

TIZIANO TREU

REGOLE E ISTITUZIONI DEL MERCATO DEL LAVORO

in corso di pubblicazione in:

ASTRID – Sviluppo o declino. Il ruolo delle istituzioni per la competitività del Paese – a cura di Luisa Torchia e Franco Bassanini – Passigli editore – Firenze 2005

Le peculiarità del mercato del lavoro richiedono regole e politiche specifiche.

L'assunto base di questo volume, secondo cui le istituzioni e le regole sono essenziali, nel bene e nel male, per le sorti di ogni sistema economico vale anche per le istituzioni e le regole riguardanti il mercato del lavoro.

L'affermazione va sottolineata perché è tutt'altro che acquisita e tanto meno compresa in tutte le sue implicazioni, anche da chi rifiuta la prospettiva di un mercato sregolato. La particolarità della prestazione lavoro ha portato a concentrare l'attenzione sulle tutele necessarie alla sua protezione, per di più sul piano del singolo rapporto individuale, e a mettere in secondo piano la rilevanza delle istituzioni di governo del mercato sia per il buon funzionamento dell'economia sia per il benessere e per le stesse tutele dei lavoratori. Tradizionalmente ha spesso ispirato regolazioni fortemente dirigistiche, come la rigida disciplina del collocamento numerico durata in Italia fino ad anni 90 inoltrati. Ma questo intervento prescrittivo della legge nel sistema è insostenibile (salvo casi particolarissimi come quelli riguardanti soggetti disabili), per motivi simili a quelli che precludono un intervento pubblico nella gestione dell'economia. La strada da seguire è anche qui quella indiretta della regolazione, e dei suoi contenuti e del suo effettivo atteggiarsi nei singoli mercati del lavoro. Per correggere impostazioni parziali e considerare la particolarità della prestazione lavoro, occorre subito precisare che i compiti della regolazione si configurano diversamente a seconda delle modalità di esercizio di questa prestazione (lavoro subordinato, autonomo, associati, parasubordinati) e a seconda dei gruppi di soggetti coinvolti, e a seconda dei mercati locali.

Tale complessità scoraggia semplificazioni nelle tecniche della regolazione a cominciare da quella legislativa e negli obiettivi. In secondo luogo le concezioni sociali assunte nell'unione europea e nella sua costituzione richiedono di finalizzare regole e istituzioni del mercato del lavoro a entrambi gli obiettivi sopra indicati: la protezione del singolo lavoratore e il suo benessere, insieme con la competitività del sistema produttivo.

Qui vorrei dare alcune indicazioni su questi punti riprendendo considerazioni in se non nuove, ma declinate soprattutto in vista della funzionalità delle regole sul mercato del lavoro rispetto agli obiettivi di sviluppo, o di contrasto al declino, oggi così drammaticamente urgenti per il nostro

paese. E' appena il caso di rilevare che questo giudizio di funzionalità va operato in relazione con il quadro economico entro cui le politiche e le istituzioni del mercato del lavoro si collocano. Le relazioni sono reciproche a riprova della interdipendenza fra i fattori caratteristica delle società delle economie complesse. Questa è una precisazione necessaria per evitare semplificazioni: sia quella che enfatizza l'importanza di interventi sul mercato del lavoro, in particolare sulla flessibilità del come elemento di competitività e di crescita dell'occupazione, dimenticando che la stessa quantità e qualità del lavoro siano fortemente dipendenti dalle caratteristiche dello sviluppo economico (e questo richiede la flessibilità e il miglior impiego di tutti i fattori); sia quella che sottovaluta la specificità delle politiche del lavoro attribuendo alla crescita economica o di singoli elementi di essa (la domanda o l'offerta) effetti automatici in tema di occupazione.

Il capitale umano come fattore di competitività.

