del costo del lavoro e meccanismi per la determinazione dei salari favorevoli all’occupazione tramite l’esortazione rivolta alle parti sociali affinché definiscano nell’ambito dei rispettivi settori di competenza un quadro corretto per i negoziati salariali che permetta di tener conto delle sfide in materia di produttività e di mercato del lavoro a tutti i livelli pertinenti ed evitare le differenze salariali di genere”*. Fermo quanto sopra in ordine al riconoscimento formale dell’attività delle parti sociali ai fini del perfezionamento degli obiettivi della Strategia europea per l’occupazione, appare chiaro che con l’avvio dell’operatività dei comitati per il dialogo sociale settoriale, certamente più strutturata e sistematica rispetto alle prassi di confronto negoziale già in essere tra gli attori sociali di livello europeo (anche nei gruppi di lavoro informali attivi prima del 1998), le istituzioni comunitarie hanno posto le basi affinché proprio tale dialogo potesse divenire, come sottolineato da attenta dottrina, un efficace volano per *“garantire una gestione adeguata delle trasformazioni del mondo produttivo e del lavoro attraverso un sistema di relazioni industriali che sia in grado di produrre da un lato un sistema di regole minime fondamentali a tutela dei lavoratori europei, dall’altro che sia in grado di gestire eventi sopranazionali (quali ristrutturazioni o licenziamenti collettivi, ecc.) attraverso gli strumenti propri dell’ordinamento comunitario”*¹³⁶. Questo soprattutto nell’attuale fase di globalizzazione dell’economia e dei sistemi di produzione, dove le decisioni di politica industriale adottata da un’azienda di dimensioni europee o da una multinazionale determinano effetti su una moltitudine di lavoratori in servizio presso gli stabilimenti, sempre della medesima azienda, magari ubicati nel territorio di più Stati membri e, come tali, portatori di diverse esigenze connesse ai differenziati contesti socio-giuridici di riferimento. Oggi, pertanto, le parti sociali di livello europeo e settoriale, qualificate per il possesso e la titolarità di tutta una serie di requisiti soggettivi ed oggettivi individuati nella citata decisione n. 500/1998, collaborano intensamente all’interno di questi comitati a stretto contatto con la Commissione europea - che procede alla loro consultazione al fine di ricevere indicazioni utili in ordine alle misure da intraprendere nel settore interessato, specie quando le stesse misure possano avere significative ricadute o implicazioni sociali - promuovendo le istanze economiche e sociali avvertite dalle categorie e organizzazioni dalle stesse rappresentate, anche attraverso l’adozione di moduli tra loro autonomi e differenti: dallo scambio costante di informazioni alla proposizione di progetti congiunti, fino alla for-

135 Solo incidentalmente, va rilevato che con la proposta di decisione n 271 del 12 dicembre 2006, il Consiglio europeo ha confermato per il 2007 gli orientamenti comunitari per le politiche a favore dell’occupazione degli Stati membri, come individuati nell’allegato alla decisione 2005/600/CE.

136 Cilento M, *op. cit.*, p 89.

mulazione di proposte e soluzioni utili anche all'aggiornamento della normativa comunitaria.

Peraltro, come anzi accennato, tali proposte e soluzioni, contenute nei documenti congiunti approvati nei comitati, vengono quasi sempre rivolte a soggetti terzi, istituzioni comunitarie o nazionali, in tal modo palesando come l'attuale dialogo sociale settoriale rappresenti prevalentemente uno strumento di pungolo propositivo, di stimolo costruttivo, piuttosto che una sede autonoma e autosufficiente per la definizione di accordi vincolanti che le organizzazioni nazionali partecipanti tramite i propri delegati ai lavori del comitato dovrebbero successivamente essere tenute a rispettare. Questo diverso stadio di efficacia dell'azione dei comitati per il dialogo sociale settoriale, purtroppo, non può ancora considerarsi perfezionato.

L'obiettivo ultimo dell'attività che tali comitati dovrebbero essere chiamati a dispiegare - ossia rendere effettivo un coordinamento tra le contrattazioni collettive nazionali idoneo a garantire migliori condizioni di tutela dei lavoratori, equità dei redditi, specie in un Europa allargata dove possono verificarsi significative differenze retributive (con ciò che ne consegue in termini di dumping sociale e alterazione delle logiche concorrenziali) e un diffuso rispetto della parità di trattamento nel mercato del lavoro europeo - costituisce, dunque, una mèta ancora da raggiungere.

In ogni caso, è bene ribadirlo, il reciproco riconoscimento delle parti sociali che si accettano come interlocutori paritari all'interno del comitato settoriale legittima formalmente le stesse quali interlocutori privilegiati delle Autorità comunitarie e quali attori del dialogo sociale istituzionale di cui all'art. 139 del Trattato istitutivo della Comunità europea¹³⁷.

Dal canto suo, la Commissione europea ha investito tanto, anche in termini di risorse, sullo sviluppo del dialogo sociale europeo all'interno dei comitati, finanziandone l'attività, garantendo supporto organizzativo, monitorando la definizione degli accordi e la loro concreta attuazione, nonché offrendo un contesto normativo - la citata decisione n. 500/1998 ne è la più chiara dimostrazione - ed organizzativo favorevole ad un'evoluzione del sistema di relazioni industriali europee che garantisca migliori condizioni di lavoro ai cittadini ed ai soggetti residenti nell'Unione europea.

Dall'attività posta in essere da questi comitati per il dialogo sociale settoriale sono state ricavate diverse intese (come sopra ribadito, si è per lo più trattato di accordi non vincolanti, di mere dichiarazioni di intenti o di avvisi comuni) che hanno permesso di regolamentare differenziati aspetti di rilievo nei singoli settori: dalle condizioni di lavoro alla formazione professionale, dalle problematiche

137 Del resto, è lo stesso combinato disposto degli art 139 del Trattato, espressamente richiamato tra le premesse della Decisione n 500/1998, a stabilire che il dialogo tra le parti sociali, avviato anche grazie all'impulso della Commissione, possa sfociare, se le parti dovessero ritenerlo opportuno, in relazioni convenzionali.

dall'allargamento dell'UE al riconoscimento reciproco dei profili professionali dei lavoratori provenienti dai diversi Stati membri. Molte di queste intese, peraltro, sono state mutate a livello nazionale in accordi di settore.

Per le ragioni anzi richiamate, non appare dunque troppo ottimistica l'analisi di ha notato che *"il dialogo sociale non è una risorsa solo per le singole imprese ed i diversi paesi: sarà sempre necessario disporre di un luogo per discutere le questioni di livello europeo e per affrontare quelle che emergeranno nel futuro, anche prossimo, come nel caso dell'allargamento dell'Unione. Alla fine, i tempi per una vera e propria contrattazione europea potrebbero diventare maturi"*¹³⁸.

Ritornando alla attuale mancanza di vincolatività negli effetti e prodotti del dialogo sociale europeo, occorre, peraltro, aggiungere che la stessa deve farsi discendere altresì dalle dinamiche dei rapporti tra associazioni di livello europeo ed organizzazioni di rappresentanza nazionali: le prime si limitano ad invitare le seconde a recepire le intese raggiunte in sede di dialogo sociale europeo e affidano la verifica sull'implementazione delle stesse ad un successivo momento di controllo, sempre a livello europeo, in cui verrà valutato lo stato di attuazione su scala nazionale e si procederà, altresì, ad individuare le misure necessarie per superare le eventuali resistenze sino a quel momento registratesi. In tale senso appare assolutamente esemplificativa la clausola finale delle Linee guida per il telelavoro presentate durante il Vertice di Lisbona, laddove è stato concordato che il Comitato per il dialogo sociale settoriale per le telecomunicazioni *"raccomanda l'adozione di queste Linee Guida entro la fine del 2001, su base volontaria e in conformità delle leggi e delle prassi in materia di contrattazione collettiva di ciascun paese. Il Comitato inoltre è disponibile a verificare l'adozione delle Linee Guida nel 2002"*. Manca, dunque, soprattutto in ambito datoriale, un diffuso sistema di delega che determini, attraverso la rappresentatività diretta, una immediata efficacia delle intese di livello europeo nell'ambito del confronto e delle relazioni tra le parti sociali nazionali¹³⁹. Solo raramente è stato possibile assistere ad un reale trasferimento di competenze che evitasse una duplicazione, sterile, delle sedi negoziali di deliberazione¹⁴⁰. Non per nulla la Commissione europea con la relazione n. 113 del 6.3.2000 (*I rapporti di lavoro in Europa*), pur evidenziando come il dialogo sociale a livello europeo fosse *"in notevole ripresa e testimoniano di questo dinamismo oltre cento testi adottati congiuntamente negli ultimi dieci anni"*, ha rilevato parimenti che *"Le questioni della rappresenta-*

138 Pedersini R, "Dialogo sociale e riforme delle ferrovie in Europa", in *Diritto delle relazioni industriali*, 2003, 2, p 274.

139 Cfr in proposito Rojot J, "Un sistema di relazioni industriali europeo", in *Diritto delle Relazioni industriali*, 2001, 1, p 382 .

140 Si rinvia in tal senso a Cilento M, *op. cit.*, p 96 In proposito, tuttavia, non può non rilevarsi come con la decisione n 500 del 1998 il Consiglio abbia in proposito auspicato che le organizzazioni che rappresentano le due parti sociali dei settori interessati fossero composte da organizzazioni che, a loro volta, formano parte integrante e riconosciuta delle strutture delle parti sociali degli Stati membri e che, ancora, fossero "abilitate a negoziare accordi e siano rappresentative in più Stati membri".

tività, della delega dei mandati sono stati al centro delle discussioni nel periodo successivo all'attuazione del trattato sull'Unione europea e sono tuttora oggetto di discussioni”.

Quest'aspetto, tuttavia, non deve indurre ad assumere un atteggiamento pessimista sul ruolo che le parti sociali di settore potranno esercitare a supporto delle istituzioni comunitarie, anche al fine di dare un'anima sociale e collettiva all'Unione europea. Anzi, si ritiene debba condividersi l'opinione di, malgrado le difficoltà iniziali incontrate dalle parti sociali nella costituzione dei comitati per il dialogo settoriale, ha rilevato come proprio quest'ultimi costituiscano sedi idonee a *“rafforzare la legittimità del dialogo sociale di settore”* ed a *“porre le basi per la sua effettività conferendo alle organizzazioni europee (sindacali e datoriali) un ruolo finalmente centrale”*¹⁴¹.

Già nel 1997, Marco Biagi¹⁴², pur in un periodo in cui l'efficacia del dialogo sociale settoriale era certamente minore e meno consolidata rispetto a quella attuale, osservava che *“il livello interconfederale (...) sembra ben prestarsi ad uno sviluppo di una contrattazione collettiva comunitaria che peraltro conosce una vivace crescita su base transnazionale come effetto della direttiva sui comitati aziendali europei. Ciò non esclude che anche il dialogo sociale su scala settoriale non possa produrre in futuro risultati negoziali, come lascerebbero intendere recenti esperienze nel comparto metalmeccanico, dell'edilizia e delle pulizie, al di fuori di ogni alternatività con possibili iniziative di tipo legislativo, com'è invece nella logica dell'Accordo pensato in sostanziale (ma non esclusivo) riferimento al livello intersettoriale, secondo una formale di interazione tra norma autonoma ed eteronoma”*¹⁴³.

141 Cilento M, *op. cit.*, p 88.

142 Biagi M, *“Le relazioni industriali nell'Unione europea”*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 1997, n 3, p 20 Secondo l'A occorre restituire al dialogo sociale settoriale *“valenza strategica concentrando su temi e settori prioritari, anche in vista di sviluppi più prioritariamente contrattuali In questa chiave non è di certo conclusa l'esperienza di Val Duchesse, proprio per assicurare agli attori a livello comunitario un'occasione per esprimersi al di fuori di logiche troppo istituzionalizzate”*.

143 Biagi M, *op. cit.*, 1997, p 25.

STRATEGIA EUROPEA PER L'OCCUPAZIONE E POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO IN ITALIA*

4.1 INTRODUZIONE: LE POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO IN ITALIA E L'INFLUENZA DELLA SEO. ALCUNE IPOTESI DI LETTURA

Da metà anni 80 l'intervento pubblico nell'ambito delle politiche del lavoro ha accentuato il ruolo delle Politiche attive del lavoro (PAL), politiche mirate alle fasce di popolazione con maggiori difficoltà di inserimento occupazionale e volte ad attivare l'offerta di lavoro, facilitando l'incontro tra domanda ed offerta attraverso servizi per l'impiego, interventi di riqualificazione e formazione professionale, incentivi all'occupazione e alla creazione di impresa, occupazione temporanea nel settore pubblico¹⁴⁴.

L'Unione europea con il processo di Lussemburgo ha giocato un ruolo centrale nel definire la direzione di cambiamento del *policy mix* promosso dai Paesi membri. La Strategia europea dell'occupazione (SEO), soprattutto nel primo periodo di attuazione (1998-2002), ha sostenuto l'adozione di politiche attive del lavoro volte a rafforzare "l'occupabilità" e a prevenire il rischio di disoccupazione dei gruppi di popolazione più svantaggiati e più lontani dal mercato del lavoro, all'interno di un generale processo di attivazione delle politiche di assistenza e sostegno del reddito. A partire dal 2002, anche in seguito al modificarsi delle condizioni del mercato del lavoro e del contesto socio-economico, l'accento si è spostato sulle politiche di miglioramento della qualità del capitale umano e sul sostegno alla capacità di

* Mara Grasseni e Federica Origo, Università di Bergamo; Manuela Samek Lodovici, Istituto per la Ricerca Sociale.

144 Nell'accezione utilizzata a livello internazionale si definiscono politiche del lavoro tutte quelle politiche che operano direttamente nel mercato del lavoro o perché (politiche attive) volte ad attivare i soggetti che si trovano ai margini del mercato (disoccupati, scoraggiati o a rischio di disoccupazione) o perché (politiche passive) volte a sostenere il reddito dei disoccupati o a facilitare l'uscita dall'occupazione. Si tratta dunque di politiche che oltre ad operare direttamente nel mercato del lavoro, possiedono anche il requisito della selettività, rivolgendosi in specifico a individui in difficoltà occupazionale. Questa definizione restrittiva delle politiche del lavoro è quella adottata da EUROSTAT ed OCSE.

adattamento del sistema delle imprese e dei lavoratori alle sfide poste dalle pressioni competitive internazionali e dall'innovazione tecnologica¹⁴⁵.

Il complesso sistema di "coordinamento aperto" promosso dalla Strategia europea per l'occupazione ha innescato un processo di confronto e apprendimento istituzionale tra i paesi europei, senza, almeno finora, incidere significativamente sul sistema di intervento adottato a livello nazionale e sulle condizioni di funzionamento dei mercati del lavoro. Si è verificata una convergenza soprattutto nel modo di classificare le politiche per l'occupazione e nell'individuazione dei target di popolazione di riferimento (donne, anziani, disoccupati di lunga durata, disabili...), anche grazie alla creazione di un sistema europeo di monitoraggio della spesa e dei beneficiari delle politiche. Rimangono invece notevoli differenze nel *policy mix* adottato dai diversi paesi, che riflette le diverse condizioni di contesto e tradizioni di intervento (in relazione all'importanza delle politiche attive del lavoro e dei servizi per l'impiego, alle riforme del sistema degli ammortizzatori sociali e del sistema fiscale, alla capacità di integrazione e valorizzazione delle complementarità tra le diverse politiche), nel sistema istituzionale di intervento (più o meno decentrato, con un maggiore/minore coinvolgimento delle parti sociali), nella capacità di monitorare l'efficacia delle misure realizzate e nelle condizioni del mercato del lavoro. Continuano ad essere rilevanti le difficoltà di coordinamento con le istituzioni che governano le altre politiche economiche, sia all'interno delle istituzioni europee (soprattutto tra le diverse "direzioni generali" della Commissione europea), che delle amministrazioni pubbliche, nazionali e regionali, e tra queste e le parti sociali, nonostante dal 2003 si preveda esplicitamente la definizione di Piani integrati di sviluppo economico e occupazionale (PICO). Naturalmente i paesi scandinavi sono quelli che sembrano meglio rispondere alle linee-guida europee (e dunque sono oggetto di poche "raccomandazioni"), mentre i paesi dell'Europa centrale e meridionale (soprattutto Italia e Grecia) presentano le maggiori difficoltà e collezionano sistematicamente i giudizi più negativi. Si tratta dei paesi che presentano i problemi strutturali più gravi e che si sono trovati a dover adattare un sistema di intervento molto diverso da quello previsto nelle linee-guida europee. Come mostra il caso italiano, le diverse condizioni strutturali di partenza possono richiedere diverse priorità di intervento che, soprattutto nei primi anni, non sono state adeguatamente considerate nella Strategia europea. È in particolare l'indicazione europea di centrare l'intervento sulle politiche attive del lavoro e sui servizi pubblici per l'impiego che appare insufficiente ad affrontare le condizioni di elevata disoccupazione strutturale e di ritardo di sviluppo che caratterizzano ampie aree territoriali in questi paesi.

145 Nel primo periodo (1998-2000) le linee-guida erano centrate sulle politiche di prevenzione della disoccupazione di lunga durata ed anche gli obiettivi esplicitati facevano riferimento solo a parametri di partecipazione alle diverse misure; a partire dal 2000, e soprattutto dal 2003, vengono indicati alcuni obiettivi trasversali di piena occupazione, di miglioramento della produttività e della qualità del lavoro, di inclusione e coesione sociale.

Questi problemi si riflettono negli scarsi risultati della Strategia nel ridurre i divari di *performance* nei mercati del lavoro dei paesi europei. Gli indicatori di monitoraggio elaborati dalla Commissione europea evidenziano le ancora ampie differenze esistenti anche tra i paesi dell'Europa a 15 e, soprattutto, le difficoltà dei paesi dell'Europa mediterranea.

Nel nostro paese, il sistema d'intervento nel mercato del lavoro inizia faticosamente a modificarsi solo a partire dagli anni 90, in risposta alle sfide poste dalla crescente pressione competitiva e dall'integrazione europea: aumenta il ruolo delle politiche attive del lavoro e dei servizi per l'impiego, cresce l'attenzione a target di utenza che presentano particolari debolezze nel mercato del lavoro (donne, disabili e svantaggio sociale in particolare), si riforma il sistema dell'istruzione e della formazione e si procede ad una revisione del sistema di regolazione dei contratti di lavoro e della contrattazione salariale verso una maggiore flessibilità e diversificazione contrattuale che continua però ad essere operata "al margine", senza intaccare il sistema di protezione del lavoro a tempo indeterminato¹⁴⁶.

Non viene invece ancora riordinato il sistema degli incentivi e continua a rimanere in attesa di una riforma organica il sistema degli ammortizzatori sociali, per la difficoltà a reperire le risorse finanziarie necessarie ad una estensione dei sussidi, in una situazione in cui gran parte delle risorse del sistema di *welfare* vengono assorbite dalla spesa pensionistica.

In questi anni si modifica anche il processo decisionale, in relazione sia al coinvolgimento dei diversi livelli di governo, che delle parti sociali. Accanto ad un faticoso processo di decentramento amministrativo, che delega alle Regioni e alle Province le competenze nell'ambito delle politiche attive del lavoro, si rafforza il ruolo dell'Unione europea che, soprattutto, a partire dal Trattato di Amsterdam del 1997, definisce linee guida e direttive sempre più stringenti che influenzano notevolmente l'intervento nazionale, anche per effetto della crescente importanza del Fondo sociale europeo nel finanziamento delle politiche del lavoro.

Il presente contributo si propone di analizzare l'impatto della Strategia europea per l'occupazione (SEO) sulle politiche attive del lavoro in Italia. L'analisi è con-

146 I passaggi più significativi di questo processo si concentrano tra il 1997 e il 2003 e riguardano:

- la diversificazione e la moltiplicazione delle forme contrattuali (iniziata con la Legge Treu del 1997 e proseguita con la Legge Biagi del 2003) che ampliano i margini di flessibilità nell'uso di contratti non standard;
- il decentramento alle Regioni e alle Province delle competenze in materia di politiche attive del lavoro e la liberalizzazione dei servizi per l'impiego (legge Bassanini e Legge Treu del 1997, Legge Biagi del 2003);
- la maggiore attenzione a politiche del lavoro selettive e mirate al sostegno nel lavoro di fasce deboli di popolazione tradizionalmente escluse dalle politiche del lavoro, come il collocamento mirato dei disabili (legge 68/1999), le politiche di sostegno alle pari opportunità di genere nel mercato del lavoro (tra cui la 125 del 1991, la 215 del 1992 e la legge sui congedi parentali del 2000) e alcune forme contrattuali previste dalla Legge Biagi (come le politiche di *workfare* e i contratti di inserimento lavorativo);
- la riforma del sistema dell'istruzione e della formazione professionale (Legge 388/2000 di istituzione dei fondi interprofessionali per la formazione continua e riforma Moratti del 2003).

dotta a partire da alcune ipotesi che riflettono il dibattito in corso su questo tema ed i risultati della valutazione intermedia della SEO condotta nel 2002.

L'ipotesi dalla quale prende avvio l'analisi assume che la SEO non abbia avuto un impatto occupazionale significativo, ma piuttosto sia intervenuta a sostenere il processo di riforma già avviato e a rafforzare il sistema di intervento sul mercato del lavoro italiano, avvicinandolo a quello degli altri paesi europei.

In dettaglio, si vuole verificare se la SEO:

- ha sostenuto un processo di convergenza dei caratteri delle politiche del lavoro italiane e dei loro beneficiari verso i "caratteri" medi europei (EU15), attraverso l'ampliamento e l'articolazione delle tipologie di intervento e dei target di utenza. In particolare, sarebbe stata sollecitata dalle richieste europee la crescente attenzione verso interventi individualizzati e politiche di attivazione e di sostegno alla partecipazione e all'occupazione dei disoccupati, delle donne, dei disabili, della popolazione anziana;
- ha reso disponibili risorse addizionali a questo scopo: il FSE nella programmazione 2000-2006 è stato esplicitamente indirizzato a sostenere l'implementazione della SEO e in Italia è stato utilizzato, più che nella precedente programmazione, per avviare azioni di sistema volte a sostenere la difficile riforma dei servizi per l'impiego e l'articolazione del sistema dell'istruzione e della formazione professionale;
- ha contribuito a rafforzare la capacità gestionale delle amministrazioni pubbliche e la capacità progettuale e realizzativa dei promotori/attuatori degli interventi.

L'analisi utilizza i dati disponibili di fonte OCSE, EUROSTAT, Ministero del Lavoro e ISFOL sulla spesa e i beneficiari delle politiche del lavoro. Come evidenziato in appendice, si tratta degli unici dati disponibili per il confronto europeo, che presentano però molte lacune e un'elevata volatilità nel tempo, dovuta ai cambiamenti nei sistemi di rilevazione e classificazione, che ne rendono difficile l'interpretazione¹⁴⁷.

Il lavoro è articolato in tre parti. Nella prima si analizza l'evoluzione della spesa per politiche attive del lavoro a partire dai primi anni Novanta, sulla base dei dati OCSE ed EUROSTAT, al fine di valutare l'esistenza o meno di un processo di convergenza nei livelli e nella composizione della spesa italiana rispetto alla media europea (UE 15) e ai principali paesi europei. Si analizza inoltre il contributo del FSE alla spesa per politiche attive del lavoro nella programmazione 2000-2006 e la sua articolazione regionale, sulla base dei dati di monitoraggio finanziario del Ministero del Lavoro e dell'IGRUE.

Nella seconda parte si considerano gli esiti di tale evoluzione sui beneficiari delle politiche attive, verificando in primo luogo se effettivamente si è allargata la platea dei beneficiari, attraverso una analisi della composizione e dei tassi di coper-

147 In appendice è presentata una breve nota sulle caratteristiche delle diverse fonti di dati utilizzate nel testo.

tura della popolazione coinvolta negli interventi, e dell’impatto degli interventi sulle opportunità occupazionali dei diversi gruppi di popolazione. Quest’ultima analisi è stata necessariamente limitata agli interventi di formazione e *work-experience* co-finanziati con il FSE, gli unici per cui sono state condotte indagini sugli esiti occupazionali.

Infine, nella terza parte, si valutano gli effetti della SEO sul sistema di intervento, approfondendo in particolare l’evoluzione nell’ultimo quinquennio dei servizi per l’impiego, del sistema della formazione professionale e del sistema di monitoraggio e valutazione.

*4.1 Introduzione:
le politiche attive
del lavoro in
Italia e
l’influenza della
SEO: alcune
ipotesi di lettura*

4.2 LA SPESA PER LE POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO IN ITALIA: ESISTE UN PROCESSO DI CONVERGENZA CON GLI ALTRI PAESI EUROPEI?

La valutazione intermedia della SEO, realizzata nel 2002, ha evidenziato che, soprattutto per l'Italia, uno dei principali effetti sulle politiche del lavoro è stato l'avvio di un processo di convergenza nella struttura degli interventi. Vogliamo quindi analizzare a livello empirico se questo processo di convergenza si è effettivamente verificato, con riferimento al livello ed alla composizione della spesa pubblica per le politiche attive del lavoro.

Al fine di evidenziare l'esistenza di "rottture strutturali" nella serie delle spese in politiche attive in corrispondenza dell'avvio della SEO (ovvero, nel 1998), è importante poter disporre di serie storiche che si estendono sia prima che dopo il supposto anno del cambiamento strutturale. L'unica fonte statistica in grado di fornire serie storiche relativamente comparabili sulle politiche del lavoro a partire dagli anni Novanta è l'OCSE, che però non riporta una media della spesa né per i paesi dell'area OCSE, né per quelli della UE e che presenta per l'Italia dati spesso mancanti. Inoltre l'OCSE a partire dal 2002 ha modificato la classificazione delle politiche attive del lavoro, che ora è più simile a quella EUROSTAT.

4.2.1 L'evoluzione della spesa per politiche attive del lavoro: l'Italia nel contesto europeo

Nella tabella 2 si confronta il livello della spesa per politiche attive (in percentuale del PIL) in Italia con quello medio degli altri principali paesi europei (EU 11), classificati in base al modello prevalente di *welfare*¹⁴⁸ nel periodo 1990-2004. Pur con le cautele con cui vanno considerati questi dati, dal confronto emergono alcune evidenze interessanti. In primo luogo risulta che, ad eccezione del periodo 1993-95 quando le spese di incentivo all'occupazione (soprattutto giovanile) erano particolarmente elevate, in Italia l'incidenza della spesa per politiche attive sul PIL è sempre stata inferiore a quella media europea, con differenziali particolarmente elevati rispetto ai paesi scandinavi e all'Europa continentale. Emerge inoltre che l'incidenza della spesa per politiche attive del lavoro sul PIL si è ridotta nel periodo 2002-2004 rispetto al periodo 1996-98 (pre-SEO) in tutti i paesi europei considerati (soprattutto per i vincoli di bilancio e, in alcuni casi, anche per il miglioramento del mercato del lavoro), ma la riduzione è stata molto più rilevante in Italia. Considerando un *indicatore di convergenza* costruito rapportando la spesa pubblica in percentuale del PIL

148 Per i dettagli sui diversi modelli di *welfare*, si rimanda ad Esping Andersen (1990) e Ferrera (1998).

149 Se l'indicatore considerato tende ad 1, significa che vi è convergenza dei livelli di spesa italiana verso la media dei paesi considerati. Se, invece, l'indicatore si discosta da questo valore significa

per politiche attive del lavoro in Italia alla media della stessa spesa nei paesi europei analizzati¹⁴⁹, risulta che la spesa italiana passa dall'84% di quella media del periodo 1996-98 al 69% nel periodo 2002-2004. Questi dati sono molto influenzati dalla spesa per i servizi per l'impiego, che in Italia sono stati tradizionalmente poco sviluppati; se infatti consideriamo l'incidenza della spesa al netto di quella per i servizi per l'impiego risulta che la spesa italiana raggiunge l'82% di quella media europea. L'indicatore è superiore all'unità rispetto ai paesi anglosassoni, ma molto inferiore rispetto a quelli scandinavi e continentali.

4.2 La spesa per le politiche attive del lavoro in Italia: esiste un processo di convergenza con gli altri paesi europei?

che la spesa italiana è superiore (se l'indicatore è maggiore a 1) o inferiore (se minore di 1) rispetto a quella media degli altri paesi considerati.

Tabella 2
Evoluzione della
spesa per
politiche attive in
percentuale del
PIL. Italia e
media europea,
per modelli di
welfare

Tabella 2 Evoluzione della spesa per politiche attive in % del PIL. Italia e media europea, per modelli di welfare

Paese/anno	Spesa per PAL inclusi SPI					Spesa per PAL esclusi SPI e amministrazione			
	1990-92	1993-95	1996-98	1999-2001*	2002-04**	1996-98	1999-2001	2002-04	2002-04
Italia	0,76	1,46	1,06	0,64	0,67	1,02	0,60	0,63	0,63
Paesi Scandinavi	1,64	2,19	1,79	1,42	1,40	1,61	1,23	1,16	1,16
Europa Continentale	1,12	1,37	1,40	1,43	1,20	1,16	1,20	0,97	0,97
Paesi anglosassoni	1,06	1,05	1,04	0,75	0,62	0,82	0,56	0,37	0,37
Paesi Mediterranei	0,69	0,97	0,82	0,76	0,68	0,75	0,70	0,59	0,59
Media UE11	1,13	1,40	1,26	1,09	0,98	1,09	0,92	0,77	0,77
<i>Indicatori convergenza</i>									
Italia/media UE11	0,67	1,05	0,84	0,59	0,69	0,94	0,65	0,82	0,82
Paesi scandinavi (1)	0,46	0,67	0,59	0,45	0,48	0,63	0,49	0,54	0,54
Europa continentale (2)	0,68	1,07	0,76	0,45	0,56	0,88	0,50	0,65	0,65
Paesi anglosassoni (3)	0,72	1,39	1,02	0,85	1,08	1,24	1,07	1,70	1,70
Paesi mediterranei (4)	1,10	1,51	1,29	0,84	0,99	1,36	0,86	1,07	1,07

* Il dato 1999-2001 per l'Italia considera la spesa per SPI del 1999. ** Per il periodo 2002-2004 la spesa per Spi del 2004

(1) Modello scandinavo: Danimarca (manca il dato del 1991 e del 2001), Finlandia (manca il dato del 1991)

(2) Modello continentale: manca dato su Belgio e Lussemburgo

(3) Modello anglosassone: Irlanda (manca il dato del 1992 e del 1997 al 2000)

(5) Modello mediterraneo: manca dato su Grecia

Fonte: elaborazione su dati Oecd, Employment Outlook, vari anni e Ballester (2005); 2002-2004 nuova classificazione

Limitando il confronto ai cinque principali paesi europei nel periodo 1993-2004 (figura 11), rappresentativi di diversi modelli di *welfare*¹⁵⁰ e non considerando le spese per i servizi per l'impiego e l'amministrazione¹⁵¹, emerge comunque che dopo un periodo tra il 1993 ed il 1997 di drastica riduzione della spesa italiana rispetto a quella dei paesi considerati, a partire dal 1998 il rapporto riprende a crescere costantemente e mostra una tendenza verso la convergenza, in particolare negli ultimi due anni considerati la spesa per politiche attive in Italia rispetto alla media dei cinque paesi in esame si attesta intorno allo 0,95 nel 2003 e allo 0,87 nel 2004.

4.2 La spesa per le politiche attive del lavoro in Italia: esiste un processo di convergenza con gli altri paesi europei?

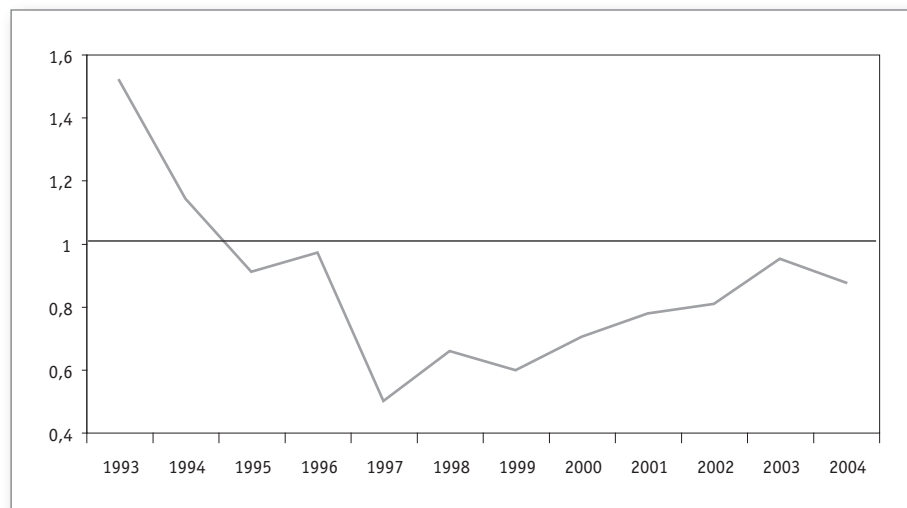


Figura 11
Politiche Attive del Lavoro* in percentuale del PIL - Rapporto tra Italia e media dei paesi considerati (Germania, Svezia, Gran Bretagna, Francia e Spagna)

* Politiche attive definite escludendo la categoria 1. (Servizi pubblici dell'occupazione e amministrazione) per mancanza di dati per alcuni Paesi, inclusa l'Italia.

Fonte: elaborazione su dati OECD

Come mostra la tabella 3, la spesa pubblica italiana per le politiche del lavoro si è maggiormente avvicinata alla spesa dei paesi già in partenza più simili in termini di sistema di *welfare* e di caratteristiche del mercato del lavoro (come Spagna e Francia), tuttavia a partire dal 1998 l'Italia registra un progressivo avvicinamento anche alla Svezia e alla Germania, pur mantenendo una spesa sempre molto inferiore. La Spagna rimane il paese più simile all'Italia lungo tutto l'arco temporale, ad eccezione dei primi anni considerati, mentre la Gran Bretagna presenta livelli di spesa pubblica per le politiche attive (esclusi i servizi per l'impiego) decisamente inferiori a quelli di tutti gli altri paesi europei (inclusa l'Italia).

150 Francia e Germania per il modello continentale, Spagna per quello mediterraneo, Gran Bretagna per quello anglosassone e Svezia per il modello nordico.

151 I dati sulla spesa per la categoria 1: servizi pubblici per l'occupazione e amministrazione sono mancanti per l'Italia nel periodo 2000-2003 e, inoltre, sia le statistiche OCSE, che quelle EUROSTAT coprono con difficoltà la spesa per i nuovi servizi individualizzati degli SPI, per la difficoltà di rendere comparabili i dati dei diversi paesi.

Tabella 3
 Politiche attive
 del lavoro* in
 percentuale del
 PIL - Rapporto
 tra Italia e
 diversi paesi

Tabella 3 Politiche attive del lavoro* in percentuale del PIL - Rapporto tra Italia e diversi paesi

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Rapporto Italia/Germania	1,34	1,17	0,96	0,86	0,45	0,60	0,54	0,60	0,66	0,63	0,72	0,69
Italia/Svezia	0,65	0,49	0,40	0,49	0,26	0,37	0,39	0,56	0,61	0,48	0,66	0,59
Italia/Gran Bretagna	5,58	4,13	4,19	3,96	2,00	2,95	2,52	2,50	3,00	4,13	4,25	3,69
Italia/Francia	1,63	1,17	0,96	0,87	0,39	0,53	0,48	0,53	0,57	0,73	0,83	0,81
Italia/Spagna	4,38	2,69	1,45	1,78	1,05	1,02	0,67	0,71	0,83	1,06	1,10	0,92

* Politiche attive definite escludendo la categoria 1. (Servizi pubblici dell'occupazione e amministrazione) per mancanza di dati per alcuni Paesi, inclusa l'Italia
 Fonte: nostra elaborazione dati OECD

4.2 La spesa per le politiche attive del lavoro in Italia: esiste un processo di convergenza con gli altri paesi europei?

I dati EUROSTAT relativi al periodo 2001-2004 e al netto delle spese per i servizi pubblici per l'impiego, confermano l'esistenza di un progressivo processo di convergenza dell'Italia verso la media europea (UE 15) fino al 2003, con un valore del rapporto che si attesta allo 0,96. Nel 2004 si registra una leggera flessione del valore, pari a 0,85, ma la spesa pubblica destinata a politiche attive del lavoro in Italia rimane nel complesso del tutto in linea con la media europea.

Per depurare il dato di spesa dall'influenza delle differenze nazionali in termini di dimensioni e condizioni del mercato del lavoro nei paesi europei, nella tabella 4 si presenta un indicatore di *intensità della spesa per disoccupato*¹⁵² che mostra per l'Italia il livello più basso sia rispetto alla media europea, che a tutti i paesi considerati, inclusa la Gran Bretagna e, nel 2002, la Spagna. Il dato italiano, inoltre, non sembra essersi modificato dopo l'avvio della SEO, al contrario di quanto è successo in Spagna, paese che invece mostra un significativo innalzamento dell'intensità della spesa a partire dal 1999 (Ballester, 2005).

Tabella 4
Intensità della spesa per disoccupato

Paese/anno	1990-92	1993-95	1996-98	1999-2001	2002
Svezia	85,15	46,94	39,25	45,18	49,09
Francia	18,63	20,24	20,85	26,43	26,91
Germania	57,14	37,04	28,88	32,58	29,55
Regno Unito	16,47	13,55	14,16	16,67	16,89
Italia	11,21	24,47	11,57	12,04	13,19
Spagna	11,34	7,26	8,69	19,99	19,13
Media UE11	33,01	26,77	30,62	44,10	41,25
Paesi nordici (1)	50,48	34,03	37,87	44,67	47,01
Paesi continentali (2)	37,09	32,25	38,39	63,73	64,89
Paesi anglosassoni (3)	19,88	19,22	30,88	45,55	28,80
Paesi mediterranei (4)	20,21	19,05	15,95	22,94	23,04

(1) Modello scandinavo: Danimarca (manca il dato del 1991 e del 2001), Finlandia (manca il dato del 1991)

(2) Modello continentale: manca dato su Belgio e Lussemburgo

(3) Modello anglosassone: Gran Bretagna e Irlanda (manca il dato nel 1992 e dal 1997 al 2000)

(5) Modello mediterraneo: manca dato su Grecia

Fonte: elaborazione su dati Oecd e Ballester (2005)

152 Dato dalla spesa per politiche attive del lavoro in percentuale del PIL per disoccupato.

4.2 *La spesa per le politiche attive del lavoro in Italia: esiste un processo di convergenza con gli altri paesi europei?*

La valutazione del grado di convergenza della spesa italiana rispetto ai paesi europei, deve considerare, oltre al livello della spesa, anche la sua composizione per categoria di intervento. Considerando sempre i cinque principali paesi europei, dai dati OCSE relativi al periodo 1985-2002¹⁵³ presentati nella tabella 5, emerge che il nostro paese ha sempre presentato una composizione della spesa per politiche attive piuttosto diversa dagli altri paesi: è sempre stato molto più elevato il peso della spesa per il sostegno all'occupazione giovanile che, pur in calo, nel periodo 1996-2002 continua ad assorbire più di un terzo delle risorse complessive (come del resto in Gran Bretagna e, in misura inferiore, in Francia); dal 1990 è elevata anche la spesa per gli incentivi all'occupazione (come in Spagna). È invece decisamente inferiore alla spesa di tutti gli altri paesi considerati quella per i servizi per l'impiego, per la formazione e per le misure di sostegno all'inserimento lavorativo dei disabili (che non presentava nessuna spesa fino al 2002). Tra il periodo 1990-95 e il 1996-2002 nei paesi europei considerati (eccetto la Spagna) si registra un aumento dell'incidenza della spesa per i servizi per l'impiego (soprattutto in Svezia, Germania e Regno Unito, dove arriva ad assorbire il 40% della spesa totale per politiche attive), degli incentivi all'occupazione (soprattutto in Francia, Svezia e Spagna), delle misure per i giovani (soprattutto in Gran Bretagna, Francia e Germania) e di quelle per i disabili (ad eccezione della Francia), mentre si è ridotto il peso della spesa per la formazione (ad eccezione che in Spagna). L'Italia sembra in parte avvicinarsi agli altri paesi aumentando (di poco) l'incidenza della spesa per gli SPI e per la formazione, oltre a quella per gli incentivi, e riducendo quella per i giovani.

153 L'OCSE ha cambiato la classificazione delle politiche attive del lavoro nel 2002 e non è quindi possibile analizzare l'evoluzione della composizione della spesa per tipologia di intervento nei paesi considerati dopo il 2002.

Tabella 5 Composizione della spesa per le politiche attive del lavoro (in percentuale della spesa totale per le PAL)

Paese	Servizi impiego			Formazione			Misure giovani			Incentivi occup.			Misure disabili		
	1985-1989	1990-1995	1996-2002	1985-1989	1990-1995	1996-2002	1985-1989	1990-1995	1996-2002	1985-1989	1990-1995	1996-2002	1985-1989	1990-1995	1996-2002
Svezia	12,4	9,5	18,0	27,4	29,8	22,3	6,6	6,4	1,3	13,8	23,7	26,5	39,8	30,6	32
Francia	16,6	12,9	12,7	39,2	34,6	22,2	30,2	23,9	26,6	7,2	21,6	32,0	6,7	7,0	6,5
Germania	23,3	16,5	17,9	28,9	34,0	28,0	5,0	4,0	6,3	20,6	28,0	26,0	22,2	17,6	21,8
Regno Unito	22,6	37,4	39,6	14,8	26,8	14,5	32,4	26,6	36,3	26,4	4,6	4,3	3,8	4,6	5,4
Spagna	n.d.	16,3	11,1	n.d.	20,3	25,8	n.d.	13,5	9,2	n.d.	48,4	50,5	n.d.	1,6	3,5
Media 5 paesi	18,7	18,5	19,9	27,6	29,1	22,6	18,6	14,9	15,9	17,0	25,3	27,9	18,1	12,3	13,8
Italia	10,8	3,3	5,2	3,3	1,1	8,9	75,0	49,4	33,2	10,8	46,2	52,6	0	0	0
Indice convergenza	0,577	0,178	0,262	0,1197	0,04	0,395	4,04	3,32	2,08	0,64	1,83	1,89			

Fonte: elaborazione su dati Oecd e Eurostat, 2004

Tabella 5
Composizione della spesa per le politiche attive del lavoro (in percentuale della spesa totale per le PAL)

4.2 La spesa per le politiche attive del lavoro in Italia: esiste un processo di convergenza con gli altri paesi europei?

I dati più recenti (riferiti al periodo 2001-2004) dell'EUROSTAT, confermano la "specializzazione"¹⁵⁴ italiana sugli incentivi all'occupazione e gli incentivi all'autoimpiego, per i quali l'indicatore è sempre molto superiore all'unità (tabella 6) e la forte "despecializzazione" per quanto concerne l'integrazione dei disabili (nonostante l'emergere di una spesa positiva), la creazione diretta dei posti di lavoro e i servizi per l'impiego (per cui sono disponibili dati solo al 2004), per i quali l'Italia si allontana notevolmente dalla media EU15. Si registrano invece valori simili alla media europea per la formazione (l'indicatore è, infatti, vicino ad 1 nel periodo 2001-2003 e leggermente superiore nel 2004). Considerando l'andamento temporale dell'indicatore è possibile notare come nel periodo considerato vi sia in generale una leggera convergenza dell'Italia verso la media europea, soprattutto nel caso della formazione e degli incentivi all'autoimpiego.

Tabella 6
Indicatore di specializzazione della spesa in politiche attive del lavoro in Italia rispetto alla media EU-15*

	2001	2002	2003	2004 (con SPI)
1 Servizi pubblici dell'occupazione e amministrazione*	na	na	na	0,27
2 Formazione	0,78	0,84	0,94	1,28
4 Incentivi all'occupazione	2,59	2,82	2,57	3,11
5 Integrazione dei disabili	0,06	0,06	0,06	0,08
6 Creazione diretta di posti di lavoro	0,33	0,26	0,22	0,14
7 Incentivi all'autoimpiego	3,22	1,39	1,58	1,86

* Fino al 2003 politiche attive definite escludendo la categoria 1 (Servizi pubblici dell'occupazione e amministrazione) per mancanza di dati. Manca la categoria 3 (Rotazione del lavoro) perchè per l'Italia i valori risultano del tutto trascurabili. Per il 2004 la categoria 1 è esclusa

Fonte: elaborazione su dati Eurostat

Nel complesso il nostro paese continua, dunque, a caratterizzarsi per una struttura della spesa per politiche attive centrata soprattutto sugli incentivi all'occupazione, rivolti in larga misura ai giovani (e quindi non sufficientemente selettivi), anche se, soprattutto a partire dal 2001, emerge una maggiore articolazione della spesa pubblica per politiche attive che sembra lentamente avvicinarsi a quella media dei paesi europei (EU-15), soprattutto in relazione ai servizi per l'impiego e agli interventi mirati ai disabili, pur con livelli di spesa ancora molto inferiori. La riduzione della spesa in creazione diretta di posti di lavoro può essere invece interpretata come un segnale positivo, alla luce dell'uso improprio fatto di questo strumento (nella forma dei Lavori socialmente utili) negli anni Novanta.

¹⁵⁴ Per una valutazione più dettagliata sul grado di convergenza in relazione alla composizione delle politiche attive è stato costruito un indicatore di specializzazione della spesa, che rapporta il peso percentuale di ciascuna tipologia di spesa in Italia a quello della media europea (UE15).

4.2.2 Il contributo del Fondo sociale europeo alla spesa per le politiche attive del lavoro

4.2 La spesa per le politiche attive del lavoro in Italia: esiste un processo di convergenza con gli altri paesi europei?

Tra le ipotesi di ricerca relative all'impatto della SEO sulle politiche del lavoro in Italia abbiamo evidenziato la disponibilità di risorse addizionali, grazie ai fondi comunitari. In questo paragrafo si intende fornire un quadro più dettagliato della spesa per le politiche formative e del lavoro dal 2000 al 2005 in Italia, con particolare riferimento al contributo del Fondo sociale europeo (FSE), sulla base dei dati di monitoraggio del Ministero del Lavoro (Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, 2006).

Nella tabella 7 si presenta l'evoluzione della spesa pubblica per le politiche del lavoro in Italia nel quinquennio 2000-2005, evidenziando anche il totale della spesa per le politiche attive e per le politiche passive. Tra le politiche attive sono state incluse alcune misure non considerate dalla classificazione EUROSTAT perché non direttamente rivolte agli individui in difficoltà occupazionale, ma che possono essere comprese in questa categoria come azioni di sistema o politiche volte indirettamente ad accrescere l'occupazione: si tratta delle spese per la formazione continua, per le azioni di attuazione dell'obbligo formativo e le azioni di sistema nel campo dell'istruzione e della formazione, oltre che degli sgravi contributivi a carattere settoriale e territoriale che sono indirettamente volti a incrementare l'occupazione, tutte misure che possono essere ricondotte alle linee guida SEO.

Tabella 7
Spese per politiche del lavoro 2000-2005, dati in migliaia di euro

Tabella 7 *Spese per politiche del lavoro 2000-2005, dati in migliaia di euro*

	2000	% su totale	2001	% sul totale compl.	2002	% sul totale compl.	2003	% sul totale compl.	2004	% sul totale compl.	2005	% sul totale compl.
Servizi pubblici dell'occupazione generali	660	0,004	97.985	0,503	138.603	0,646	222.208	0,984	514.142	2,222	120.965	0,538
Orientamento e assistenza individualizzata nella ricerca del lavoro	943	0,005	13.373	0,069	32.409	0,151	91.787	0,41	48.741	0,21	105.110	0,468
Formazione professionale e istruzione	883.907	4,930	779.330	3,998	1.317.170	6,139	2.311.943	10,24	2.186.479	9,448	2.027.726	9,025
di cui:												
Formazione professionale	381.430	2,127	156.720	0,804	467.256	2,178	808.867	3,58	751.798	3,25	536.894	2,390
Formazione continua	211.365	1,179	235.032	1,206	254.252	1,185	318.917	1,41	248.829	1,08	258.067	1,149
Attuazione dell'obbligo formativo (FSE e non)	235.922	1,316	220.749	1,132	193.945	0,904	436.221	1,93	402.136	1,74	578.195	2,573
Azioni nel settore dell'istruzione co-finanziate con il FSE	47.358	0,264	110.252	0,566	188.104	0,877	384.653	1,70	390.166	1,69	333.259	1,483
Azioni di sistema FSE nel campo della formazione e dell'istruzione	7.831	0,044	56.578	0,290	213.613	0,996	363.285	1,61	393.550	1,70	321.311	1,430
Contratti a causa mista	2.449.663	13,662	2.419.821	12,414	2.491.028	11,610	2.521.733	11,17	2.338.436	10,10	2.407.171	10,71

segue

segue **Tabella 7** Spese per politiche del lavoro 2000-2005, dati in migliaia di euro

	2000	% su totale	2001	% sul totale compl.	2002	% sul totale compl.	2003	% sul totale compl.	2004	% sul totale compl.	2005	% sul totale compl.
Incentivi all'occupazione	6.511.855	36,318	8.062.891	41,365	8.839.827	41,199	8.656.902	38,34	8.136.510	35,16	7.266.481	32,34
di cui:												
Incentivi alle assunzioni	2.172.017	12,114	3.313.738	17,000	4.986.166	23,238	4.131.904	18,30	2.875.065	12,42	2.603.184	11,59
Incentivi alla stabilizzazione dei posti di lavoro	374.552	2,089	462.576	2,373	506.672	2,361	616.368	2,73	574.939	2,48	562.840	2,51
Incentivi al mantenimento dell'occupazione	213.633	1,191	169.777	0,871	38.353	0,179	8.555	0,04	8.266	0,04	8.301	0,04
Riduzioni contributive in base alla natura della retribuzione	406.666	2,268	433.266	2,223	474.363	2,211	472.251	2,09	543.048	2,35	505.697	2,25
Sgravi a carattere settoriale	2.187.062	12,198	2.173.861	11,152	2.136.599	9,958	2.683.848	11,89	2.914.539	12,59	2.847.855	12,68
Incentivi alle piccole imprese finalizzati all'incremento occupazionale	187.751	1,047	111.360	0,571	260.703	1,215	36.417	0,16	438.805	1,90	8.218	0,04
Sgravi a carattere territoriale	541.431	3,020	407.403	2,090	114.304	0,533	27.222	0,12	31.519	0,14	25.880	0,12
Incentivi all'autoimpiego	428.745	2,391	990.909	5,084	322.667	1,504	680.337	3,01	750.329	3,24	704.506	3,14
Integrazione dei disabili	38.667	0,216	74.554	0,382	77.213	0,360	87.174	0,39	87.659	0,38	58.144	0,26

segue

Tabella 7
Spese per politiche del lavoro 2000-2005, dati in migliaia di euro

segue
Tabella 7
 Spese per
 politiche del
 lavoro 2000-
 2005, dati in
 migliaia di euro

segue **Tabella 7** Spese per politiche del lavoro 2000-2005, dati in migliaia di euro

	2000	% su totale	2001	% sul totale compl.	2002	% sul totale compl.	2003	% sul totale compl.	2004	% sul totale compl.	2005	% sul totale compl.
Creazione diretta di posti di lavoro	712.649	3,975	556.861	2,857	450.207	2,098	388.050	1,772	155.127	0,67	142.118	0,63
Pari opportunità				0,000	4.344	0,020	4.594	0,02	3.847	0,02	2.958	0,01
Totale politiche attive	10.598.345	59,110	12.004.816	61,588	13.350.801	62,223	14.284.391	63,26	13.470.941	58,21	12.130.673	53,99
di cui classificazione eurostat	7.312.787	40,785	8.552.358	43,876	9.453.867	44,061	9.270.210	41,05	7.573.137		6.960.805	30,98
Trattamenti di disoccupazione	6.058.631	33,791	6.498.032	33,336	6.844.896	31,901	6.895.191	30,54	8.306.416	35,89	8.989.177	40,01
Pensionamenti anticipati	1.126.197	6,281	731.910	3,755	560.220	2,611	483.363	2,14	362.978	1,57	320.581	1,43
Pensionamenti anticipati per motivi di salute	146.808	0,819	257.504	1,321	700.624	3,265	917.785	4,06	1.001.646	4,33	1.027.571	4,57
Totale politiche passive	7.331.636	40,890	7.487.446	38,412	8.105.740	37,777	8.296.339	36,74	9.671.040	41,79	10.337.329	46,01
Totale complessivo	17.929.981	100	19.492.262	100	21.456.541	100	22.580.730	100	23.141.980	100	22.468.002	100

Fonte: elaborazione su dati Ministero del Lavoro, 2006

Dai dati emerge come in tutto l'arco temporale considerato le spese per le politiche attive (nell'accezione ampia qui considerata) siano state intorno al 60% delle spese complessive per le politiche del lavoro, anche per il livello relativamente basso (rispetto agli altri paesi europei) delle spese per le politiche passive.

Tra le politiche attive, quelle che registrano la spesa maggiore sono, come si è già visto nel confronto europeo, gli incentivi all'occupazione e, tra questi, soprattutto gli incentivi alle assunzioni (che mostrano, però, una flessione significativa a partire dal 2004¹⁵⁵) e gli sgravi a carattere settoriale (per i quali il *trend* risulta piuttosto stabile lungo l'arco di tempo considerato). Rappresentano importanti voci di spesa anche il sostegno ai contratti a causa mista (che presenta un livello di spesa stabile nel quinquennio) e le politiche per la formazione e l'istruzione professionale, la cui accelerazione, a partire dal 2002, riflette il ciclo della programmazione del Fondo sociale europeo, che ne rappresenta la principale fonte di finanziamento¹⁵⁶.

Come mostra la tabella 8, nel quinquennio 2001-2005, il FSE contribuisce in media per il 13,4% alla spesa complessiva per politiche attive del lavoro, nell'accezione ampia qui considerata, arrivando nel 2005 al 17,5%. L'istruzione e la formazione professionale hanno assorbito circa l'80% delle risorse FSE, soprattutto la formazione post-obbligo e post-diploma (21,2%), l'attuazione dell'obbligo formativo (17%), le azioni nel settore dell'istruzione (16%) e le azioni di sistema nel campo della formazione e dell'istruzione (15%).

155 Le cause di questa tendenza negativa sono da ricercarsi nelle modifiche alla legge sul credito di imposta per nuove assunzioni, il cd. "bonus occupazione", e il graduale esaurimento degli sgravi annuali e triennali per le nuove assunzioni nel Mezzogiorno.

156 Il FSE finanzia azioni a favore dello sviluppo delle risorse umane nelle aree del Centro-Nord (Ob.3) e del Sud (Ob.1) e costituisce il quadro di riferimento delle misure in materia di occupazione derivanti dall'attuazione della Strategia europea per l'occupazione in Italia.

Tabella 8
*Contributo FSE -
 Spese per
 politiche attive
 del lavoro anni
 2000-2005 - dati
 in migliaia di
 euro*

	Percentuale del contributo FSE sul totale delle spese per ciascuna categoria anni 2000-2005 - dati in migliaia di euro					
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Servizi pubblici dell'occupazione generali	100,00	47,29	62,74	76,76	30,25	97,76
Orientamento e assistenza individualizzata nella ricerca del lavoro	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Formazione professionale	9,90	52,20	81,60	85,30	86,30	82,90
di cui:						
formazione professionale	4,52	99,93	93,80	96,63	84,21	91,56
formazione continua	0,60	14,64	65,65	77,73	85,83	71,26
attuazione dell'obbligo formativo (FSE e non)	5,87	22,22	58,79	44,85	63,48	60,73
azioni nel settore dell'istruzione co-finanziate con il FSE	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
azioni di sistema FSE nel campo della formazione e dell'istruzione	100,00	100,00	78,70	98,90	100,00	100,00
Contratti a causa mista	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Incentivi all'occupazione	0,03	0,40	0,82	2,19	2,71	3,72
di cui						
incentivi alle assunzioni	0,02	0,46	0,94	2,52	3,40	4,23
incentivi alla stabilizzazione dei posti di lavoro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
incentivi al mantenimento dell'occupazione	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
incentivi alle piccole imprese finalizzati all'incremento occupazionale	0,31	0,78	0,40	3,92	1,81	100,00
Integrazione dei disabili	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Creazione diretta di posti di lavoro	0,00	0,00	0,00	5,73	12,85	14,51
Incentivi all'autoimpiego	0,36	17,95	23,61	11,59	11,63	10,56
Totale complessivo FSE in % politiche attive	0,86	5,50	9,88	17,07	17,10	17,46
Totale complessivo FSE in % politiche del lavoro	0,51	3,39	6,15	10,80	9,95	9,43

Fonte: elaborazione su dati Ministero del Lavoro, 2006

Se consideriamo il contributo del FSE a ciascuna tipologia di spesa, risulta che il FSE ha finanziato il 100% della spesa pubblica per le attività esplicitamente previste dalla linee guida SEO, come le attività di orientamento e assistenza personalizzata alla ricerca di lavoro, le azioni di sistema nel campo dell'istruzione e della formazione, le azioni di alta formazione, di formazione per adulti, di sostegno all'obbligo scolastico. Ha inoltre finanziato larga parte dei servizi per l'impiego (il 63% nel quinquennio 2001-2005), della formazione professionale (93%, soprattutto formazione post-obbligo e post diploma), della formazione continua (63%), dell'attuazione dell'obbligo formativo (50%). Risulta invece nullo il contributo del FSE al sostenimento delle spese per i contratti a causa mista e per l'integrazione dei disabili, e del tutto trascurabile il contributo agli incentivi per l'occupazione alle dipendenze (2%), alla creazione diretta di posti di lavoro (6,6%) e agli incentivi all'autoimpiego (15,1%).

L'andamento temporale della spesa nel periodo in esame riflette l'importanza del ciclo di programmazione del FSE e la natura delle azioni cofinanziate (azioni di sistema, piuttosto che azioni rivolte alle persone): i contributi del FSE, dopo un *trend* crescente che si è manifestato fino al 2003 e che ha interessato molte delle misure considerate, hanno subito una riduzione piuttosto significativa nel biennio successivo che spiega in larga misura il calo della spesa complessiva¹⁵⁷.

Emerge dunque che in Italia la maggior parte degli interventi volti ad ammodernare il sistema di intervento, soprattutto nell'ambito dei servizi per l'impiego e delle politiche della formazione e dell'istruzione, sono stati finanziati con risorse FSE. Si è trattato di una scelta "sensata", che ha consentito di concentrare le risorse comunitarie proprio nelle aree di intervento che stavano attraversando una fase critica di transizione dal vecchio modello di intervento a quello più "europeo" suggerito dalla linee guida SEO.

D'altro canto, il fatto che la programmazione FSE sia in larga misura di competenza regionale e la complessità delle regole comunitarie rispetto alla capacità gestionale e attuativa delle amministrazioni pubbliche nazionali e regionali, hanno comportato un aumento delle disparità regionali nei sistemi di intervento e uno scarso presidio a livello centrale, anche per la mancanza di un sistema consolidato di controllo e monitoraggio delle *performance* dei sistemi di intervento regionali. Diventa inoltre critica la sostenibilità delle riforme nei prossimi anni, a fronte della significativa riduzione dei fondi comunitari.

157 Va ricordato che il forte incremento registrato nel 2003 è dovuto al fatto che si trattava dell'anno centrale della programmazione, e soprattutto in quell'anno si procedeva alla verifica dei requisiti per dare luogo alle cd. premialità.

4.2 La spesa per le politiche attive del lavoro in Italia: esiste un processo di convergenza con gli altri paesi europei?

4.2.3 Le differenze territoriali

Nel paragrafo precedente l'analisi si è concentrata soprattutto sul contributo offerto da risorse addizionali, derivanti dal FSE, per implementare le politiche del lavoro. Data l'elevata eterogeneità dei mercati del lavoro locali, è necessario avere un quadro più dettagliato in merito alla spesa in politiche del lavoro per area geografica. L'analisi territoriale risulta rilevante anche per verificare se il difficile processo di convergenza delle politiche attive del lavoro verso la media europea sia frutto di un allineamento diffuso in tutte le regioni o, piuttosto, sia stato determinato dal comportamento di un numero limitato di regioni, già relativamente avanzate, del Centro-Nord. In altri termini, è importante evidenziare il ruolo della SEO nella convergenza degli strumenti di politiche del lavoro anche all'interno del contesto nazionale. L'avvio della SEO ha, infatti, coinciso nel nostro Paese con il decentramento delle politiche del lavoro e della formazione a livello regionale e provinciale, creando una situazione in cui una forza volta all'omogenizzazione (la SEO) si è trovata di fatto a interagire con un processo di differenziazione (il decentramento amministrativo).

I modelli di intervento regionali sono molto differenziati e non esistono dati confrontabili sulla spesa per le politiche attive nelle regioni italiane, ad eccezione di quelli del sistema di monitoraggio dei fondi strutturali europei. Nella tabella 9 vengono forniti i dati relativi all'attuazione dei programmi a titolarità regionale (POR) al 31 dicembre 2005. È riportato a tal proposito l'avanzamento finanziario relativo al FSE-Obiettivo 1 (regioni del Sud) e al FSE-Obiettivo 3 (regioni del Centro-Nord).

Tabella 9
FSE: attuazione finanziaria per regione al 31 dicembre 2005: alcuni indicatori

POR Regione	Contributo totale pro capite 2000/06	Contributo totale per disoccupato 2000/06	Impegni (% sul contributo totale)	Pagamenti (% sul contributo totale)
Basilicata	880,82	29.073,44	0,49	0,375
Calabria	360,84	7.895,62	0,549	0,507
Campania	217,01	9.487,22	0,675	0,421
Molise	239,92	11.143,85	0,668	0,539
Puglia	278,27	10.083,54	0,621	0,395
Sardegna	534,49	12.318,85	0,658	0,489
Sicilia	292,99	7.796,53	0,735	0,459
Totale POR Obiettivo 1	313,69	9.778,58	0,645	0,443

segue

segue
Tabella 9
 FSE: attuazione
 finanziaria per
 regione al 31
 dicembre 2005:
 alcuni indicatori

POR Regione	Contributo totale pro capite 2000/06	Contributo totale per disoccupato 2000/06	Impegni (% sul contributo totale)	Pagamenti (% sul contributo totale)
Abruzzo	375,72	20.798,41	0,708	0,507
Emilia Romagna	379,86	31.273,79	0,929	0,685
Friuli Venezia Giulia	358,19	30.281,92	0,967	0,717
Lazio	201,16	10.106,91	0,674	0,496
Liguria	256,79	12.753,42	0,876	0,585
Lombardia	203,67	17.459,91	0,812	0,79
Marche	232,49	19.048,2	0,751	0,585
Piemonte	286,28	16.693,24	0,85	0,553
Trentino Alto Adige*	568,83	87.774,9	1,084	0,7
Toscana	228,27	13.763,04	0,811	0,558
Umbria	320,93	23.505,52	0,819	0,566
Valle D'Aosta	901,78	68.114,67	0,831	0,517
Veneto	227,25	22.530,56	0,89	0,53
Totale POR Obiettivo 3	263,86	18.477,04	0,845	0,623

* Trentino Alto Adige comprende i POR di Bolzano (207.614.926 euro) e Trento (230.381.834 euro)
 Fonte: elaborazione su dati IGRUE e Annuario Statistico Regionale della Lombardia

Per “depurare” l’effetto del contributo totale del FSE dall’influenza dell’eterogeneità regionale in termini di dimensione e condizioni del mercato del lavoro, la tabella riporta il contributo pro capite e il contributo per disoccupato. A tal proposito, se il contributo pro capite risulta maggiore per le regioni dell’Obiettivo 1, il contributo per disoccupato delle regioni dell’Obiettivo 3 è quasi doppio rispetto all’area del Mezzogiorno.

In particolare, Sicilia, Calabria e Campania sono le regioni con una minore spesa per disoccupato, mentre ci si aspetterebbe proprio per queste regioni un maggior stanziamento di risorse addizionali per l’attuazione di politiche del lavoro. Tra le regioni dell’Obiettivo 1 la Basilicata è la regione con il contributo pro capite e per disoccupato più alto. Le regioni con un maggior contributo per disoccupato sono quelle del Centro-Nord: il Trentino Alto Adige¹⁵⁸ e la Valle d’Aosta su tutte, seguite da Emilia Romagna e Friuli Venezia Giulia. Nell’area dell’Obiettivo 3 Lazio, Liguria e Toscana registrano il più basso contributo totale per disoccupato.

Dall’analisi dei dati riportati emerge anche che il contributo FSE erogato non è legato alla capacità realizzative, in altre parole ad un maggior contributo non corrisponde necessariamente un miglior livello di attuazione finanziaria.

158 dati relativi al Trentino Alto Adige comprendono il POR di Bolzano e il POR di Trento.

4.2 La spesa per le politiche attive del lavoro in Italia: esiste un processo di convergenza con gli altri paesi europei?

In merito all'attuazione finanziaria, nella programmazione 2000-2006 si registra, rispetto alla programmazione precedente, un miglioramento nell'efficienza amministrativa delle autorità di gestione anche nelle regioni meridionali.

La miglior *performance* è comunque sempre registrata dalle regioni dell'Obiettivo 3, che al dicembre 2005 registrano una capacità di spesa pari al 62,3% degli stanziamenti complessivi, rispetto al 44,3% delle regioni dell'Obiettivo 1. Tra le aree del Mezzogiorno, la migliore capacità realizzativa, con pagamenti pari al 53,9% del contributo totale 2000-2006 si registra per il POR Molise; quella peggiore per la Basilicata, 37,5%, che godeva di un contributo pro capite e per disoccupato più alto. Per quanto riguarda il Centro-Nord, i livelli di spesa più significativi si registrano per i POR gestiti dalla regione Lombardia, 79%, Friuli Venezia Giulia, 71,7%; Trentino Alto Adige, 70% ed Emilia Romagna, 68,5%. Abruzzo e Valle d'Aosta mostrano la peggiore *performance*, sebbene i pagamenti siano comunque al di sopra del 50% del contributo complessivo.

Nel complesso, i dati sembrano mostrare rilevanti differenze regionali sia nei livelli, sia nella capacità di spesa (e, di conseguenza, nei probabili effetti occupazionali) dei fondi ricevuti.

4.3 GLI INTERVENTI RIVOLTI ALLE PERSONE: I BENEFICIARI DEGLI INTERVENTI E GLI ESITI OCCUPAZIONALI

I dati di spesa considerati finora hanno evidenziato che, soprattutto grazie al FSE, i cambiamenti nel sistema di intervento delle politiche attive del lavoro hanno riguardato in particolare le spese per la formazione professionale e, in minor misura, per i servizi per l'impiego e il sostegno all'inserimento lavorativo dei disabili. Si è trattato sia di interventi direttamente rivolti alle persone che di azioni di sistema nell'ambito dei servizi per l'impiego e della formazione e istruzione professionale.

In questo capitolo consideriamo come si sono modificati gli interventi rivolti alle persone e quali sono stati gli esiti principali, analizzando se e come si è modificata la platea dei beneficiari degli interventi e gli esiti occupazionali. L'analisi è condotta sulla base delle informazioni disponibili, che riguardano soprattutto i dati desumibili dal sistema di monitoraggio e valutazione del FSE.

In Italia il monitoraggio e la valutazione delle politiche pubbliche sono, infatti, relativamente recenti e ancora poco radicati nell'amministrazione ordinaria degli uffici pubblici, a livello sia centrale, sia locale. Il Ministero del Lavoro ha impegnato nell'ultimo decennio notevoli risorse per la diffusione di una "cultura del monitoraggio", inizialmente sulla spesa, successivamente anche sui beneficiari delle politiche del lavoro. I dati su questi ultimi sono però relativamente recenti e ancora incompleti: la serie storica "ufficiale" (pubblicata dal Ministero) sui beneficiari delle politiche del lavoro parte solo dal 2001 e non consente quindi di effettuare considerazioni di lungo periodo sull'effetto della SEO. È comunque interessante verificare l'andamento recente dei beneficiari degli interventi, distinguendo anche la tipologia d'intervento. Questo tipo di analisi di breve periodo viene poi integrata con i risultati occupazionali che emergono dalla valutazione intermedia del QCS Ob.3 (ISFOL, 2005) e i risultati di recenti indagini di *placement* su un campione di beneficiari degli interventi co-finanziati dal FSE (ISFOL, 2006)¹⁵⁹.

4.3.1 I beneficiari degli interventi

La tabella 10 riporta il numero dei beneficiari delle politiche di sostegno all'inserimento lavorativo in Italia dal 2001 al 2005, mentre la tabella 11 presenta i partecipanti ai progetti cofinanziati dal FSE.

159 La valutazione intermedia del QCS Ob.1 non contiene dati dettagliati sui risultati e gli impatti occupazionali degli interventi indirizzati alle risorse umane (l'Asse III e gli interventi finanziati con FSE). Al momento della stesura del presente capitolo sono stati resi disponibili solo alcuni primi dati di un'analogha indagine di *placement* effettuata da ISFOL sulle aree Ob.1 (Severato, 2006).

Tabella 10
Beneficiari di
politiche del
lavoro,
2001-2005.
Stock medio
annuo*

	2001	2002	2003	2004	2004	2005
					I semestre	I semestre
Contratti a causa mista	747.291	719.528	688.260	685.396	697.808	604.833
Incentivi per l'assunzione a tempo indeterminato	719.602	943.405	810.880	582.185	492.915	397.493
Incentivi per l'assunzione a tempo determinato	49.299	47.259	53.946	76.890	69.670	107.393
Esperienze di lavoro senza contratto	11.832	7.368	1.785	3.666	4.704	1.292
Incentivi alla stabilizzazione dei posti di lavoro	107.683	111.333	110.729	112.474	113.822	113.809
Incentivi per la conservazione di posti di lavoro	264.133	22.677	6.546	4.014	4.621	1.307
Integrazione dei disabili	12.670	14.394	16.483	19.062	19.072	20.230
Incentivi all'autoimpiego	5.224	17.344	29.552	20.799	20.799	9.114
Creazione diretta di posti di lavoro	98.406	72.710	58.461	50.856	50.856	43.466
Totale politiche attive	2.016.140	1.956.018	1.776.642	1.555.342	1.474.267	1.298.937
<i>Politiche passive</i>	<i>663.753</i>	<i>674.331</i>	<i>703.163</i>	<i>734.793</i>	<i>nd</i>	<i>nd</i>
Totale politiche del lavoro	2.679.893	2.630.349	2.479.805	2.290.135	nd	nd

* Calcolato sulla base delle ore autorizzate per i beneficiari di integrazione salariale, sulla base delle giornate indennizzate per gli altri sussidi. Per gli incentivi all'autoimpiego si considerano i soggetti agevolati
Fonte: elaborazione su dati Ministero del Lavoro, 2006

Tabella 11
Flusso di
partecipanti
cofinanziati dal
FSE per tipologia
di progetto,
2001-2004

	2001	2002	2003	2004	Totale
Orientamento	45.040	354.999	289.337	24.620	713.996
<i>Incentivi all'assunzione a tempo det.</i>					
Borse lavoro	279	369	1.469	1.390	3.507
Esperienze di lavoro	680	609	605	761	2.655
Piani inserimento professionale	0	2.637	6.348	327	9.312
Tirocini	2.640	3.932	4.623	6.682	17.877
<i>Incentivi all'autoimpiego</i>					
Formazione	2.801	5.380	6.229	4.318	18.728
Incentivi	1.249	3.408	3.689	1.723	10.069
Percorsi integrati	1.174	8.556	6.175	1.174	17.079
<i>Formazione professionale</i>					
Apprendistato	7.437	25.434	16.899	4.889	54.659
CFL	312	362	301	39	1.014
Finalizzata all'inserimento lav.	17.570	18.968	20.951	12.913	70.402
Post-obbligo o post-diploma	58.705	161.305	86.134	70.575	376.719
Voucher	4.780	4.541	16.947	13.827	40.095
Percorsi integrati per l'inserimento lav.	7.364	21.090	11.518	12.154	52.126
<i>Incentivi per l'assunzione</i>					
Incentivi per l'assunzione	1.183	18.538	15.101	5.417	40.239
Incentivi per job rotation/sharing	0	0	3.983	0	3.983
Mobilità territoriale	151	0	109	1.094	1.354
Totale	151.365	630.128	490.418	161.903	1.433.814
Formazione continua	131.976	209.670	264.723	134.031	740.400
<i>Azioni nel settore dell'istruzione</i>					
Alta Formazione	7.096	15.820	93.597	34.351	150.864
Formazione adulti	41.144	77.817	82.419	72.252	273.632
IFTS	4.669	4.823	11.178	9.422	30.092
Obbligo formativo	38.515	107.430	157.735	176.922	480.602
Obbligo scolastico	27.001	100.102	34.401	26.312	187.816

Fonte: elaborazione su dati Ministero del Lavoro, 2005

Nel periodo in esame si osserva un calo nel numero complessivo di beneficiari. Questo effetto è determinato da un andamento piuttosto eterogeneo delle diverse tipologie d'intervento: a fronte di una sostanziale riduzione dei beneficiari dei contratti a causa mista, degli incentivi per le assunzioni a tempo indeterminato o per la conservazione del posto di lavoro e della creazione diretta di posti di lavoro, si è verificato un significativo aumento dei beneficiari degli incentivi per le assunzioni a tempo determinato, indotte dalla maggior flessibilità contrattuale introdotta prima col Pacchetto Treu nel 1997, poi con la riforma Biagi nel 2003 e, coerentemente, per la stabilizzazione dei posti di lavoro. In questo periodo sono inoltre progressivamente aumentati i beneficiari di interventi mirati all'integrazione dei disabili, mentre i beneficiari di incentivi all'autoimpiego presentano un andamento più (anti)ciclico. Nonostante queste evoluzioni, nel primo semestre del 2005 la voce più rilevante in termini di beneficiari è quella dei contratti a causa mista (46,6% del totale dei beneficiari di politiche attive), seguiti dai beneficiari degli incentivi alle assunzioni a tempo indeterminato (oltre il 30%).

Cambiamenti rilevanti si registrano anche all'interno di alcune tipologie d'intervento. Per esempio, con riferimento ai contratti a causa mista, la progressiva scomparsa dei vecchi CFL nel settore privato è stata parzialmente compensata dal discreto aumento dei contratti di apprendistato, soprattutto dopo l'innalzamento dei limiti d'età e di durata. I nuovi Contratti di Inserimento Lavorativo, introdotti con la riforma Biagi, non sembrano invece decollare: a giugno 2005 interessavano poco più di 35 mila persone, soprattutto donne e lavoratori over-50¹⁶⁰.

Nel paragrafo precedente è già stato sottolineato il ruolo del FSE nell'implementazione della SEO in Italia in termini di spesa. La disponibilità di fondi comunitari per le politiche integrate del lavoro è stata rilevante anche in termini di partecipanti, soprattutto a livello regionale. Il Ministero del Lavoro ha di recente riclassificato le spese ed i beneficiari degli interventi cofinanziati dal FSE sulla base della classificazione LMP delle politiche del lavoro¹⁶¹. La tabella 11 riporta il flusso di partecipanti ai progetti cofinanziati dal FSE per tipologia di progetto dal 2001 al 2004. I dati evidenziano nel complesso un andamento "a campana" nel numero di partecipanti, con un "boom" nel 2002-2003 (circa 500-600 mila beneficiari per anno), determinato dal calendario della programmazione FSE 2000-2006¹⁶². La maggioranza dei beneficiari ha partecipato a misure di orientamento, soprattutto sotto forma di colloqui presso i servizi pubblici per l'impiego: come evidenziato nel Rapporto di Monitoraggio del Ministero, si tratta essenzialmente di misure a basso costo e facilmente erogabili. Seguono i beneficiari degli interventi di for-

160 Va osservato che nell'ultimo anno risultano sostanzialmente in crescita anche i CIL per i giovani tra i 18 ed i 29 anni, per i quali non è previsto alcun sgravio contributivo.

161 Poiché i dati non sono ancora omogenei ed armonizzati a livello nazionale, onde evitare doppi conteggi o duplicazioni i dati sulle misure finanziate autonomamente da Regioni e Province vengono al momento pubblicati separatamente.

162 Il 2003, anno centrale della programmazione, è stato anche l'anno in cui si è effettuata la verifica dei requisiti per la cosiddetta premialità.

mazione professionale, soprattutto post-obbligo e post-diploma o finalizzati all'inserimento lavorativo. In questa categoria di interventi è anche significativo il peso dei voucher e dei progetti integrati di inserimento lavorativo, due strumenti relativamente innovativi nel sistema italiano delle politiche del lavoro. Tra le misure non direttamente riconducibili alla classificazione LMP risultano rilevanti, in termini di partecipanti, quelle di formazione continua e quelle relative agli interventi per l'obbligo scolastico e formativo.

Le informazioni sulle caratteristiche socio-demografiche dei beneficiari sono ancora più scarse. Le statistiche sui beneficiari pubblicate dal Ministero del Lavoro sono, infatti, disponibili solo per alcune tipologie d'intervento (soprattutto le misure basate sugli sgravi contributivi) e forniscono poche indicazioni sulla composizione "trasversale" dei beneficiari per genere, classi d'età, titolo di studio e condizione iniziale nel mercato del lavoro. Questi dati sono disponibili solo parzialmente anche con riferimento ai beneficiari delle misure cofinanziate dal FSE e solo con riferimento al primo triennio di attuazione nelle regioni Ob.3, pubblicati nella valutazione intermedia del relativo QCS¹⁶³ (tabella 12). Dai dati sui beneficiari degli interventi FSE nelle regioni del Centro-Nord emerge, nel complesso, una prevalenza della popolazione giovane (al di sotto dei 29 anni, che rappresentano il 56% dei beneficiari complessivi) e con titoli di studio medio bassi (fino alla licenza media), accanto ad una presenza non trascurabile di soggetti con un diploma di scuola superiore. Non sembrano emergere chiare specificità di genere, dal momento che i beneficiari sono pressoché equamente suddivisi tra uomini e donne. La composizione dei beneficiari per condizione nel mercato del lavoro mostra una significativa presenza di studenti (oltre il 35%) e di occupati, in particolare dipendenti (27,5%). I disoccupati, soprattutto di lunga durata, costituiscono una quota minoritaria dei beneficiari finali.

163 I dati più dettagliati sono infatti disponibili solo per alcune regioni (si tratta dei PO di Piemonte, Emilia Romagna, Lazio, Trento e Toscana) e un numero limitato di variabili (età, titolo di studio e condizione precedente sul mercato del lavoro).

Tabella 12
Caratteristiche socio-demografiche dei beneficiari finali degli interventi cofinanziati dal FSE - Ob. 3

Caratteristiche	Totale	Assi*				
		A	B	C	D	E
% donne	49,2	51,0	42,5	50,6	42,5	84,3
<i>Classe d'età</i>						
Fino a 19 anni	29,4	55,5	26,5	41,9	1	4,6
20-24	13	22,1	15,3	11,7	6,4	15,0
25-29	13,4	10,2	15,6	12,7	15,3	22,6
30-34	12,3	5,1	15,0	10,2	18,7	18,3
35-44	18,9	4,9	19,3	13,8	33,6	25,8
45-49	6,3	1,1	4,4	4,3	12,2	7,5
50 anni e oltre	6,7	1,1	3,8	5,6	12,8	6,1
<i>Titolo di studio</i>						
Fino a licenza elementare	14,5	9,9	10,6	34,4	2,3	1,5
Licenza media	30,5	50,2	59,6	16,9	23,5	26,3
Diploma senza accesso università	7,3	10,4	5,6	5	7,3	5,2
Diploma di maturità	35,8	23,8	16,6	33,1	49,2	48,4
Laurea e post-laurea	9,6	4,0	4,5	9,0	14,6	16,5
Non indicato	2,2	1,7	3,2	1,6	3,2	2,2
<i>Condizione professionale</i>						
In cerca di prima occupaz. da meno di 11 mesi	6,4	11,5	12,2	5,1	0,4	14,6
In cerca di prima occupaz. da 12 mesi e oltre	5,2	8	15,4	4,5	0,3	15
In cerca di nuova occupaz. da meno di 11 mesi	4,6	5,6	12,8	4,3	0,4	21,2
In cerca di nuova occupaz. da 12 mesi e oltre	2,5	3,1	13,8	1,7	0,2	10,3
Occupato dipendente	27,5	8,5	12,1	14,5	64,7	21
Occupato indipendente	9,0	0,4	1,4	3,9	24,8	8,7
Studente	35,3	52,4	3,2	59,2	0,4	2,2
Altro	9,5	10,6	29,1	6,8	8,9	7,0

* A = sviluppo e promozione politiche attive del lavoro per combattere e prevenire la disoccupazione, soprattutto di lunga durata; B = inserimento lavorativo dei soggetti a rischio di esclusione sociale; C = promozione e miglioramento della FP, dell'istruzione e dell'orientamento in una prospettiva di life-long learning; D = promozione di una forza lavoro competente, qualificata e adattabile, dell'innovazione e dello sviluppo imprenditoriale, del rafforzamento del potenziale umano nella ricerca; E = Misure specifiche intese a migliorare l'accesso e la partecipazione delle donne al mercato del lavoro

Fonte: elaborazione su dati Isfol

Questi risultati possono essere spiegati alla luce delle caratteristiche dell'area d'intervento (regioni del Centro-Nord), che registrano livelli relativamente bassi di disoccupazione ed una bassa incidenza della disoccupazione di lunga durata. Va inoltre osservato che, rispetto alla programmazione precedente (FSE 1994-1999), si sono verificati progressivi miglioramenti nel coinvolgimento delle categorie a maggior rischio di esclusione sociale e dei disoccupati. In linea con l'approccio di *gender mainstreaming* sostenuto dalle linee guida europee, è inoltre aumentata la partecipazione delle donne nelle misure non specificatamente ad esse dedicate.

La composizione socio-demografica dei beneficiari risulta naturalmente molto più eterogenea al variare della tipologia di intervento/misura. Ad esempio, al di là della scontata predominanza delle donne negli interventi ad esse dedicati, emerge una elevata presenza femminile negli interventi per l'inserimento lavorativo dei disoccupati di lunga durata, mentre gli uomini sembrano essere i beneficiari predominanti sia degli interventi di formazione continua e di alta formazione nel settore della Ricerca e Sviluppo sia, all'estremo opposto, degli interventi rivolti ai soggetti a rischio di esclusione sociale¹⁶⁴. Differenze rilevanti emergono anche con riferimento alla distribuzione per età e titolo di studio dei beneficiari all'interno dei diversi assi/misure, evidenziando, da un lato, che alcuni interventi sono destinati a specifiche categorie di beneficiari (si pensi all'alta formazione, per definizione limitata ai possessori di elevati titoli di studio; oppure agli interventi contro la dispersione scolastica, per definizione diretti ai giovani con bassi livelli di istruzione), dall'altro che alcune categorie di beneficiari sono più facilmente raggiungibili con determinate tipologie d'interventi (si pensi alle azioni di formazione per i disoccupati)¹⁶⁵.

La composizione dei beneficiari per tipologia d'intervento rivela una forte concentrazione negli interventi di formazione (oltre il 60% dei beneficiari), seguiti dalle azioni di orientamento, consulenza ed informazione (oltre 38%). Questi dati evidenziano la capacità del FSE di coniugare tradizione ed innovazione (ISFOL, 2005): seppure la formazione costituisca ancora la tipologia d'intervento predominante, i progetti cofinanziati nella programmazione 2000-2006 hanno offerto una gamma piuttosto diversificata di interventi (dall'orientamento alle azioni di accompagnamento; dalle *work experience* alle azioni di sistema), sicuramente molto più diversificata rispetto agli interventi cofinanziati dal FSE prima dell'av-

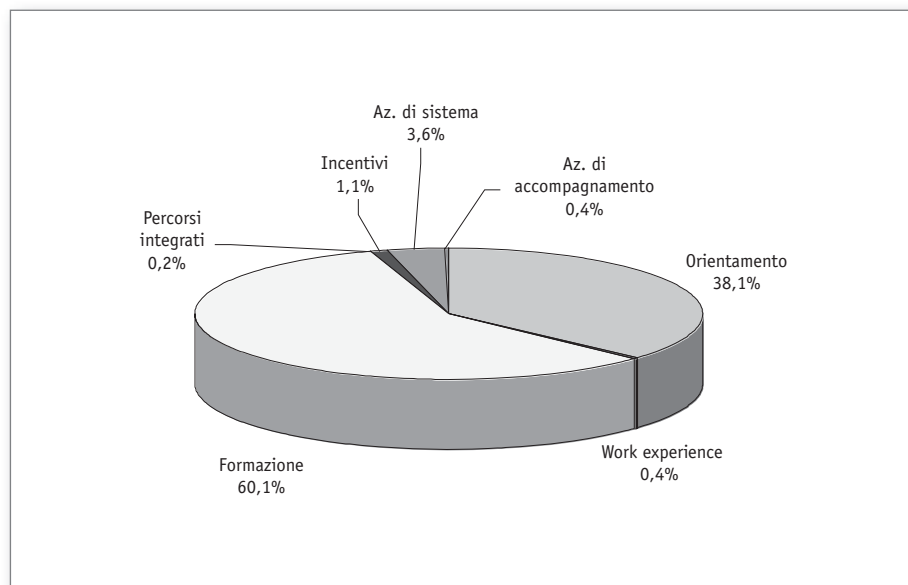
164 Le donne costituiscono il 49,2% dei beneficiari totali degli interventi cofinanziati dal FSE Ob.3. Tale quota supera l'84% per gli interventi dell'asse E (interventi per aumentare la partecipazione e l'accesso al lavoro delle donne) ed il 58% per quelli della misura A3 (inserimento lavorativo disoccupati di lunga durata). L'incidenza della popolazione maschile, pari in media al 50,8%, supera il 60% per gli interventi della misura D1 (formazione continua) e risulta di poco inferiore per la misura D4 (miglioramento delle risorse umane nel settore della Ricerca e Sviluppo tecnologico). Gli uomini sono relativamente numerosi - 57,5% - anche negli interventi dell'asse B (inserimento lavorativo soggetti svantaggiati).

165 Per ulteriori dettagli sulla composizione dei beneficiari delle misure cofinanziate dal FSE Ob.3, si rimanda a ISFOL (2005).

4.3 Gli interventi rivolti alle persone: i beneficiari degli interventi e gli esiti occupazionali

vento della SEO (in particolare, nella programmazione FSE 1994-1999). Ciononostante, le misure per certi versi più innovative (come i percorsi integrati e le azioni di accompagnamento) risultano ancora quasi trascurabili in termini di soggetti coinvolti rispetto al totale dei beneficiari (figura 12)¹⁶⁶.

Figura 12
Composizione dei beneficiari FSE-Ob.3 per tipologia d'intervento. Valori percentuali



Fonte: elaborazione su dati Isfol, 2005

Ricordando che la SEO favorisce l'attuazione di interventi di politica attiva del lavoro indirizzati a specifici gruppi della popolazione (in particolare i disoccupati di lunga durata, le donne, i giovani a rischio di abbandono scolastico, i soggetti a rischio di esclusione sociale), si può affermare che, soprattutto le azioni cofinanziate dal FSE e le politiche per l'inserimento lavorativo dei disabili, hanno allargato la platea dei beneficiari dai giovani e gli adulti coinvolti in crisi aziendali (che rappresentavano i principali target degli interventi pre-SEO), ai disoccupati, ai giovani, alle donne ed ai soggetti in condizione di svantaggio (soprattutto disabili e immigrati). Permangono tuttavia ancora alcune criticità nel coinvolgimento dei soggetti meno occupabili e/o più "lontani" dal mercato del lavoro, come i lavoratori over 40 (soprattutto se con un elevato grado di obsolescenza delle competenze) e i disabili¹⁶⁷, come mostrano i tassi di copertura analizzati nel prossimo paragrafo.

¹⁶⁶ Con oltre il 38% dei beneficiari, l'effettivo elemento innovativo, almeno rispetto alla programmazione FSE 1994-99, è rappresentato dalle attività di orientamento e consulenza, soprattutto sotto forma di percorsi personalizzati. Questo anche grazie allo sviluppo dei servizi per l'impiego (si veda anche il par. 3.1).

¹⁶⁷ I disabili rientrano probabilmente nella categoria residuale denominata come "altro" nella disaggregazione per condizione nel mercato del lavoro riportata in fondo alla tabella 12.

4.3.2 I tassi di copertura

L'analisi fin qui condotta non tiene conto dell'effettiva copertura degli interventi rispetto alla popolazione di riferimento: un elevato numero di beneficiari - in valore assoluto - può essere determinato non tanto dalla "pervasività" dell'intervento, quanto dall'ampiezza della popolazione che ne costituisce il potenziale target. Allo stesso modo, una riduzione (aumento) nel tempo del numero di beneficiari può essere dovuta ad una riduzione (aumento) della stessa popolazione di riferimento. Va altresì osservato che, in un sistema integrato e complesso di politiche attive del lavoro, il calcolo dei tassi di copertura (i.e., il rapporto tra beneficiari e popolazione di riferimento) non è un'operazione immediata, soprattutto sui dati aggregati, dal momento che uno stesso intervento può essere rivolto a più target e/o uno stesso beneficiario può appartenere a diverse categorie della popolazione. L'individuazione precisa della popolazione di riferimento è tuttavia necessaria per la stima di tassi di copertura "corretti": per esempio, i tassi di copertura delle politiche del lavoro in Italia (basati sul numero di beneficiari riportati nelle tavole precedenti) risulterebbero artificiosamente bassi se prendessimo come riferimento l'intera popolazione del paese (dal momento che alcune categorie non sono effettivamente target degli interventi), artificiosamente alti se limitassimo la popolazione di riferimento alle persone in cerca di occupazione (dal momento che non tutti gli interventi si rivolgono solo a questo target).

Alla luce di queste considerazioni, l'effettiva diffusione delle politiche del lavoro in Italia viene valutata sulla base dei tassi di copertura ufficialmente pubblicati dagli organi preposti al monitoraggio delle stesse.

In particolare, proprio nell'ambito degli indicatori sull'implementazione della SEO, il Ministero del lavoro ha calcolato i tassi di copertura (o attivazione) dei disoccupati di lunga durata. A seconda della misura della popolazione di riferimento, i tassi di copertura mostrano non solo valori diversi, ma anche andamenti differenti nel tempo: se la popolazione di riferimento sono tutte le persone in ricerca attiva, i tassi di copertura oscillano intorno al 47-49% nel 2001-2003, scendendo al 42,5% nel 2004; se la popolazione di riferimento viene circoscritta ai disoccupati in ricerca attiva iscritti ai SPI il tasso di copertura sale al 55-60% e risulta in progressiva crescita in tutto il periodo considerato, passando dal 55,4% del 2001 al 60,7% del 2004 (tabella 13). Se si considerano i tassi di copertura delle politiche di incentivo all'occupazione (attraverso sgravi contributivi, che concentrano la maggior spesa) sul totale dei lavoratori alle dipendenze, emergono tassi molto elevati per i giovani, coinvolti soprattutto nei contratti a causa mista, e molto bassi per gli adulti: si passa infatti dal 39% per i giovani tra i 15 e i 24 anni, al 14,1% per i giovani tra i 25 e i 29 anni, al 5,4% per i trentenni e solo il 2,8% per gli over 55 (Pirrone e Sestito, 2006).

Tabella 13
Totale partecipanti alle politiche attive del lavoro e tassi di copertura dei disoccupati, 2001-2004

		2001	2002	2003	2004
A	Totale partecipanti in misure di formazione o assimilabili	2.040	2.051	1.828	1.450
B	Disoccupati in ricerca attiva iscritti a SPI	1.644	1.505	1.373	938
C	Disoccupati in ricerca attiva iscritti a SPI	2.267	2.062	2.048	1.961
	A/(A+B) %	55,4	57,7	57,1	60,7
	A/(A+C) %	47,4	49,9	47,2	42,5

Fonte: elaborazione su dati Ministero del Lavoro, 2005

Tassi di copertura degli interventi cofinanziati dal FSE sono pubblicati anche nel rapporto di valutazione intermedia del QCS Ob.3, che riguarda solo le regioni del Centro-Nord. La tabella 14 riporta i tassi di copertura stimati dall'ISFOL sulla base di diverse definizioni della popolazione di riferimento. Dalla tabella si evince una notevole eterogeneità nella capacità delle diverse politiche di raggiungere la popolazione di riferimento. Tassi di copertura relativamente elevati (intorno al 20%) si registrano per gli interventi di formazione superiore, di prevenzione della dispersione scolastica e di prevenzione della disoccupazione (rispettivamente, misura C3, C2 e A2). Si noti che i soli tassi di copertura non consentono in questi casi di discernere se il maggior coinvolgimento sia dovuto alla qualità degli interventi, piuttosto che alla natura stessa della popolazione target: si tratta infatti di gruppi relativamente facili da coinvolgere in interventi formativi a causa del legame di continuità con la formazione scolastica. I tassi di copertura più bassi si osservano invece per gli interventi rivolti alla formazione permanente e continua (rispettivamente, misura C4 e D1), risultato senz'altro influenzato dall'ampiezza della potenziale popolazione obiettivo (rispettivamente, popolazione in età lavorativa ed occupati). Il confronto dei diversi tassi di copertura della popolazione femminile porta a risultati interessanti: la misura dedicata all'incremento della partecipazione femminile al mercato del lavoro (misura E1) fornisce un tasso di copertura esiguo (intorno allo 0,2%) se si includono nella popolazione di riferimento anche le donne inattive, mentre sale al 2,4% se si fa riferimento solo alla popolazione in cerca di occupazione. Differenze ancora più rilevanti emergono dagli indicatori di *mainstreaming*, che tengono conto della partecipazione femminile in tutte le misure del FSE Ob.3: l'indicatore sale infatti dal 2,3% se si considerano anche le donne inattive come popolazione di riferimento, al 35,3% se quest'ultima è circoscritta alle donne in cerca di occupazione. Poiché le donne inattive costituiscono una quota minoritaria delle donne beneficiarie degli interventi cofinanziati dall'Ob.3, l'ultimo indicatore fornisce una buona approssimazione del peso del FSE per questo segmento della popolazione, nonostante sia per costruzione sovrastimato.

Tabella 14 Tassi di copertura medi annui per misura, FSE 2000-2006 Ob. 3

Misura	Tasso di copertura medio annuo		Popolazione di riferimento
	Maschi	Femmine Totale	
A2	25,1	15,6	19,5 Persone in cerca di occupazione da meno di 6 mesi (giovani 20-24) o 12 mesi (adulti), 2001
A2	19,2	13,5	15,9 Come sopra, + giovani 15-19 anni inoccupati e fuori sistema formazione
A3	7,3	7	7,1 Persone in cerca di occupazione da oltre 6 mesi (giovani 20-24) o 12 mesi (adulti), 2001
C2	nd	nd	21 Popolazione 14-18 anni a rischio dispersione scolastica, anno scolastico 1998/99
C3	nd	nd	22 Persone in cerca di occupazione con almeno il diploma, 2001
C4	nd	nd	0,2 Popolazione 25-64 anni, 2001
D1	nd	nd	0,7 Occupati, 2001
E1	0,9	3,3	2,4 Persone in cerca di occupazione, 2001
	0,1	0,3	0,2 Popolazione non occupata 15-64 anni, 2001
Mainstreaming*	-	-	2,6 Donne non occupate 15-64 anni
	-	-	35,3 Donne in cerca di occupazione, 2001

* Sono escluse le misure di formazione continua (D1+D2)

Fonte: elaborazione su dati Isfol, 2005

Tabella 14
Tassi di copertura
medi annui per
misura, FSE
2000-2006 Ob. 3

4.3 Gli interventi rivolti alle persone: i beneficiari degli interventi e gli esiti occupazionali

L'ISFOL ha inoltre compiuto una rilettura dei tassi di copertura proprio alla luce della SEO. La tabella 15 riassume i principali risultati di questa analisi. Nel complesso emerge un livello di coinvolgimento della popolazione di riferimento ancora molto inferiore agli obiettivi SEO, pur in un quadro di complessivo miglioramento rispetto al passato.

Tabella 15
Tassi di copertura e Obiettivi SEO

Orientamenti SEO	Misure FSE 2000-2006 Ob. 3	Obiettivi SEO	Tasso di copertura
Entro il 2003 offrire una misura attiva al 100% dei disoccupati di breve durata	A2	100%	19%
Entro il 2010 offrire una misura attiva al 25% dei disoccupati di lunga durata	A3	25%	7%
Entro il 2010, 12,5% degli adulti partecipi ad attività formative (formazione permanente) (formazione continua)	QCS - Ob. 3	12,5%	4%
	C4 D1		0,2% 0,7%
Entro il 2010, l'85% dei 22enni abbia completato l'istruzione secondaria sup.	C2	Tasso drop-out <50%	Sostegno al 21% giovani a rischio drop-out
Modernizzazione servizi per l'impiego	A1	Completamento procedura di revisione anagrafe disoccupati	Completata dal 61% dei SPI

Fonte: elaborazione su dati Isfol, 2005

4.3.3 Gli esiti occupazionali: l'esperienza del FSE

Con la programmazione FSE 2000-2006 sono aumentati gli sforzi (e le risorse) per la raccolta di informazioni non solo sui beneficiari degli interventi, ma anche sugli esiti occupazionali degli stessi. I dati pubblicati più recenti fanno riferimento alla popolazione dei formati attraverso gli interventi cofinanziati dal FSE nell'ambito dei POR Ob.3 conclusi nell'anno 2001 in Piemonte, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Toscana e provincia di Bolzano. La tabella 16 riporta un quadro di sintesi dei risultati dell'indagine di *placement* nelle regioni del Centro-Nord. Nel complesso, oltre due terzi delle persone coinvolte negli interventi formativi e di *work experience* conclusi entro dicembre 2001 nelle aree sopra elencate risulta occupato ad un anno dalla chiusura dell'intervento, mentre oltre l'11% rientra nel sistema dell'istruzione o permane in quello della formazione/*work experience*. Meno di un quinto risulta in cerca di lavoro e solo il 4% è inattivo. L'analisi di genere non mostra differenze rilevanti tra uomini e donne, mentre un impatto più rilevante sugli esiti occupazionali sembrano avere l'età (il tasso di inserimento è maggiore per le classi centrali), il titolo di studio (il tasso d'inserimento cresce con il livello d'istruzione). Le maggiori chance occu-

pazionali sono appannaggio dei giovani con elevati titoli di studio, una categoria di fatto già “forte” sul mercato del lavoro, che in molti casi troverebbe un’occupazione - soprattutto nelle aree del Centro-Nord - anche senza l’intervento cofinanziato dal FSE.

4.3 Gli interventi rivolti alle persone: i beneficiari degli interventi e gli esiti occupazionali

Tabella 16
Esiti occupazionali degli interventi FSE 2000-2006 Ob. 3

Caratteristiche dei destinatari	Tassi lordi di inserimento			
	Occupazione (a)	Istruzione o formazione (b)	Occupazione coerente (c)	Tasso di successo (a) + (b)
Totale	68,5	11,4	56,9	79,9
Maschi	67,2	13,0	56,0	80,2
Femmine	69,6	9,9	57,7	79,5
Fino a 19 anni	64,1	19,6	54,4	83,7
20-24 anni	70,5	10,3	58,4	80,8
25-29 anni	73,8	7,6	59,4	81,4
30-34 anni	72,0	4,2	58,4	76,2
35-39 anni	67,6	1,2	56,5	68,8
40-44 anni	68,8	2,3	60,3	71,1
45 e oltre	53,2	0,4	46,5	53,6
Fino a licenza elementare	50,2	10,0	43,3	60,2
Licenza media	59,9	15,6	49,8	75,5
Diploma CFP	67,8	16,8	59,5	84,6
Diploma superiore	71,5	9,3	59,2	80,8
Titoli universitari	78,7	2,9	61,4	81,6

Fonte: elaborazione su dati Isfol, 2006

Recentemente l’ISFOL ha presentato anche alcuni primi risultati di un’indagine di *placement* sugli esiti occupazionali di interventi direttamente finalizzati all’inserimento lavorativo cofinanziati dal FSE nelle regioni meridionali (FSE Ob.1)¹⁶⁸. Emerge, come atteso, che i tassi di occupazione sono decisamente inferiori a quelli del Centro-Nord (pari al 23,8% per i maschi ed al 20,2% per le donne), con profili per età che riflettono quelli del Centro-Nord: il tasso di inserimento per età cresce fino ai 29 anni, per poi diminuire al crescere dell’età. Solo i beneficiari con titoli di studio post-laurea (soprattutto master e specializzazioni post-laurea) e chi ha partecipato ad interventi di alta formazione, presentano livelli elevati di inserimento occupazionale (lordo) e di occupazione coerente.

¹⁶⁸ I primi risultati sono stati presentati nel corso di un incontro della Struttura Nazionale di Valutazione del FSE del 26 ottobre 2006 (Sceverato P., *Indagine di Placement Ob.1: metodologia e primi risultati*, Roma, 26 ottobre 2006).

Analisi econometriche più sofisticate condotte nell'ambito della valutazione intermedia evidenziano che l'effetto di (auto)selezione è rilevante sulla probabilità di occupazione, soprattutto per gli uomini. In ogni caso, l'impatto occupazionale degli interventi risulta rilevante anche "al netto" di effetti di composizione e selezione, con l'eccezione dei detentori di bassi titoli di studio, per i quali la partecipazione agli interventi cofinanziati - una volta tenuto conto degli effetti di composizione e selezione - sembra non modificare in maniera rilevante le future chance occupazionali (tabella 17).

Tabella 17
Impatto occupazionale lordo e netto, FSE 2000-2006
Ob. 3

	Tasso di inserimento occupazionale*	
	Lordo	Netto
Femmine	75,0	33,0
Maschi	74,0	25,0
Fino a licenza elementare	46,0	0,5
Licenza media	60,8	24,0
Diploma CFP	68,4	22,0
Diploma superiore	73,0	29,0
Titoli universitari	81,4	28,0

* Il tasso lordo è quello osservato; il tasso netto è la probabilità di occupazione al netto di effetti di composizione e autoselezione

Fonte: elaborazione su dati Isfol, 2005

I dati dell'indagine rivelano inoltre un chiaro effetto dell'età e del livello d'istruzione sulla "qualità" del lavoro: i lavori "migliori" sono relativamente più frequenti tra gli individui di età centrale e laureati. Va tuttavia osservato che oltre una certa soglia d'età (35 anni) un elevato titolo di studio non è più garanzia di un lavoro di buona qualità, a conferma che il livello d'istruzione costituisce un buon "segnale" sul mercato del lavoro solo se viene velocemente speso.

Nel complesso, le indagini sugli esiti occupazionali confermano la maggior capacità degli interventi realizzati con la nuova programmazione, rispetto a quella del periodo 1994-1999, di coinvolgere anche categorie relativamente deboli della popolazione (giovani poco scolarizzati, con percorsi scolastici poco brillanti e/o *background* familiari caratterizzati da bassa scolarità/professionalità). Questi interventi risultano però ancora poco efficaci nel cambiare/aumentare le probabilità di occupazione dei soggetti più deboli rispetto alla situazione iniziale, con la parziale eccezione delle donne tra i 35 ed i 44 anni con titoli di studio medio-bassi. Queste ultime - e le donne in genere - risultano tuttavia ancora relativamente più concentrate in interventi formativi nell'ambito dei servizi sociali, sintomo di una probabile segregazione occupazionale di tipo orizzontale.

4.3.4 L'impatto sul contesto: gli indicatori della SEO in Italia

Il continuo monitoraggio degli effettivi progressi realizzati dai singoli Stati Membri - e conseguentemente dall'UE - nella realizzazione della SEO viene effettuato anche attraverso l'aggiornamento periodico di una batteria di indicatori di contesto definita a livello comunitario¹⁶⁹. La tabella 18 riporta alcuni degli indicatori più significativi per l'Italia (anche distinguendo tra Centro-Nord e Sud) e la media UE nel 2000 e nel 2005.

Tabella 18
Indicatori di risultato della SEO

Indicatore	2000				2005			
	UE15	Italia	Centro-Nord	Sud	UE15	Italia	Centro-Nord	Sud
Tasso di attività 15-64 anni	69,2	61,0	64,6	54,8	71,0	62,4	67,3	53,6
Tasso di occupazione								
Totale (15-64 anni)	63,4	54,8	60,7	44,4	64,7	57,5	64,0	45,8
Donne	54,1	41,8	49,6	28,4	57,4	45,3	53,8	30,1
Anziani (55-64 anni)	37,8	27,7	26,2	30,8	44,1	31,4	31,0	32,4
Tasso di disoccupazione								
Totale (15 anni e oltre)	7,7	10,1	5,9	18,8	7,9	7,7	4,8	14,3
Giovanile (15-24 anni)	15,3	27,0	15,8	44,7	16,8	24,0	15,3	38,6
Di lunga durata	3,4	5,0	2,2	10,9	3,3	3,7	1,8	8,0
FP permanente e continua 25-64 anni								
occupati	8,7	4,7	5,4	2,8	13,3	5,6	6,1	4,6
disoccupati	7,9	5,4	nd	nd	9,5	6,6	nd	nd
inattivi	7,4	6,8	nd	nd	9,0	5,9	nd	nd
non occupati	nd	6,6	6,7	6,5	nd	6,1	6,1	6,1

segue

¹⁶⁹ Per ulteriori dettagli e per la lista completa degli indicatori, si rimanda al sito della Commissione europea.

segue
Tabella 18
Indicatori di risultato della SEO

Indicatore	2000				2005			
	UE15	Italia	Centro-Nord	Sud	UE15	Italia	Centro-Nord	Sud
Tasso di abbandono scolastico*								
(a)	20,5	27,2	nd	nd	17,2	21,9	nd	nd
(b)	nd	9,9	9,5	10,4	nd	11,7	10,3	13,4
Indice di povertà**								
(a)	9,0	12,0	nd	nd	10,0	12,0	nd	nd
(b)	nd	13,9	7,3	25,5	nd	13,2	5,7	26,7
Servizi di cura (bambini fino a 2 anni)***								
	73,0	18,7	nd	nd	74,4	18,7	nd	nd

* (a) giovani 18-24 anni con al massimo il diploma di scuola superiore e al di fuori di ulteriori percorsi di formazione/istruzione; (b) abbandoni su totale iscritti al primo anno scuole superiori; a.s. 1999-2000 e 2003-2004

** (a) % popolazione al di sotto del 40% del reddito mediano di un lavoratore full time (b) % popolazione in famiglie al di sotto della soglia di povertà (definita sulla base della spesa media mensile pro-capite di una famiglia con due componenti)

*** % bambini 0-2 anni in servizi di cura (asili nido). Il dato non è disponibile per la media UE; il valore riportato fa riferimento alla quota più elevata (Svezia)

Fonte: elaborazione su dati Istat, Indicatori di contesto chiave e variabili di rottura (aggiornamento a luglio 2006) ed Eurostat, Indicatori di monitoraggio della SEO (aggiornamento a settembre 2006)

Una lettura complessiva degli indicatori evidenzia una situazione ancora relativamente svantaggiata per l'Italia, con rilevanti differenze regionali, nonostante i notevoli progressi compiuti negli ultimi anni, soprattutto nella riduzione della disoccupazione.

L'Europa nel complesso - e l'Italia a maggior ragione - è ancora lontana dal raggiungimento dei target nei tassi di occupazione complessivi, femminile e dei lavoratori più anziani fissati per il 2010. Nel 2005 il tasso di occupazione in Italia è ancora di oltre 12 punti percentuali inferiore all'obiettivo, con differenze ancora più rilevanti per le donne (quasi 15 punti) e, soprattutto, per i lavoratori con oltre 55 anni (oltre 18 punti).

Ad eccezione dei lavoratori anziani, la situazione appare migliore nel Centro-Nord, dove molte regioni stanno sperimentando in questi anni condizioni di pressoché piena occupazione, soprattutto della componente maschile della popolazione attiva.

La *performance* dell'Italia è stata invece particolarmente apprezzabile in termini di riduzione dei tassi di disoccupazione, inclusa la disoccupazione giovanile e di lunga durata. La riduzione della disoccupazione è stata più marcata al Sud, dove tuttavia rimane a livelli molto più alti della media europea - soprattutto con riferimento alla componente giovanile - ed è stata negli ultimi anni accompagnata da una preoccupante riduzione della partecipazione al mercato del lavoro (a fronte di un sostanziale aumento nel Centro-Nord). La bassa partecipazione al merca-

to del lavoro delle donne - ma probabilmente anche dei lavoratori oltre i 55 anni, visto l'importante ruolo di cura che spesso svolgono nell'ambito della famiglia¹⁷⁰ - è in parte giustificato dalla scarsa diffusione di servizi di cura nel nostro paese, soprattutto in confronto ai paesi più avanzati (come la Svezia) nell'offerta di questa tipologia di servizi.

Gli altri indicatori mostrano che, nonostante il progressivo aumento dei partecipanti ad attività formative - anche grazie all'utilizzo dei fondi strutturali - l'Italia si posiziona ancora al di sotto della media europea in termini di partecipazione degli adulti ad interventi di formazione permanente o continua. Le differenze interne sono in questo caso rilevanti solo per la formazione continua, che sembra coinvolgere maggiormente gli occupati del Centro-Nord rispetto a quelli del Sud.

Anche con riferimento ai giovani, soprattutto quelli a rischio di abbandono scolastico, la *performance* italiana è peggiore della media europea. I tassi di scolarizzazione sono più bassi della media dell'Europa a 15 e oltre un quinto dei giovani italiani ha al massimo un diploma di scuola superiore, contro poco più del 17% della media europea. L'Italia mostra tuttavia una convergenza verso la media, dal momento che lo stesso indicatore si è ridotto di oltre cinque punti percentuali dal 2000 al 2005 (a fronte di una riduzione media molto più contenuta). Risulta però in crescita la quota di studenti che abbandonano le superiori già al primo anno, un fenomeno che risulta relativamente più preoccupante - e in maggiore crescita - al Sud.

Alla luce del ruolo attribuito alla coesione sociale dalla SEO¹⁷¹, è infine interessante analizzare anche qualche indicatore relativo alle disuguaglianze sociali. La situazione italiana appare relativamente critica anche in termini di povertà relativa, ancora una volta soprattutto al Sud. Un segnale positivo in questo ambito è dato dalla relativa stabilità della situazione, a fronte di un aumento della povertà relativa in Europa. La relativa stabilità italiana è però il frutto di effetti di composizione, a svantaggio delle regioni meridionali: negli ultimi cinque anni l'indicatore di povertà relativa si è infatti ridotto al Centro-Nord, mentre è aumentato al Sud, dove oltre il 27% della popolazione vive in famiglie al di sotto della soglia di povertà.

170 Secondo i dati più recenti diffusi dall'ISTAT sulla base dell'indagine Multiscopo riferita al 2003, oltre l'80% dei bambini italiani con meno di 3 anni sono accuditi dai nonni.

171 Si ricorda che l'obiettivo primario della SEO, così come è definito nella Strategia di Lisbona, consiste nel fare in modo che l'Europa diventi, entro il 2010, "il sistema economico basato sulla conoscenza più competitivo e dinamico al mondo", capace di favorire una crescita economica sostenibile, caratterizzata dalla crescita dell'occupazione (e dalla creazione di lavoro di qualità) e una maggiore coesione sociale. Questo obiettivo deve essere realizzato senza abbandonare i principi di solidarietà e giustizia sociale su cui è stata costruita la stessa UE.

4.4 GLI EFFETTI “DI SISTEMA”

La SEO ha giocato un ruolo significativo non solo nella diffusione di politiche del lavoro indirizzate a specifici target di utenza, ma anche nel sistema di gestione attuazione di queste politiche, migliorando la capacità gestionale delle amministrazioni pubbliche e la capacità progettuale e attuativa dei soggetti promotori (enti di formazione, terzo settore, sistema delle imprese).

Se si leggono i NAP italiani dal 1998 al 2004, emerge un miglioramento nell'impostazione programmatica (maggiore chiarezza ed organicità nella definizione delle azioni previste), nella capacità attuativa e nel sistema di monitoraggio dello stato di avanzamento degli interventi a livello nazionale e regionale. In particolare i servizi per l'impiego, il sistema della formazione e il sistema di monitoraggio e valutazione sono stati molto influenzati dalle linee guida europee.

4.4.1 I Servizi per l'impiego

Con riferimento ai servizi per l'impiego, la novità più rilevante è stata l'abolizione del monopolio pubblico sulle attività di mediazione tra la domanda e l'offerta di lavoro e l'avvio di sistemi territoriali di servizi per l'impiego, basati sull'interazione tra servizi pubblici (i nuovi Centri per l'impiego, CPI) e privati (le Agenzie per il Lavoro, ApL). Lo sviluppo dei servizi è stato possibile anche grazie ad un più ampio uso del FSE per le azioni di sistema nella nuova programmazione 2000-2006.

I dati di monitoraggio dell'ISFOL sull'organizzazione ed il funzionamento dei Centri per l'impiego¹⁷² evidenziano un quadro ancora in evoluzione, ma con segnali di miglioramento rispetto al passato sia relativamente alla struttura e tecnologia dei CPI, sia alla gamma dei servizi offerti.

In particolare, nell'organizzazione dei servizi pubblici è in corso un processo di modernizzazione delle sedi, con la razionalizzazione degli spazi, l'acquisto di nuovi locali, l'abbattimento delle barriere architettoniche ed il rafforzamento delle dotazioni informatiche. Nonostante la complessiva adeguatezza delle strutture sul territorio nazionale, il tasso medio di copertura della rete dei servizi pubblici risulta disomogeneo a livello territoriale (tabella 19), con un numero di disoccupati per sede relativamente basso in Sicilia e nelle regioni di minori dimensioni (Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige, Umbria e Molise)¹⁷³.

172 L'indagine più recente, riferita al 2004, riguarda l'universo di 532 CPI, organizzati in 1388 strutture periferiche (sportelli multifunzionali o altri recapiti). L'indagine sui CPI è affiancata da un'indagine censuaria rivolta alle amministrazioni regionali e provinciali competenti in materia di lavoro.

173 È interessante osservare come, a parità di numero di sedi in Lombardia e Sicilia (64), il numero di unità operative sia molto più elevato nel secondo caso (74 in Lombardia, 414 in Sicilia).

Tabella 19 Distribuzione regionale disoccupati per sedi CPI e ApL, 2004

Regione	Persone in cerca di occupazione (migliaia)	Cpi			Apl			Totale	
		Numero sedi	Totale sedi e recapiti periodici	Disoccupati per sede	Numero sedi	Totale ApL e filiali	Disoccupati per sede	Totale sedi	Disoccupati per sede
Piemonte	99	31	58	1.707	32	281	352	339	292
Valle d'Aosta	2	3	6	333	0	7	286	13	154
Liguria	37	12	14	2.643	4	48	771	62	597
Lombardia	175	64	74	2.365	225	907	193	981	178
Trentino A.A.	13	18	18	722	10	47	277	65	200
Veneto	90	41	46	1.957	49	384	234	430	209
Friuli V.G.	20	18	21	952	11	82	244	103	194
Emilia R.	71	37	72	986	53	331	215	403	176
Marche	36	13	34	1.059	8	79	456	113	319
Toscana	82	41	88	932	12	137	599	225	364
Umbria	21	5	35	600	2	22	955	57	368
Lazio	179	29	52	3.442	30	159	1.126	211	848
Campania	326	46	108	3.019	5	63	5.175	171	1.906
Abruzzo	41	15	50	820	1	57	719	107	383
Molise	14	3	21	667	0	7	2.000	28	500
Puglia	226	41	125	1.808	3	48	4.708	173	1.306
Basilicata	29	8	30	967	0	12	2.417	42	690

segue

Tabella 19
Distribuzione regionale disoccupati per sedi CPI e ApL, 2004

segue
Tabella 19
 Distribuzione
 regionale
 disoccupati per
 sedi CPI e ApL,
 2004

segue **Tabella 19** Distribuzione regionale disoccupati per sedi CPI e ApL, 2004

Regione	Persone in cerca di occupazione (migliaia)	Cpi			ApL			Totale	
		Numero sedi	Totale sedi e recapiti periodici	Disoccupati per sede	Numero sedi	Totale ApL e filiali	Disoccupati per sede	Totale sedi	Disoccupati per sede
Calabria	103	15	74	1.392	0	11	9.364	85	1.212
Sicilia	300	64	414	725	3	45	6.667	459	654
Sardegna	96	28	48	2.000	1	20	4.800	68	1.412
Italia	1.960	532	1.388	1.412	449	2.747	714	4.135	474

Fonte: elaborazione su dati Isfol, 2006

Il quadro cambia radicalmente se si considerano le Agenzie per il Lavoro, che sono maggiormente localizzate nelle aree settentrionali più dinamiche (o caratterizzate da difficoltà nel reperimento di specifiche figure professionali) e in corrispondenza dei principali distretti produttivi. La Lombardia è l'unica regione caratterizzata da un'elevata compresenza di servizi pubblici e privati¹⁷⁴.

La scarsa presenza di servizi privati al Sud fa sì che proprio in quest'area, in particolare in Campania, Puglia, Calabria e Sardegna, il numero di disoccupati per servizio (sia pubblico o privato) risulti molto più elevato della media nazionale¹⁷⁵. Le scelte di localizzazione dei servizi pubblici e privati mostrano quindi un chiaro orientamento verso i bisogni delle imprese da parte delle ApL, verso quelli degli individui da parte dei CPI, i quali sembrano mostrare una maggiore attenzione all'accessibilità e alla fruibilità dei servizi nei confronti dell'utenza. L'adeguatezza delle strutture, il miglioramento dell'organizzazione e la crescita delle risorse umane si riflettono nella gamma dei servizi offerti, che è stata negli ultimi anni interessata da un ampliamento e da un progressivo miglioramento della qualità.

Con riferimento ai servizi generali, il monitoraggio dell'ISFOL evidenzia che la quasi totalità dei CPI (oltre il 90% delle strutture), oltre agli adempimenti amministrativi, alle attività di accoglienza ed informazione e all'applicazione delle procedure previste dal D.Lgs. 181/2000¹⁷⁶, diffonde informazioni sulla domanda di lavoro (tramite bacheche, media locali o comunicazioni individuali via SMS, e-mail ecc.), fornisce alle imprese gli elenchi degli iscritti con le competenze richieste (spesso a seguito di un'attività di pre-selezione) e offre servizi di orientamento. Una quota inferiore (ma sempre maggioritaria) di CPI realizza una registrazione su database degli utenti (71,4%), predispone colloqui di secondo livello (66,4%) e verifica gli esiti delle candidature segnalate presso i potenziali datori di lavoro (67,9%). L'analisi dei servizi trasversali evidenzia significativi miglioramenti anche nella realizzazione di reti di mobilità internazionale (Eures) e nel monitoraggio dell'attività svolta. Questi valori medi nazionali nascondono però realtà locali piuttosto differenziate, con i CPI del Sud relativamente più arretrati nell'offerta di detti servizi.

174 Non a caso il Comune e la Provincia di Milano sono stati promotori di uno dei pochi esempi di convenzione tra servizi pubblici e privati per l'inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati (ex art. 13 del D.Lgs. 276/2003). Per ulteriori dettagli si rimanda a Tiraboschi (2005).

175 La media nazionale è di 473 persone in cerca di lavoro per ogni sede operativa; lo stesso indicatore di copertura supera 1900 in Campania, 1400 in Sardegna, 1300 in Puglia e 1200 in Calabria.

176 Tale decreto contiene i requisiti per il mantenimento dello "status" di disoccupato, che contemplano anche la piena disponibilità allo svolgimento dell'attività lavorativa e/o dei percorsi di accompagnamento al lavoro e alla formazione proposti dai CPI. Tra le procedure previste dal decreto rientrano la stipula del cosiddetto "patto di servizio" tra l'utente e il CPI, l'attuazione dei percorsi di accompagnamento, l'animazione territoriale volta alla raccolta di informazioni sui fabbisogni formativi del territorio, il raccordo tra servizi per l'impiego e formazione professionale (attraverso, per esempio, lo svolgimento di pacchetti formativi ad immediata somministrazione e di breve durata). È invece scarsamente diffusa l'offerta diretta di corsi di formazione tradizionale, per i quali i CPI generalmente rimandano al servizio provinciale di formazione professionale (Pirrone e Sestito, 2006).

I CPI più avanzati (come i sette “Centri di mediazione lavoro” della Provincia di Bolzano) tendono a qualificare la propria offerta di servizi alle imprese, sostituendo le tradizionali attività burocratico/amministrative con veri e propri pacchetti consulenziali, che includono anche attività di *matching* tra domanda ed offerta di lavoro (ISFOL, 2006). Il maggior orientamento al cliente è evidenziato anche dalla diffusione delle pratiche di marketing dei servizi offerti, che interessa oltre il 78% delle strutture, con punte superiori al 90% in Piemonte, Lombardia, Veneto, Toscana, Lazio, Abruzzo e Puglia.

Segnali di miglioramento (in termini sia di maggior diffusione, sia di miglioramento del servizio) emergono anche con riferimento ai servizi dedicati a specifici target di utenza, in particolare i disoccupati di lunga durata, i lavoratori atipici, le donne, i giovani, i lavoratori più anziani, gli stranieri ed i disabili.

In questo contesto ci soffermiamo sugli interventi destinati a due categorie prioritarie per la SEO: i disoccupati di lunga durata e le donne.

Seppure i primi siano uno dei principali target della SEO, solo poco più di un terzo dei CPI realizza interventi specifici per questo target d'utenza, che in molti casi risulta in realtà “trasversale” a quelli delineati sulla base del genere e dell'età. Interessanti differenze territoriali, determinati dall'effettiva domanda di lavoro locale, emergono con riferimento alla tipologia di interventi attivati: mentre al Centro-Nord prevalgono interventi di formazione professionale, al Sud si realizzano interventi di autoimprenditorialità e mobilità.

Per quanto riguarda le donne, anche se emerge una maggiore integrazione della prospettiva di genere (in linea con l'approccio di *mainstreaming* caldeggiato dalla SEO) nei servizi offerti dalla maggioranza delle province¹⁷⁷, gli strumenti più utilizzati rimangono lo sportello e le iniziative di reinserimento lavorativo (rispettivamente, il 32% e 30% dei casi), anche se la metà delle province dichiara di offrire un “pacchetto” complesso di servizi, determinato anche dalla diffusione di progetti “multi obiettivo” a co-finanziamento europeo che prevedono la presenza di servizi informativi, di orientamento, di inserimento lavorativo, ecc.

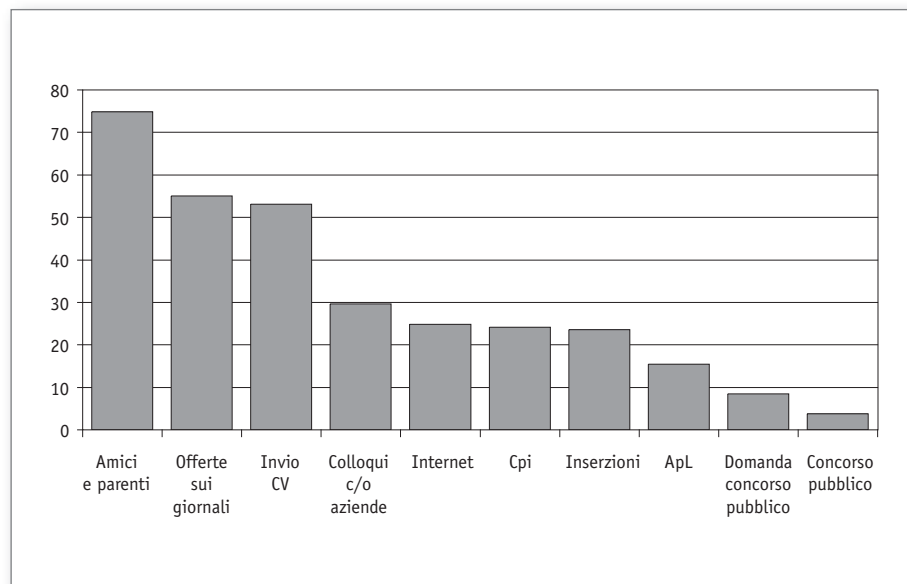
Nonostante i significativi progressi - almeno sulla carta - dei servizi offerti sia dai CPI, sia dalle ApL, questi due strumenti risultano ancora relativamente poco utilizzati tra i canali di ricerca di un lavoro sia dalle persone in cerca di occupazione, sia dalle imprese con posti vacanti (figura 13).

Con riferimento alle persone in cerca di occupazione, sulla base dei dati della Rilevazione Continua sulle Forze di Lavoro dell'ISTAT, il canale di ricerca più usato sembra essere quello delle reti sociali (amici, parenti e conoscenti), utilizzato da tre persone su quattro. I servizi per l'impiego, siano essi pubblici o privati, occupano la parte bassa della graduatoria, con una *performance* - in termini di utilizzo - relativamente migliore nel caso dei servizi pubblici: una persona in cerca su quattro si rivolge ai CPI per trovare un lavoro, ancora meno (poco più

177 Il 78% delle province (15% in più rispetto al 2003), pur con una relativa minor diffusione al Sud e un'ampia differenziazione in termini di qualità dell'intervento.

del 15%) si rivolgono ai servizi privati¹⁷⁸. Nella graduatoria dei canali di ricerca, i servizi per l'impiego vengono prima solo dei concorsi pubblici e della pubblicazione di inserzioni (figura 13). I canali informali e l'attivismo personale (autocandidatura, visita alle imprese, esame delle offerte di lavoro sui giornali o su Internet) sembrano quindi essere relativamente più utilizzati dei servizi per l'impiego nella ricerca di un lavoro¹⁷⁹.

Figura 13
I canali di ricerca del lavoro, 2005. Percentuali su persone in ricerca attiva



Fonte: elaborazione su dati Istat, RcfI

Anche in questo caso sembra comunque esservi una forte eterogeneità territoriale nell'utilizzo dei servizi per l'impiego, dal momento che alcune indagini concentrate sul Centro-Nord mostrano un maggior peso sia dell'attivismo personale (invio di domande di assunzione o visite dirette alle imprese sono il canale più utilizzato), sia dei servizi per l'impiego, che sono utilizzati da oltre il 40% delle persone in cerca e superano addirittura i canali informali (misurati, da un lato, dal rapporto con i familiari e gli amici più stretti, dall'altro dalle relazioni con colleghi e conoscenti).

178 Va tuttavia osservato che, in termini dinamici, la *performance* dei servizi privati è stata nell'ultimo quinquennio migliore di quella registrata dai servizi pubblici: rispetto al 1999, la quota di utilizzo di questi ultimi si è infatti ridotta dal 32% al 24% nel 2005, mentre quella dei servizi privati è aumentata di oltre dieci punti (da 4% a 15%).

179 Questi risultati sono confermati da un'indagine dell'ISFOL.

Il ricorso ai servizi per l'impiego, in particolare ai CPI, sembra quindi (positivamente) correlato all'efficienza del servizio ed è maggiore - così come l'utilizzo di tutti i canali di ricerca, ad eccezione delle reti informali - nella aree a minor disoccupazione.

Chi utilizza i servizi pubblici è mediamente più anziano e meno istruito di chi si rivolge agli intermediari privati ed è più probabile che risieda nel Mezzogiorno. Altre ricerche confermano come i caratteri "deboli" sembrano maggiormente presenti tra gli utenti dei soli servizi pubblici, che hanno una maggiore probabilità di essere donne, persone in età matura (oltre i 34 anni), alla loro prima assunzione (Reyneri, 2005).

Anche i dati campionari sul lato della domanda di lavoro evidenziano il ruolo primario dei canali informali e delle reti sociali (conoscenza diretta e segnalazioni da conoscenti o fornitori) nel reperimento della forza lavoro, a fronte di un ruolo marginale dei servizi pubblici per l'impiego, ai quali ricorrono non più del 10% delle imprese (Confindustria, 2006).

L'utilizzo dei CPI sembra poco sensibile alla dimensione aziendale, ma varia molto con l'area geografica, risultando relativamente basso al Sud¹⁸⁰. Di contro, sembra esservi una correlazione positiva tra dimensione aziendale e utilizzo degli intermediari privati, soprattutto con riferimento alle società di lavoro interinale e di ricerca e selezione.

A questo punto dell'analisi è interessante studiare il ruolo dei servizi per l'impiego nel permettere di trovare effettivamente un lavoro. Dai dati della Rcfl riferiti al 2005 emerge che solo il 3% degli occupati dipendenti avviati negli ultimi 12-18 mesi prima dell'indagine (e circa il 3,5% degli occupati dipendenti complessivi) ha trovato quel lavoro tramite i CPI. Tale quota sale leggermente per le donne, i lavoratori più anziani, quelli con contratto a tempo determinato e i dipendenti pubblici (tabella 20).

180 Secondo i dati Excelsior, meno dell'8% delle imprese nel Mezzogiorno ricorrono ai CPI per il reclutamento di manodopera.

Tabella 20
Quota di occupati dipendenti che hanno trovato un lavoro tramite CPI. Media 2005

	Totale	Occupati*
Totale	3,4	2,9
<i>Area geografica</i>		
Nord-Ovest	2,4	2,1
Nord-Est	2,8	3,1
Centro	3,5	2,6
Sud	4,7	3,7
<i>Sesso</i>		
Uomini	3,2	2,8
Donne	3,6	3,1
<i>Classe di età</i>		
15-24	2,2	2,5
25-34	2,1	2,0
35-54	4,1	4,0
55 e oltre	3,9	3,9
<i>Tipologia contrattuale</i>		
Tempo determinato	6,3	4,4
Tempo indeterminato	3,0	1,9
<i>Settore di attività</i>		
PA, istruzione e sanità	4,6	5,0
Industria della trasformazione	3,5	2,8
Agricoltura, caccia e pesca	8,2	8,1
Altro	2,4	2,2

* Occupati dipendenti il cui impiego principale al momento della rilevazione è iniziato nell'anno in corso o in quello precedente

Fonte: elaborazione su dati Istat, Rcf

Nel complesso, la quota di avviamenti dovuta ai servizi pubblici per l'impiego risulta quindi piuttosto bassa e appare in alcuni casi influenzata (come per i contratti a tempo determinato o le assunzioni nel settore pubblico) dal ruolo ad essi affidato dalla legge per il collocamento delle qualifiche più basse.

Il basso tasso di successo dei CPI nel collocamento effettivo dei lavoratori è dovuto anche al fatto che queste strutture continuano ad espletare molteplici funzioni, non tutte direttamente orientate all'inserimento lavorativo. In effetti, per quasi il 40% degli utenti dei CPI, l'ultimo contatto è stato effettuato per l'adempiimento di procedure burocratiche. In meno della metà dei casi tale contatto avviene per cercare effettivamente lavoro e meno del 7% degli utenti ha contattato il CPI per vagliare un'eventuale offerta di lavoro (Pirrone e Sestito, 2006).

La scarsa *performance* dei servizi pubblici, soprattutto nei contesti più deboli, dipende anche dalla mancanza di un approccio di gestione per obiettivi e di un sistema di monitoraggio della *performance*. In questo contesto, gli indicatori di *policy effort* utilizzati dalla SEO per monitorare il grado di adesione degli Stati membri alle linee guida, hanno rafforzato l'approccio burocratico tipico dei servizi italiani, chiedendo di rispettare parametri di "presa in carico" dell'utenza entro un certo periodo dall'entrata nella disoccupazione, senza alcuna considerazione dei costi e dell'efficacia delle misure intraprese (Pirrone e Sestito, 2006).

4.4.2 Il sistema di formazione professionale

Formazione e istruzione sono variabili cruciali nel medio-lungo periodo per aumentare la capacità competitiva e per migliorare le condizioni di vita e di lavoro. In Italia il livello medio di istruzione è ancora molto inferiore alla media europea, anche se le giovani generazioni presentano un significativo innalzamento. Come evidenziato dall'analisi comparata degli indicatori di contesto, è inoltre ancora relativamente bassa la partecipazione degli adulti alla formazione professionale. Il sistema dell'offerta formativa, d'altro canto, fino a qualche anno fa era poco articolato, concentrato sulla formazione riservata ai giovani a rischio di dispersione scolastica, senza un collegamento con il mercato del lavoro e con forti lacune nell'ambito della formazione di secondo e terzo livello, della formazione continua e della formazione per i disoccupati.

La SEO e il sostegno determinante del FSE hanno, nell'ultimo decennio, indotto una maggiore diversificazione e articolazione del sistema di formazione professionale, che ha valorizzato il ruolo della formazione professionale come strumento di politica attiva del lavoro, rafforzato il raccordo tra sistema scolastico di formazione professionale e realtà formative regionali e portato ad una maggiore attenzione sia alla formazione secondaria post-diploma sia alla formazione per adulti.

I dati più recenti sul sistema di formazione professionale¹⁸¹ in Italia mostrano una costante crescita sia della domanda, sia dell'offerta di formazione, soprattutto per gli adulti occupati (formazione continua) e i giovani con livelli d'istruzione medi e bassi (in particolare sotto forma di contratti d'apprendistato e di formazione di secondo livello). Si è invece ridotto, in concomitanza con il miglioramento delle condizioni del mercato del lavoro, il numero dei disoccupati e delle persone a rischio di disoccupazione coinvolti nelle attività formative a loro dedicate (tabella 21). Nel 2002/2003 sono stati realizzati oltre 72mila corsi di formazione professionale (il 40% in più rispetto all'anno precedente), coinvolgendo complessivamente il 3,8% della forza lavoro. Ancora una volta è rilevante il ruolo dei fondi comunitari, che costituiscono oltre il 60% dei fondi complessivamente

181 I dati sono stati raccolti dall'ISFOL nell'indagine sulla formazione professionale riferita all'anno 2002/2003.

destinati alla formazione professionale. La maggior parte degli allievi è costituita da giovani (con un tasso di copertura di oltre il 39%). In generale la partecipazione ai corsi di formazione professionale è relativamente più bassa al Sud, soprattutto per i disoccupati¹⁸².

	1997/1998	%	2003/2004	%
Primo livello o di base	106.092	15,8	91.883	11,7
Secondo livello	122.118	18,2	181.261	23,0
Disoccupati	60.416	9,0	43.572	5,5
Occupazione critica	13.062	2,0	3.655	0,5
Occupati	290.826	43,4	400.754	50,9
Soggetti a rischio di esclusione	44.099	6,6	56.441	7,2
Altri	32.987	4,9	9.473	1,2
Totale	669.600	100,0	787.039	100,0

Tabella 21
Beneficiari della
formazione
professionale
in Italia per
tipologia
formativa

Fonte: elaborazione su dati Isfol, *Statistiche sulla formazione professionale*

Sul lato dell'offerta formativa, un'indagine dell'ISFOL sull'efficacia del sistema di formazione professionale di secondo livello per gli anni 2001/2002 evidenzia un elevato grado di interazione tra le agenzie formative e le imprese nella progettazione congiunta degli interventi formativi, soprattutto nel caso di stage¹⁸³. Questo risultato evidenzia la maggior attenzione del sistema formativo alla domanda di competenze espressa dalle imprese, anche nell'ottica di accrescere concretamente l'occupabilità dei soggetti formati, così come confermato dai dati sugli esiti occupazionali¹⁸⁴.

La formazione continua riveste un ruolo peculiare nell'ambito della formazione per adulti. Il sistema italiano di formazione continua è di recente costituzione ed è determinato da tre principali linee di intervento: i fondi comunitari (in particolare il FSE attraverso le misure D1 e D2), le leggi nazionali per la formazione continua (236/93 e 53/00)¹⁸⁵ ed i fondi interprofessionali costituiti dalle parti sociali per la gestione delle risorse destinate alla formazione continua.

182 Il Sud presenta valori assoluti di questa categoria e tassi di copertura ben più bassi del Nord (per i tassi di copertura, rispettivamente 17% e 1,5%).

183 La progettazione congiunta avviene in quasi 2/3 dei casi; tale quota supera l'80% per gli stage in azienda.

184 A un anno dalla conclusione dei corsi risulta occupato oltre il 60% dei partecipanti (al momento dell'iscrizione risultavano occupati il 10,5% dei corsisti).

185 La Legge 236/93 fissa l'obiettivo di finalizzare le risorse finanziarie derivanti dal prelievo sulle imprese dello 0,3% (*ex lege* 845/78) alla formazione continua; la legge 53/2000 prevede il finanziamento di piani formativi individuali e di piani formativi basati su accordi aziendali per la riorganizzazione degli orari di lavoro, finanziati da appositi incentivi fiscali (Legge 383/2001), e, soprattutto, dalla nuova programmazione del FSE.

Nel periodo 2001-2004 il sistema della formazione continua ha speso oltre 2,2 miliardi di euro, pari a quasi un quinto del totale delle risorse pubbliche destinate alla formazione. Il contributo del FSE (inclusi i cofinanziamenti nazionali) è mediamente pari al 60% nel quadriennio considerato, ma nel tempo si sta verificando una progressiva crescita del ruolo delle risorse nazionali, soprattutto con la progressiva entrata a regime dei fondi interprofessionali¹⁸⁶.

Dal punto di vista dei beneficiari, nel quinquennio 2000-2004 hanno partecipato ad attività di formazione continua cofinanziata dal FSE circa 1,1 milioni di lavoratori (privati e pubblici), dei quali la grande maggioranza (circa 87%) residente al Centro-Nord, dove gli interventi del FSE hanno coinvolto l'1,2% degli occupati nel quinquennio in esame. Si tratta prevalentemente di individui sopra i 35 anni di età in possesso di un diploma di scuola media superiore.

Nel quinquennio 2000-2004 il numero delle imprese del Centro-Nord che ha avuto accesso al FSE ammonta a circa 63.000 unità, pari al 2,5% della media delle imprese attive¹⁸⁷. Le PMI rappresentano la quasi totalità delle imprese beneficiarie, con una quota rilevante (superiore al 50%) di imprese sotto i 10 addetti. Il confronto con la struttura produttiva italiana evidenzia una buona capacità del FSE di intercettazione delle imprese di piccolissime dimensioni, anche se la quota delle PMI beneficiarie di interventi di formazione continua è relativamente inferiore al peso delle PMI nell'universo delle imprese attive (Ministero del lavoro, 2005).

Specifiche indagini condotte dall'ISFOL presso imprese e lavoratori (ISFOL, 1998 e 2001) evidenziano che il coinvolgimento delle imprese nella formazione continua è ancora molto inferiore alla media europea e ancora molto dipendente dalle dimensioni delle imprese. Sembra inoltre esservi una forte eterogeneità territoriale, dal momento che la maggior parte della domanda di formazione continua del settore privato viene dalle grandi imprese del Centro-Nord, che offrono internamente formazione soprattutto alle qualifiche più elevate.

I fondi interprofessionali, avviati di fatto solo alla fine del 2004, rappresentano la componente più innovativa del sistema di formazione continua in Italia ed è quella destinata progressivamente ad assorbire la quota più ampia di risorse¹⁸⁸. A fine 2005 i fondi costituiti sono 11 e coinvolgono, secondo le stime dell'INPS, oltre 360 mila imprese con quasi 5 milioni di lavoratori, corrispondenti a circa la metà dei lavoratori occupati in Italia. Le imprese che hanno aderito ai fondi sono mediamente più grandi rispetto all'universo delle imprese italiane e la quota delle adesioni non risulta uniforme sul territorio, ma varia da meno del 20% degli occupati al Sud ad oltre il 55% in Emilia Romagna e Veneto. Questi fondi sono al

186 Nel 2004 il peso del FSE è infatti pari al 50% delle risorse finanziarie complessive per la formazione continua.

187 Non sono disponibili dati sulle imprese del Sud.

188 Si ricorda che in questi Fondi confluiscono i contributi obbligatori versati dalle imprese per la formazione continua *ex lege* 236/93.

momento caratterizzati da una capacità di spesa relativamente bassa, dal momento che solo un quinto delle risorse ad essi affluite è stato effettivamente impegnato (in attività formative, attività propedeutiche e spese di gestione). L'accumulo di risorse presso i fondi lascia intendere che la carenza di risorse non rappresenta una criticità per il sistema, le cui principali problematicità sembrano invece riguardare la celerità e l'effettiva adeguatezza dei flussi finanziari effettivamente utilizzati dalle imprese. Pur sulla base di stime preliminari, va tuttavia evidenziato che il cofinanziamento da parte delle imprese è pari a circa il 65% delle risorse provenienti dai fondi, a testimonianza dell'esistenza di un effetto moltiplicativo.

In questi primi anni di sperimentazione della formazione continua in Italia emerge quindi uno scarso coinvolgimento proprio di quei lavoratori che avrebbero più bisogno di formazione, o perché a bassa qualificazione o perché occupati con contratti a termine (con l'eccezione dell'interinale) o perché con più di 50 anni di età. Si tratta di lavoratori che hanno anche maggiori difficoltà ad esprimere una domanda di formazione e ad accedere ai fondi per la formazione individuale. La maggiore attenzione rivolta ai bisogni delle imprese, rispetto a quelli dei lavoratori, ha anche portato ad una scarsa attenzione, nei piani formativi, alla trasferibilità delle competenze acquisite al di fuori dell'azienda, ad esempio attraverso appositi sistemi di certificazione.

4.4.3 Il sistema di monitoraggio e valutazione

L'utilizzo dei fondi strutturali e la SEO hanno sostenuto la nascita e la progressiva diffusione di una “cultura del monitoraggio e della valutazione” delle politiche del lavoro in Italia, con specifica attenzione non solo alle spese, ma anche ai beneficiari ed all'impatto - ad esempio, in termini di esiti occupazionali - degli interventi. Un'attenzione al monitoraggio e alla valutazione tanto più necessaria in un contesto di crescente complessità del sistema di governo delle politiche del lavoro, per il moltiplicarsi dei livelli decisionali e degli attori.

Le indicazioni europee hanno riguardato già nei primi anni Novanta il monitoraggio finanziario e fisico della programmazione dei fondi strutturali europei. A partire da fine anni Novanta la SEO ha avviato la costruzione di un sistema europeo di monitoraggio delle politiche del lavoro che ha portato alla definizione di indicatori comuni di *performance* e di attivazione delle politiche del lavoro e alla creazione di un archivio statistico comune (il data base LMP dell'EUROSTAT).

In Italia la costituzione di un sistema centralizzato di monitoraggio finanziario e fisico è stata di fatto avviata nella seconda metà degli anni Novanta per la programmazione dei fondi strutturali europei, proprio in seguito alle pressioni provenienti in tal senso dal livello comunitario¹⁸⁹. Negli anni più recenti, in seguito

189 Va osservato che la cultura della valutazione è stata inizialmente favorita più da motivazioni di breve periodo (la necessità di accesso alla nuova programmazione FSE sulla base dei risultati ottenuti con la precedente programmazione e la ripartizione della riserva di premialità) che di medio-

alle sollecitazioni della SEO, il monitoraggio è stato esteso anche agli interventi non cofinanziati dai fondi strutturali, grazie alla costituzione nel dicembre 1999, presso il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, di un *gruppo di lavoro interistituzionale per il monitoraggio delle politiche del lavoro* che agisce in raccordo con le diverse istituzioni che producono informazioni (ISTAT, INPS, ISFOL, Banca d'Italia, Ministero del Tesoro, Ministero della Pubblica Istruzione, Coordinamento delle Regioni) e che dal giugno 2000 produce semestralmente un *Rapporto di Monitoraggio sulle politiche del lavoro*, inizialmente collegato ai Piani nazionali per l'occupazione (NAP). Il sistema di monitoraggio del Ministero del Lavoro prevede un monitoraggio di base delle spese e dei partecipanti alle politiche del lavoro (con esplicitazione dei dati di spesa FSE), a questo si aggiunge il monitoraggio degli esiti occupazionali degli interventi più direttamente volti all'inserimento occupazionale sia sulla base di dati longitudinali derivati dagli archivi amministrativi¹⁹⁰ che di apposite indagini di *placement*, per ora condotte solo sui beneficiari delle misure co-finanziate dal FSE.

In relazione alla programmazione co-finanziata, il sistema di monitoraggio finanziario era già stato avviato nella programmazione del FSE 1994-99, tuttavia la messa a regime del monitoraggio fisico e procedurale è risultata molto più onerosa ed è sostanzialmente ancora in fieri¹⁹¹.

La nuova programmazione comunitaria ha ulteriormente accentuato l'attenzione sui meccanismi di monitoraggio e valutazione degli interventi, anche in seguito al requisito, per le autorità responsabili dei singoli programmi operativi, di incaricare un valutatore indipendente della valutazione *ex ante* ed intermedia dei programmi stessi. Con la nuova programmazione è stato inoltre formalmente costituito un Sistema Nazionale di Valutazione, con compiti di indirizzo metodologico, orientamento e monitoraggio delle attività di valutazione connesse con l'utilizzo dei fondi strutturali¹⁹². Il monitoraggio riguarda non più solo l'avanzamento finanziario, ma anche l'avanzamento fisico e procedurale, con un livello di dettaglio fino ai singoli progetti finanziati dai fondi comunitari, e informazioni sulle principali caratteristiche

lungo termine (l'ottenimento di risultati ed indicazioni utili per la riprogrammazione degli interventi o la definizione della strategia futura). Esperienze locali di monitoraggio degli interventi erano già state realizzate nella prima metà degli anni Novanta, ma i dati raccolti sull'avanzamento fisico degli interventi di politica attiva del lavoro risultavano molto limitati (riferiti essenzialmente alla formazione, con molte informazioni sui corsi, ma poco o nulla sulle caratteristiche dei partecipanti) e spesso non comparabili/aggregabili a livello nazionale. Inoltre, alla raccolta dei dati non faceva di solito seguito un utilizzo degli stessi ai fini valutativi.

190 Come i dati CLAP (Campione longitudinale degli attivi e dei pensionati) recentemente creato dal Ministero integrando i diversi archivi INPS.

191 I primi risultati del monitoraggio fisico degli interventi FSE è stato realizzato dall'ISFOL nel 1999, con riferimento quasi esclusivamente alle azioni di formazione e senza risultati sugli esiti occupazionali.

192 Il SNV, coordinato dall'UVAL, comprende le strutture nazionali e locali che si occupano a vario grado e livello della valutazione (*ex ante*, in itinere, intermedia ed *ex post*) dei fondi strutturali in Italia. Sulle criticità connesse all'"eccessiva" istituzionalizzazione del sistema di valutazione dei POR e dei PON nella programmazione 2000-2006, si veda Oliva, Samek, Vecchi, 2006.

dei beneficiari e sui risultati ottenuti sia in relazione all'inserimento occupazionale, che alla qualità dei sistemi di intervento. Inoltre, poiché la valutazione *ex post* del FSE 1994-99 aveva messo in evidenza il ruolo delle interazioni tra gli attori e delle procedure da seguire nell'implementazione dei progetti nell'influenzare la *performance* degli stessi, con la nuova programmazione si è data molta più enfasi al monitoraggio procedurale, grazie alla rilevazione sistematica delle fasi in cui l'iter amministrativo di attuazione di un Programma si articola¹⁹³.

Nonostante i notevoli progressi compiuti, permangono alcune criticità nel sistema di monitoraggio e valutazione (peraltro implicitamente evidenziati dall'incompletezza dei dati discussi nei precedenti paragrafi), soprattutto con riferimento alla disponibilità di informazioni dettagliate sui beneficiari degli interventi ed alla valutazione degli impatti - lordi e netti - degli stessi. Sono particolarmente carenti i dati su spesa e beneficiari dei servizi per l'impiego che ne consentano l'aggregazione a livello nazionale, oltre che quelli sulla formazione non co-finanziata dal FSE e sugli interventi volti all'inserimento occupazionale dei disabili e dei segmenti più deboli della popolazione. La domanda di valutazione, soprattutto a livello locale, risulta inoltre ancora troppo legata alla conoscenza di come sono strutturati gli interventi (valutazione di supporto ai processi decisionali), con effetti sporadici sui contenuti strategici degli interventi e sulla revisione di medio-lungo periodo degli obiettivi e delle priorità d'intervento.

193 L'idea di base è che la valutazione di un programma non può essere basata solo su un puro modello *input-output*, trattando le modalità di gestione del programma stesso come una "scatola nera". In realtà, proprio nel caso dell'Italia è emerso come le relazioni esistenti tra gli attori responsabili dei progetti cofinanziati dal FSE e le procedure da seguire siano tra gli elementi determinanti i risultati (ed il successo) dei progetti stessi. In questa prospettiva, il monitoraggio procedurale consente di stabilire l'effettivo stato di avanzamento dei progetti e la loro tempistica attuativa, contribuendo ad evidenziare - ed eventualmente rimuovere - per tempo eventuali ostacoli alla loro realizzazione.

4.5 CONCLUSIONI

I risultati dell'analisi, nonostante le evidenti carenze informative, sembrano confermare le ipotesi di partenza, che individuano un effetto della SEO sulle politiche attive del lavoro in Italia soprattutto in termini di sostegno al rafforzamento del sistema di gestione delle politiche del lavoro e al processo di riforma avviato a metà degli anni Novanta. Tuttavia emerge anche che, nonostante i progressi compiuti, l'Italia rimane il paese europeo (Europa a 15) più lontano dagli obiettivi di Lisbona e con le maggiori difficoltà di adeguamento alle linee guida europee¹⁹⁴.

La SEO, soprattutto grazie al FSE, ha portato ad un miglioramento del sistema di gestione soprattutto nell'ambito dei servizi per l'impiego, della formazione professionale, del sistema di monitoraggio, miglioramenti che hanno però riguardato in maggior misura le regioni del Centro-Nord, allargando così il divario con il Mezzogiorno.

Se è vero che si è innescato un processo di maggiore articolazione delle politiche attive e di attenzione a gruppi di popolazione con particolari difficoltà di inserimento occupazionale, oltre che di rafforzamento del sistema di governo delle politiche a livello locale e nazionale, il sistema di intervento nel mercato del lavoro continua ad essere caratterizzato dalla mancanza di una strategia organica che incentivi la partecipazione e l'occupazione nell'economia regolare, soprattutto delle donne e degli over 50.

Il sostegno all'occupazione continua a basarsi soprattutto sulla tutela del posto di lavoro, piuttosto che sul sostegno alla ricerca e alla mobilità del lavoro, e il sistema previdenziale incentiva l'uscita precoce dall'occupazione. Le riforme del sistema degli incentivi e degli ammortizzatori sociali continuano ad essere rimandate da un anno all'altro, così come la verifica della riforma pensionistica.

Le politiche attive del lavoro sono ancora largamente basate sull'erogazione di incentivi automatici e facilitazioni normative, spesso non mirati ai gruppi di popolazione più a rischio di disoccupazione.

Il processo di decentramento delle politiche attive a livello regionale e sub-regionale, particolarmente lungo e complesso, ha aggravato i problemi gestionali e le differenze regionali, in assenza di una forte capacità di indirizzo nazionale, e il sistema dei servizi pubblici per l'impiego a dieci anni dalla riforma non è ancora del tutto operativo, soprattutto nel Mezzogiorno.

A questi aspetti si aggiungono le difficoltà di monitoraggio delle politiche del lavoro, per la carenza di adeguate basi informative, soprattutto sulle caratteristiche dei beneficiari e sugli esiti occupazionali delle misure realizzate. L'azione di razionalizzazione e raccolta dei dati amministrativi avviata con il monitoraggio dei NAP ha

¹⁹⁴ Si veda a questo proposito il più recente assessment del Centre for European Reform sulla posizione dei singoli paesi europei in relazione agli obiettivi di Lisbona (Centre for European Reform, The Lisbon Scorecard, 2005).

evidenziato le gravi lacune del sistema informativo, in particolare la mancanza di dati disaggregati secondo gli standard minimi richiesti dalla Commissione europea (genere, età, durata della ricerca di lavoro, area territoriale, settore) e la scarsa affidabilità e difficoltà di integrazione delle fonti informative di tipo amministrativo.

Le difficoltà italiane sono in larga misura dovute all'inefficienza della pubblica amministrazione e del sistema di governo del mercato del lavoro, ma evidenziano anche alcuni dei principali limiti della Strategia europea. Le priorità e l'approccio adottati a livello europeo non sembrano infatti del tutto adeguati per affrontare i gravi problemi di dualismo strutturale del mercato del lavoro italiano. L'enfasi posta sulle politiche attive del lavoro può essere adatta per affrontare i problemi di *mismatch* delle aree forti del Centro-Nord, ma appare inadeguata nelle condizioni di ritardo di sviluppo e di carenza di domanda aggregata del Mezzogiorno¹⁹⁵. In Italia, gli ampi divari territoriali, la scarsa partecipazione femminile e le difficoltà di inserimento occupazionale dei giovani in cerca di primo impiego richiedono l'adozione di politiche che non si basino solo sulla prevenzione della disoccupazione attraverso politiche attive del lavoro e servizi per l'impiego, ma che facilitino lo sviluppo agendo sul processo di accumulazione, sui meccanismi di determinazione del salario e del costo del lavoro, sul sistema di protezione dell'occupazione e sul quello di *welfare*, riducendo il peso dell'economia sommersa.

La Strategia europea è stata il risultato di un compromesso tra la necessità di coordinamento delle politiche del lavoro a livello europeo e la eterogeneità dei diversi sistemi nazionali di intervento nel mercato del lavoro. Il metodo di coordinamento aperto adottato rappresenta un significativo passo avanti rispetto ai fallimentari tentativi di armonizzazione del passato, ma presenta ancora dei limiti, evidenziati soprattutto dalle difficoltà di adeguamento di alcuni paesi.

Alla base dell'approccio adottato sta l'ipotesi che la disoccupazione europea sia soprattutto dovuta a problemi di *mismatch* ed al cattivo funzionamento delle politiche di sostegno del reddito durante la disoccupazione che disincentivano l'offerta di lavoro. In questa logica, la scelta di puntare sulle politiche attive come strumento di attivazione e qualificazione dell'offerta di lavoro è corretta. In realtà negli anni Novanta la persistenza della disoccupazione europea è stata anche dovuta all'adozione di politiche fiscali e monetarie restrittive finalizzate al raggiungimento degli obiettivi di Maastricht. Nei paesi dell'Europa meridionale sono inoltre presenti problemi strutturali legati al mancato sviluppo di ampie aree territoriali ed i problemi di funzionamento del mercato del lavoro sono aggravati dagli effetti distorsivi dei sistemi prevalenti di protezione sociale, di protezione

195 Il Rapporto di Monitoraggio del Ministero del lavoro (maggio 2001) evidenzia come le politiche attive si concentrano nel Centro-Nord, mentre nel Sud sono predominanti misure più vicine a quelle passive come i Lavori socialmente utili. Il Rapporto sottolinea anche come le difficoltà di raggiungimento degli obiettivi di occupazione di Lisbona siano dovute al basso tasso di occupazione delle regioni meridionali.

del lavoro e di contrattazione. Per accrescere l'occupazione sono quindi necessarie politiche che agiscono in modo coordinato sull'offerta e la domanda di lavoro, favorendo la crescita degli investimenti e della domanda aggregata e facilitando l'adozione di riforme strutturali nel sistema di regolazione del mercato del lavoro e delle prestazioni sociali che spostino il *trade-off* tra equità ed efficienza a livelli compatibili con le nuove condizioni socio-economiche createsi negli ultimi anni.

Come mostrano molte delle valutazioni condotte sia a livello macro che microeconomico (Martin, 2000; Schmidt et al., 1996; Kluve-Schmidt, 2002; Oecd, 2006), le politiche attive del lavoro possono avere un ruolo importante nel rendere più fluido il funzionamento del mercato del lavoro e nel facilitare l'inserimento lavorativo delle fasce più deboli dell'offerta di lavoro, ma, da sole, non aumentano il livello di occupazione e certamente non contribuiscono a migliorare le condizioni di mercati del lavoro caratterizzati da disoccupazione strutturale e scarsa crescita¹⁹⁶.

Più in generale le politiche attive appaiono efficaci nel migliorare le opportunità occupazionali delle persone in cerca di lavoro se:

- gli interventi sono *mirati a fasce specifiche di utenza*. Sono soprattutto le donne e gli adulti con un livello discreto di qualificazione che ottengono i migliori risultati;
- i *programmi sono di piccolo taglio*. I programmi di ampia scala rischiano di avere elevati effetti di dispersione e rendimenti decrescenti per l'esaurirsi della popolazione di riferimento ed il crescente rischio di spiazzare attività di mercato;
- operano in *mercati del lavoro flessibili*, con elevati turnover occupazionali;
- sono *strettamente legate al mercato*. Il legame con il mercato "regolare" ed il coinvolgimento delle imprese sembrano fattori importanti nel determinare il successo dei programmi di politica attiva del lavoro.

L'impatto delle politiche attive è comunque largamente dipendente dal modo in cui i sono gestite, in primo luogo dalla capacità di tenere conto delle diverse esigenze dell'offerta e della domanda di lavoro.

In uno scenario che vede come principali sfide l'invecchiamento della popolazione e la concorrenza internazionale, diventa prioritario affrontare la riforma del sistema pensionistico e aumentare la capacità di adattamento e di competizione del sistema produttivo, attraverso investimenti adeguati volti ad innalzare il capitale umano e la capacità innovativa. In questo quadro le politiche attive del lavoro non sono sufficienti e devono essere accompagnate da interventi di riforma strutturale del mercato del lavoro e del sistema produttivo.

Un'ultima annotazione riguarda la crescente complessità del sistema decisionale nel campo delle politiche del lavoro, legata al moltiplicarsi dei livelli decisiona-

¹⁹⁶ Anche nel caso svedese (Robinson, 1995), non sono state le politiche attive da sole a mantenere basso il tasso di disoccupazione negli anni 70 e 80, ma la loro combinazione con politiche macroeconomiche espansive ed un sistema di relazioni industriali coordinato centralmente.

li e degli attori che operano nel mercato del lavoro. Nella maggior parte dei paesi europei al livello di intervento nazionale ed europeo si è aggiunto quello locale (regionale/sub-regionale) per effetto della diffusione di processi di decentramento delle politiche pubbliche. Anche gli attori istituzionali sono aumentati: oltre agli attori pubblici, è cresciuto il ruolo delle parti sociali (sindacati e associazioni imprenditoriali) e di nuovi attori privati (agenzie di lavoro, enti di formazione, terzo settore).

Questa crescente complessità richiede di riflettere sui ruoli e gli ambiti di intervento dei diversi attori coinvolti nel processo decisionale e di attuazione delle politiche. Non è questa la sede per entrare nel merito di questo dibattito. È necessario però sottolineare come, con il procedere dell'integrazione europea e l'allargamento, sia prevedibile un ruolo crescente sia delle istituzioni europee che di quelle sub-nazionali nel campo delle politiche del lavoro e delle politiche sociali. Le istituzioni nazionali ed europee dovrebbero allora rafforzare il ruolo di monitoraggio e di diffusione delle informazioni sulla loro efficacia, oltre che di sostegno all'apprendimento istituzionale.

APPENDICE

Nota sulle fonti statistiche utilizzate nel testo

Nell'analisi condotta nel capitolo si è fatto più volte riferimento a fonti informative che presentano diversi sistemi di classificazione delle politiche del lavoro.

Le diverse ipotesi di classificazione esistenti sono in genere costruite sulla base delle finalità alle quali si vuole rispondere piuttosto che sulla base di criteri "oggettivi". Nelle classificazioni degli organismi internazionali, la prima preoccupazione è quella di costruire una classificazione che sia sufficientemente "pragmatica" da tenere conto della disponibilità dei dati nei diversi Paesi e da consentirne la comparabilità internazionale.

Di fatto la scelta adottata dall'OCSE è stata quella di utilizzare un criterio di classificazione sufficientemente ampio e ibrido basato tanto sugli strumenti delle politiche, quanto, dove possibile, sulla specificità della popolazione obiettivo. I dati disponibili fino al 2002 si riferiscono a sette categorie che si distinguono sostanzialmente tra misure passive, di redistribuzione del reddito a favore dei non occupati, e misure attive volte a sostenere la ricerca di lavoro dei non occupati e a migliorare il funzionamento del mercato del lavoro, (tavola 1). Con l'Employment Outlook del 2005 l'OCSE ha modificato la classificazione e pertanto dall'anno 2002 sono disponibili i dati per nove categorie che si avvicinano alla classificazione LMP di EUROSTAT, (tavola 2), fornendo in tal modo un maggior dettaglio nelle politiche attive alle quali sono dedicate sette categorie di strumenti. Il principale limite della classificazione OCSE è il numero limitato di indicatori (solo sulla spesa pubblica in percentuale del PIL e sui flussi in entrata dei partecipanti in percentuale delle forze di lavoro). D'altro canto proprio questa semplicità ha consentito di costruire una serie storica annuale a partire dal 1985 di dati abbastanza comparabili per molti Paesi OCSE.

Un modello alternativo è quello predisposto da EUROSTAT per la costruzione del *Labour Market Policy (LMP) Database* per il monitoraggio delle politiche del lavoro nei paesi dell'Unione europea. L'obiettivo del database è quello di fornire dati annuali affidabili e coerenti sul mercato del lavoro in Europa che permettano di monitorare l'impegno intrapreso dagli Stati membri nell'ambito della Strategia europea per l'occupazione e di misurare l'efficienza di spesa. Il modulo LMP raccoglie informazioni in merito ai partecipanti alle misure (di cui si vogliono misurare gli stock medi annui, i flussi annui in entrata ed i flussi annui in uscita), e alla spesa sostenuta dal settore pubblico (governo centrale, regionale, locale). Le fonti informative per questo database sono generalmente i dati amministrativi degli Stati membri. La classificazione delle politiche del lavoro proposta da EUROSTAT, ormai del tutto simile alla nuova classificazione OCSE, è presentata nella tavola 3. La classificazione per strumento di intervento è molto dettagliata, delineando 9 categorie di strumenti, ciascuna disaggregata in classi e sottoclassi.

La classificazione delle politiche nazionali adottata dal **Ministero del Lavoro** nei "Rapporti di Monitoraggio sulle politiche occupazionali e del lavoro" ed avviata

per il monitoraggio del Piano d'azione per l'occupazione, è anch'essa articolata per strumenti di intervento. Si tratta di una classificazione che può essere facilmente ricondotta alla classificazione EUROSTAT, sebbene si differenzi leggermente da quest'ultima allo scopo di tener conto delle peculiarità del mercato del lavoro italiano (tavola 4). Il Ministero del lavoro riporta tra le politiche attive anche un gruppo di misure, eterogenee tra loro, che, sebbene non rientrino a pieno titolo negli strumenti di politica del lavoro secondo la definizione EUROSTAT, riflettono comunque politiche di sostegno nel mercato del lavoro. Infine, i dati forniti dal Ministero consentono anche di valutare il contributo del FSE per ciascuna voce.

1. Servizi per l'impiego
2. Formazione per il mercato del lavoro Si distingue tra: a) formazione per gli adulti disoccupati o a rischio di disoccupazione o per persone svantaggiate b) formazione per adulti occupati
3. Misure indirizzate ai giovani Si distingue tra: a) misure per i giovani disoccupati o svantaggiati b) misure di sostegno all'apprendistato o a forme miste di formazione e lavoro e misure di sostegno alla formazione per i giovani
4. Sussidi all'occupazione Si distingue tra: a) sussidi all'occupazione regolare nel settore privato b) sostegno alla creazione di impresa da parte di disoccupati c) creazione diretta di lavoro (nel settore pubblico o nel non-profit)
5. Misure per disabili Si distingue tra: a) riabilitazione professionale b) misure che promuovono l'occupazione dei disabili o attraverso sussidi alle imprese per l'assunzione o forme di lavoro protetto
6. Sussidi alla disoccupazione
7. Pre pensionamento

Tavola 1
Vecchia classificazione delle politiche secondo criteri OCSE

Fonte: OECD, *Employment Outlook*, 1992

Tavola 2
Nuova
Classificazione
delle politiche
secondo criteri
OCSE

<p>1. Servizi pubblici per l'impiego e amministrazione Si distingue tra: 1.1 Collocamento e servizi collegati 1.2 Benefici dell'amministrazione</p>
<p>2. Formazione Si distingue tra: 2.1 Formazione istituzionale 2.2 Formazione sul lavoro 2.3 Formazione integrata 2.4 Programmi specifici di sostegno all'apprendistato</p>
<p>4. Sussidi all'occupazione* Si distingue tra: 4.1 Incentivi alle assunzioni 4.2 Incentivi al mantenimento dell'occupazione</p>
<p>5. Misure per i disabili Si distingue tra: 5.1 Occupazione regolare 5.2 Occupazione protetta 5.3 Altri programmi di riabilitazione e formazione</p>
<p>6. Creazione diretta di posti di lavoro</p>
<p>7. Incentivi alla creazione d'impresa</p>
<p>8. Mantenimento del reddito per persone non occupate e sottoccupate Si distingue tra: 8.1 Sussidi di disoccupazione (tra i quali i sussidi di tipo assicurativo) 8.2, 8.3 Sussidi di disoccupazione parziali e per chi è sottoccupato 8.4, 8.5 Compensi per licenziamenti collettivi dovuti a crisi o ristrutturazioni e per bancarotta</p>
<p>9. Pre pensionamento</p>

* La categoria 4 comprende le spese per interventi di Job rotation e job sharing a cui EUROSTAT dedica la categoria 3.

Fonte: OECD, *Employment Outlook*, 2005

Tavola 3
*Classificazione
 delle politiche del
 lavoro per
 categoria di
 azione secondo i
 criteri EUROSTAT -
 LMP database*

0. Servizi pubblici per l'impiego - Attività Generali
1. Orientamento e assistenza alla ricerca del lavoro
2. Formazione Si distingue tra: 2.1 Formazione istituzionale 2.2 Formazione sul lavoro 2.3 Formazione integrata 2.4 Programmi specifici di sostegno all'apprendistato
3. Job rotation and job sharing Si distingue tra: 3.1 Job rotation 3.2 Work sharing
4. Incentivi all'occupazione Si distingue tra: 4.1 Incentivi alle assunzioni 4.1.1 Incentivi per posti di lavoro permanenti 4.1.2 Incentivi per posti di lavoro temporanei 4.2 Incentivi al mantenimento dei posti di lavoro a rischio per ristrutturazioni o difficoltà economiche
5. Integrazione dei disabili Si distingue tra: 5.1 Occupazione regolare (incentivi per l'inserimento lavorativo nelle imprese, inclusi i sussidi all'adattamento del posto di lavoro) 5.2 Occupazione protetta 5.3 Altri programmi di riabilitazione e formazione
6. Creazione diretta di posti di lavoro Si distingue tra: 6.1 Creazione di posti di lavoro permanenti 6.2 Creazione di posti di lavoro temporanei
7. Incentivi alla creazione di impresa
8. Mantenimento del reddito per persone non occupate o sottoccupate Si distingue tra: 8.1 Sussidi di disoccupazione 8.1.1 Sussidi di tipo assicurativo 8.1.2 Sussidi di tipo assistenziale 8.2 Sussidi di disoccupazione parziali 8.3 Sussidi per chi è sottooccupato 8.4 Compensi per licenziamenti collettivi dovuti a crisi o ristrutturazioni 8.5 Compensi per bancarotta
9. Schemi di pensionamento anticipato Si distingue tra: 9.1 Prepensionamenti condizionati all'assunzione di persone dai disoccupati o altri gruppi target 9.1.1 prepensionamenti completi 9.1.2 prepensionamenti parziali 9.2 Prepensionamenti non condizionati 9.2.1 prepensionamenti completi 9.2.2 prepensionamenti parziali
10. Misure Miste

Fonti: EUROSTAT (2001), *European Social Statistics - Labour Market Policy Expenditure and participants - data 1998 per definire le politiche incluse dal nostro paese*. European Commission and Eurostat (2002), *Labour Market Policy - Database. Methodology*

Tavola 4
*Classificazione
delle politiche del
lavoro del
Ministero del
Lavoro e delle
Politiche Sociali*

0. Servizi pubblici dell'occupazione generali
1. Orientamento e assistenza individualizzata nella ricerca del lavoro
2. Formazione Professionale
4. Incentivi alle assunzioni
4. Incentivi alla stabilizzazione dei posti di lavoro
4. Incentivi al mantenimento dell'occupazione
Sgravi a carattere territoriale
5. Integrazione dei disabili
6. Creazione diretta di posti di lavoro
7. Incentivi all'autoimpiego
8. Trattamenti di disoccupazione
9. Pensionamenti anticipati
Riduzioni contributive in base alla natura della retribuzione
Sgravi a carattere settoriale
Incentivi alle piccole imprese finalizzati all'incremento occupazionale
Pari opportunità
Formazione continua
Attuazione dell'obbligo formativo (FSE e non)
Azioni nel settore dell'istruzione co-finanziate con il FSE
Azioni di sistema FSE nel campo della formazione e dell'istruzione
Dati di contesto

Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali

capitolo 5

LE POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO DELLE REGIONI ITALIANE*

5.1 INTRODUZIONE

A partire dal 2000 la SEO richiede il coinvolgimento degli attori regionali e locali nella convinzione che il loro contributo sia essenziale per il successo della Strategia sia per quanto riguarda l'attuazione di politiche nazionali sia per un migliore sfruttamento delle potenzialità occupazionali dei territori.

Il presente capitolo vuole dare conto del coinvolgimento regionale nell'attuazione della SEO, ovvero delle politiche a sostegno dell'occupazione, attivate a livello regionale. Gli anni della SEO sono stati, in Italia, particolarmente importanti dal punto di vista della costruzione di un diverso sistema delle competenze territoriali in materia di politiche attive del lavoro e tale fattore si intreccia con quello dell'orientamento delle politiche stesse e del loro livello di governo così come auspicati dalla Strategia. A ciò si collega anche il tema delle disparità regionali introdotto nelle linee guida della stessa SEO solo nel 2002.

Quanto il tema dell'attivazione promosso dalla SEO, sia penetrato nelle politiche nazionali, è stato già analizzato nel capitolo 4 del presente volume, insieme alla rilevanza dei programmi cofinanziati dal FSE per alcuni ambiti di *policy*. Nella prima parte di questo capitolo, invece, pur nei limiti informativi in cui è stato possibile sviluppare l'analisi, si vedrà come le limitate risorse ad esclusivo governo regionale siano concentrate su misure che presentano effetti immediati e tangibili sull'occupazione, in particolare nelle regioni meridionali dove la lotta alla disoccupazione costituisce ancora un problema politico pressante.

Il capitolo prende in esame le politiche attuate a livello regionale a partire dalle opportunità aperte dall'evoluzione del decentramento istituzionale e amministrativo ricostruendo il quadro quali-quantitativo delle politiche del lavoro e, come già nel cap. 4, considera alcuni elementi relativi al monitoraggio ed alla valutazione

* Di Alessandra De Lellis, Isfol - Struttura nazionale di valutazione; Daniela Luisi, Isfol - Struttura nazionale di valutazione; Guadalupe Riccio, Isfol - Area Ricerche sui sistemi del lavoro.

la cui rilevanza nell'ambito delle politiche del lavoro si può considerare il frutto, ancora molto acerbo, delle indicazioni comunitarie relative al Fondo sociale europeo e, in un secondo momento, alla Strategia europea per l'occupazione. In mancanza di dati riferiti all'intero decennio qui considerato, l'analisi presentata nella prima parte del capitolo considera la situazione recente descritta dai dati disponibili per l'anno 2004 e le esperienze regionali in tema di valutazione di efficacia della formazione del Fondo sociale europeo. Nella seconda parte del capitolo viene descritto il ruolo delle Regioni nei processi di *governance* della SEO, ruolo che si è esplicato principalmente con la partecipazione alla redazione del NAP nazionale a partire dal 2002 e attraverso la gestione del FSE, in quanto strumento finanziario diretto alla prevenzione e alla lotta alla disoccupazione. Chiudono il capitolo tre casi regionali (Emilia Romagna, Marche e Sardegna) in cui viene riportata la recente evoluzione normativa tentando di tracciare più nel dettaglio, il disegno di come la SEO, attraverso il proprio principale canale di finanziamento (FSE), abbia contribuito a indirizzare, promuovere e rafforzare le politiche attive regionali, nell'ottica di raggiungere gli obiettivi europei della piena occupazione, la qualità e la produttività, la coesione e l'integrazione sociale.

5.2 LA STRATEGIA EUROPEA DELL'OCCUPAZIONE A LIVELLO REGIONALE E LOCALE: L'APPROCCIO COMUNITARIO

Il lancio della SEO durante il vertice di Lussemburgo era stato accompagnato dalla mobilitazione di "Stati membri, regioni, parti sociali e istituzioni comunitarie" puntando, quindi, su sforzi a livello nazionale. Solo a partire dal 2000 viene sottolineata e precisata l'importanza di un approccio decentrato delle politiche come fattore di successo delle strategie comunitarie. Tale approccio pur potendosi considerare una immediata conseguenza del principio comunitario della sussidiarietà, viene integrato solo in una seconda fase della promozione della strategia attraverso la comunicazione della Commissione sull'azione locale che apre, peraltro, un dibattito dai contorni poco nitidi sul ruolo degli attori sub-nazionali. La comunicazione affermava che "constatare la gestione dei cambiamenti strutturali da parte delle politiche centrali costituiva un impegno troppo complesso e ha contribuito ad accelerare i procedimenti di decentralizzazione istituzionale e amministrativa già in corso in numerosi Stati membri". Questa "decentralizzazione" ha ravvicinato un numero di leve decisionali alle comunità locali rendendole più sensibili alle loro esigenze. Riguardo alle politiche del mercato del lavoro, i fattori che giocano a favore della decentralizzazione sono le differenze tra le caratteristiche socioeconomiche di singole aree e il desiderio di tenere maggiormente conto dei cambiamenti che le riguardano. Le caratteristiche socioeconomiche variano più all'interno di un determinato Stato che tra gli Stati membri. Politiche stabilite a livello centrale si sono dimostrate troppo inflessibili per tener conto di queste variazioni rendendo quindi indispensabili soluzioni che consentono situazioni idonee alle particolarità locali. La quasi totalità degli Stati membri sta decentralizzando la realizzazione di politiche decise e finanziate a livello nazionale. Anche se questo processo passa attraverso i servizi di collocamento pubblici locali, si nota una tendenza crescente a creare partenariati di lavoro con vari tipi di protagonisti locali, alcuni dei quali si basano sull'esperienza UE dei Patti territoriali sull'occupazione. Si tratta in particolare dei paesi scandinavi in cui commissioni del lavoro mettono insieme uffici pubblici di collocamento, partner sociali ed enti locali e svolgono un ruolo significativo nella programmazione e nella messa a disposizione di politiche attive in materia occupazionale" (COM 196/2000).

Un'efficace attuazione delle politiche per l'occupazione, recitano i documenti comunitari, richiede la mobilitazione degli attori locali, delle piccole e medie imprese e dei comuni, che possono arrecare un contributo significativo alla coesione regionale, all'innovazione e all'imprenditorialità ed introdurre nuove forme di creazione di posti di lavoro, così come la promozione dell'inclusione sociale, delle pari opportunità e della parità tra i sessi richiede il sostegno della società e la partecipazione democratica a livello locale (COM 629/2001). Negli orientamenti per il 2001 per l'attuazione della SEO è considerata necessaria la mobilitazione di "tutti i soggetti interessati a livello regionale e locale, incluse le parti

sociali, individuando il potenziale occupazionale a livello locale e potenziando le partnership in tal senso.

Gli Stati membri (...) terranno conto, ove opportuno, nelle loro politiche globali a favore dell'occupazione, della dimensione dello sviluppo regionale (...) **incoraggeranno gli enti regionali e locali ad elaborare strategie occupazionali** per sfruttare appieno le opportunità di creazione di posti di lavoro a livello locale e promuoveranno a tal fine *partnership* con tutti i soggetti interessati, inclusi i rappresentanti della società civile (...)" (European Commission, 2001).

L'azione locale viene sottolineata con rinnovata enfasi nella valutazione del 2002 quando si afferma che: "*since European policies tend to reach the local level not so much at the policy track but in the context of funding operations, respective incentive measures and, particularly the ESF, have played a major role (...) The EES, which is itself partnership based, tries to stimulate a partnership approach also at local level, visible for instance in the promotion of Local Action Plans for Employment (LAP), which proved that such an approach is feasible. Local authorities are expected to play a major role in this context, but there is still a significant lack of information not only with regard to techniques and instruments, but also with regard to their role as such (...) The role of the social partners in local strategies is less pronounced, and that of businesses and other groups in society even less*" (European Commission 2002).

Perché un agire locale? Nell'approccio comunitario i vantaggi di un'azione locale di sostegno all'occupazione sono essenzialmente ricondotti ad una migliore comprensione delle esigenze locali, ad un migliore sfruttamento delle potenzialità di occupazione in alcuni settori, all'organizzazione, sviluppo ed erogazione dell'istruzione e formazione e di servizi per l'inclusione sociale dei cittadini più vulnerabili. Per un verso quindi l'approccio aderisce alla teoria che sostiene il decentramento come un modello efficiente di allocazione delle risorse (e dei poteri)¹⁹⁷, dall'altro si riferisce alle prospettive di occupazione dei nuovi bacini dell'impiego le cui realizzazioni sono legate anche alla creazione ed all'efficace funzionamento delle reti locali.

L'interesse di questo capitolo focalizzato sulle politiche regionali conduce alla scelta di limitare l'analisi dell'approccio comunitario al primo aspetto, quello relativo al decentramento. Relativamente a quest'ultimo argomento la SEO sembra voler promuovere un rinnovamento degli assetti istituzionali degli stati membri in modo da introdurre, laddove non già presenti, strutture decentrate dotate di risorse finanziarie e capacità di governo delle politiche. Questi sono, però, i fattori che rendono particolarmente critica una piena attuazione della strategia, dal momento che i processi istituzionali che conducono a tali risultati sono lunghi e onerosi. Ad essi si aggiunge la complessità derivante dal necessario coordinamento richiesto per l'attuazione di una strategia dal governo multilivello.

197 Per un sintetico riferimento nell'ambito delle politiche del lavoro, si vedano Pirrone, Sestito, 2006.

In Italia il ruolo propulsivo della SEO relativamente alle politiche di attivazione e quello di queste ultime nei confronti del decentramento, si sono innestati su un processo di ancor maggior rilievo e relativo al ridisegno delle competenze. Così facendo la SEO ha indirettamente influito sul processo di decentramento italiano in materia di formazione e lavoro attraverso il FSE che, come si vedrà, ha fornito le risorse necessarie alla realizzazione delle politiche a livello regionale.

5.2 La Strategia europea dell'occupazione a livello regionale e locale: l'approccio comunitario

5.3 LE POLITICHE DEL LAVORO A LIVELLO REGIONALE IN ITALIA

5.3.1 Il decentramento

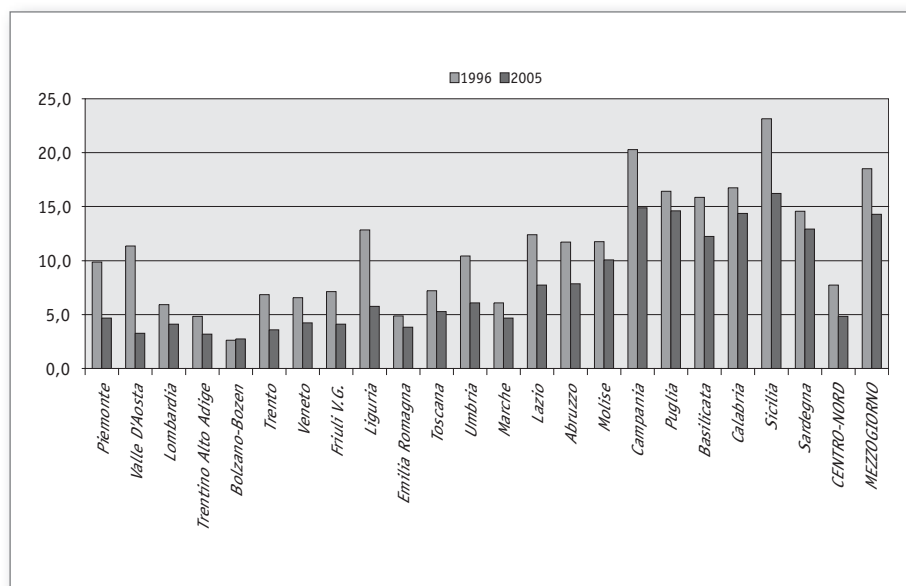
Nel decennio preso in considerazione l'Italia ha vissuto una fase di ridisegno delle competenze regionali (e provinciali) ponendo le basi per una fattibile attuazione della SEO a livello territoriale. Senza volerne analizzare gli aspetti giuridici e istituzionali, per i quali si rimanda a Pirrone, Sestito, 2006, è qui sufficiente considerare l'ampliamento delle competenze regionali dalla sola formazione (già precedentemente decentrata, L. 845/1978) ai servizi all'impiego (originate dalla L. 59/97 e conseguenti decreti attuativi) e la creazione di un sistema di competenze concorrenti a seguito della riforma del titolo V della Costituzione (e successiva sentenza della Corte costituzionale del 2003). Il risultato di tale processo è stato letto come "una compenetrazione di competenze che rende impossibile distinguere nettamente i rispettivi ambiti di stato e regioni" che rende perseguibili solamente soluzioni condivise da entrambi i livelli (Pirrone, Sestito, 2006, p. 241).

In Italia a partire dalla riforme Bassanini del 1997 si è dunque avviato un processo di decentramento delle politiche che ha riguardato anche quelle del mercato del lavoro, divenute ricco terreno di competenza concorrente e, conseguentemente, di accresciuta necessità di coordinamento. Tale necessità, tuttavia, si sta evidenziando solo di recente a causa della sopraggiunta nuova fase di programmazione comunitaria. Quest'ultima, infatti, ha evidenziato, in maniera più forte che in passato, la complessità di un governo delle politiche a livello territoriale che origina da livelli diversi e che nella sua gestione richiede la conoscenza di un quadro complessivo per evitare inefficienze e garantire il massimo delle sinergie. Politiche regionali e programmi comunitari che allargano la loro sfera di azione a politiche che vedono l'intervento dello Stato (es. i servizi pubblici all'impiego) pongono in primo piano la necessità delle Regioni e delle Province di avere un quadro complessivo delle politiche sul loro territorio, sia in termini di risorse finanziarie disponibili, sia di realizzazione e di effetti delle politiche. Sarebbe di per sé interessante comprendere il motivo per cui tale necessità non abbia finora condotto a realizzare azioni di monitoraggio a livello regionale. Fatta eccezione per alcune realtà (es. Emilia Romagna), infatti, i sistemi informativi regionali a sostegno delle politiche per l'occupazione non sembrano essere operativi. Probabilmente tra le cause vi è la scarsità di risorse che, a prescindere da quelle del FSE e da alcune eccezioni locali (es. Sicilia), ha caratterizzato l'attuazione delle politiche a livello regionale.

5.3.2 Disparità regionali e politiche del lavoro

Nel contesto comunitario le regioni italiane presentano uno dei più alti e persistenti indici di disparità territoriale: negli anni 1996-2005 il differenziale fra il tasso di disoccupazione del Centro-Nord e quello del Sud è diminuito di poco meno di un punto e mezzo percentuale (da 10,8 a 9,4).

Figura 14
 Il tasso di disoccupazione nelle regioni italiane



Fonte: elaborazione su dati Istat (banca dati indicatori di sviluppo regionale)

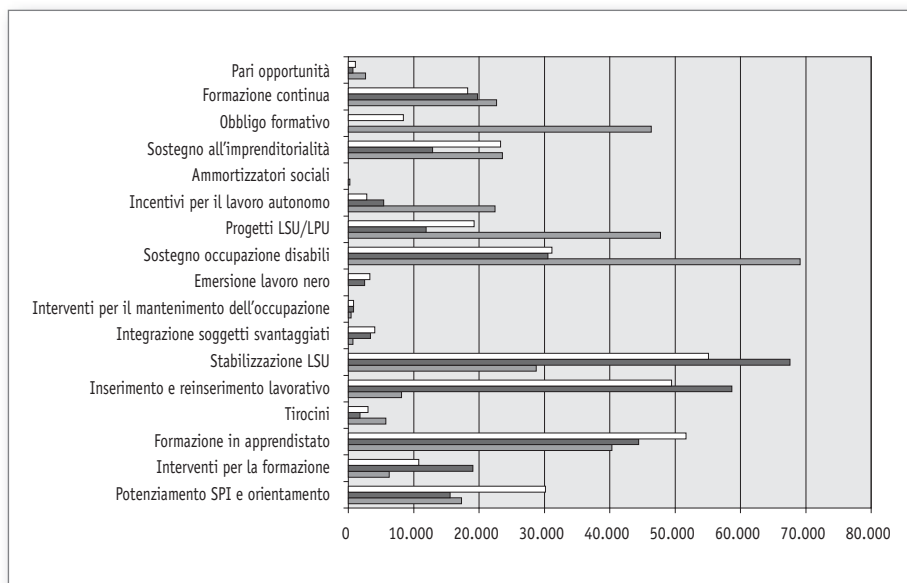
A fronte della persistenza dei divari territoriali le politiche dal lavoro in Italia hanno, in questo decennio di Strategia europea per l'occupazione, subito vicende che non sembrano andare nella direzione di risoluzione di tali divari¹⁹⁸. Ciò sembra verificarsi anche a livello delle politiche regionali.

Le Regioni e le Province autonome italiane attuano politiche afferenti a dispositivi nazionali decentrati, politiche disegnate a livello regionale e programmi comunitari rispettivamente legati a tre canali finanziari: fondi nazionali, fondi regionali e/o provinciali e Fondo sociale europeo (comprensivo del cofinanziamento costituito da risorse nazionali, risorse regionali e/o provinciali e, in alcuni casi, risorse private). Nell'analisi che segue si ricostruisce la dimensione quantitativa e qualitativa delle politiche distinguendo le fonti di finanziamento: tale scelta consente di ricostruire il ruolo giocato da ciascuno di essi fornendo, al contempo, un quadro della complessità del governo delle politiche del lavoro. L'analisi permette inoltre di verificare, almeno parzialmente, quanto l'auspicata differenziazione territoriale delle politiche sia stata sostenuta dal governo decentrato delle risorse. Complessivamente a partire dal 2002, anno dal quale sono disponibili i dati di spesa sulle politiche attuate a livello regionale finanziate con fondi nazionali e regionali/provinciali, si notano aumenti della spesa riservata alla creazione di

¹⁹⁸ Evidentemente con ciò non si afferma che i divari territoriali possano essere risolti attraverso le politiche del lavoro, ma certamente queste costituiscono un complemento essenziale nel sostenere le persone svantaggiate nell'inserimento lavorativo. Per un'analisi riguardante il diverso *policy effort* registrato nelle politiche nazionali a svantaggio del Mezzogiorno si veda ad esempio ISFOL 2002.

posti di lavoro attraverso i progetti di LSU/LPU, quasi quintuplicata dal 2003 al 2004, gli incentivi al lavoro autonomo, la cui spesa è pressoché decuplicata in due anni, e il sostegno all'occupazione dei disabili, più che raddoppiata tra il 2003 e il 2004. Nel triennio considerato, inoltre, si nota la diminuzione delle spese per il potenziamento dei servizi pubblici all'impiego e l'attività di orientamento rivolta agli individui in cerca di lavoro, quella del 2004 quasi dimezzata rispetto a quella del 2002, per la formazione in apprendistato, per la stabilizzazione dei lavoratori impegnati in LSU e, in misura maggiore, per l'inserimento e il reinserimento lavorativo (costituita soprattutto dalla spesa per gli sgravi contributivi). Tali misure avevano costituito nel 2002 e 2003 la maggiori voci di spesa registrate.

Figura 15
Spese regionali per politiche del lavoro 2002-2004 (fondi nazionali e regionali, migliaia di euro)



Fonte: elaborazione su dati Ministero del lavoro

Un primo rapido sguardo alla dimensione delle spese per interventi a favore dell'occupazione (escluso il FSE) attuati nelle Regioni e Province pone in modo evidente un problema di dimensione degli interventi "coerente" con i rispettivi mercati del lavoro: nel 2004 il volume di spesa in Emilia Romagna è stato pressoché simile a quello in Sicilia a fronte di un tasso di disoccupazione pari a circa un quinto di quello siciliano.

Tabella 22
La spesa pro-capite per le politiche del lavoro* (2004)

	Totale politiche LMP*	Spesa Lmp pro-capite potenziali lavoratori	Totale politiche del lavoro	Spesa totale pro-capite utenti potenziali
Valle d'Aosta	1.323	354	1.323	22
Piemonte	4.364	25	4.364	2
Lombardia	44.925	151	47.281	11
Liguria	2.850	44	3.546	5
Trentino Alto Adige	2.746	159	6.218	14
Veneto	17.648	125	20.772	10
Friuli Venezia Giulia	2.235	49	2.235	4
Emilia Romagna	30.908	282	38.625	20
Toscana	14.363	100	24.755	15
Umbria	4.975	123	8.062	22
Marche	8.399	151	15.205	22
Lazio	24.163	67	24.191	10
Abruzzo	1.532	21	17.647	32
Molise	3.360	106	4.309	31
Campania	65.373	84	65.373	27
Puglia	2.420	6	2.420	1
Basilicata	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Calabria	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Sicilia	41.690	58	41.690	20
Sardegna	37.505	170	77.892	101

* Utenti potenziali = occupati + persone in cerca + persone in cerca non attivamente + disponibili a lavorare (ad essi riferite tutte le politiche); lavoratori potenziali (ad essi riferite le politiche LMP) = utenti potenziali - occupati

Fonte: elaborazioni Isfol su dati Mlps e Istat

In effetti la spesa pro capite per politiche a favore dell'occupazione, sia intesa in senso stretto a favore dell'inserimento occupazionale secondo target definiti secondo la metodologia *Labour Market Policy* dell'EUROSTAT¹⁹⁹, sia in senso più largo e comprendendo azioni per le pari opportunità e formazione continua,

199 Si veda EUROSTAT, Labour Market Policy database Methodology. Revision of June 2006: "secondo cui si considerano interventi di politica occupazionale tutti gli interventi pubblici nel mercato del lavoro che agiscono in modo selettivo per favorire gruppi con difficoltà occupazionali (disoccupati, occupati a rischio di perdita involontaria del proprio lavoro, persone inattive che intendono entrare nel mercato del lavoro e che sono in qualche modo svantaggiate)".

presenta valori minimi in Puglia e Piemonte dove la spesa pro capite per un lavoratore potenziale non supera i 25 euro ed arriva al livello massimo di 354 euro, in Valle d'Aosta.

A fronte dell'ampiezza delle disparità regionali in tema di occupazione e attivazione della popolazione, gli interventi non sembrano andare nella riduzione di queste, ma piuttosto la dimensione delle risorse utilizzate tende a "riprodurle", al di là di ogni qualsiasi ragionamento sull'efficacia di tali interventi²⁰⁰.

Avendo ben presente la compresenza delle diverse fonti di finanziamento a livello regionale, sembra lecito chiedersi quale sia l'origine di tale disparità nella spesa. Se essa risieda nell'impiego di fondi nazionali o piuttosto nelle diverse dotazioni di risorse regionali, ovvero se sia una diversa capacità regionale di utilizzo dei fondi nazionali ovvero la differente disponibilità di fondi regionali il motivo di tale diversa possibilità di intervento sul mercato del lavoro.

La carenza di dati non permette di verificare con rigore l'origine del differente *policy effort* verificato, se non in sporadici esempi. Uno di questi è il finanziamento della formazione continua di cui sono disponibili anche i dati relativi alle erogazioni effettuate alle Regioni da parte del Ministero del lavoro. I dati disponibili dimostrano la rilevante differenza di volume fra le risorse date alle Regioni e quelle spese (o quantomeno di cui si conosce la spesa): nel periodo 2002-2004 le Regioni hanno speso circa 49 milioni di euro provenienti dallo Stato a fronte dei 371,7 erogati alle Regioni²⁰¹.

La situazione registrata nel 2004 relativamente alle spese si rivela con notevoli differenze fra le Regioni e Province autonome, tanto nel Centro-Nord che nel Mezzogiorno. In alcune Regioni e Province autonome non si sono registrate spese relative a politiche finanziate dallo Stato e i fondi regionali e/o provinciali appaiono l'unico sostegno alle politiche a favore dell'occupazione (insieme al Fondo sociale europeo, non compreso nei dati presentati in tabella 23). Ciò vale per Valle d'Aosta, Piemonte, Provincia di Trento, Friuli Venezia Giulia²⁰².

200 Del resto l'assegnazione stessa di risorse per i programmi di Fondo sociale europeo, nel passato (cfr. Boccia et alii, 2003) come nell'attuale programmazione (cfr. London School of Economics et alii, 2003) segue criteri che "premiavano" i territori che presentano minori problematiche rispetto ai temi dell'occupazione.

201 Analoghe verifiche condotte dal Ministero del lavoro danno simili risultati relativamente all'inserimento dei disabili e ai servizi pubblici per l'impiego.

202 Per omogeneità statistica i dati della Regione Friuli Venezia Giulia per il 2004 non sono stati sostituiti con quelli dichiarati dalla stessa regione per l'aggiornamento 2005 del quadro statistico delle politiche del lavoro.

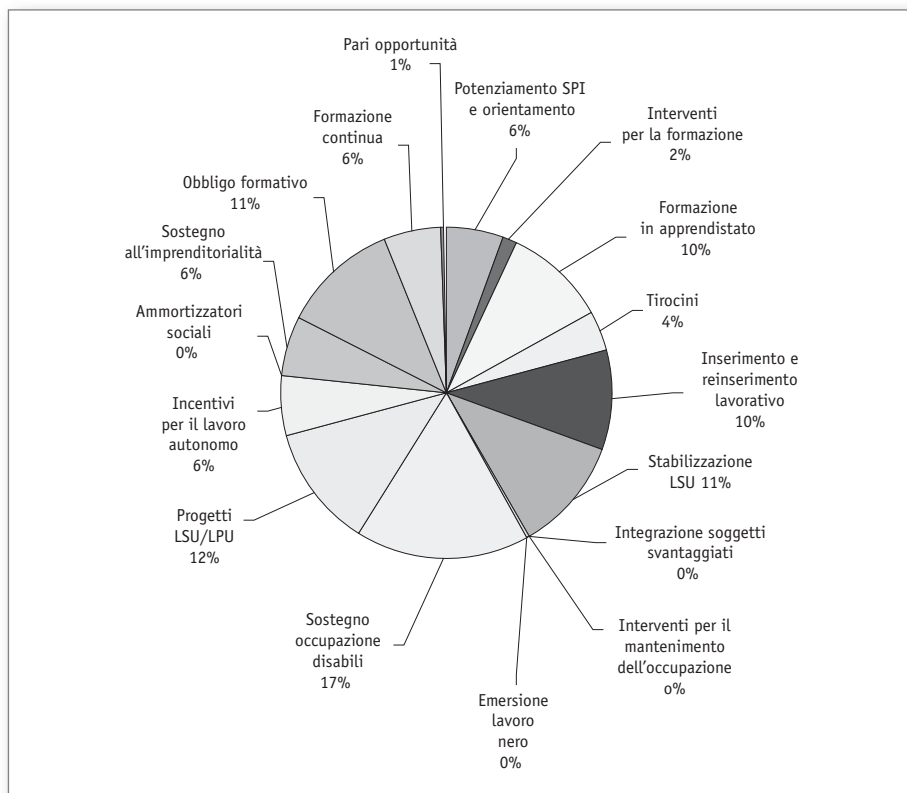
Tabella 23
Interventi regionali di politiche del lavoro* (spese in migliaia di euro), anno 2004

	Fondi nazionali	Fondi regionali/provinciali	Totale	Fondi nazionali (%)	Fondi regionali/provinciali (%)
Valle d'Aosta	0	1.323	1.323	0,0	100,0
Piemonte	0	4.364	4.364	0,0	100,0
Lombardia	11.411	35.870	47.281	24,1	75,9
Liguria	1.551	1.995	3.546	43,7	56,3
Prov. Bolzano	74	6.143	6.218	1,2	98,8
Prov. Trento	0	2.544	2.544	0,0	100,0
Veneto	16.546	4.227	20.772	79,7	20,3
Friuli Venezia Giulia	0	2.235	2.235	0,0	100,0
Emilia Romagna	31.679	6.946	38.625	82,0	18,0
Toscana	17.764	6.991	24.755	71,8	28,2
Umbria	5.016	3.046	8.062	62,2	37,8
Marche	11.439	3.766	15.205	75,2	24,8
Lazio	4.306	19.885	24.191	17,8	82,2
Abruzzo	63	17.584	17.647	0,4	99,6
Molise	3.842	467	4.309	89,2	10,8
Campania	46.391	18.982	65.373	71,0	29,0
Puglia	1.014	1.406	2.420	41,9	58,1
Basilicata	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Calabria	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Sicilia	10.610	31.080	41.690	25,4	74,6
Sardegna	10.821	67.071	77.892	13,9	86,1
Centro-nord	99.787	99.335	199.122	50,1	49,9
Mezzogiorno	72.740	136.590	209.330	34,7	65,3
Totale	172.527	235.925	408.452	42,2	57,8

* Finanziamenti nazionali e finanziamenti regionali/provinciali

Fonte: Ministero del lavoro. Aggiornamento del quadro statistico delle politiche del lavoro 2005

Figura 16
Le politiche regionali dell'occupazione (spese 2004)



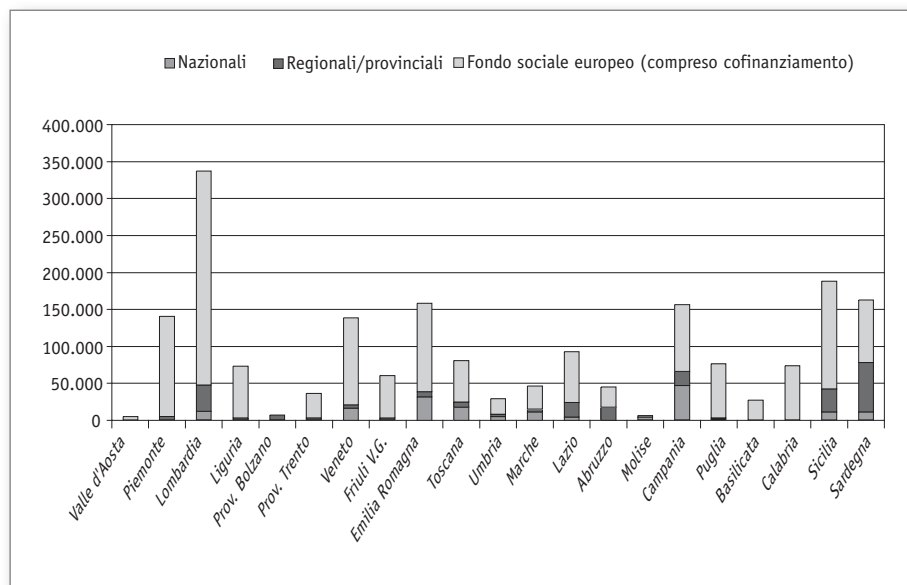
Fonte: elaborazione su dati Ministero del lavoro

La spesa per le politiche realizzate a livello regionale, fatta eccezione per alcune misure la cui dimensione è nulla o del tutto marginale (inferiore all'1%), ovvero l'integrazione dei soggetti svantaggiati, la lotta al sommerso, gli ammortizzatori sociali e le azioni per le pari opportunità, risulta destinata ad attività di tipo formativo (33% comprensivi di formazione continua, formazione per l'apprendistato, obbligo formativo, tirocini e più generici interventi per la formazione) e creazione di lavoro (progetti LSU e LPU e stabilizzazione per una quota pari al 23%), sostegno all'occupazione dei disabili (17%), azioni e/o incentivi per la creazione di imprese ed il lavoro autonomo (12%), azioni per l'inserimento o il reinserimento lavorativo (per il 10% destinato in maggioranza a sgravi contributivi) ed, infine, i servizi pubblici all'impiego (6%).

Le politiche realizzate a livello regionale presentano, tuttavia, differente origine del finanziamento: mentre la formazione in apprendistato e i progetti LSU/LPU sono finanziati quasi completamente attraverso fondi nazionali, la stabilizzazione degli LSU, l'obbligo formativo ecc. vedono l'importante ruolo delle risorse regionali. Emergono quindi aree politiche di specializzazione delle politiche finanziate con fondi regionali ed aree a cui concorrono i diversi finanziamenti, come ad esempio i servizi pubblici all'impiego.

La mappa regionale delle misure di politiche attive del lavoro è, tuttavia, determinata non tanto dalle risorse nazionali e regionali quanto dalle risorse dei programmi cofinanziati dal Fondo sociale europeo. Quest'ultimo costituisce, infatti, la fonte finanziaria più rilevante delle misure di politiche attive del lavoro.

Figura 17
Le fonti di finanziamento delle politiche nelle regioni



Fonte: elaborazione Isfol su dati MEF-Igrue e Ministero del lavoro

Pur considerando che il FSE comprende interventi nel settore dell'istruzione per la prevenzione della dispersione scolastica e incentivi alle imprese per l'innovazione tecnologica e organizzativa, questi tuttavia hanno un peso marginale che non inficia la rilevanza che i programmi comunitari assumono nel contesto dei quadri regionali di politiche attive del lavoro. La dimensione di tali programmi è tale, infatti, da configurare l'insieme delle misure attuate a livello regionale. Fatta eccezione per la Campania e la Sardegna, dove la spesa di FSE non supera il 50% di quella totale, nel resto delle regioni essa costituisce la fonte di finanziamento preponderante.

Esaminando nel particolare le politiche sostenute dai vari canali di finanziamento, inoltre, pur potendo svolgere l'analisi nelle sole regioni dell'Ob.3 per via della non completa affidabilità dei dati delle regioni dell'Ob.1, si nota che le politiche regionali finanziate con fondi propri trovano la loro collocazione principale nell'ambito della creazione di lavoro autonomo e imprenditorialità. In tale ambito la spesa non cofinanziata raggiunge quasi il 50% e la quota delle risorse proprie regionali è quella significativa (tabella 24). Tale spazio per le politiche regionali definisce, di fatto, un ruolo delle Regioni nelle politiche che più direttamente conducono alla creazione di lavoro non sussidiato. Ovvero un ruolo che più risponde alle esigenze di coniugare il lavoro allo sviluppo dei territori.

Tabella 24
*La spesa delle
 principali
 politiche per
 fonti di
 finanziamento
 nelle regioni
 Ob. 3* (2004)*

	Fse	Finanzia- mento nazionale	Fondi regionali (escluso Fse)	Totale	% Fse
Potenziamento Spi e orientamento	139.406.521	12.505.263	20.210.441	159.616.962	87,3
11. Imprenditorialità	-	-	11.507.873	11.507.873	-
17. imprese	-	6.244.293	23.607.673	23.607.673	-
Formazione professionale	416.913.266	36.634.553	42.166.056	459.079.322	90,8
Lavoro autonomo e imprenditorialità	36.740.348	6.244.293	35.115.545	71.855.893	51,1
di cui:					
<i>incentivi all'autoimpiego</i>	29.001.734	-	11.507.873	40.509.607	71,6
<i>imprenditorialità</i>	7.738.614	6.244.293	23.607.673	31.346.286	24,7
Formazione continua	148.565.341	14.936.619	19.719.935	168.285.276	88,3

* Abruzzo compreso

Fonte: elaborazione Isfol su dati MEF-Igrue e Ministero del lavoro

5.4 IL MONITORAGGIO E LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE REGIONALI: ALCUNI ESEMPI

5.4.1 Il monitoraggio delle politiche regionali del lavoro

Lo sviluppo del decentramento, ancorché incompleto e privo di significative risorse finanziarie, non è stato accompagnato dallo sviluppo del monitoraggio delle politiche regionali: la debolezza e l'occasionalità di meccanismi normativi a tale proposito non hanno sostenuto i tentativi fatti dal Ministero del lavoro relativamente al monitoraggio. I risultati di tali sforzi pur presenti nei rapporti di monitoraggio non solo non sono sfociati in un forte segnale di consolidamento del processo, ma inoltre, hanno sofferto ancora della difficoltà di ricostruire un quadro unitario del *policy effort* sui territori dovuto alla difficoltà di eliminare doppi conteggi e differenze definitorie. L'esperienza dei fondi strutturali in Italia ha insegnato che lo sviluppo di una funzione del monitoraggio e del suo utilizzo sono processi lunghi soprattutto laddove tale funzione sembra più urgente; per la sua natura di meccanismo di verifica di un processo il cui svolgimento non è in linea con quanto previsto, fenomeno evidentemente più probabile nei contesti territoriali più deboli, è paradossalmente più necessario nei contesti in cui appare più impegnativo (se non impossibile) effettuarlo.

Nelle regioni italiane sono stati effettuati alcune importanti esperienze di monitoraggio delle politiche del lavoro sia da parte di singole Regioni (es. Emilia Romagna, Umbria e Campania) sia attraverso il gruppo di lavoro coordinato dal Ministero del lavoro per il rapporto di monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro nato a seguito dell'esigenza posta dal monitoraggio del Piano nazionale di azione per l'occupazione. La documentazione relativa ai processi in essere, nonché alla metodologia seguita ed alle informazioni disponibili è tuttavia piuttosto scarsa²⁰³ e i risultati non hanno costituito una base per una diffusione della pratica presso altre Regioni e Province autonome.

Accanto a tale carenza di informazioni sulle politiche regionali vi è quella non meno grave riguardante le ricadute territoriali delle politiche nazionali. Con la sola eccezione delle politiche le cui fonti di informazioni sui beneficiari sono costituiti dagli archivi INPS (es. apprendistato) la regionalizzazione della spesa è tuttora molto carente. La carenza di informazioni sulle politiche realizzate a livello regionale delle politiche realizzate, indipendentemente dai canali finanziari e dai soggetti responsabili, si riflette in una carenza di informazioni sugli effetti di tali politiche con la conseguente mancanza di scelte allocative basate sull'efficacia degli strumenti (in particolare in relazione ai differenti targets).

²⁰³ Per quanto riguarda la regione Emilia Romagna sono noti i risultati di un progetto per lo sviluppo del monitoraggio delle politiche del lavoro sulla base della metodologia *Labour market policies* elaborata da EUROSTAT.

5.4.2 Le indagini regionali sugli esiti occupazionali dei corsi di formazione del FSE

Finora l'unica esperienza di coordinamento di indagini a fini valutativi svolte presso le Regioni è quella costituita dal progetto Placement sugli esiti occupazionali dei corsi di formazione cofinanziati dal FSE, i cui risultati sono esaminati nel cap. 4. In questo paragrafo, nello spirito di fare un bilancio della funzione di valutazione presso le Regioni si ripercorre la storia del progetto per trarne lezioni e considerazioni.

L'evoluzione temporale delle indagini *placement*²⁰⁴, nate a cavallo delle due programmazioni dei fondi strutturali, è strettamente legata alle specificità insite nella costruzione e nella condivisione di una prassi metodologica che coinvolge più attori istituzionali: gli utilizzatori dello strumento ed i titolari dei programmi regionali entro i quali gli interventi formativi sono stati realizzati. L'indagine *placement* ha infatti assunto un'importanza crescente in ragione della valutazione dell'efficacia delle misure e tipologie di azioni mutate nelle distinte programmazioni. In quest'ottica, le indagini *placement* e l'attività di valutazione promossa dalla Struttura di valutazione si sono evolute nel corso degli anni parallelamente ai cambiamenti apportati dalle diverse fasi della programmazione, di quella comunitaria (e, con essa, degli obiettivi posti alla base delle politiche da attuare nei singoli stati membri), ma anche delle stesse politiche nazionali e regionali in tema di occupazione.

La prima ricognizione dei dati utili alle indagini è stata realizzata tra il 1997 ed il 1998 ed ha coinvolto nove Autorità di gestione (8 amministrazioni regionali del Centro-Nord: Piemonte, Liguria, Toscana, Emilia Romagna, Marche, Lazio, Umbria e la provincia autonoma di Trento, ed 1 del Sud: Sardegna), che hanno effettuato le rilevazioni di *placement* sugli individui che nell'anno 1996 avevano beneficiato di interventi di formazione professionale rivolti alle persone in cerca di prima o di nuova occupazione e cofinanziati dal FSE attraverso l'asse 1 (disoccupati lunga durata), 2 (giovani in cerca di prima occupazione) e 4 (pari opportunità). La sfida è stata (ed è tutt'ora) quella di sperimentare e realizzare approcci condivisi, rivolti alla costruzione e all'utilizzo di un sistema di rilevazione omogeneo su tutto il territorio nazionale in grado di monitorare gli esiti occupazionali dei beneficiari delle attività formative. È facile immaginare come in questa prima esperienza le criticità da affrontare fossero distribuite lungo tutto il piano dell'indagine, dalla definizione di obiettivi comuni alla metodologia, dagli strumenti allo stato degli archivi. Questo ha determinato delle condizioni di rilevazione estremamente eterogenee dovute, tra

204 Il coordinamento delle indagini regionali di *placement* svolto dalla Struttura nazionale di valutazione dell'ISFOL a partire dal 1997 e nato all'interno delle programmazioni FSE 1994-1999, ha come obiettivo prioritario quello di valutare gli esiti occupazionali degli interventi co-finanziati dal Fondo sociale europeo rivolti alle persone in cerca di prima e di nuova occupazione. Il progetto, avviato su mandato del Comitato di Sorveglianza Obiettivo 3 e del sotto Gruppo tecnico "risorse umane" dell'Obiettivo 1 del FSE, ha avuto con fase preliminare la costituzione di un gruppo di lavoro formato dalla Struttura di valutazione e dalle amministrazioni regionali titolari dei programmi del FSE.

l'altro, non tanto all'incompletezza del processo di condivisione e maturazione delle rilevazioni, quanto al fatto che le indagini *placement* si sono confrontate con la pre-esistenza, presso molte amministrazioni regionali (e, in particolare, quelle oggetto della prima rilevazione) di una propria storia individuale e una tradizione nel campo della rilevazione degli effetti occupazionali dei beneficiari della formazione professionale finanziata dalla regione stessa.

Successivamente a questa prima indagine sperimentale ne è seguita un'altra, realizzata a cavallo tra il 1998 ed il 2000 da nove Autorità di gestione (Lombardia, Liguria, Friuli Venezia Giulia, Toscana, Emilia Romagna, Marche, Lazio e le province autonome di Trento e Bolzano) le quali hanno realizzato indagini di *placement* sugli individui formati nell'anno 1997. Anche in questo caso, come nel precedente, le rilevazioni sono state relativamente eterogenee sia nei tempi che nelle modalità: anche se ispirati a modelli di ricerca simili, ogni indagine regionale ha assunto caratteristiche proprie, sia per lo strumento utilizzato che per la base dati resa disponibile. In questa seconda rilevazione, come nella precedente, molte informazioni non sono state utilizzate a causa delle molteplici difformità relative al dato rilevato rispetto agli obiettivi dell'indagine, oltre che all'impossibilità di utilizzare integralmente il set completo di indicatori reso disponibile dalle rilevazioni regionali.

Le ultime indagini *placement* condotte nelle regioni obiettivo 3 riguardano l'annualità di attuazione 2001 (6 ADG su 14 Ob.3) e 2002 (utilizzati i dati di 12 ADG su 14 pervenute), mentre sono in corso presso le regioni le rilevazioni per i formati nell'anno 2003 (previste 14 indagini su 14 ADG) e si è da poco conclusa la prima indagine *placement* nelle regioni obiettivo 1, realizzata con un piano unico di ricerca che ha coinvolto 6 ADG su 7 (Basilicata, Campania, Molise, Puglia, Sicilia e Sardegna). L'esperienza maturata con le indagini nelle regioni obiettivo 3, realizzate in modo coordinato ma indipendente, ha infatti suggerito l'attuazione di un'unica indagine per il complesso delle regioni obiettivo 1, coordinata dalla Struttura di valutazione nell'ambito del PON "Assistenza Tecnica", con la collaborazione di tutte le ADG coinvolte e dei rispettivi valutatori indipendenti.

Le indagini *placement*, pensate e realizzate con il coinvolgimento delle regioni, mostrano come l'approccio partecipato, oltre a favorire il processo di apprendimento tra i soggetti coinvolti nell'attuazione dei programmi (e indirizzare le scelte future), possa incidere negativamente sull'operatività e sulle potenzialità delle azioni messe in campo da chi promuovere le indagini e sul loro utilizzo da parte dei beneficiari. Nel caso delle indagini *placement*, condivisione e partecipazione dei soggetti non hanno rappresentato dei limiti per la costruzione dell'indagine perché fattore imprescindibile e costitutivo della realizzazione stessa dell'attività. I limiti che hanno accompagnato la crescita delle indagini *placement* - difficoltà che hanno rappresentato, tuttavia, la sfida necessaria per l'avvio e la prosecuzione delle rilevazioni - sono invece ascrivibili non tanto al processo partecipativo in sé, quanto alla condivisione della metodologia d'indagine e all'utilizzo, da parte delle singole regioni, dei risultati da essa derivati.

Le analisi del target e dell'impatto della formazione professionale sui destinatari, inoltre, scontano nel nostro paese un vuoto informativo (legato molto spesso allo stato degli archivi) ed una sorta di "arretratezza culturale" rispetto agli intendimenti della Commissione europea. Nonostante la prima rilevazione svolta dal gruppo *placement* abbia cercato di colmare questi vuoti, le condizioni delle rilevazioni si sono rivelate molto eterogenee, sia nei tempi che nelle modalità di utilizzo. Il carattere innovativo delle indagini, inoltre, si è inserito all'interno di una lunga e sfaccettata tradizione di ricerca presente nelle regioni del Centro-Nord, dove la necessità di rispondere a specifiche esigenze conoscitive dettate dai singoli contesti economici ha portato ad una pluralità di modelli, di pratiche e di strumenti.

Il progetto *placement* ha avuto carattere sperimentale e innovativo sia per le tematiche affrontate (analisi degli impatti diretti sui destinatari delle azioni cofinanziate) che per le modalità operative adottate. Queste hanno permesso di legare gli obiettivi quantitativi a quelli finalizzati allo sviluppo di una cultura valutativa nelle amministrazioni regionali, alla crescita del dialogo tra linguaggio tecnico e politico ed alla capitalizzazione delle esperienze maturate. Monitoraggio e valutazione, non a caso, sono attività riconosciute dalla comunità europea come elemento imprescindibile di apprendimento sugli esiti e di miglioramento delle politiche. Dalle esperienze realizzate, invece, emergono difficoltà e limiti relativi non tanto agli strumenti quanto alle modalità di implementazione, e quindi di apprendimento, dagli stessi.

5.5 IL RUOLO DELLE REGIONI NEI PROCESSI DI *GOVERNANCE* DELLA SEO A LIVELLO NAZIONALE

5.5.1 La redazione del NAP e il ruolo del FSE come strumento attuativo della SEO

L'avvio della Programmazione FSE 2000/2006²⁰⁵ ha coinciso con il processo di decentramento, alle Regioni e alle Province Autonome, degli strumenti di pianificazione e di governo delle politiche del lavoro e con la fase di programmazione e negoziato tra lo Stato Italiano e la Commissione europea.

Con la nuova fase, le Regioni hanno visto riconosciuta la possibilità di sperimentare, all'interno di una cornice di pianificazione di strumenti e di risorse finanziarie, le soluzioni di innovazione e di cambiamento che le recenti leggi di riforma istituzionale attribuivano alla loro competenza (riforma del Titolo V della Costituzione e Legge Bassanini).

Mentre questo nuovo scenario andava delineandosi, anche nel nostro Paese è emerso il ruolo determinante del FSE nelle trasformazioni degli approcci e dei processi di *policy making*.

Pur nel rispetto delle differenziazioni territoriali, la nuova Programmazione FSE viene ad assumere, all'interno dei diversi Programmi Operativi regionali, un impianto unitario che ha permesso la declinazione della Strategia europea per l'occupazione e dei NAP, in una logica di utilizzo integrato delle risorse.

Le Regioni hanno partecipato fin dal 2002 alla redazione comune di sezioni dei NAP e alla condivisione degli obiettivi generali che esso vuole perseguire (pur nel rispetto delle reciproche competenze); questa collaborazione ha favorito l'instaurarsi da subito di un dialogo positivo tra Stato e Regioni, nella fase contestuale di riordino delle competenze in materia di mercato del lavoro, a seguito della modifica del Titolo V della Costituzione.

E analogamente costruttivo si è rivelato il confronto tra Province e Autonomie Locali, cui spettano compiti importanti in materia di lavoro e formazione professionale e che a loro volta si riconoscono nelle finalità contenute nella Strategia europea per l'occupazione.

Supportata dalla programmazione del QCS 2000/2006, la SEO ha permesso alle Regioni, attraverso i loro Programmi operativi regionali, di sperimentare le soluzioni innovative consentite dai nuovi strumenti per l'attuazione delle politiche per il lavoro, con un approccio caratterizzato da forte flessibilità e integrazione, anche con il sistema dell'istruzione e della formazione professionale.

Il FSE ha costituito per le Regioni il principale canale finanziario e di pianificazione di strumenti d'intervento nelle politiche dell'occupazione: dalle politiche for-

²⁰⁵ La nuova Programmazione FSE 2000/2006 è stata formalizzata nell'agosto 2000 con l'approvazione del QCS Ob.3 ed Ob.1 e dei POR Regionali e, quindi, nell'estate 2001, con l'approvazione dei Complementi di programmazione delle Misure cofinanziate con il Fondo sociale europeo.

mative ed educative alle politiche di rafforzamento e sviluppo dei sistemi e delle strutture di istruzione, di formazione e del lavoro; ha concorso, inoltre, a comporre quella serie di approcci, regole e modalità di *policy making* definite in partenariato e che hanno dato vita alla cosiddetta *governance*.

Il FSE, come è noto, è lo strumento finanziario attraverso il quale l'Unione europea si impegna a prevenire e a combattere la disoccupazione, nonché a sviluppare le risorse umane e l'integrazione sociale nel mercato del lavoro al fine di promuovere un livello elevato di occupazione, la parità tra uomini e donne, uno sviluppo duraturo e la coesione economica e sociale; ed è in tal senso che il FSE ha contribuito al finanziamento delle politiche previste nel quadro della Strategia europea per l'occupazione che, a sua volta, rappresenta il quadro di riferimento più importante in materia di politiche per l'occupazione.

Merita sottolineare come, nella fase di rivisitazione del disegno istituzionale in senso regionalista e di "competenza concorrente" nella attività legislativa di Stato e Regioni, il Programma operativo nazionale "Assistenza Tecnica" Obiettivo 1 ed il PON Obiettivo 3 FSE si siano caratterizzati, a loro volta, come strumenti di complementarità con le misure poste in essere dalle Regioni, basati su metodologie di condivisione istituzionale dei mezzi e degli strumenti destinati a qualificare e rafforzare le politiche ed i sistemi delle politiche attive del lavoro e della formazione.

Il FSE ha assunto, spesso, un ruolo anticipatore rispetto alle politiche nazionali e regionali rivolte all'occupazione e alle risorse umane partecipando, così, al perseguimento degli Obiettivi della SEO ed ha favorito l'attuazione di disposizioni legislative quali la normativa sulla Formazione dei lavoratori (FSE 1994-1999) e di quella relativa ai Servizi per l'impiego (2000-2006).

A partire dal 1999 si è assistito, a livello nazionale, ad un affinamento della preparazione dei NAP finalizzato a creare un legame stretto, esplicito e determinabile tra le politiche del FSE e quelle del NAP stesso. Questa maggiore attenzione a livello programmatico si è evidenziata in tappe successive: dai maggiori richiami e citazioni al FSE nell'ambito del NAP, alla progressiva copertura di linee guida interessate dal Fondo sociale europeo al singolo NAP.

Le Regioni e le Province autonome si sono viste coinvolte, nell'ultimo decennio, in una combinazione di molteplici innovazioni come il processo di decentramento amministrativo avviato dalla cd. Legge Bassanini e la successiva riforma del Titolo V, parte seconda della Costituzione, che ha individuato le materie di competenza dello Stato e delle Regioni, superando e razionalizzando il precedente processo di decentramento di funzioni amministrative e di delega legislativa riferite alla formazione professionale e alle politiche del lavoro.

Questo nuovo scenario ha reso consapevoli le amministrazioni locali (Regioni, Province, Comuni) di aver acquisito un ruolo determinante nelle strategie istituzionali in materia di occupazione in senso lato e la presenza ai negoziati per la stesura del Piano di Azione Nazionale (NAP 2002, definito ultimo della prima generazione di NAP, iniziata nel 1998) ha rappresentato la prima vera occasione

di coinvolgimento delle regioni in quelle politiche di programmazione e di rafforzamento di pratiche di concertazione tra le istituzioni a diversi livelli territoriali di governo, tanto sostenute e propuginate da Bruxelles, nell'ambito del principio di sussidiarietà e del partenariato.

In quell'occasione le Regioni e le Province autonome²⁰⁶, hanno presentato un documento frutto di intese intercorse tra il Coordinamento degli Assessori regionali alla formazione professionale ed al lavoro ed il Ministero del Lavoro. Il testo era stato redatto sulla base di indicazioni ed orientamenti provenienti dal Coordinamento interregionale e dall'Associazione Tecnostruttura delle Regioni per il FSE che si erano avvalsi, anche, di un gruppo ristretto di dirigenti, funzionari ed esperti messi a disposizione dalle Regioni che, a loro volta, avevano fornito tutta la Documentazione di base per l'analisi.

Dall'ampio lavoro di ricognizione sono emerse le strategie e le iniziative regionali in materia di lavoro e formazione, in ordine sia agli interventi realizzati sia agli orientamenti di priorità per il 2002, facendo della stesura del NAP 2002 la prima occasione di ricognizione delle politiche regionali.

Si convenne di adottare un sistema che consentisse di incrociare la lettura della base informativa di dati e di documenti delle Regioni e delle Province autonome con gli obiettivi e le linee guida del NAP 2002 per giungere, così, ad individuare e descrivere gli orientamenti regionali più specifici da inserire nel Piano nazionale per l'occupazione, distribuiti, ancora in quella annualità, secondo i quattro pilastri indicati dalla Strategia europea per l'occupazione: Occupabilità - Imprenditorialità - Adattabilità - Pari opportunità.

In un contesto così delineato appare evidente il ruolo del Fondo sociale europeo che si dimostra, da subito, strumento di attuazione della SEO, in quanto canale finanziario dei POR regionali nell'ambito della programmazione dei QCS 2000-2006 Ob.3 e Ob.1 e dell'Iniziativa comunitaria EQUAL. I due programmi cofinanziati dal FSE costituiscono, infatti, uno degli strumenti principali che le Regioni utilizzano per attuare le loro politiche locali per l'occupazione, attraverso il governo delle diverse leve del sistema integrato: formazione professionale, istruzione-orientamento, politiche dell'impiego, programmazione territoriale dello sviluppo.

Con la nuova fase di programmazione 2000-2006, entrata a regime nel 2001, allorché si è conclusa la stesura definitiva dei Complementi di programmazione, la centralità del ruolo delle regioni è emersa in tutta la sua portata.

La programmazione regionale, gli interventi pluriennali indicati nei Por, le iniziative locali per l'occupazione, l'utilizzazione mirata delle risorse regionali e nazionali, gli accordi, i patti, le buone prassi rappresentano l'impegno concreto delle Regioni per utilizzare tutti gli strumenti e le opportunità a loro disposizione per migliorare il quadro, ancora in corso, in materia di politiche per l'occupazione.

²⁰⁶ Tecnostruttura: QT Dossier/Documenti "Politiche regionali per l'occupazione - NAP 2002". Il contributo delle regioni.

L'analisi degli atti regionali evidenzia come, in ogni realtà territoriale, si intensifichino gli sforzi per prevenire e migliorare situazioni che potrebbero rivelarsi critiche. In questo contesto il FSE è considerato non soltanto un mezzo finanziario attuativo ma, anche e soprattutto, uno strumento anticipatore e trainante delle politiche nazionali e regionali rivolte all'occupazione e alle risorse umane; partecipando, così, al perseguimento degli obiettivi della SEO.

Il FSE, nel favorire l'attuazione di disposizioni legislative, quale la normativa sulla Formazione dei lavoratori (FSE 1994-1999) e di quella relativa ai Servizi per l'impiego (FSE 2000-2006), ha rappresentato un importante strumento per il rafforzamento della occupazione e della competitività.

È interessante notare come si sia assistito, a partire dal 1999, ad un impegno nella preparazione dei Piani Nazionali per l'occupazione finalizzato a creare un legame diretto e compatibile tra le politiche del FSE e quelle del NAP stesso e di lì a poco tra le politiche del FSE e quelle indicate nei Piani annuali delle Regioni.

5.5.2 Le regioni e la revisione di medio-termine della SEO

Il 22 luglio 2003²⁰⁷ il Consiglio UE ha pubblicato, sia la Decisione relativa agli orientamenti generali e specifici per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione, sia le Raccomandazioni relative all'attuazione di quelle stesse politiche da parte degli Stati Membri.

Nella Raccomandazione il Consiglio segnalava che il nostro Paese, nonostante i miglioramenti degli ultimi anni, manifestava ancora un divario tra i tassi occupazionali nazionali e la media comunitaria, in particolare per le donne e i lavoratori anziani; che un ampio divario permaneva anche tra regioni, tra un Nord che registrava alti tassi di partecipazione e un'occupazione quasi piena ed un Sud caratterizzato da bassa partecipazione e alta disoccupazione. Constatava, inoltre, che se le riforme del passato avevano contribuito ad aumentare l'occupazione ed a ridurre il numero dei senza lavoro in entrambe le parti del Paese, il differenziale relativo era rimasto praticamente intatto.

Proseguiva affermando che l'efficacia dell'attuazione di una adeguata combinazione di politiche per ridurre sostanzialmente il lavoro nero era risultata contrastata e al di sotto delle aspettative e che, nonostante l'introduzione a partire dal 1998 dei contratti flessibili "il mercato del lavoro continuava ad essere caratterizzato da una diseguale protezione del posto del lavoro".

La Raccomandazione del Consiglio sottolineava, infatti, come il sistema di prestazioni di disoccupazione e di assistenza sociale fosse tuttora molto limitato: all'inizio del 2003 il Governo Italiano aveva adottato iniziative in direzione della flessibilità del mercato del lavoro e della sicurezza introducendo, fra l'altro, contratti di tipo nuovo e liberalizzando i servizi dell'occupazione, ma comunque

²⁰⁷ Decisione del Consiglio del 22 luglio 2003 - Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea 5.8.2003 - 197/13; Raccomandazione del Consiglio del 22 luglio 2003 - Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea 5.8.2003 -197/22.

erano rimasti indietro progetti di ampio respiro come la riforma del collocamento pubblico e la strategia per l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita.

A seguito di questa precisa disamina, il Consiglio invitava l'Italia ad adottare ulteriori provvedimenti per affrontare gli squilibri regionali per quanto riguarda occupazione/ disoccupazione e creazione di posti di lavoro, facendo un uso efficace di tutti i mezzi a disposizione, compresa l'assistenza da parte dei fondi strutturali comunitari.

Raccomandava, ancora, di rafforzare ulteriormente la combinazione di politiche per ridurre sostanzialmente il lavoro nero, in particolare invitando le parti sociali ad aumentare il loro grado di impegno e potenziando gli incentivi per trasformare il lavoro nero in lavoro regolare.

Ed è appunto in un contesto così delineato che trova piena affermazione la stretta e positiva collaborazione tra il Governo, le Regioni e le Province autonome, già emersa nel corso degli anni precedenti e resasi ancora più evidente in occasione della stesura del NAP 2004. Le linee guida declinate nella decisione del Consiglio della UE e le modalità di attuazione indicate trovano una risposta puntuale delle Regioni che, proprio in quel periodo, avevano annunciato che avrebbero rivisitato i propri POR alla luce di una revisione leggera, improntata alla semplificazione e all'aggiornamento di un registro di interventi per adeguarli ai nuovi obiettivi SEO e al NAP 2003-2004²⁰⁸.

Gli elementi di revisione hanno riguardato:

- la formulazione di Piani d'intervento per l'occupazione, la formazione professionale ed il lavoro (*policy making*);
- il contrasto del lavoro irregolare e sommerso;
- il rafforzamento dell'apprendistato;
- contrasto all'impoverimento della professionalità;
- sviluppo della cooperazione sociale e del non-profit;
- interventi formativi rivolti alle persone per la creazione d'impresa;
- percorsi di inserimento lavorativo:
- attenzione alla componente femminile, ai giovani e alle fasce deboli;
- interventi innovativi finalizzati allo sviluppo dell'imprenditorialità e dell'adeguamento e adattabilità delle imprese e risorse umane all'evoluzione del mondo del lavoro
- sviluppo di nuova imprenditoria;
- realizzazione di tirocini formativi;
- formazione continua;
- combattere eventuali rischi di precarizzazione;
- certificazione delle competenze in un sistema nazionale condiviso;
- realizzazione del libretto formativo;

208 Piano nazionale d'azione per l'occupazione (NAP) 2003 e 2004; Complemento di Programmazione del PON Azioni di Sistema 2004.

- lotta alla dispersione scolastica e formativa;
- raccordo tra mondo del lavoro università e ricerca scientifica;
- disporre di capitale umano qualificato per garantire un invecchiamento attivo;
- valorizzazione e sostegno della rete familiare;
- conciliazione tra vita familiare e vita sociale;
- interventi finalizzati a utenze svantaggiate o a rischio di esclusione;
- riduzione del divario sui tassi di occupazione e disoccupazione riscontrabile tra i soggetti svantaggiati;
- problematiche del lavoro nero;
- promozione dello sviluppo locale.

I Comitati di Sorveglianza²⁰⁹, nel corso dei quali è stato possibile focalizzare i principali elementi di novità di ciascun contesto, sono stati in numerosi casi sede di approfondito confronto su queste analisi, la cui completezza e condivisione si è rivelata condizione importante per valutare l'adeguatezza degli strumenti, immaginati in fase di revisione, ai mutamenti avvenuti nei territori.

Al centro della revisione di metà percorso si collocano gli interventi di riprogrammazione in senso stretto, ovvero le scelte di variazione e consolidamento di alcune priorità strategiche con conseguente diversa allocazione delle risorse negli Assi dei POR con intento di rafforzamento finanziario.

Le scelte di riprogrammazione finanziaria, di cui ciascun Programma operativo regionale si è fatto promotore, sono state dettate dalla valutazione dei risultati ottenuti nel primo triennio di programmazione ed hanno trovato, nella formulazione del NAP 2004, la loro puntuale concretizzazione.

La cooperazione delle Regioni nella predisposizione del NAP 2004 è una evidente manifestazione di una gestione condivisa negli obiettivi delle riforme strutturali necessarie per accrescere l'occupazione e migliorare la qualità del lavoro che rientra nella cd. *governance*.

²⁰⁹ La revisione di metà percorso del POR. Documento presentato dal Coordinamento delle Regioni in occasione del Comitato di Sorveglianza del febbraio 2004.

5.6 TRE CASI DI STUDIO

Nella fase finale di attuazione della programmazione 2000-2006 dei fondi strutturali, tutti coloro che si sono trovati coinvolti in questo processo si interrogano sull'entità del contributo che ogni Programma operativo regionale, attraverso i finanziamenti erogati dal Fondo sociale europeo ed anche di natura strettamente regionale, ha dato, e si prevede che continuerà a dare, al perseguimento degli obiettivi di piena occupazione, al miglioramento della qualità e della produttività del lavoro e al rafforzamento della coesione e inclusione sociale, definiti con gli obiettivi e gli orientamenti approvati con Decisione del Consiglio europeo del 22 luglio 2003 e, con quale metodologia e strumenti misurarlo.

In tal senso, attraverso l'analisi delle disposizioni normative regionali più recenti e la lettura dei documenti ufficiali di tre governi regionali, Emilia Romagna, Marche e Sardegna, si vuole verificare quanto la Strategia europea per l'occupazione, attraverso il proprio principale canale di finanziamento (FSE), abbia contribuito a indirizzare, promuovere e rafforzare le politiche attive regionali, nell'ottica di raggiungere gli obiettivi europei della piena occupazione, la qualità e la produttività, la coesione e l'integrazione sociale.

5.6.1 Emilia Romagna

Un'analisi della normativa, che l'Emilia Romagna ha prodotto in questi ultimi anni in materia di politiche attive per il lavoro, rivela quali siano gli ambiti d'intervento che sono stati privilegiati per affermare precisi nessi tra le priorità regionali e quelle fissate dalla riprogrammazione del FSE.

I due provvedimenti, che sembrano fotografare in modo puntuale le scelte strategiche della Regione, sono principalmente la Legge regionale n. 12 del 30 giugno 2003, *"Norme per l'uguaglianza delle opportunità di accesso al sapere, per ognuno e per tutto l'arco della vita, attraverso il rafforzamento dell'istruzione e della formazione professionale, anche in integrazione tra loro"* e la Legge regionale 1 agosto 2005, n. 17 *"Norme per la promozione dell'occupazione della qualità, sicurezza e regolarità del lavoro"*, finalizzata, quest'ultima, alla promozione dell'occupazione, alla valorizzazione delle competenze delle persone nel mercato del lavoro, all'attuazione del principio delle pari opportunità, allo sviluppo economico e sociale del territorio.

La Legge regionale n. 12, di cui si riporta qui di seguito una breve disamina, persegue l'obiettivo principale di garantire l'eguaglianza delle opportunità di accesso al sapere per ognuno e per tutto l'arco della vita come elemento di sviluppo personale e sociale e per stare al passo con lo sviluppo della società della conoscenza. La legge definisce, in maniera più puntuale, il nuovo sistema delle competenze regionali in materia di istruzione, formazione e lavoro che si basa su di un modello di *governance* regionale e locale fondato sui principi di unitarietà, pluralismo e specificità delle sue componenti; sulla valorizzazione dell'autonomia dei soggetti; sul rafforzamento delle relazioni fra loro e con i territori di appartenenza.

In attesa dell'entrata in vigore dei decreti attuativi della Legge n. 53 del 2003, concernenti la *“Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale”* e per far fronte al vuoto legislativo prodotto dalla abrogazione della Legge n. 9 del 1999 sull'obbligo scolastico, è stato siglato il 19 giugno 2003, in occasione della Conferenza Unificata Stato-Regioni-Autonomie locali, un Accordo quadro che prevede di realizzare, in via sperimentale, percorsi triennali integrati di istruzione e formazione.

Con l'emanazione di questa legge, la Regione ha condiviso l'esigenza di attivare un percorso articolato di partenariato istituzionale, a livello nazionale, in raccordo con il livello regionale per la definizione degli standard formativi minimi, a partire da quelli relativi alle competenze di base, al fine di consentire il riconoscimento, a livello nazionale, dei crediti, delle certificazioni e dei titoli, compresi i crediti acquisiti in apprendistato, anche ai fini dei passaggi dai percorsi formativi ai percorsi scolastici e viceversa, nonché per la definizione delle procedure relative alla determinazione e all'integrazione delle risorse, al monitoraggio e alla valutazione.

La legge definisce (art. 28) la formazione professionale come *il servizio pubblico che predispone e attua sul territorio regionale un'offerta diversificata di opportunità formative professionalizzanti, al fine di rendere effettivo il diritto al lavoro e lo sviluppo professionale.*

Tale servizio è ispirato a tre criteri:

- dell'*occupabilità*, intesa come concreta possibilità di inserimento lavorativo in esito alla formazione;
- dell'*adattabilità*, intesa come capacità delle imprese e dei lavoratori di adeguarsi a nuovi processi produttivi o a nuove attività lavorative;
- dell'*imprenditorialità*, intesa come capacità di attivazione e gestione autonoma di iniziative imprenditoriali.

La Regione e le Province, in collaborazione con le parti sociali, sostengono la formazione quale elemento determinante dello sviluppo socio-economico e dell'innovazione nel territorio.

In queste poche righe, riportate, vi è la constatazione di come con questa legge la Regione abbia inteso fare propria l'esigenza di contestualizzare gli obiettivi e gli orientamenti della SEO ai bisogni e alle esigenze del tessuto socio-economico regionale.

La Regione individua, inoltre, nell'integrazione tra le istituzioni, le politiche e i soggetti formativi, la linea strategica per il perseguimento del successo formativo e delle pari opportunità di istruzione e formazione di tutti i cittadini e definisce gli elementi fondamentali del sistema formativo. Individua, a tal fine, nella *Conferenza regionale per il sistema formativo* la sede di confronto e di raccordo sulle politiche e sulla programmazione inerenti il sistema formativo e sul *Comitato di Coordinamento istituzionale* la sede di partenariato e di collaborazione istituzio-

nale fra Regione, Province e Comuni, in riferimento alla formazione integrata e in materia di lavoro.

Il sistema delle competenze regionali in materia di istruzione, formazione e lavoro si basa su un livello di *governance regionale e locale* fondato sui principi di unitarietà, pluralismo e specificità delle sue componenti; persegue una politica di offerta formativa di qualità, concorrendo alla definizione di standard essenziali nazionali per la formazione professionale, anche integrata; il riconoscimento, la circolazione dei titoli e delle qualifiche professionali a livello nazionale ed europeo, attraverso l'individuazione di equivalenze tra i diversi percorsi formativi.

Il sistema regionale delle qualifiche, approvato dalla Regione e validato dalle Parti sociali, prevede la definizione di un repertorio di figure professionali che caratterizzano il sistema economico produttivo regionale e corrispondono alle esigenze del mondo del lavoro.

Coerentemente con il sistema delle qualifiche la legge in esame prevede il Sistema regionale delle certificazioni, basato sulle qualifiche e sulle unità di competenza che le descrivono. È previsto il rilascio di un libretto formativo personale per gli studenti che, all'atto della prima iscrizione ad attività di istruzione o formazione professionale successivi all'obbligo scolastico, ne chiedano il rilascio²¹⁰.

In un ottica di approccio preventivo può inserirsi il sostegno e lo sviluppo dell'innovazione che la seconda sezione della legge prevede allorché fa riferimento alla qualificazione delle risorse umane: sono previste e sostenute attività di qualificazione del personale in servizio nelle istituzioni scolastiche, attraverso funzioni di tutoraggio, accompagnamento e mediazione culturale svolte da figure professionali specializzate alle quali, a loro volta, viene garantita una formazione.

La qualificazione delle risorse umane avviene, anche, mediante concessione di borse di studio per la ricerca applicata al fine di incentivare la diffusione delle innovazioni tecnologiche per il rafforzamento della competitività del sistema economico regionale e per la promozione di nuove imprese, con particolare riferimento a quelle di piccola e media dimensione. Le metodologie didattiche nel sistema formativo, in particolare quelle in integrazione fra istruzione e formazione professionale, sono realizzate attraverso apprendimento teorico, pratico, in simulazione, in tirocinio e in alternanza, in ambiente lavorativo, anche attraverso il metodo della formazione a distanza.

L'alternanza scuola lavoro, pur non costituendo rapporto di lavoro, è comunque considerata un efficace strumento di orientamento, preparazione professionale e

210 Al fine di mettere in chiaro le modalità per ottenere la certificazione dei percorsi e garantire così agli studenti coinvolti nella nuova offerta formativa integrata l'acquisizione di un titolo valido a livello nazionale, la regione sta fornendo le indicazioni da seguire per il rilascio del modello A "Attestato di qualifica professionale" e del modello B relativo alla "Certificazione delle competenze" comunque acquisite, in fase anche intermedia del percorso integrato, validi a livello nazionale. Nel corso del 2005 al fine di qualificare il sistema dell'offerta formativa la regione ha definito un impianto di standard formativi in coerenza con il nuovo "Sistema regionale delle Qualifiche" e stessa cosa dicasi per il "Sistema di formalizzazione e certificazione delle competenze".

inserimento nel mondo del lavoro e viene riconosciuta come metodologia didattica da utilizzare per lo svolgimento del percorso scolastico curriculare, con la finalità di aumentare la possibilità di scelta degli studenti, la conoscenza del mondo del lavoro, l'acquisizione della "qualità", utili per il lavoro.

Specifici requisiti vengono previsti per le imprese e gli enti pubblici e privati che attuano percorsi formativi. La Regione e gli enti locali sostengono, altresì, interventi e servizi di orientamento per educare alla scelta dei percorsi formativi, anche sulla base delle proprie attitudini.

L'istruzione e la formazione professionale per le persone in stato di disagio e in situazione di handicap avviene mediante il finanziamento di progetti che prevedono: a) una continuità scolastica ed educativa fra scuola e struttura sanitaria; b) in ambienti ove soggiornano adulti e/o minori sottoposti a misure restrittive; c) adolescenti con disagi sociali, psichici o fisici; d) assegni formativi, per favorire l'accesso individuale ad attività di formazione iniziale per adulti, superiore, continua e permanente.

Particolare attenzione la Regione pone alla continuità dei percorsi educativi e di istruzione partendo dalla scuola dell'infanzia, per i cui aspetti educativi aveva già promulgato nel 2000 la Legge regionale n. 1, recante "*Norme in materia di servizi educativi per la prima infanzia*", recentemente modificata con la LR 14 aprile 2004, n. 8.

La qualificazione dell'offerta formativa si basa sulle ricerche, sulle esperienze e più in generale sul patrimonio culturale espresso dal territorio, in ambito educativo.

Al fine di sostenere l'innalzamento generalizzato dei livelli d'istruzione, di favorire il successo formativo e di contrastare l'abbandono scolastico vengono finanziati progetti volti ad incoraggiare e a favorire il proseguimento degli studi nell'istruzione, l'integrazione tra le politiche scolastiche e quelle sociali, sanitarie, culturali e giovanili del territorio, la continuità didattica e il perseguimento dell'integrazione fra istruzione e formazione professionale, sempre nella valorizzazione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche.

Con questa legge la Regione persegue l'integrazione fra le politiche educative, scolastiche e formative e le politiche sociali e sanitarie al fine di sostenere le persone e le famiglie nei loro compiti educativi e di cura, prevenire il disagio giovanile, favorire i percorsi di accompagnamento dei ragazzi in difficoltà e l'inserimento delle persone disabili e in condizione di disagio sociale, nonché degli immigrati stranieri.

Sono previsti interventi a sostegno del successo formativo per contrastare l'abbandono scolastico con azioni di valorizzazione e supporto delle autonomie delle istituzioni scolastiche, progetti autonomi delle istituzioni scolastiche volti a incoraggiare e favorire il proseguimento agli studi e per la continuità didattica, l'arricchimento dell'offerta formativa, sempre in un contesto di integrazione tra politiche scolastiche, sanitarie, sociali, culturali e giovanili del territorio.

Per quanto concerne le attività, sono previste: a) una formazione iniziale rivolta a giovani ed adulti; b) una formazione superiore volta ad arricchire competenze di

natura professionalizzante; c) una formazione permanente rivolta alle persone, indipendentemente dalla loro condizione lavorativa, per accrescere le possibilità occupazionali.

La Regione e le Province sostengono la formazione degli apprendisti per contribuire alla crescita delle persone e all'arricchimento delle competenze all'interno delle imprese²¹¹. Viene considerata determinante la formazione nella Pubblica Amministrazione per renderla adeguata alle esigenze economiche e sociali del territorio e per migliorare la qualità dei servizi. Nell'ambito dell'educazione degli adulti viene promosso l'apprendimento delle persone per tutta la vita, quale strumento fondamentale per favorirne l'adattabilità alle trasformazioni dei saperi nella società della conoscenza, nonché per evitare l'obsolescenza delle competenze ed i rischi di emarginazione sociale.

Nel corso del 2004, la Regione ha riscontrato la necessità di rivedere gli indirizzi e gli orientamenti fino ad allora adottati e, per far fronte ad una serie di esigenze che si erano nel frattempo evidenziate, ha ritenuto opportuno intervenire con nuove deliberazioni e con l'approvazione di Linee guida per la progettazione dei percorsi integrati²¹² che rafforzano il principio della integrazione fra istruzione e formazione professionale, in quanto condizione principale per superare la frammentazione delle competenze istituzionali e dei ruoli sociali. Delibere successive hanno delineato e introdotto nuovi aspetti sui percorsi integrati e sistemi per uniformare la progettazione esecutiva dei percorsi integrati, attraverso la elaborazione di indicazioni che agevolino le istituzioni scolastiche e gli organismi di formazione professionale nella fase di co-progettazione didattica.

Con la Legge regionale 1 agosto 2005, n. 17 dal titolo "*Norme per la promozione dell'occupazione, della qualità, sicurezza e regolarità del lavoro*", l'Emilia Romagna ha inteso ridefinire: a) i principi e le finalità delle politiche regionali in materia di tutela, sicurezza e qualità del lavoro; b) le modalità della programmazione e le funzioni attribuite alla Regione e alle Province; c) l'individuazione di finalità, soggetti beneficiari e priorità per le politiche attive per il lavoro e, in particolare per la promozione e qualificazione dell'occupazione e per l'inserimento lavorativo delle persone disabili e in condizione di svantaggio; d) le misure regionali per la disciplina dei contratti di lavoro a contenuto formativo, quali l'apprendistato ed il contratto d'inserimento, nonché per lo svolgimento di tirocini formativi e di orientamento.

La legge prevede funzioni specifiche assegnate ai Centri per l'impiego: informazioni sui servizi disponibili per l'accesso al lavoro; orientamento al lavoro; sostegno alle persone per la costruzione dei bilanci di competenze; preselezione ed incrocio fra domanda ed offerta di lavoro; misure personalizzate di promozione

211 Nel corso del 2004 è stata pubblicata la "Guida metodologica per la formazione in apprendistato" (I e II annualità) in una edizione riveduta alla luce dei primi risultati emersi dalla realizzazione degli interventi formativi effettuati negli anni precedenti.

212 Regione Emilia Romagna - DGR n. 259 del 14 febbraio 2005.

dell'inserimento nel lavoro; accompagnamento delle persone con disabilità nell'inserimento lavorativo; accompagnamento nell'inserimento lavorativo dei soggetti in condizioni di svantaggio personale e sociale; informazione alle imprese in relazione ai servizi del "Sistema regionale del lavoro".

Dati di monitoraggio effettuati dalla Regione Emilia Romagna²¹³ mostrano che, per quanto concerne le modalità di erogazione dei servizi, circa il 70% dei 37 Centri per l'impiego della Regione offrono un servizio di alto livello che comprende l'informazione e colloqui individuali di orientamento e tutoraggio, da parte di personale specializzato. Il restante 30% dei CPI offre un servizio di qualità intermedia attraverso l'erogazione di informazioni all'utenza e colloqui individuali. Da sottolineare che nessun Centro offre una semplice attività informativa. La platea dei circa 82mila iscritti è caratterizzata in prevalenza da donne (58,3%), da soggetti in età compresa fra i 25 ed i 44 anni (62,8%) e da persone con bassi titoli di studio. Entrambe le leggi esaminate dimostrano l'importanza che la Regione ascrive al *sapere*.

Il Rapporto Annuale di Esecuzione, anno 2005 del Por Ob.3 2000-2006 FSE della Regione Emilia Romagna, riporta le attività realizzate e descritte in termini quantitativi e qualitativi e sottolinea che la programmazione regionale ha assunto come punto di riferimento per le proprie strategie, gli orientamenti della SEO ed ha sostenuto, all'interno dei campi di intervento del FSE, l'implementazione dei NAP italiani. Il Programma operativo regionale si configura come un documento programmatico che soddisfa, da una parte, il legame con la politica europea della quale è emanazione, dall'altra l'esigenza di contestualizzare gli obiettivi e gli orientamenti generali della SEO ai bisogni e alle esigenze del tessuto socio economico regionale. Pur con una diversa distribuzione delle risorse, tutti gli orientamenti sono stati coperti dagli interventi del POR ad eccezione dell'ottavo che prevedeva incentivi finanziari per rendere il lavoro più attrattivo.

Contributi finanziari consistenti sono stati concentrati sul primo orientamento - asse A - finalizzato a promuovere interventi attivi e preventivi verso le persone disoccupate e inattive (34,5%). Si stima che i destinatari coinvolti rappresentino il 28,6% del totale dei destinatari del Por, dimostrazione questa di quanto il FSE abbia contribuito a combattere la disoccupazione in ambito regionale.

Portata ancora superiore ha avuto il contributo di tutto l'Asse C, al quarto orientamento, quello relativo alla politica del *long life learning*, sia attraverso azioni di miglioramento del sistema formativo regionale, sia con diverse tipologie di azioni formative (formazione iniziale, formazione superiore, formazione permanente). In questo caso la concentrazione finanziaria del Por è stata pari al 24,7% e ha coinvolto il 27,3% dei destinatari.

Numerosa si è rivelata la presenza di destinatari coinvolti nei progetti finalizzati ad affrontare il cambiamento e a promuovere l'adattabilità e la mobilità sul mer-

213 Fondo sociale europeo Ob.3 2000-2006 - Rapporto Annuale di esecuzione. Anno 2005.

cato del lavoro, nel cui contesto la formazione continua dimostra di essere una chiave di volta importante per promuovere l'innovazione. Gli allievi coinvolti rappresentano il 28,5% del totale dei destinatari del POR e le risorse finanziarie investite risultano pari al 18,9% del totale del Por. Di una certa entità si rivela il finanziamento del settimo orientamento finalizzato alla promozione dell'integrazione delle persone svantaggiate e combattere le discriminazioni nei loro confronti. Una concentrazione finanziaria meno sostenuta si riscontra nell'ambito del secondo orientamento dedicato alla promozione delle attività imprenditoriali e alla creazione di posti di lavoro. In conclusione si evidenzia una omogenea incidenza del POR nei primi quattro orientamenti.

Per quanto concerne l'orientamento relativo alla promozione dell'invecchiamento attivo si è riscontrato che la concentrazione finanziaria è pari al 65,5% e che il coinvolgimento del 77,9% totale dei destinatari, diminuisce fino al 17,6% se si considerano i soli destinatari con più di quarant'anni ricavati da tutte le misure del Por. Per quanto concerne il sesto orientamento, quello rivolto alla parità tra uomini e donne, se al contributo apportato dalla Misura E1 si aggiunge anche l'apporto di tutti i progetti imputabili alle pari opportunità, le percentuali arrivano al 48% delle risorse e al 22,5% dei destinatari.

Nell'ambito del settimo orientamento, dedicato alla promozione dell'integrazione delle persone svantaggiate, la dotazione finanziaria ridotta, pari all'11,7% delle risorse imponibili, è impiegata per il 27,6% del totale dei destinatari.

Nel Rapporto di Valutazione Finale la Regione²¹⁴ sottolinea la rilevanza del FSE rispetto alla Formazione Professionale realizzata nell'Emilia Romagna per gli anni 2000-2004, contribuendo alla promozione del capitale umano del territorio regionale con una percentuale pari all'83,1%.

In riferimento agli orientamenti specifici della Strategia europea per l'occupazione, la Regione Emilia Romagna presenta una serie di indicatori positivi. Le prestazioni regionali sono superiori alla media nazionale e vicine a quelle europea, anche se gli ambiziosi obiettivi al 2010 comportano un ritardo relativo, principalmente in relazione all'istruzione superiore, ai tassi di abbandono scolastico, ai servizi per l'infanzia e alle misure a sostegno dell'invecchiamento attivo. Su tali *policies* il contributo potenziale e attuale del FSE Ob.3 è stato rilevante, soprattutto per quanto riguarda l'invecchiamento attivo e le azioni rivolte al sistema dell'istruzione, ma sembra comunque che le innovazioni sul piano normativo possano dare un contributo all'implemento dei sistemi scolastico-formativi e siano adeguati e funzionali alle esigenze di un'economia competitiva e inclusiva.

La tabella sottostante contribuisce a rendere più esaustivo il quadro sopra sottolineato.

214 POR Emilia Romagna Ob.3 2000-2006 FSE - Rapporto di Valutazione Finale - Cras- 2005.

Tabella 25
*Contributo del
 FSE alla Strategia
 Europea per
 l'Occupazione
 nella regione
 Emilia Romagna*

Tabella 25 *Contributo del FSE alla Strategia Europea per l'Occupazione nella regione Emilia Romagna*

Priorità della SEO	Misure	Progetti approvati			
		Progetti	Destinatari	Costo totale	Di cui risorse pubbliche
1. Misure attive e preventive	A1-A2-A3	4.792	240.403	420.347.528,16	414.705.476,17
2. Creazione di posti di lavoro e imprenditorialità	D3-D4	1.727	12.813	39.903.000,89	39.152.486,39
9. Trasformare il lavoro nero in lavoro regolare					
3. Affrontare il cambiamento e promuovere l'adattabilità e la mobilità sul mercato del lavoro	C1-C2-C3-C4	13.389	498.171	518.383.255,11	464.972.373,04
4. Promuovere lo sviluppo del capitale umano e l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita	D1-D2				
6. Parità uomo - donna	B1	1.621	39.189	115.810.216,22	113.646.412,95
7. Promuovere l'integrazione delle persone svantaggiate sul mercato del lavoro e combattere la discriminazione nei loro confronti	B1	1.703	85.503		100.022.458,07
Azioni di sistema, monitoraggio e assistenza tecnica	F1-F2	40			35.222.418,64
Totale		23.272	876.081	1.231.794.895,12	1.167.721.625,27

Fonte: For regionale

5.6.2 Marche

Il primo esempio di normativa regionale in materia di lavoro, dopo la riforma nazionale dettata dalla Legge 14 febbraio 2003, n. 30²¹⁵, proviene dalla Regione Marche.

La Legge regionale n. 2 del 21 gennaio 2005 “*Norme regionali per l’occupazione, la tutela e la qualità del lavoro*”²¹⁶, elaborata dall’Assessorato alla Conoscenza, Istruzione, Formazione e Lavoro, dovrà rappresentare, secondo il Governo regionale, lo strumento principale delle nuove politiche attive del lavoro per i prossimi anni, con l’obiettivo prioritario di adeguare il quadro normativo regionale ai cambiamenti in atto a livello costituzionale e di legislazione ordinaria²¹⁷.

Alla Regione, come si legge nel testo normativo, compete l’esercizio delle funzioni d’indirizzo e programmazione relativamente alle politiche del lavoro, in raccordo con le Province che, a loro volta, continuano ad esercitare funzioni di gestione del mercato del lavoro, nell’ambito dei processi di concertazione sociale.

Alle Province viene affidato il ruolo centrale di gestire il Sistema dei Servizi per l’Impiego; viene confermata loro sia la competenza ad esercitare le tradizionali funzioni amministrative (es. gestione dell’elenco anagrafico, scheda professionale), che a svolgere politiche attive per il lavoro (servizi di orientamento, integrazione formazione-lavoro, incontro tra domanda ed offerta di lavoro), ed al contempo, amplia l’ambito e le funzioni ai soggetti pubblici e privati che potranno svolgere servizi analoghi a quelli dell’ente provinciale.

Per tali soggetti sono previsti requisiti minimi che vanno dalle capacità gestionali e logistiche, alle competenze professionali, alla situazione economica o alle esperienze maturate nel contesto territoriale, comprese le modalità di verifica del mantenimento dei requisiti ai fini della revoca. Presso la struttura regionale competente è istituito l’elenco regionale dei soggetti accreditati per lo svolgimento dei servizi al lavoro e le tipologie dei servizi al lavoro per i quali è necessario l’accreditamento. Coloro ai quali è riconosciuto l’accreditamento sono tenuti a collegarsi con il Sistema informativo regionale (SIRMAL), che costituisce per le Province lo strumento per l’esercizio delle funzioni di organizzazione e coordinamento dei Centri per l’impiego del proprio territorio e delle relative articolazioni e con la Borsa continua del lavoro.

Per favorire il raccordo tra le politiche del lavoro e le politiche formative la Regione sostiene e incentiva interventi di formazione in generale, interventi di formazione continua (anche mediante la concessione di assegni formativi individuali) e in tema di salute e di sicurezza sui luoghi di lavoro; di formazione per favorire l’imprenditorialità e di formazione a distanza per favorire l’inserimento lavorativo dei soggetti disabili. La Giunta regionale, nel rispetto del principio della concer-

215 Legge 14 febbraio 2003, n. 30 - Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro.

216 Modificata ed integrata dalla Legge regionale 10 febbraio 2006, n. 4.

217 www.lavoro.marche.it.

tazione, disciplina i profili formativi delle tre forme di apprendistato e concede contributi per lo svolgimento di attività di tirocinio presso datori di lavoro pubblici o privati, al fine di realizzare momenti di alternanza tra studio e lavoro. La Legge regionale n. 2 prevede azioni per promuovere l'occupazione di soggetti svantaggiati e introduce la possibilità di prevedere misure di sostegno al reddito di quelle persone che, prive di ammortizzatori sociali, vorranno partecipare a progetti di inserimento lavorativo.

Sono previsti incentivi per quelle imprese che assumono a tempo indeterminato soggetti a rischio di esclusione sociale e svantaggiati, tra cui uomini e donne con più di 50 anni di età, invalidi che non rientrano nei parametri previsti dalla Legge n. 68 del 1999, ex carcerati ed ex tossicodipendenti. Si promuovono e si sostengono progetti che prevedono una flessibilità lavorativa che consenta di conciliare tempi di vita e di lavoro. La Regione mette in campo misure di anticipazione di eventuali crisi occupazionali sostenendo quelle aziende che, con l'avvio di processi di trasformazione organizzativa e di innovazione tecnologica, possono pregiudicare la stabilità lavorativa dei propri dipendenti. La Legge in esame prevede azioni specifiche al fine di informare adeguatamente sui rischi derivanti dall'attività lavorativa e promuove ogni iniziativa utile per la lotta al lavoro sommerso.

Relativamente alle materie disciplinate ed alle linee di intervento fin qui introdotte, la Regione emana con cadenza triennale il Piano regionale per le politiche attive del lavoro che costituisce di fatto l'atto di programmazione, indirizzo e pianificazione generale e definisce operativamente gli interventi da realizzare ed i mezzi di finanziamento.

Nel Piano triennale 2004-2006²¹⁸ sono indicate le priorità a cui le politiche del lavoro e della formazione professionale porranno particolare attenzione:

- potenziare e qualificare al massimo i Servizi pubblici per l'impiego;
- promuovere e valorizzare il contratto di apprendistato;
- inserire con maggiore intensità ed efficacia i giovani con medio-alto livello d'istruzione nel mercato del lavoro regionale;
- ridurre la precarietà del lavoro femminile, aumentare la "buona" occupazione;
- promuovere l'inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati;
- promuovere l'inserimento lavorativo di disabili favorendo l'individuazione di percorsi mirati e rispettosi dei diritti delle persone;
- promuovere l'integrazione degli immigrati nel mercato del lavoro e nella società regionale;
- individuare nuovi strumenti per affrontare le crisi aziendali, di settore e di territorio;
- promuovere la formazione continua nel pubblico e nel privato;
- attuare la certificazione delle competenze;
- favorire il passaggio generazionale e la buona imprenditoria.

²¹⁸ Regione Marche - Piano annuale delle politiche attive del lavoro - Definizione indirizzi e strategie di intervento - anno 2004.

La Regione ascrive fondamentale importanza al concetto di *centralità della persona*, intesa sia come capacità di dare risposta ai bisogni formativi ed occupazionali di tutti i cittadini, sia come punto centrale di riferimento per la riorganizzazione dei servizi. Il Piano Triennale 2004-2006 è declinato nel rispetto dei disposizioni normative previste della Legge regionale 2/2005.

Dalla lettura dei documenti regionali²¹⁹ si evince che, sebbene non sempre risulta agevole individuare quali impatti specifici ci siano stati su obiettivi diversi, alcune Misure del POR (in particolare la B1 e la E1) concorrono al raggiungimento sia dell'obiettivo della piena occupazione che di quello relativo all'integrazione sociale.

In particolare:

- all'obiettivo del pieno impiego si può ritenere concorrano anche le azioni di sistema attivate nell'ambito della Misura A1 (Servizi per l'impiego) e C1 (Adeguamento al sistema di formazione professionale e del sistema dell'istruzione); nel caso della Misura A1, il contributo è dovuto al miglioramento delle funzioni di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro; nel secondo caso, al fatto che un incremento della qualità dei sistemi può produrre, come impatto indiretto, l'incremento dell'efficacia occupazionale degli interventi formativi gestiti dalle strutture accreditate.
- la misura D4 può concorrere sia al raggiungimento dell'obiettivo del pieno impiego che a quello di migliorare la qualità e la produttività sul posto di lavoro.

L'azione è quella che prevede l'assegnazione di borse di studio a laureati per la realizzazione di progetti di ricerca all'interno di PMI locali.

Le finalità perseguite sono di due tipologie diverse:

favorire l'inserimento occupazionale della forza lavoro scolarizzata che non trova facile collocazione nel sistema produttivo locale tramite il finanziamento di esperienze lavorative che innalzino l'occupabilità;

qualificare i modelli gestionali delle imprese manifatturiere regionali per incrementare la loro propensione ad introdurre innovazioni di prodotto, di processo ed organizzative.

La tabella che segue contribuisce a dare una visione immediata dell'attuazione del POR e gli obiettivi generali della SEO, attraverso il FSE che è il suo principale strumento programmatico e finanziario, definendo gli impegni assunti ed i destinatari dei progetti approvati.

219 Regione Marche POR obiettivo 3, 2000-2006. Rapporto di esecuzione al 31/12/2004.

Tabella 26
Por e obiettivi generali Seo

Obiettivi generali	Misure che concorrono al raggiungimento degli obiettivi	Impegni assunti al 31.12.04	Destinatari previsti nei progetti approvati
Piena occupazione	A1, A2, B1, C1, D3, D4, E1	128.628.563,90	180.933
Miglioramento della qualità e della produttività sul posto di lavoro	D1, D2, D4	25.728.523,18	15.821
Rafforzamento della coesione e della integrazione sociale	B1, E1	30.437.121,79	7.683

Fonte: elaborazione dati SIFP

La Regione sottolinea che il contributo del POR all'obiettivo della piena occupazione è testimoniato non solo dall'ammontare degli impegni assunti per la realizzazione di interventi specificatamente destinati al perseguimento degli obiettivi occupazionali, ma anche dagli esiti prodotti dalle azioni finora implementate. Il Rapporto annuale di esecuzione della Regione Marche, al dicembre 2004, riporta che l'analisi degli esiti occupazionali è stata condotta tramite interviste telefoniche ad un campione di 2.050 destinatari. Il campione di destinatari intervistato evidenzia una distribuzione per classe di età, sesso e titolo di studio che sottolinea una vocazione strutturale degli interventi attivabili con il contributo dell'FSE verso target di utenza forti, soggetti cioè appartenenti alle classi di età centrali, con titolo di studio medio alto.

Tra gli interventi finanziati con il FSE si segnalano, con riferimento agli Assi, i seguenti progetti ed i relativi stati di attuazione.

Relativamente all'Asse A la Regione ha realizzato le seguenti azioni:

- ha approvato il protocollo d'intesa del Progetto interregionale "Azioni di accompagnamento e supporto alla mobilità geografica Sud/Nord" che si propone di attivare azioni congiunte tra le Regioni, in una logica di integrazione dei sistemi formazione - istruzione - lavoro al fine di assicurare interventi di qualità a sostegno dei tirocini di formazione e perseguire "obiettivi di sistema" grazie alla sperimentazione di modelli per migliorare il processo di mobilità geografica;
- ha aderito all'obiettivo del progetto interregionale "Nuovo modello dei servizi per il lavoro" al fine di attivare delle Azioni congiunte tra le Regioni, sempre in una logica di integrazione dei sistemi formazione- istruzione-lavoro per garantire una modalità di accesso agli utenti indipendente dall'ambito regionale (avviando al tempo stesso una integrazione tra i diversi mercati regionali) per facilitare la mobilità del lavoro e dei lavoratori, favorendo il raggiungimento di "obiettivi di sistema";
- ha predisposto il bando per l'affidamento dell'attività di progettazione di una linea di servizio specifica per i centri per l'impiego, mediante l'implementazione di un approccio consulenziale verso specifici target di utenza e la costru-

zione di reti territoriali e di collaborazione capaci di configurare un sistema di opportunità diffuso e capillare facente capo ai nuovi servizi per l'impiego;

- al fine di garantire ai residenti nelle aree obiettivo 2 il 5% pro capite in più di risorse FSE: a) ha previsto l'erogazione di aiuti all'assunzione a imprese ammesse a finanziamento nell'ambito della misura 1.1.2 del Doc.UP Ob.2.; b) ha indetto una gara mediante procedura aperta per l'attività di assistenza tecnico-consulenziale dei portali lavoro e formazione e una licitazione privata per l'assistenza e manutenzione evolutiva del Sistema informativo lavoro per la durata di tre anni; c) ha aggiudicato un bando per fornire un help desk alle province nell'utilizzo del Sistema informativo della formazione professionale; d) ha previsto un intervento per consentire la prosecuzione dell'attività di monitoraggio dei servizi per l'impiego affidata all'ARMAL; e) alla stessa Agenzia ha assegnato fondi affinché provvedesse al coordinamento delle operazioni di predisposizione del Piano triennale per l'occupazione 2004/2006.

Per quanto concerne l'Asse B la Regione:

- ha aderito al Protocollo d'intesa per la realizzazione del Progetto interregionale finalizzato al sostegno di una progettualità, di innovazione e di buone pratiche nel campo dell'inclusione sociale sullo specifico tema del "Mantenimento mirato: permanenza in azienda del disabile psichico;
- sta provvedendo alla stesura di un bando per la realizzazione di un intervento sperimentale integrato di orientamento, formazione e inserimento lavorativo per detenuti;
- ha approvato il bando contenente i criteri e le modalità di assegnazione di ausili finanziari per la realizzazione di un intervento formativo finalizzato alla costruzione di competenze innovative al servizio del Mentoring familiare;
- ha approvato il bando per la selezione dell'organismo intermediario e del progetto per la gestione della sovvenzione globale avente ad oggetto l'attuazione delle iniziative previste dalle disposizioni d'intervento relative ai piccoli sussidi.

Per quanto concerne infine l'Asse C è stato approvato:

- l'avviso pubblico per la sperimentazione di percorsi di specializzazione innovativi nei settori dell'Information Communication Technology (ITC) e delle tematiche ambientali;
- il bando contenente i criteri e le modalità di assegnazione di ausili finanziari per la realizzazione di un intervento formativo finalizzato a specializzare consulenti e revisori nel settore della certificazione di qualità ambientale EMAS nelle PMI;
- il bando relativo ad un corso di formazione e preparazione pratica sulla logistica (Servizio regionale trasporti);
- sono stati, infine, approvati i criteri e le modalità per l'assegnazione di ausili finanziari per progetti di riordino degli enti di Formazione Professionale (Accreditamento).

La Regione ha inoltre:

- aderito al Progetto interregionale “Mediatore/Mediatrice di pace-esperto nella gestione degli aiuti umanitari”; ha messo a bando un intervento che si propone di formare la figura professionale di Animatore territoriale in campo ambientale;
- approvato un corso di specializzazione per “Esperto in progettazione e gestione delle aree ecologicamente attrezzate”;
- presentato il bando che prevede incentivi alle imprese per la realizzazione di contratti di solidarietà;
- determinato i criteri e le modalità generali per la concessione di ausili finanziari per progetti volti a favorire l’applicazione dell’art. 21 del D.Lgs. n. 626/94 “Informazione dei lavoratori sulla sicurezza nei luoghi di lavoro”;
- promosso corsi di aggiornamento e riqualificazione del personale delle biblioteche e dei musei delle Marche;
- previsto la realizzazione di un corso di formazione per esperti in edilizia ecosostenibile;
- approvato l’avviso pubblico per la realizzazione di un intervento formativo finalizzato all’aggiornamento professionale degli addetti di sportello dei centri autorizzati di assistenza agricola ed il bando per il progetto di formazione di giovani imprenditori agricoli che prevede due interventi: “Management dell’impresa agricola” e “Esperto dell’offerta delle aziende agrituristiche”;
- affidato all’ARMAL lo studio di fattibilità di un progetto di sviluppo di nuova imprenditorialità, attraverso la concessione di credito di medio e lungo termine, escludendo il ricorso a garanzie personali;
- partecipato alla stipula di due protocolli d’intesa interregionali per la valorizzazione dell’artigianato artistico e della produzione locale e azioni di sostegno e promozione del sistema moda.

Per quanto concerne l’ASSE E è stato approvato l’avviso pubblico per la presentazione di attività formative destinate a donne disoccupate o inoccupate e previsto un progetto sperimentale per la conciliazione tra la vita familiare e lavorativa.

La Legge regionale 13 maggio 2003 n. 9, “*Disciplina per la realizzazione e gestione dei servizi per l’infanzia, per l’adolescenza e per il sostegno alle funzioni genitoriali e alle famiglie*”, si prefigge di favorire l’esercizio dei diritti dei minori e delle loro famiglie, all’interno di un sistema integrato regionale di interventi e servizi sociali ed educativi. Individua, a tal fine, luoghi di formazione e di sviluppo della personalità per favorire la socializzazione, quale aspetto essenziale del benessere psicofisico e dello sviluppo delle potenzialità cognitive, affettive, relazionali e sociali.

La Regione Marche ascrive grande importanza al concetto di “centralità della persona”, non solo quando ritiene di dover dare una risposta ai bisogni formativi e occupazionali dei cittadini, ma come punto centrale di riferimento per la riorganizzazione dei servizi in generale.

Già da molti anni la Regione emana leggi²²⁰ per la promozione ed il coordinamento delle politiche di intervento in favore dei giovani e degli adolescenti; istituisce organi propositivi e consultivi della regione in materia di politiche familiari come la Consulta regionale per la famiglia ed il Garante per l'infanzia e l'adolescenza; riconosce e sostiene il ruolo peculiare delle famiglie nella formazione e nella cura della persona, nella promozione e nel perseguimento della coesione sociale, valorizza i molteplici compiti che le famiglie svolgono nei momenti critici e di disagio in un sistema integrato di interventi e servizi sociali.

Prevede, inoltre, l'erogazione di assegni di cura e altri interventi; politiche di conciliazione tra il tempo di lavoro e il tempo di cura; servizi formativi e di sostegno alla genitorialità; prestazioni di aiuto, di sostegno domiciliare, di sollievo ecc. E la Legge regionale 9/2003 ne costituisce una sintesi aggiornata.

5.6.3 Sardegna

Con la Legge regionale 5 dicembre 2005, n. 20²²¹ "*Norme in materia di promozione dell'occupazione, sicurezza e qualità del lavoro*", il Governo regionale riconosce il diritto al lavoro come diritto della persona e si prefigge di mettere in atto tutte le azioni formative, di orientamento all'istruzione e al lavoro e di accompagnamento all'impresa, necessarie a superare gli ostacoli di ordine strutturale e personale che impediscono l'accesso al mercato del lavoro e lo sviluppo delle capacità e attitudini di ciascuno, compreso un percorso di potenziamento e di ampliamento delle proprie professionalità, di accompagnamento e sostegno al miglioramento delle proprie condizioni lavorative e di affiancamento e indirizzo alle aspirazioni imprenditoriali. La normativa promuove politiche di conciliazione tra tempi di lavoro, di vita e di cura e di effettivo contrasto alla precarizzazione del lavoro e della condizione di vita dei lavoratori.

Per perseguire questi obiettivi la Regione Sardegna ha declinato, all'interno della Legge regionale 5 dicembre 2005, n. 20, su citata, Linee guida che prevedono: la promozione dell'integrazione tra le funzioni relative ai servizi per il lavoro con le politiche attive del lavoro, dell'istruzione, anche universitaria, dell'orientamento scolastico e professionale e con le politiche sociali e delle attività produttive; il raccordo, secondo il principio dell'accreditamento, con il sistema dei soggetti Istituzionali e privati, quello scolastico e dell'imprenditoria ecc:

- la prevenzione della disoccupazione, incentivando la partecipazione delle rappresentanze sociali e del partenariato;
- l'accesso dei giovani alla formazione e all'inserimento lavorativo, anche sostenendone i percorsi individuali;

220 (46/1995 - 328/2000).

221 Legge regionale 5 dicembre 2005, n. 20 "*Norme in materia di promozione dell'occupazione, sicurezza e qualità del lavoro. Disciplina dei servizi e delle politiche per il lavoro. Abrogazione della legge regionale 14 luglio 2003, n. 9, in materia di lavoro e servizi per l'impiego*".

- l'inserimento lavorativo dei soggetti diversamente abili, delle persone a rischio di esclusione sociale, dei disoccupati di lunga durata e dei lavoratori immigrati;
- la promozione dell'innovazione al fine di rendere competitive le imprese nell'ambito dei cambiamenti strutturali dell'organizzazione del lavoro; combattere la precarizzazione dei rapporti di lavoro;
- la promozione di azioni volte ad incoraggiare e sostenere lo sviluppo della responsabilità sociale delle imprese.

Per quanto concerne il sistema dei servizi per il lavoro la legge lo definisce un servizio pubblico istituito dalla Regione e dalle Province: soggetti istituzionali sono i Centri dei servizi per il lavoro (strutture decentrate per assicurare l'integrazione dei servizi che fanno capo alle province) e l'Agenzia regionale per il lavoro; entrambe operano ispirandosi al principio della sussidiarietà e della concertazione.

L'Agenzia regionale per il lavoro è organo tecnico della Regione e svolge compiti di assistenza tecnica e di monitoraggio delle politiche del lavoro e supporto dell'esercizio delle funzioni della regione e delle province; svolge altresì le funzioni di Osservatorio regionale del mercato del lavoro.

Alla Regione, sempre per quanto indicato nella Legge n. 20, spettano compiti di indirizzo, coordinamento, programmazione e valutazione.

Essa esercita le proprie competenze con l'obiettivo di:

- incrementare l'occupazione;
- difendere i livelli occupazionali e promuovere la nuova imprenditorialità;
- incentivare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro;
- favorire la sicurezza e la qualità del lavoro;
- favorire l'integrazione tra le politiche del lavoro dell'istruzione e della formazione professionale.

La Giunta regionale formula la proposta di Piano regionale per i servizi, le politiche del lavoro e l'occupazione tenendo conto delle indicazioni emerse dalla Conferenza regionale per l'occupazione, dai Piani provinciali e dalle formulazioni della Commissione regionale per i servizi e le politiche del lavoro; la proposta di Piano è approvata dal Consiglio regionale.

Il Piano costituisce il Documento di programmazione e di indirizzo della Regione relativamente alle materie disciplinate dalla legge in esame e definisce e coordina le politiche in materia di servizi per il lavoro e le politiche del lavoro, tenendo conto dei corrispondenti piani afferenti alle tematiche dell'istruzione, della formazione e delle politiche sociali e delle indicazioni emerse, annualmente, in occasione della *Conferenza regionale per l'occupazione* che vede la partecipazione delle rappresentanze sociali e istituzionali alla programmazione delle politiche del lavoro.

Con il Piano regionale la Regione concorre all'elaborazione del NAP nel rispetto degli obiettivi dell'Unione europea.

Gli interventi di politica attiva del lavoro sono rivolti a favorire la partecipazione attiva dei lavoratori in cerca di occupazione, l'accesso al lavoro e l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e sono finalizzate all'allargamento, alla qualificazione e alla difesa della base occupazionale.

Al fine sono previsti incentivi al reimpiego, interventi rivolti al sostegno dell'occupazione femminile, il fondo regionale per l'occupazione, convenzioni per l'inserimento dei diversamente abili, interventi a favore dei comuni per lo sviluppo delle cooperative sociali, misure a sostegno dei sardi emigrati. Le politiche del lavoro e le politiche formative sono sostenute da interventi di formazione iniziale, formazione superiore, formazione continua e formazione permanente, definite in appositi piani. Tra le misure che la Regione pone in essere per la stabilizzazione del rapporto di lavoro, vi è la concessione di aiuti ai datori di lavoro che operano per trasformare i contratti di lavoro da tempo determinato in tempo indeterminato. L'accesso di giovani lavoratori al credito è tra le misure previste per favorire la loro occupazione. Il Titolo VII della legge è dedicato alla sicurezza del lavoro e al miglioramento della qualità lavorativa, compresa la regolarità del lavoro considerato come principale obiettivo per il conseguimento delle politiche in materia. Con l'art. 5 della Legge regionale 15 aprile 1998, n. 11, è stato introdotto il Documento di Programmazione Economica e Finanziaria che traccia le Linee guida per orientare lo sviluppo economico, delinea gli obiettivi e le azioni d'intervento, coordina i flussi finanziari pubblici, determinando l'ammontare delle risorse disponibili comprensivo delle entrate proprie.

Il DPEF 2000-2008, approvato con DGR n. 34/13 del 19 luglio 2005, introduce in relazione alle linee programmatiche tre macro obiettivi: competitività, coesione e occupazione, sui quali si basano sei linee strategiche: identità, ambiente, risorse umane, dimensione internazionale, qualità della vita, occupazione. Il Documento individua inoltre una serie di approfondimenti relativi ad azioni a sostegno della competitività, i cosiddetti "focus", incentrati sui seguenti argomenti: risorse umane, innovazione e ricerca, politiche per le imprese, turismo sostenibile, agroalimentare, sfida di competitività del settore industriale. Il Documento di Programmazione è corredato da un Documento allegato concernente "Gli strumenti di programmazione - stati di attuazione". Tra gli strumenti di attuazione in atto è ricompreso il Fondo sociale europeo che, a detta del DPF della Regione Sardegna, registra un soddisfacente avanzamento finanziario.

Tra le misure che maggiormente hanno contribuito a raggiungere questo risultato, il DPEF 2006-2008 della Regione Autonoma della Sardegna, segnala la Misura del POR 3.1 *Organizzazione dei Servizi per l'impiego*, la 3.2 *Inserimento e reinserimento nel mercato del lavoro di giovani e adulti nella logica dell'approccio preventivo*, la 3.3 *Inserimento e reinserimento di uomini e donne fuori dal mercato del lavoro da più di sei o dodici mesi*, la 3.7 *Formazione superiore e Universitaria*, la 3.9 *Adeguamento delle competenze della P.A.* e la Misura trasversale dell'Asse IV *Potenziamento delle competenze per lo Sviluppo Locale* (Misura 4.6).

In particolare, la Misura 3.2 con la linea “Carlo Magno” relativa agli interventi sull’obbligo formativo e la Misura 3.3 che ha visto l’attuazione di tutte le linee previste al suo interno, sono quelle che hanno dato maggior consistenza all’avanzamento finanziario del Fondo sociale europeo, ancorché alimentate - in particolare nel secondo caso - dalla rendicontazione di progetti coerenti con gli obiettivi globali e specifici del QCS e del POR.

Il Documento in esame espone anche le criticità e le soluzioni che sono state adottate e sottolinea che la *performance* finanziaria del fondo, nel complesso definita soddisfacente, è ancora condizionata da tempi eccessivamente lunghi fra la data di scadenza dei bandi e l’erogazione dei pagamenti: tale circostanza rileverebbe che non sono state ancora superate le difficoltà legate all’introduzione di elementi sostanziali di novità nella Programmazione di interventi che rispettino le nuove finalità del FSE di sostegno alle strategie dell’occupazione e alla lotta all’occupazione.

Le principali criticità di attuazione del FSE sarebbero riconducibili, secondo il DPEF, ai seguenti fattori:

- la mancata attivazione di alcune linee di azione come, per esempio, i Piccoli Sussidi a valere sulle risorse della Misura 3.4, la messa a regime dei servizi per l’impiego nella Misura 3.1 e la temporalizzazione del lavoro inserita nella Misura 3.11;
- il mancato adeguamento della normativa riguardante l’accreditamento delle strutture formative secondo i parametri già definiti nel 2001 e nel rispetto delle norme del Trattato per garantire la qualificazione dell’offerta formativa.

Secondo il Documento, la rivisitazione del Programma operativo regionale che va sotto il nome di riprogrammazione ha rappresentato uno degli esiti più significativi del cambiamento istituzionale avvenuto nel 2004.

Affrontare i nodi strutturali dell’economia regionale, in modo più efficace e nel pieno rispetto della Strategia delineata dai Consigli europei di questi ultimi anni, è stato il criterio ispiratore della riprogrammazione del PO regionale. Attraverso esso si è inteso operare una svolta significativa negli strumenti di attuazione e di organizzazione dell’offerta formativa e delle politiche del lavoro, maggiormente orientati ad integrare i fabbisogni formativi e occupazionali, declinati anche su dimensioni territoriali/settoriali e quindi fortemente collegati con le esigenze peculiari delle diverse aree della Sardegna.

L’interesse della Regione ad avviare una fase di determinante cambiamento negli strumenti di attuazione è inoltre testimoniato dall’introduzione di tipologie d’intervento moderne e diversificate come i voucher per l’alta formazione e tirocini/stage formativi nazionali e transnazionali, master di alta specializzazione, borse per l’inserimento lavorativo, prestiti d’onore per l’avvio di iniziative imprenditoriali innovative. In considerazione di un tasso di assorbimento dei laureati che in Sardegna è tra i più bassi del Paese, il DPEF afferma che si è data risposta concreta alla forte domanda di specializzazione di alto livello presente sul territorio,

attraverso l'utilizzo di strumenti integrati innovativi, dall'altro, al fine di raggiungere gli obiettivi di sviluppo economico, riducendo le disparità territoriali e rafforzando la coesione sociale si è inteso rafforzare le competenze delle risorse umane a tutti i livelli d'età, implementare la qualificazione della Pubblica Amministrazione, fornire aiuti alla creazione e al mantenimento di posti di lavoro con l'introduzione dei regimi di aiuto alla formazione.

La Regione Sardegna ha nuovamente affermato l'esigenza di promuovere politiche di conciliazione tra tempi di lavoro, di vita e di cura e di effettivo contrasto alla precarizzazione del lavoro e della condizione di vita dei lavoratori, promulgando a pochi giorni di distanza dalla Legge n. 20/2005, esaminata in apertura, la **Legge regionale 23 dicembre 2005, n. 23: "Sistema integrato dei servizi alla persona"**. (Abrogazione della Legge regionale n. 4 del 1998 Riordino delle funzioni socio-assistenziali).

Questa normativa si prefigge di disciplinare il sistema integrato dei servizi alla persona, di seguito denominato "sistema integrato", comprendente l'insieme delle attività di programmazione, realizzazione e valutazione dei servizi e delle prestazioni volte a favorire il benessere delle persone e delle famiglie che si trovino in situazioni di bisogno sociale, esclusi gli interventi predisposti dal sistema sanitario, previdenziale e di amministrazione della giustizia.

Il sistema integrato promuove i diritti di cittadinanza, la coesione e l'inclusione sociale delle persone e delle famiglie, le pari opportunità, attraverso la realizzazione di azioni di prevenzione, riduzione ed eliminazione delle condizioni di bisogno e disagio individuale e familiare derivanti da inadeguatezza di reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia.

Tra diversi principi posti a fondamento della normativa regionale vi sono:

- la *concertazione* istituzionale e sociale e la partecipazione attiva dei cittadini;
- l'*integrazione* delle politiche e degli interventi sociali con le altre politiche e gli interventi posti in essere per assicurare una risposta organica ed integrata ai bisogni che le persone incontrano nel corso della vita;
- la *sussidiarietà*, nelle due accezioni orizzontale e verticale, come criterio generale di realizzazione del sistema integrato, in cui la valorizzazione delle autonomie e delle pluralità sia finalizzata a garantire i diritti di cittadinanza e l'accesso ai servizi su tutto il territorio regionale;
- l'assicurazione alle persone e famiglie dell'*accesso al sistema integrato*, la non discriminazione ed i diritti di cittadinanza;
- la *centralità delle comunità locali*, intese come sistema di relazioni tra persone, famiglie, istituzioni e organizzazioni sociali, ognuno per le proprie competenze e responsabilità.

La Regione e gli enti locali riconoscono la persona quale prima destinataria degli interventi e dei servizi del sistema integrato e valorizzano il ruolo della famiglia quale ambito primario di relazione per la crescita, lo sviluppo e la cura della persona e della comunità. Il sistema promuove interventi integrati di sostegno alle

5.6 *Tre casi di studio*

responsabilità familiari, valorizzando altresì le iniziative delle persone, dei nuclei familiari e delle loro organizzazioni, le forme di aiuto e mutuo aiuto e di reciprocità, finalizzate a sostenere le persone e le famiglie che svolgono compiti di cura; adotta, inoltre, politiche ed interventi specifici di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale.

5.7 CONCLUSIONI

Nel corso del decennio preso in considerazione l'attuazione decentrata delle politiche in Italia ha subito un'importante evoluzione grazie ai cambiamenti istituzionali determinatisi a partire dalla seconda metà degli anni Novanta. Evidenti limiti informativi non hanno reso possibile valutare appieno come sia contestualmente evoluto il quadro delle politiche regionali, ma quanto analizzato permette di trarre alcune importanti considerazioni in merito sia alla realtà del decentramento (obiettivi, risorse finanziarie, governo) sia al ruolo delle istituzioni comunitarie.

- 1 L'evoluzione istituzionale avvenuta in Italia non ha finora realizzato quella differenziazione delle politiche a livello regionale che le disparità territoriali e l'obiettivo di riduzione di queste ultime farebbero attendere. Si è visto, anzi, come la fonte di maggiore differenziazione derivi dalla capacità di spesa delle amministrazioni regionali e provinciali delegate alla realizzazione dei programmi nazionali di spesa, piuttosto dagli stanziamenti previsti e dall'eventuale presenza di significative risorse proprie regionali.
- 2 Le principali misure di politica attiva del lavoro gestite a livello regionale e provinciale, servizi pubblici all'impiego, formazione e incentivi siano finanziati in misura rilevante dai programmi cofinanziati dal FSE e di come le regole di governo di questi ultimi abbiano, proprio in forza delle importanti risorse finanziarie, determinato importanti evoluzioni nei meccanismi di governo delle politiche regionali del lavoro. Meno evidente appare, invece, il disegno nazionale delle politiche laddove ad esse siano state destinate risorse comunitarie. Nel caso dei servizi all'impiego, infatti, nonostante l'esistenza di un Master plan con obiettivi nazionali di *performance* nell'erogazione dei servizi, il monitoraggio effettuato in questi ultimi anni evidenzia la persistenza di un divario fra Nord e Sud d'Italia nell'erogazione dei servizi, nonché nella capacità dei SPI di intercettare la domanda delle imprese.

Sintetizzando i risultati dell'analisi si può affermare che, con alcune interessanti eccezioni, la Strategia europea per l'occupazione a livello regionale è stata attuata con il sostegno del Fondo sociale europeo che ha finanziato le politiche attive del lavoro realizzate su scala regionale determinando una coerenza con la SEO cui, a partire dal 2000, i programmi cofinanziati hanno aderito. Gli obiettivi politici e gli interventi indicati dal Regolamento del FSE del periodo 2000-2006 hanno, infatti, determinato un allargamento dello spettro di progetti da realizzare, consentendo il sostegno alla costruzione dei servizi pubblici all'impiego, oltre che a quegli interventi, che indirettamente, possono contribuire al miglioramento delle politiche (azioni di sistema) e che pure avevano, almeno nella prima fase della SEO costituito un importante "messaggio" insieme alle indicazioni relative alla sussidiarietà ed al partenariato ed al monitoraggio e valutazione delle politiche stesse.

In definitiva nel decennio della SEO in Italia, a livello regionale, si è visto il contemporaneo affermarsi di due elementi: il decentramento e il crescente ruolo del

FSE (per dimensione finanziaria e interventi). Entrambi hanno favorito l'attuazione della strategia a livello regionale, l'uno rendendo possibile l'avvicinamento del livello di governo al territorio, l'altro fornendo le risorse per canalizzare le politiche verso l'attivazione. L'esame delle politiche attuate a livello regionale, svela, però un elemento importante: la differenziazione territoriale osservata, salvo in alcune rare eccezioni, sembra risultare da una combinazione di fattori diversi da una differenziazione delle scelte effettuate fra ambiti di *policy*. La risposta del territorio e la capacità di implementazione della struttura di governo preposta sembrano essere, infatti, alla base delle differenze osservate. Tale osservazione unitamente a quella della dimensione finanziaria delle fonti finanziarie porta alla considerazione di una debole regionalizzazione delle politiche del lavoro: se le principali fonti finanziarie sono quelle nazionali e comunitarie e se queste non sono governate territorialmente come ci si aspetterebbe, allora è evidente che "la mappa delle politiche" risulta differenziata per via della sola differente capacità del territorio di recepire le politiche o della capacità amministrativa di attuare queste ultime.

La mancanza dell'ottica territoriale sembra emergere nuovamente anche nella programmazione 2007-2013 del FSE attualmente in via di definizione; in essa infatti sono stati riproposti obiettivi comuni ai programmi dei due obiettivi che interessano le regioni italiane lasciando all'allocatione delle risorse su tali obiettivi come unico margine di scelta di politiche come risposta alle necessità del territorio. Ma questo non è l'unico elemento che richiede particolare riflessione in riferimento alla nuova programmazione comunitaria: ciò che sembra caratterizzare questo nuovo lungo periodo di programmazione è, secondo quanto espresso dal quadro strategico nazionale, l'obiettivo di una programmazione unitaria a livello territoriale di tutti i canali di finanziamento. Nel caso dei programmi di FSE, in realtà, non è ancora del tutto chiaro quali siano le conseguenze di tale visione: se da un lato, finora, il fondo per le aree arretrate (il canale di finanziamento della cosiddetta politiche regionale nazionale) non ha contribuito alle politiche del lavoro (se non attraverso sporadici interventi nel campo della formazione professionale in alcune Regioni), dall'altra tale situazione potrebbe non restare immutata. Nel caso delle politiche del lavoro la sfida dell'unitarietà può essere vista come più ampia: alle politiche gestite dalle Regioni che, su canali finanziari (nazionali e regionali) differenti, vengono a realizzarsi sullo stesso territorio si affiancheranno importanti politiche nazionali gestite dagli organismi del partenariato (i fondi interprofessionali). Un governo efficace delle politiche a livello regionale deve poter contare su una affidabile informazione sugli interventi previsti e realizzati sul territorio per meglio definire i target e assicurare pari opportunità di trattamento ai soggetti deboli del mercato del lavoro. Tale informazione, come si è potuto verificare anche dai dati disponibili per questo capitolo, è non disponibile e ciò può dirsi per sé un risultato mancato della Strategia europea per l'occupazione, sia a livello nazionale che a livello locale.

**referimenti
bibliografici**

- ABBRING J.H., VAN DEN BERG G.J. E VAN OURS J.C. (1997), "The effect of unemployment insurance sanctions on the transition rate from unemployment to employment", *Working Paper*, Tinbergen Institute, Amsterdam.
- ACCORNERO A. (2006), *San Precario lavora per noi*, Rizzoli, Milano.
- ACEMOGLU S., SHIMER R. (2000), "Productivity gains from unemployment insurance", *European Economic Review*, 44, pp. 1115-1125.
- ALBAEK K., SORENSEN B.E. (1998), "Workers Flows and Job Flows in Danish Manufacturing, 1980-91", *The Economic Journal*, 108, 1750-1771.
- ALGAN Y., CAHUC P. (2004), "Job protection: the macho hypothesis", *IZA Discussion Paper*, n. 1192.
- ALGAN Y., CAHUC P. (2006), "Civic Attitudes and the Design of Labour Market Institutions: Which Countries Can Implement the Danish Flexicurity Model?", *IZA Discussion Paper*, n. 1928.
- AMABLE B. (2003), *The diversity of modern capitalism*, Oxford University Press.
- ANDERSEN S. K., MAILAND M. (2005), "The Danish Flexicurity Model. The Role of the Collective Bargaining System", *Report for the Danish Ministry of Employment*.
- APPLEBAUM E. ET AL. (2000), *Manufacturing Advantage: Why High-Performance Work Systems Pay Off*, Ithaca, Cornell University Press.
- AUER P. (2005), "Protected Mobility for Employment and Decent Work: Labour Market Security in a Globalized World", *Employment Strategy Paper*, 2005/1, ILO.
- AUER P. (2006), "In search of Optimal Labour market Institutions: the Relationship between Stability, Flexibility and Security in Labour Markets", Paper Presented at the 14th Conference of the International Industrial relations Association, Lima, September 2006.
- AUER P., BERG J., COULIBALY I. (2005), "Is a Stable Workforce Good for Productivity?", *International Labour Review*, vol. 144, n. 3.
- AUER P., CAZES S. (eds.) (2003), "Employment Stability in an Age of Flexibility. Evidence from Industrialized Countries", ILO.
- AUTOR D., DONOHUE J., SCHWAB S. (2005), "The costs of wrongful-discharge laws", *The Review of Economics and Statistics*, forthcoming.
- BANCA D'ITALIA (2006), "Bollettino Economico", n. 46, marzo 2006.
- BEAN C. (1998), "The interaction of Aggregate-Demand Policies and Labour Market Reform", *Swedish Economic Policy Review*, vol. 5, pp. 353-382.
- BÉLOT M., BOONE, J., VAN OURS J. (2005), "Welfare Improving employment protection", *mimeo*.
- BENTOLILA S., DOLADO J.J. (1993), "Who Are the Insiders? Wage Setting in Spanish Manufacturing Firms", *CEPR Discussion Paper*, n. 754.
- BENTOLILA S., SAINT-PAUL G. (2000), "Will EMU Increase Eurosclerosis?", *CEPR Discussion Paper*, n. 2423.
- BENUS J., JOESCH J., JOHNSON T., KLEPINGER D. (1997), "Evaluation Of The Maryland Unemployment Insurance Work Search Demonstration, Final Report", *Batelle Memorial Institute in association with Abt Associates Inc.*

- BERCUSSEON B., "Building a System of Industrial Relations at EU level", Draft Discussion Paper, *Etuc Workshop*, Brussels, 9 July 2001.
- BERTOLA G. (1999), *Microeconomic perspectives on aggregate labour market*, in Ashenfelter O. and Card D. (eds.), *Handbook of Labour Economics*, vol. 3C, chapter 45, pp. 2985-3028.
- BERTOLA G., BOERI T., CAZES S. (1999), "Employment protection and labour market adjustment in OECD countries: evolving institutions and variable enforcement", *Employment and Training Papers*, n. 48, ILO.
- BERTOZZI E., BOTOLI G. (2002), *Verso una convergenza delle politiche nazionali per l'occupazione?*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, Roma n. 2, pp. 37-57.
- BIAGI M. (2000), L'impatto della European Employment Strategy sul ruolo del diritto del lavoro e delle relazioni industriali, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 1, p. 420 e ss.
- BIAGI M. (2003), *Le proposte legislative in materia di lavoro subordinato: tipizzazione di un "tertium genus" o codificazione di uno statuto dei lavori?*, in Montuschi L., Tiraboschi M., e Treu T. (a cura di), *Marco Biagi: un giurista progettuale*, Giuffrè, Milano.
- BIAGIOLI M., REYNERI E., SERRAVALLI G. (2004), Flessibilità del mercato del lavoro e coesione sociale, in *Stato e mercato*, p. 284 e ss.
- BINGLEY P., ERIKSSON T., WERWATZ A., WESTERGÅRD-NIELSEN N. (1999), "Beyond "Manucentrism" - Some Fresh Facts About Job and Worker Flows", Centre for Labour Market and Social Research, *Working Paper 99-09*, Århus.
- BLANCHARD O., GIAVAZZI F. (2003), "Macroeconomic Effects of Regulation and Deregulation in Goods and Labour Markets", *Quarterly Journal of Economics*, 118, n. 3, 879-907.
- BLANCHARD O., LANDIE A. (2002), "The Perverse Effects of partial Labour market Reforms: Fixed-term contracts in France", *The Economic Journal*, vol. 112, n. 480, June.
- BLANCHARD O., TIROLE J. (2003), "Protection de l'emploi et Procédures de licenciement", *Report for the French Council of Economic Analysis*.
- BLANCHARD O., TIROLE J. (2005), "The joint design of unemployment insurance and employment protection. A first pass", *manuscript*.
- BLANCHARD O., WOLFERS J. (2000), "The role of shocks and institutions in the rise of European unemployment: the aggregate evidence", *The Economic Journal*, vol. 100, C1-33.
- BOCCIA ET AL. (2003), "I Mezzogiorni d'Europa", Il Mulino, Bologna.
- BOERI T., CONDE-RUIZ I., GALASSO V. (2003), "Protecting against labour market risk: employment protection or unemployment benefits", *IZA Discussion Paper*, n. 834.
- BOERI T., CONDE-RUIZ I., GALASSO V. (2004), "Cross-Skill Redistribution and the Trade-Off Between Unemployment Benefits and Employment Protection", *CEPR Discussion Paper*, n. 4711.

- BOERI T., GARIBALDI P. (2006), Standard minimi e nuove e nuove tipologie contrattuali, in "la voce.info".
- BOONE J., FREDRIKSSON B.H., VAN OURS J. (2001), "Optimal Unemployment insurance with monitoring and sanctions", *CEPR Discussion Paper*, n. 3082.
- BOONE J., FREDRIKSSON P., HOLMLUND B., VAN OURS J. (2001), "Optimal Unemployment Insurance with Monitoring and Sanctions", *mimeo*.
- BOONE J., SADRIEH A., VAN OURS J. (2004), "Experiments on Unemployment Benefit Sanctions and Job Search Behaviour", *CEPR Discussion Paper*, n. 4298.
- BOONE J., VAN OURS J.C. (2004), "Effective Active Labour Market Policies" *CEPR Discussion Paper*, n. 4707.
- BOOTH A.L., FRANCESCONI M., FRANK J. (2000), "Temporary Jobs: Stepping Stones or Dead Ends", *IZA Discussion Paper*, n. 205.
- BRANCACCIO E. (2002), "Le servitù di Maastricht", *La rivista del Manifesto*, luglio-agosto 2002.
- BRANDT N., BURNIAUX J.M., DUVAL R. (2005), "Assessing the OECD Jobs Strategy: Past Developments and Reforms", *OECD Economics Department Working Papers*, n. 429.
- BREDGAARD T., LARSEN F., MADSEN P.K. (2005), "The Flexible Danish Labour Market - a Review", *CARMA Research Paper*, 01.2005, Alborg University, CARMA.
- BROWN A., ORSZAG J., SNOWER D. (2006), "Unemployment accounts and employment incentives", *IZA Discussion Paper*, n. 2105.
- CAHUC P., POSTEL-VINAY F. (2001), "Temporary Jobs, Employment Protection and Labour Market Performance", *IZA Discussion Paper*, n. 260.
- CAHUC P., ZYLBERBERG A. (2005), "Optimum income taxation and layoff taxes", *IZA Discussion Paper*, n. 1678.
- CAHUC P., KRAMARZ F. (2004), "De la précarité à la mobilité: vers une sécurité sociale professionnelle", Rapport au Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, et au Ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion Sociale.
- CALMFORS L., DRIFFILL J. (1988), "Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance", *Economic Policy*, vol. 6, April.
- CASTANHEIRA M., CARCILLO S., GALASSO V., NICOLETTI G., PEROTTI E., TSYGANOK L. (2006), *How to Gain Political Support for Reforms*, in Boeri T., Castanheira M., Faini R. and Galasso V. (eds.), *Structural Reforms Without Prejudice*, Oxford University Press.
- CERC (2005), "La sécurité de l'emploi", Rapport n. 5, *La documentation française*, Paris.
- CHIU W., KARNI E. (1998), "Endogenous adverse selection and unemployment insurance", *Journal of Political Economy*, vol. 106, n. 4.
- CLARK A., POSTELVINAY F. (2005), "Job security and job protection", *CEP Discussion Paper*, n. 678.
- CNEL (2004), *Contrattazione, retribuzioni e costo del lavoro in Italia nel contesto europeo. Rapporto 2002-2003*, Documenti Cnel n. 43, Roma, ottobre 2004.

- CNEL (2004), *I lineamenti fondamentali della contrattazione territoriale contenuta nell'Archivio del Cnel e la contrattazione territoriale nei distretti industriali*, Documenti n. 33, Roma, marzo 2004.
- CNEL (2004), "L'aggiornamento degli Archivi nazionali Cnel della contrattazione decentrata aziendale e territoriale nel settore privato dell'economia", *Notiziario sulla contrattazione*, n. 1, marzo 2004.
- CNEL (2005), *Rapporto sul mercato del lavoro 2004*, Roma.
- CNEL (2006), *Rapporto sul mercato del lavoro 2005*, Roma.
- COE D., SNOWER D. (1997), "Policy complementarities: The case for fundamental labour market reform", *IMF Staff Papers*, 44(1), pp. 1-35.
- COHEN J., SABEL C.F. (1997), "Directly-deliberative Polyarchy", *European Law Journal*, vol. 3, n. 4.
- COHEN J., SABEL C.F. (2003), *Sovereignty and Solidarity: EU and US*, in Zeitlin J. and Trubek D. M. (eds.), *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*, Oxford University Press, Oxford.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Lavorare insieme, lavorare meglio: un nuovo quadro di protezione sociale e di integrazione nell'Unione europea* - COM (2005) 706.
- COMMITTEE OF THE REGIONS (2001), *The Local Dimension of the European Employment Strategy: The Impact of the Committee of the Regions*, Committee of the Regions, Brussels.
- CONFINDUSTRIA (2006), *L'utilizzo nel 2004 degli strumenti normativi introdotti dalla legge 30/2003. I risultati di una indagine del sistema associativo*, Roma.
- CONFINDUSTRIA-GIOVANI IMPRENDITORI, "L'economia dell'uomo. La rinascita dell'Italia nell'era del quarto capitalismo - Le tesi dei giovani imprenditori", *Relazione del Presidente Matteo Colaninno*, Santa Margherita Ligure, 9-10 giugno 2006.
- CONSIGLIO EUROPEO (2005), *Conclusioni della Presidenza*, Bruxelles, 22-23 marzo 2005.
- CONTINI B., TRIVELLATO U. (2005), *Eppur si muove. Dinamiche e persistenze nel mercato del lavoro italiano*, Il Mulino, Bologna.
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (2003), "Council Decision of 22 July 2003 on Guidelines for the Employment Policies of the Member States", *Official Journal*.
- DAMIANO C., TREU T. (2004), *Conversazioni sul lavoro*, Rosenberg & Sellier, Torino.
- DAVIS S. J., HALTIWANGER J.C. (1992), "Gross Job Creation, Gross Job Destruction, and Employment Reallocation", *The Quarterly Journal of Economics*, MIT Press, vol. 107(3), pp. 819-63, August.
- DAVIS S.J., HALTIWANGER J.C., SCHUH S. (1996), *Job Creation and Destruction*, Cambridge, Mass. MIT Press.
- DE LUCA TAMAJO R. (2005), "Trasferimento di azienda, esternalizzazione del lavoro, somministrazione, appalto di servizi, distacco, nella riforma del diritto del lavoro", in *Annali di Diritto del Lavoro*, 1, pp. 59 e ss.
- DEL PUNTA R. (2006), *Ipotesi sul diritto del lavoro*, in *Dopo la flessibilità, cosa?*, in Mariucci L., Il Mulino, Bologna.

- DELL'ARINGA C., NEGRELLI S. (a cura di), *Le relazioni industriali dopo il 1993: un decennio di studi e ricerche*, Aisri/Angeli, Milano 2005.
- DERTOUZOS JAMES N., KAROLY LYNN A. (1992), *Labor-Market Responses to Employer Liability*, Santa Monica, CA: Rand.
- DERTOUZOS JAMES N., KAROLY LYNN A. (1993), *Employment Effects of Worker Protection: Evidence from the United States*, in Christoph F. Buechtemann (ed.), *Employment Security and Labor Market Behavior: Interdisciplinary Approaches and International Evidence*, Ithaca, NY: ILR Press.
- DOLADO J.J., GARCIA-SERRANO C., JIMENO-SERRANO J. (2001), "Drawing Lessons from the Boom of Temporary Jobs in Spain", *CEPR Discussion Paper*, n. 2884.
- EBELL M., HAEFKE C. (2003), "Product Market Deregulation and Labor Market Outcomes", *IZA Discussion Paper*, n. 957.
- EIRO, *Agreement on working time Directive eludes December social Council*, www.eiro.eurofound.eu.int/print/2005/12/feature/eu0512205f.html.
- EIRONLINE, *2004 Annual Review for Italy*, www.eiro.eurofound.eu.int/print/2005/01/feature/it0501209f.html.
- EMPLOYMENT TASKFORCE (2003), *Jobs, Jobs, Jobs: Creating More Employment in Europe: Report of the Employment Taskforce Chaired by Wim Kok*, European Commission, Brussels, November.
- ENGENDER ASBL (2002), *Review of the Implementation of the Guidelines on Local Development in the Employment NAPS from 1998 to 2001 Across the EU*, Synthesis Report, April.
- ESPING-ANDERSEN G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, New Jersey.
- EUROPEAN COMMISSION (2000), *Acting Locally for Employment: A Local Dimension for the European Employment Strategy*, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM (2000) 196 final, Brussels, 7 April.
- EUROPEAN COMMISSION (2001), *Strengthening the Local Dimension of the European Employment Strategy* Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions COM (2001) 629 final, 6 November.
- EUROPEAN COMMISSION (2001), "Council decision of 19 January 2001 on Guidelines for Member States' employment policies for the year 2001" *Official Journal of the European Communities*, L 22, Luxembourg, 24.01.2001.
- EUROPEAN COMMISSION (2002), "Impact Evaluation of the EES. Technical analysis, in http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/eval/papers/technical_analysis_complete.pdf.
- EUROPEAN COMMISSION (2002), *Adapting to Change in Work and Society: A New Community Strategy on Health and Safety at Work 2002-2006*, COM (2002) 118 final, Brussels, March 11.
- EUROPEAN COMMISSION (2002), *Taking stock of five years of the EES*, COM (2002) 416 final of 17/07/2002.

- EUROPEAN COMMISSION (2004), *Partnership for change in an enlarged Europe - Enhancing the contribution of European social dialogue*, Commission of the European Communities, COM (2004) 557 final, Brussels 2004.
- EUROPEAN COMMISSION (2004), *Industrial Relations in Europe 2004*, Directorate-General for Employment and Social Affairs, Brussels 2004.
- EUROPEAN COMMISSION (2005), *Working Together for Growth and Jobs: A New Start for the Lisbon Strategy*, COM (2005) 24, Brussels, February 2.
- EUROPEAN COMMISSION (2005), *Working Together for Growth and Jobs: Next Steps in Implementing the Lisbon Strategy*, SEC (205) 622/2, Brussels, April 29.
- EUROPEAN COMMISSION (2005), *State Aid Action Plan. Less and Better Targeted State Aid: A Roadmap for State Aid Reform 2005-9*, COM (2005) 107 final, Brussels, June 7.
- EUROPEAN COMMISSION (2005), *Lisbon Action Plan Incorporating EU Lisbon Programme and Recommendations for Actions to Member States for Inclusion in their National Lisbon Programmes: Companion Document to the Communication to the Spring European Council 2005 {COM (2005) 24} Working Together for Growth and Jobs*, SEC(2005)192, Brussels, 2005.
- EUROPEAN COMMISSION (2005), *Rising International Economic Integration, Opportunities and Challenges*, *EU Economy Review*, November 2005.
- EUROPEAN COMMISSION (2005), *Working Together, Working Better: A New Framework for the Open Coordination of Social Protection and Inclusion Policies in the European Union*, COM (2005) 706 final, Brussels, December 22.
- EUROPEAN COMMISSION (2006), *Time to Move Up A Gear*, The European Commission's 2006 Annual Progress Report on Growth and Jobs (http://ec.europa.eu/growthandjobs/annual-report_en.htm).
- EUROPEAN COMMISSION, *Employment in Europe*, Reports 2001, 2002, 2003, 2004, 2005 and 2006.
- EUROPEAN COMMISSION AND COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (2004), *Joint Employment Report 2003-2004*, 7069/04, Council of the European Union, Brussels, 5 March.
- EUROPEAN COMMISSION DG EMPL. (2002), Report of the High Level Group on Industrial Relations and Change in the European Union, January.
- EUROPEAN COMMISSION DG EMPL. (2004), "Activity Report to EMCO Local Employment Development: 2001-2004", EMCO/14/220404/EN, Brussels.
- EUROPEAN COMMISSION DG EMPL. (2004), *Industrial Relations in Europe 2004*, European Commission, Brussels.
- EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS, *Industrial Relations Developments in Europe 2004*, Carley M. (a cura di), Spire Associates, European Communities, Luxembourg 2005.
- EUROPEAN INDUSTRIAL RELATIONS OBSERVATORY (EIRO), *Changes in national collective bargaining systems since 1990*, www.eiro.eurofound.eu.int/2005/03/study/tn0503102s.html.

- EUROPEAN TRADE UNION CONFEDERATION (2005), *The Coordination of Collective Bargaining in Europe. Annual Report 2004*, Maarten Keune (a cura di), ETUC, Brussels.
- EUROPEAN TRADE UNION CONFEDERATION (2005), *The Coordination of Collective Bargaining in Europe. Annual Report 2005*, Maarten Keune (a cura di), ETUC, Brussels.
- EUROPEAN TRADE UNION CONFEDERATION (2006), *Collective bargaining trends and outcomes mid-2006*, Janssen R. (a cura di), *Etuc Information Bulletin on Collective Bargaining in Europe*, Brussels, 7 June 2006.
- EUROPEAN TRADE UNION CONFEDERATION (2006), *The coordination of collective bargaining in 2006*, www.etuc.org/a/1847.
- EUROPEAN TRADE UNION CONFEDERATION (2006), "Protecting the Worker and not the Job? The Real Lessons from Collective Bargaining Practice in Denmark and Sweden", *Collective Bargaining Information Bulletin*, n. 3.
- FAMMONI F. (2006), *Le proposte della CGIL*, in *Dopo la flessibilità, cosa?*, Mariucci L., Il Mulino, Bologna.
- FONDO MONETARIO INTERNAZIONALE (2005), Staff Report 2004, Washington.
- FREDRIKSSON P., HOLMLUND B. (2001), "Optimal Unemployment Insurance in Search Equilibrium", *Journal of Labor Economics*, 19, 370-399.
- GAARD S. (2005), "Labour Market Regimes In Europe And Labour Market Performance", Danish Finance Ministry, *Working Paper*, 13.
- GARCÍA-PÉREZ J.I., MUÑOZ-BULLÓN F. (2003), "The Nineties in Spain: too much Flexibility in the Youth Labour Market?", Universidad Carlos III, Madrid, *Working Paper*, 03-03.
- GARIBALDI P. (2001), *L'analisi economica dei regimi di protezione dell'impiego*, in Bruchi L., *Manuale di economia del lavoro*, Il Mulino, Bologna.
- GARIBALDI P., PACELLI L., BORGARELLO A. (2003), "Employment Protection Legislation and the Size of Firms", *IZA Discussion Paper*, n. 787, Institute for the Study of Labor (IZA).
- GIUGNI G. (2003), *La lunga marcia della concertazione*, Il Mulino, Bologna 2003.
- GRUBB D. (2001), "Eligibility Criteria for Unemployment Benefits", in *Labour Market Policies and Public Employment Service*, OECD.
- HALL P., SOSKICE D. (2001), *Varieties of capitalism - the institutional foundations of comparative advantage*, Oxford University Press.
- HASSELPLUG S. (2005), "Availability Criteria in 25 Countries", *Working Paper*, 12/2005, Danish Ministry of Finance.
- HECKMAN JAMES J. (2002), "Flexibility, Job Creation and Globalization: The Case of Italy", paper presented at the Third Millennium Colloquia organised by the Istituto di Studi Economici et per l'Occupazione, Venice, 2-3 December 2002.
- HØJ J., GALASSO V., NICOLETTI G., THAI-THANH D. (2006), "The Political Economy of Structural Reform: Empirical Evidence from OECD Countries", *OECD Economics Department Working Papers*, N. 501.

- HOLMLUND B. (1998), "Unemployment insurance in theory and practice", *Scandinavian Journal of Economics*, No 100(1) pp. 113-141.
- HOPENHAYN H., ROGERSON R. (1993), "Job Turnover and Policy Evaluation: A General Equilibrium Analysis", *Journal of Political Economy*, University of Chicago Press, vol. 101(5), pp 915-38, October.
- HOUIMANN FREDERIKSEN C., GAARD S., BAGGE THORBAL K. (2004), "Evaluating Labour Market Reforms in Europe in the 1990s", Danish Finance Ministry, *Working Paper*.
- ICHINO P., (2003), La legge Biagi sul mercato del lavoro: continuità o rottura col passato?, in *Corriere Giuridico*.
- ICHNIOWSKI C., KOCHAN T., LEVINE, D., OLSON, C., STRAUSS, G. (1996), "What Works at Work Overview and Assessment", *Industrial Relations: A Journal Of Economy And Society*, vol. 35, n. 3, July 1996.
- IMF (2004), "Fostering Structural Reforms in Industrial Countries", Chapter III in *World Economic Outlook. Advancing Structural Reforms*, April, International Monetary Fund, Washington D.C.
- ISFOL (2002), *Rapporto 2002*, Franco Angeli, Milano.
- ISFOL (2006), *Rapporto 2006*, Roma.
- ISFOL (2007), *Formazione, istruzione e lavoro. Valutazione delle politiche sostenute dal Fondo sociale europeo 2000-2006 nell'Italia del Centro-nord*, Roma, ISFOL editore.
- JACOBSSON K. (2005), "Trying to Reform the "Best Pupils in the Class"? The Open Method of Co-ordination in Sweden and Denmark", in J. Zeitlin and P. Pochet (eds.), *The Open Method of Co-ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*, P.I.E.-Peter Lang, Brussels.
- JACOBY W. (2004), *The Enlargement of the European Union and Nato- Ordering from the Menu in Central Europe*, Cambridge University Press, Cambridge.
- JENSEN P., SVARER NIELSEN M., ROSHOLM M. (1999), "The Effects of Benefits, Incentives and Sanctions: on Youth Unemployment", *Working Paper*, 99-05, Aarhus.
- JOERGES C., NEYER J. (1997), "Transforming Strategic Interaction into Deliberative Problem-solving: European Comitology in the Foodstuffs Sector", *Journal of European Public Policy*, vol. 4, n. 4.
- JOERGES C., VOS E. (eds.) (1999), *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics*, Hart Publishing, Oxford. Directive: A New Directive for a Changing Social, Political and Economic European Framework", *European Planning Studies*, vol. 11, N. 3.
- KAISE, R., PRANGE H. (2004), "Managing Diversity in a System of Multi-level Governance: The Open Method of Co-ordination in Innovation Policy", *Journal of European Public Policy*, vol. 11, n. 2.
- KARKKAINEN B., FUNG A., SABEL C.F. (2000), "After Backyard Environmentalism: Toward a Performance-Based Regime of Environmental Regulation", *American Behavioral Scientist*, vol. 44, n. 4.
- KARKKAINEN B.C. (2006), *Information-Forcing Regulation: Penalty Defaults, Destabilization Rights, and New Environmental Governance*, in de Búrca G. and

- Scott J. (eds.), *New Governance and Constitutionalism in Europe and the US*, Hart Publishing, Oxford.
- KELEMEN R.D. (2002), "The Politics of 'Eurocratic' Structure and the New European Agencies", *West European Politics*, vol. 25, n. 4.
- KELEMEN R.D. (2004), *The Rules of Federalism: Institutions and Regulatory Politics in the EU and Beyond*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- KELEMEN R.D. (2005), *The Politics of Eurocracy: Building a New European State?*, in Jabko N. and Parsons C. (eds.), *With US or Against US? European Trends in American Perspective*, The State of the European Union, 7, Oxford University Press, Oxford.
- KELEMEN R.D. (2006), "Suing for Europe: Adversarial Legalism and European Governance", *Comparative Political Studies*, vol. 39, n. 1.
- KELLEY J. (2006), "New Wine in Old Wineskins: Promoting Political Reforms through the New European Neighbourhood Policy", *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, n. 1.
- KINGSBURY B., KRISCH N., STEWART R.B. (2005), "The Emergence of Global Administrative Law", *Law and Contemporary Problems*, vol. 68, n. 3 & 4.
- KOHLER-KOCH B. (ed.) (2003), *Linking EU and National Governance*, Oxford University Press, Oxford.
- KOHLER-KOCH B., EISING R. (eds.) (1999), *The Transformation of Governance in the European Union*, Routledge, London.
- KOK W. ET AL., (2003), *Jobs, Jobs, Jobs*, European Commission, Bruxelles.
- KOUTALAKIS C. (2004), "Smoothing' Eastern Enlargement through New Modes of Governance? Conceptualising the Role of Independent Agencies and Non-Hierarchical Steering in Pre-accession Negotiations, NEWGOV Deliverables 14-D1, Free University, Berlin, December 23.
- KRAPOHL S. (2004), "Credible Commitment in Non-Independent Regulatory Agencies: A Comparative Analysis of the European Agencies for Pharmaceuticals and Foodstuffs", *European Law Journal*, vol. 10, n. 5.
- LALIVE R., VAN OURS J., ZWEIMÜLLER J. (2000), "The Impact of Active Labour Market Programs and Benefit Entitlement Rules on the Duration of Unemployment", *IZA Discussion Paper*, n. 149.
- LALIVE R., VAN OURS J., ZWEIMÜLLER J. (2002), "The Effect of Benefit Sanctions on the Duration of Unemployment", *Center Discussion Paper*, n. 19, Tilburg University.
- LANNOO K., CASEY J.P. (2005), *EU Financial Regulation and Supervision beyond 2005, CEPS Task Force Report*, 54, Centre for European Policy Studies, Brussels, January.
- LAZEAR E. (1979), "Why is there Mandatory Retirement?", *Journal of Political Economy* 87(6): 1261-1284.
- LEVINE D., TYSON D. (1990), "Participation, Productivity, and the Firm's Environment" in *Paying for Productivity*, Alan S. Blinder, dir. Washington: Brookings Institution, 183-243.

- LISO F., (2006) *Riflessioni sulla riforma del mercato del lavoro*, in *Dopo la flessibilità, cosa?*, Mariucci L., Il Mulino, Bologna.
- LONDON SCHOOL OF ECONOMICS ET AL. (2003), *Interim evaluation report Obj. 1 CSF*.
- MADSEN P. K. (2003), *Flexicurity Through Labour Market Policies And Institutions In Denmark*, in Auer P. and Cazes S. (2003), *Employment Stability in an age of Flexibility*, Geneva, ILO.
- MADSEN P. K. (2006), *How can it possibly fly? The paradox of a dynamic labour market in a Scandinavian welfare state*, in Campbell J. L., Hall J. A., and Pedersen O. K. (eds.), *National Identity and a variety of Capitalism: the Case of Denmark*, Montreal, MacGill University Press.
- MARINESCU I.E. (2006), "Shortening the Tenure Clock: The Impact of Strengthened U.K. Job Security Legislation", *manuscript*.
- MARIUCC L. (2006), *Dopo la flessibilità, cosa?*, Il Mulino, Bologna.
- MARTIN J. (1996), "Measures of Replacement Rates for the Purpose of International Comparisons: A Note", *OECD Economic Studies*, n. 26.
- MARTIN J., GRUBB D. (2001), "What works and for whom: A review of OECD countries' experiences with active labour market policies", *Swedish Economic Review*, 8 pp. 9-56.
- MILES THOMAS J. (2000), "Common Law Exceptions to Employment at Will and U.S. Labor Markets", *Journal of Law, Economics and Organizations*, 16(1), 74-101.
- MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI (2006), *Aggiornamento del quadro informativo sulle politiche del lavoro*, luglio.
- MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI (2006), *Rapporto 2005 sulla formazione continua*.
- MORTENSEN D., PISSARIDES C. (1999), "Unemployment responses to 'skill-biased' technology shocks: The role of labour market policy", *Economic Journal*, n 109, pp. 242-265.
- MUFFELS R., WILTHAGEN T., VAN DEN HEUVEL N. (2002), "Labour Market Transitions and Employment Regimes", Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, *Discussion Paper*, 02-204.
- NARD M., SAISANA M., SALTELLI A., TARANTOLA S., HOFFMAN A., GIOVANNINI E. (2005), "Handbook on Constructing Composite Indicators - Methodology and User Guide", *OECD Statistics Working Paper*, 2005/3.
- NICKELL S., LAYARD R. (1999), *Labour market institutions and economic performance*, in Ashenfelter and Card (eds.) *Handbook of Labour Economics*, Elsevier, Amsterdam.
- NICKELL S., NUNZIATA L., OCHEL W., QUINTINI G. (2003), *The Beveridge curve, unemployment, and wages in the OECD from the 1960s to the 1990s*, in Aghion P., Frydman R., Stiglitz J., and Woodford, M. (eds.), *Knowledge, Information, and Expectations in Modern Macroeconomics*, chapter 19, pp. 394-431.

- NICOLETTI G., SCARPETTA S. (2005), "Product Market Reforms and Employment in OECD Countries", *OECD Economics Department Working Papers*, n. 472.
- NICOLETTI G., SCARPETTA S., BOYLAUD O. (2000), "Summary Indicators of Product Market Regulation with an Extension to Employment Protection Legislation", *OECD Economics Department Working Papers*, n. 226.
- OECD (1994), *Employment Outlook*.
- OECD (2004), *Employment Outlook*, Chapter 2, "Employment Protection Regulation and labour Market Performance", pp. 61-125.
- OECD (2005), *Taxing Wages 2004/2005*.
- OECD (2006a), "Boosting Jobs and Incomes: Policy Lessons from Re-Assessing the OECD Job Strategy", *for official use*.
- OECD (2006b), "Economic Policy Reforms: Going for Growth", *for official use*.
- OECD (2006c), "OECD Jobs Strategy: Lessons from a decade's experience. Main Report", *for official use*.
- OECD (2006d), "OECD Jobs Strategy: Lessons from a decade's experience. Background report N. 1 - Reassessing the Role of Policies and Institutions for Labour market performance: a consolidated analysis", *for official use*.
- OLIVA D., SAMEK LODOVICI M., VECCHI G. (2006), *La valutazione dei POR nella programmazione 2000-2006. Un'analisi comparata delle lezioni apprese*, in AAVV, *Valutazione in Azione*, Franco Angeli, Milano.
- PADOA-SCHIOPPA T., EMERSON M., KING M., MILLERON J.C., PAELINCK J.H.P., PAPADEMOS L.D., PASTOR A., SCHARPF F.W. (1987), *Efficiency, Stability and Equity: A Strategy for the Evolution of the Economic System of the European Community*, Oxford University Press, Oxford.
- PEROTTI R. (2002), *Estimating the Effects of Fiscal Policy*, in OECD Countries', European University Institute, *mimeo*.
- PERULLI A. (2006), *La riforma del mercato del lavoro: bilancio e prospettive*, in *Dopo la flessibilità cosa?*, Mariucci L., Il Mulino, Bologna.
- PIRRONE S., SESTITO P. (2006), *Disoccupati in Italia. Tra Stato, Regioni e cacciatori di teste*, Il Mulino.
- PISANI-FERRY J. (2005), "Only Teamwork Can Put the Eurozone on a Steady Course", *Financial Times*, 31 August.
- PISANI-FERRY J., VON HAGEN J. (2002), "Why is Europe Different from What Economists Would Like?", paper presented at the 11th Congress of the French Economic Association (AFSE), Paris, 19-20 September.
- PUGA D. (2002), "European Regional Policies in Light of Recent Location Theories", *Journal of Economic Geography*, 2: 373-406.
- RADAELLI C. (2003), "The Code Of Conduct Against Harmful Tax Competition: Open Method Of Coordination In Disguise?", *Public Administration*, vol. 81, n. 3.
- RADAELLI C. (2003), *The Open Method of Coordination: A New Governance Architecture for the European Union?* Swedish Institute for European Policy Studies, Stockholm, Sieps Report n. 1, March.

- RADAELLI C. (2005), "Whither 'Better Regulation' for the Lisbon Agenda?" unpublished paper presented to the Governance after Lisbon, University of Edinburgh, April 28.
- RAVELLI F. (2006), Le politiche comunitarie per l'occupazione, in *Diritti, lavori e mercati*, 1, pp. 67 e ss.
- REYNERI E. (2005), *Il profilo dei lavoratori che hanno usato la mediazione organizzata per cercare lavoro*, in Belloni et al, *Politiche del lavoro*, Studi e ricerche - strumenti, Edizione a stampa, p. 81-90.
- ROBINSON P. (2005), "The decline of the Swedish Models and the Limits of Active Labour market Policy", *LSE Centre for Economic Performance Discussion Paper 259*, August 1995, (pp. 1-45).
- RODANO G. (2004), "Aspetti problematici del d.lgs. 276/03. Il punto di vista della teoria economica", in *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, n. 103, pp. 419 e ss.
- RODRIGUES M. J. (ed.) (2002), *The New Knowledge Economy in Europe: A Strategy for International Competitiveness and Social Cohesion*, Edward Elgar, Cheltenham.
- RODRIK D., SUBRAMANIAN A., TREBBI F. (2002), "Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development", *NBER Working Paper*, n. 9305.
- SABEL C.F., SIMON W. (2004), "Destabilization Rights: How Public Law Litigation Succeeds", *Harvard Law Review*, vol. 117, n. 4.
- SACCONI M., REBOANI P., TIRABOSCHI M. (2005), *La società attiva, manifesto per le nuove sicurezze*, Marsilio, Venezia.
- SAMEK LODOVICI M. (2005) *Strategia europea per l'occupazione e politiche attive per l'occupazione, Relazione per convegno*, AIEL (2001).
- SAMEK LODOVICI M., SEMENZA R. (2005), *Il lavoro part-time*, F. Angeli, Milano.
- SANTINI G. (2006), *Le proposte della Cisl*, in *Dopo la flessibilità, cosa?*, Mariucci L., Il Mulino, Bologna.
- SAPIR A. (2001), *Who's Afraid of Globalization? Domestic Adjustment in Europe and America*, in Roger B. Porter Pierre Sauvé, Arvind Subramanian and Americo Beviglia Zampetti (eds.), *Efficiency, Equity and Legitimacy: The Multilateral Trading System at the Millennium*, Brookings Institution: Washington D.C.
- SAPIR A., AGHION P., BERTOLA G., HELLWIG M., PISANI-FERRY J., ROSATI D., VIÑALS J., WALLACE H., with Buti M., Nava M. and Smith Peter M. (2003), *An Agenda for a Growing Europe: Making the EU System Deliver*, report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of European Commission President Romano Prodi. The report was published by Oxford University Press in 2004 under the title *An Agenda for a Growing Europe: The Sapir Report*.
- SCHARPF F.W. (1997), *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Westview Press, Boulder.

- SCHIMMELFENNIG, F., SEDELMEIER U. (eds.) (2005), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Cornell Studies in Political Economy, Cornell University Press, Ithaca.
- SCHMIDT G., O'REILLY J., SCHOMANN K. (1996), *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Edward Elgar.
- SCOTT J. (2004), "International Trade and Environmental Governance", *European Journal of International Law*, vol. 15, n. 2.
- SCOTT J., HOLDER J. (2006), *Law and 'New' Environmental Governance in the European Union*, in de Búrca G. and Scott J. (eds.), *New Governance and Constitutionalism in the EU and the US*, Hart Publishing, Oxford.
- SEDELMEIER U. (2005), *Eastern Enlargement*, in Wallace H., Wallace W. and Pollack M. A. (eds.), *Policy-Making in the European Union*, The New European Union Series, 5th ed., Oxford University Press, Oxford.
- SESTITO P. (2002), *Il mercato del lavoro in Italia*, Laterza, Bari.
- SEVERATI P. (2006), *Indagine di Placement Ob.1: metodologia e primi risultati*, presentazione al Gruppo Placement Nazionale, Roma 26 ottobre 2006.
- SMISMANS S. (2003), "Towards a New Community Strategy on Health and Safety at Work? Caught in the Institutional Web of Soft Procedures", *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, vol. 19, n. 1.
- SMISMANS S. (2004), *EU Employment Policy: Decentralisation or Centralisation through the Open Method of Coordination? Law Department Working Papers 2004/01*, European University Institute, Florence.
- SMISMANS S. (2004), *Law, Legitimacy, and European Governance- Functional Participation in Social Regulation*, Oxford University Press, Oxford.
- SNYDER F. (1994), *Soft Law and Institutional Practice in the European Community*, in Martin S. (ed.), *The Construction of Europe*, Kluwer Academic Publishers, Deventer.
- STEFFEK J., EHLING U. (2005), "Civil Society Participation at the WTO - A Cure for its Democratic Deficit", unpublished paper presented to the 3rd European Consortium for Political Research General Conference, Budapest, September 8-10.
- SUPIOT A. (2003), *Il futuro del lavoro*, Carocci, Roma.
- TAVISTOCK INSTITUTE, L., LONDON, N.E.L., HELSINKI AND ISTITUTO PER LA RICERCA SOCIALE, M. (2005), *The Analysis of Impacts of Benchmarking and the eEurope Actions in the Open Method of Co-ordination. How the eEurope OMC worked: Implications for the Co-ordination of Policy under i2010. Final Report Prepared for DG Information Society*, European Commission, Brussels.
- TIRABOSCHI M. (2005), "Lavoratori svantaggiati e somministrazione di lavoro. Prime attuazioni dell'art. 13, D.Lgs. 276/2003", *Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali*, XV, 2, p. 566-569.
- TIRABOSCHI M. (2006), *A due anni dalla riforma Biagi del mercato del lavoro: quale bilancio?*, in *Dopo la flessibilità, cosa?*, Mariucci L., Il Mulino, Bologna.
- TREU T. (2001), *Politiche del lavoro*, Il Mulino, Bologna.

- TREU T. (2006), *Per un nuovo programma di politiche del lavoro, in Dopo la flessibilità, cosa?*, Mariucci L., Il Mulino, Bologna.
- TRUBEK D.M., TRUBEK L. (2005), *The Open Method of Co-ordination and the Debate over 'Hard' and 'Soft' Law*, in Zeitlin J. and Pochet P. (eds.), *The Open Method of Co-ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*, P.I.E-Peter Lang, Brussels.
- TULMETS E. (2005), "The Introduction of the Open Method of Coordination in the European Enlargement Policy: Analysing the Impact of the New PHARE/ Twinning Instrument", *European Political Economy Review*, vol. 3, n. 1.
- TULMETS E. (2005), "The Management of New Forms of Governance by Former Accession Countries of the European Union: Institutional Twinning in Estonia and Hungary", *European Law Journal*, vol. 11, n. 5.
- VACHUDOVA M.A. (2005), *Europe Undivided: Democracy, Leverage, and Integration After Communism*, Oxford University Press, Oxford.
- VAN SCHENDELEN M.P.C.M. (ed.) (1998), *EU Committees as Influential Policy-makers*, Ashgate, Aldershot.
- VINCENT K. (2004), "'Mad Cows' and Eurocrats: Community Responses to the BSE Crisis", *European Law Journal*, vol. 10, n. 5.
- VOGEL D. (2004), *The Hare and the Tortoise Revisited: The New Politics of Risk Regulation in Europe and the United States*, in Levin M. A. and Shapiro M. (eds.), *Transatlantic Policymaking in an Age of Austerity*, Georgetown University Press, Washington, D.C.
- VON HOMEYER I. (2005), *Horizontal Co-ordination of Policies and Application of the OMC in EU Environmental Policy*, presented to the Options for the OMC in European Spatial Development, German Federal Office for Building and Regional Planning, Bonn, September 2.
- VOS E. (1999), *EU Committees: the Evolution of Unforeseen International Actors in European Product Regulation*, in Joerges C. and Vos E. (eds.), *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics*, Hart Publishing, Oxford.
- WALLACE H., WALLACE, W., POLLACK, M.A. (eds.) (2005), *Policy-making in the European Union*, 5th ed., Oxford University Press, Oxford.
- WEALE A., PRIDHAM G., CINI M., KONSTADAKOPOULOS D., PORTER, M., FLYNN, B. (2000), *Environmental Governance in Europe*, Oxford University Press, Oxford.
- WILKS S. (2005), "Agency Escape: Decentralization or Dominance of the European Commission in the Modernization of Competition Policy?" *Governance*, vol. 18, n. 3.
- ZEITLIN J. (2005), *Social Europe and Experimentalist Governance: Towards a New Constitutional Compromise?*, in de Búrca G. (ed.), *EU Law and the Welfare State- In Search of Solidarity*, The Collected Courses of the Academy of European Law, XIV/2, Oxford University Press, Oxford.
- ZEITLIN J. (2005), *The Open Method of Co-ordination in Action. Theoretical Promise, Empirical Realities, Reform Strategy*, in Zeitlin J. and Pochet P. (eds.),

The Open Method of Co-ordination in Action- The European Employment and Social Inclusion Strategies, P.I.E.- Peter Lang, Brussels.

ZEITLIN J., POCHEP P. (eds.) (2005), *The Open Method of Coordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*, P.I.E.-Peter Lang, Brussels.

ZOLI C. (2006), *Le recenti riforme del diritto del lavoro tra continuità e discontinuità*, in *Dopo la flessibilità, cosa?*, Mariucci L., Il Mulino, Bologna.

- 1 *I termini della formazione. Il controllo terminologico come strumento per la ricerca*, ottobre 2002
- 2 *Compendio normativo del FSE. Manuale 2000-2006*, 1^a edizione dicembre 2002, 2^a edizione aggiornata dicembre 2003
- 3 *Compendio normativo del FSE. Guida operativa*, 1^a edizione ed. dicembre 2002, 2^a edizione aggiornata dicembre 2003
- 4 *Il FSE nel web. Analisi della comunicazione attraverso Internet*, dicembre 2002
- 5 *Informazione e pubblicità del FSE: dall'analisi dei piani di comunicazione ad una proposta di indicatori per il monitoraggio e la valutazione*, luglio 2003
- 6 *Politiche regionali per la formazione permanente. Primo rapporto nazionale*, luglio 2003
- 7 *Sviluppo del territorio nella new e net economy*, luglio 2003
- 8 *Le campagne di informazione pubblica: un'esperienza nazionale sulla formazione e le politiche attive del lavoro*, settembre 2003
- 9 *L'attuazione dell'obbligo formativo. Terzo rapporto di monitoraggio*, settembre 2003
- 10 *Manuale per il tutor dell'obbligo formativo. Manuale operativo e percorsi di formazione*, settembre 2003
- 11 *Secondo rapporto sull'offerta di formazione professionale in Italia. Anno formativo 2000-2001*, settembre 2003
- 12 *Fondo sociale europeo: strategie europee e mainstreaming per lo sviluppo dell'occupazione*, ottobre 2003
- 13 *Il Centro di Documentazione: gestione e diffusione dell'informazione*, ottobre 2003
- 14 *I contenuti per l'apprendistato*, ottobre 2003
- 15 *Formazione continua e politiche di sostegno per le micro-imprese*, dicembre 2003
- 16 *L'apprendimento organizzativo e la formazione continua on the job*, dicembre 2003
- 17 *L'offerta di formazione permanente in Italia. Primo rapporto nazionale*, dicembre 2003
- 18 *Formazione permanente: chi partecipa e chi ne è escluso. Primo rapporto nazionale sulla domanda*, dicembre 2003
- 19 *La qualità dell'e-learning nella formazione continua*, dicembre 2003
- 20 *Linee guida per la valutazione del software didattico nell'e-learning*, dicembre 2003
- 21 *Apprendimento in età adulta. Modelli e strumenti*, marzo 2004
- 22 *Il monitoraggio e la valutazione dei Piani di comunicazione regionali: prima fase applicativa del modello di indicatori*, aprile 2004
- 23 *La comunicazione nelle azioni di sistema e nel mainstreaming per la società dell'informazione: un modello di analisi e valutazione*, aprile 2004

- 24 *La formazione continua nella contrattazione collettiva*, maggio 2004
- 25 *Definizione di un modello di valutazione ex-ante della qualità degli interventi fad/e-learning cofinanziati dal FSE* (volume + cd rom), maggio 2004
- 26 *Appunti sull'impresa sociale*, maggio 2004
- 27 *Adult education - Supply, demand and lifelong learning policies. Synthesis report*, maggio 2004
- 28 *Formazione continua e grandi imprese* (volume + cd rom), maggio 2004
- 29 *Guida al mentoring. Istruzioni per l'uso*, giugno 2004
- 30 *Gli appalti pubblici di servizi e il FSE. Guida operativa*, giugno 2004
- 31 *La filiera IFTS: tra sperimentazione e sistema. Terzo rapporto nazionale di monitoraggio e valutazione dei percorsi IFTS*, giugno 2004
- 32 *Una lente sull'apprendistato: i protagonisti ed i processi della formazione*, giugno 2004
- 33 *Tecnici al lavoro. Secondo rapporto nazionale sugli esiti formativi ed occupazionali dei corsi IFTS*, giugno 2004
- 34 *Approcci gestionali e soluzioni organizzative nei servizi per l'impiego*, giugno 2004
- 35 *Indagine campionaria sul funzionamento dei centri per l'impiego*, giugno 2004
- 36 *Indirizzi operativi per l'attuazione delle linee guida V.I.S.P.O. Indicazioni per il Fondo sociale europeo*, luglio 2004
- 37 *L'attuazione dell'obbligo formativo. Quarto rapporto di monitoraggio*, luglio 2004
- 38 *Terzo rapporto sull'offerta di formazione professionale in Italia*, settembre 2004
- 39 *Accreditamento delle sedi orientative* (8 volumi in cofanetto), settembre 2004
- 40 *Trasferimento di buone pratiche: analisi dell'attuazione*, ottobre 2004
- 41 *Trasferimento di buone pratiche: schede di sintesi*, ottobre 2004
- 42 *Guida al mentoring in carcere*, novembre 2004
- 43 *Applicazione del modello di valutazione della qualità dei sistemi. Prima sperimentazione nell'area Obiettivo 3*, novembre 2004
- 44 *Certificazione delle competenze e life long learning. Scenari e cambiamenti in Italia ed in Europa*, dicembre 2004
- 45 *Fondo sociale europeo: politiche dell'occupazione*, dicembre 2004
- 46 *Le campagne di informazione e comunicazione della pubblica amministrazione*, dicembre 2004
- 47 *Le azioni di sistema nazionali: tra conoscenza, qualificazione e innovazione* (volume + cd rom), gennaio 2005
- 48 *L'analisi dei fabbisogni nella programmazione FSE 2000-2006: stato di attuazione al termine del primo triennio*, gennaio 2005
- 49 *I profili professionali nei servizi per l'impiego in Italia ed in Europa*, gennaio 2005
- 50 *Le strategie di sviluppo delle risorse umane del Centro-nord. Un'analisi dei bandi di gara ed avvisi pubblici in obiettivo 3 2000-2003*, gennaio 2005
- 51 *La rete, i confini, le prospettive. Rapporto apprendistato 2004*, febbraio 2005

- 52 *La spesa per la formazione professionale in Italia*, febbraio 2005
- 53 *La riprogrammazione del Fondo sociale europeo nel nuovo orizzonte comunitario* (volume + cd rom), marzo 2005
- 54 *Informare per scegliere. Strumenti e documentazione a supporto dell'orientamento al lavoro e alle professioni*, aprile 2005
- 55 *Conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare. Integrazione delle politiche a problemi di valutazione*, aprile 2005
- 56 *Modelli e servizi per la qualificazione dei giovani. V rapporto di monitoraggio dell'obbligo formativo*, maggio 2005
- 57 *La simulazione nella formazione a distanza: modelli di apprendimento nella Knowledge society* (volume + cd rom), giugno 2005
- 58 *La domanda di lavoro qualificato. Le inserzioni a "modulo" nel 2003*, giugno 2005
- 59 *La formazione continua nelle piccole e medie imprese del Veneto. Atteggiamenti, comportamenti, ruolo del territorio*, settembre 2005
- 60 *La moltiplicazione del tutor. Fra funzione diffusa e nuovi ruoli professionali*, settembre 2005
- 61 *Quarto rapporto sull'offerta di formazione professionale in Italia. Anno formativo 2002-2003*, settembre 2005
- 62 *La Ricerca di lavoro. Patrimonio formativo, caratteristiche premianti, attitudini e propensioni dell'offerta di lavoro in Italia*, settembre 2005
- 63 *I formatori della formazione professionale. Come (e perché) cambia una professione*, ottobre 2005
- 64 *I sistemi regionali di certificazione: monografie*, ottobre 2005
- 65 *Il Fondo Sociale Europeo nella programmazione 2000-2006: risultati e prospettive. Atti dell'Incontro Annuale QCS Ob3. Roma, 31 gennaio-1 febbraio 2005*, ottobre 2005
- 66 *Trasferimento di buone pratiche: case study. Terzo volume*, ottobre 2005
- 67 *Applicazione del modello di valutazione della qualità dei sistemi formativi in obiettivo 1. Seconda sperimentazione in ambito regionale*, novembre 2005
- 68 *L'accompagnamento per contrastare la dispersione universitaria. Mentoring e tutoring a sostegno degli studenti*, novembre 2005
- 69 *Analisi dei meccanismi di governance nell'ambito della programmazione regionale FSE 2000-2006*, dicembre 2005
- 70 *La valutazione degli interventi del Fondo sociale europeo 2000-2006 a sostegno dell'occupazione. Indagini placement Obiettivo 3*, gennaio 2006
- 71 *Aspettative e comportamenti di individui e aziende in tema di invecchiamento della popolazione e della forza lavoro. I risultati di due indagini*, febbraio 2006
- 72 *La domanda di lavoro qualificato: le inserzioni "a modulo" nel 2004*, febbraio 2006
- 73 *Insegnare agli adulti: una professione in formazione*, marzo 2006
- 74 *Il governo locale dell'obbligo formativo. Indagine sulle attività svolte dalle Province per la costruzione del sistema di obbligo formativo*, marzo 2006

- 75 *Dipendenze e Mentoring. Prevenzione del disagio giovanile e sostegno alla famiglia*, maggio 2006
- 76 *Guida all'Autovalutazione per le strutture scolastiche e formative. Versione italiana della Guida preparata dal Technical Working Group on Quality con il supporto del Cedefop*, giugno 2006
- 77 *Modelli e metodologie per la formazione continua nelle Azioni di Sistema. I progetti degli Avvisi 6 e 9 del 2001 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*, giugno 2006
- 78 *Esiti dell'applicazione della politica delle pari opportunità e del mainstreaming di genere negli interventi di FSE. Le azioni rivolte alle persone e le azioni rivolte all'accompagnamento lette secondo il genere*, giugno 2006
- 79 *La transizione dall'apprendistato agli apprendistati. Monitoraggio 2004-2005*, giugno 2006
- 80 *Plus Participation Labour Unemployment Survey. Indagine campionaria nazionale sulle caratteristiche e le aspettative degli individui sul lavoro*, luglio 2006
- 81 *Valutazione finale del Quadro comunitario di sostegno dell'Obiettivo 3 2000-2006. The 2000-2006 Objective 3 Community Support Framework Final Evaluation. Executive Summary*, luglio 2006
- 82 *La comunicazione per l'Europa: politiche, prodotti e strumenti*, luglio 2006
- 83 *Le Azioni Innovative del FSE in Italia 2000-2006. Sostegno alla diffusione e al trasferimento dell'innovazione. Complementarità tra il FSE e le Azioni Innovative (ex art. 6 FSE)*, novembre 2006
- 84 *Organizzazione Apprendimento Competenze. Indagine sulle competenze nelle imprese industriali e di servizi in Italia*, dicembre 2006
- 85 *L'offerta regionale di formazione permanente. Rilevazione delle attività cofinanziate dal Fondo Sociale Europeo*, febbraio 2007
- 86 *La valutazione di efficacia delle azioni di sistema nazionali: le ricadute sui sistemi regionali del Centro Nord Italia*, marzo 2007
- 87 *Il Glossario e-learning per gli operatori del sistema formativo integrato. Uno strumento per l'apprendimento in rete*, marzo 2007
- 88 *Verso il successo formativo. Sesto rapporto di monitoraggio dell'obbligo formativo*, aprile 2007
- 89 *xformare.it Sistema Permanente di Formazione on line. Catalogo dei percorsi di formazione continua per gli operatori del Sistema Formativo Integrato. Verso un quadro europeo delle qualificazioni*, aprile 2007
- 90 *Impiego delle risorse finanziarie in chiave di genere nelle politiche cofinanziate dal FSE. Le province di Genova, Modena e Siena*, settembre 2007
- 91 *I Fondi strutturali nel web: metodi d'uso e valutazione*, settembre 2007
- 92 *Esiste un differenziale retributivo di genere in Italia? Il lavoro femminile tra discriminazioni e diritto alla parità di trattamento*, settembre 2007
- 93 *La riflessività nella formazione: pratiche e strumenti*, settembre 2007
- 94 *La domanda di lavoro qualificato in Italia. Le inserzioni a modulo nel 2005*, settembre 2007
- 95 *Gli organismi per le politiche di genere. Compiti, strumenti, risultati nella programmazione del FSE: una ricerca valutativa*, settembre 2007
- 96 *L'apprendistato fra regolamentazioni regionali e discipline contrattuali. Monitoraggio sul 2005-06*, settembre 2007

- 97 *La qualità nei servizi di orientamento e inserimento lavorativo nei Centri per l'Impiego: Linee guida e Carta dei Servizi*, ottobre 2007
- 98 *Analisi della progettazione integrata. Elementi della programmazione 2000/2006 e prospettive della nuova programmazione 2007/2013*, ottobre 2007
- 99 *L'Atlante dei Sistemi del lavoro: attori e territori a confronto. I risultati del SIST II mercato del lavoro attraverso una lettura cartografica*, ottobre 2007
- 100 *Procedure per la gestione della qualità dei servizi di orientamento e inserimento lavorativo nei Centri per l'Impiego. Manuale operativo*, ottobre 2007
- 101 *I modelli di qualità nel sistema di formazione professionale italiano*, ottobre 2007
- 102 *Sviluppo, Lavoro e Formazione. L'integrazione delle politiche. Atti del Seminario "Sistemi produttivi locali e politiche della formazione e del lavoro"*, novembre 2007
- 103 *I volontari-mentori dei soggetti in esecuzione penale e le buone prassi nei partenariati locali*, novembre 2007
- 104 *Guida ai gruppi di auto-aiuto per il sostegno dei soggetti tossicodipendenti e delle famiglie*, novembre 2007
- 105 *Gli esiti occupazionali dell'alta formazione nel Mezzogiorno. Indagine placement sugli interventi cofinanziati dal FSE nell'ambito del PON Ricerca 2000-2006*, dicembre 2007
- 106 *La riflessività nella formazione: modelli e metodi*, dicembre 2007
- 107 *L'analisi dei fabbisogni nella programmazione FSE 2000-2006: esiti del secondo triennio*, dicembre 2007
- 108 *Rapporto annuale sui corsi IFTS. Esiti formativi ed occupazionali dei corsi programmati nell'annualità 2000-2001 e Monitoraggio dei corsi programmati nell'annualità 2002-2003*, dicembre 2007
- 109 *La formazione permanente nelle Regioni. Approfondimenti sull'offerta e la partecipazione*, dicembre 2007
- 110 *Le misure di inserimento al lavoro in Italia (1995-2005)*, gennaio 2008
- 111 *Dieci anni di orientamenti europei per l'occupazione (1997-2007). Le politiche del lavoro in Italia nel quadro della Strategia europea per l'occupazione*, febbraio 2008



Finito di stampare nel mese di febbraio 2008
dalla Rubbettino Industrie Grafiche ed Editoriali
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)

I libri del Fse

Il volume presenta la prima indagine, effettuata in Italia, sull'impatto degli orientamenti europei per l'occupazione sul mercato del lavoro italiano, a dieci anni dall'introduzione della Strategia europea per l'occupazione (meglio nota come SEO).

L'analisi è stata effettuata affrontando alcuni dei temi più dibattuti dell'ultimo decennio (tra i quali: Libro Bianco e Legge Biagi), sia in ambito scientifico che a livello politico. Nello specifico si è indagato sul processo di riforma dell'ordinamento del mercato del lavoro e del sistema di relazioni industriali, e si è entrati nel dettaglio dell'impatto delle politiche attive sul mercato del lavoro sia a livello nazionale, che regionale e locale.

Dallo studio svolto, si evince come la Strategia europea abbia esercitato un'ampia influenza in tutti gli ambiti delle politiche attive, imponendosi come chiaro punto di riferimento su diversi fronti: da quello degli obiettivi posti a quello delle metodologie applicate, da quello degli strumenti di policy a quello dei target di utenza.