Il nesso fra questi elementi è nelle direttive europee e opera, come si diceva, in entrambe le direzioni. Per un verso la strategia dell'occupazione lanciata nel 1997 ad Amsterdam assume la stabilità del quadro economico e finanziario come premessa fondamentale anche per una buona politica dell'occupazione. A dire il vero questa strategia, specie nella concreta applicazione operata dal Patto di Stabilità, è stata soggetta a critica, in quanto ha enfatizzato la stabilità a scapito della crescita economica e quindi occupazionale. Dall'altra parte secondo le indicazioni europee di Lisbona l'obiettivo della crescita richiede, non solo una maggiore competitività delle strutture produttive con forti investimenti in innovazione, ma la piena mobilitazione delle risorse umane: quindi alti tassi di occupazione di buona qualità in un mercato del lavoro ben funzionante. L'importanza, ma anche la difficoltà di perseguire entrambi gli obiettivi, sono testimoniate dalle vicende successive e sono alla base delle deboli performance produttive europee. Il nostro paese segnala una persistente distanza dagli stessi obiettivi. Il nostro deficit di competitività infatti dipende sia dalla persistenza di un sistema produttivo di "specializzazione povera" sia, in primo luogo, (come titolava Faini) da una debole dotazione di capitale umano per gli aspetti, sia qualitativi sia quantitativi. Il tasso di occupazione, nonostante la crescita degli ultimi anni è ancora troppo basso, con la conseguenza che restano escluse dal circuito produttivo ufficiale 5/6 milioni di persone che sono in grado di contribuire attivamente alla crescita comune. Tale debolezza si accresce per la scarsa qualificazione che caratterizza la nostra manodopera. Lo si vede sia dal numero medio di anni scolastici conseguiti dalla popolazione in età lavorativa (in Italia 7,18 nel 2000, contro una media europea di 8,45 e USA di 12,05) sia dalla percentuale della forza lavoro altamente specializzata 11,34 nel 2000, meno della metà di Francia e Germania 23,16 e 23,29 e un terzo di quella presente negli USA (34,91%).

Questa debolezza delle risorse umane non è senza rapporto con la nostra specializzazione produttiva su settori a bassa intensità tecnologica: le relazioni causali, o il senso dell'influenza reciproca fra le due serie di fattori, sono controverse, ma la loro combinazione è alla base del nostro ritardo competitivo.

Regole e istituzioni per migliorare qualità e quantità del lavoro.

Recuperare questo ritardo è dunque il compito più urgente che pone alle politiche e alle istituzioni pubbliche. Che in materia di formazione delle risorse umane il mercato non sia risolutivo è riconosciuto quasi unanimemente, dato il carattere di bene pubblico dell'istruzione. L'impegno pubblico riguarda sia la provvista di risorse finanziarie, sempre più urgenti per fronteggiare le esigenze della società della conoscenza, sia una adeguata regolazione e organizzazione dei sistemi conoscitivi: nel caso italiano entrambi compiti particolarmente urgenti.

Non mi soffermo sull'istruzione di base se non per rilevare che essa è decisiva fin dalle sue manifestazioni iniziali, cioè dalla formazione della prima infanzia, sia per la educazione della persona sia per la acquisizione delle capacità cognitive necessarie ad operare sul mercato del lavoro nella società della conoscenza. Nel caso della formazione continua il nostro paese deve operare una vera e propria costruzione del sistema, dato il grado rudimentale del suo assetto.

Sul piano della regolazione si tratta di chiarire due punti principali per i quali le competenze sono affidate alle regioni: la integrazione con la formazione di base (le cui modalità e tempi sono controversi); le connessioni fra sistema pubblico ed iniziative delle parti sociali. In questo caso il contributo di soggetti privati alla formazione solleva problemi minori e meno ideologizzati che nell'organizzazione della scuola di base, perché questi soggetti sono in larga parte collettivi, le organizzazioni sindacali e degli imprenditori, e perché la formazione continua ha rilevanza pubblica ma è largamente connessa con interessi sociali e del lavoro di cui queste parti sono interpreti e infine perché l'esperienza ha dimostrato la possibilità di trovare forme di collaborazione equilibrata ove il privato svolga compiti di rilevanza sociale senza pregiudicare il ruolo precipuo del pubblico – di programmazione, indirizzo certificazione e controllo della qualità.

La ricerca di questo equilibrio si pone in altri settori di attività socialmente rilevanti, dai servizi all'impiego alla previdenza, ove la collaborazione fra privato e pubblico costituisce una modalità sempre più richiesta per svolgere tali compiti con efficienza e attenzione ai cittadini utenti. Semmai l'esigenza più urgente particolarmente nel nostro paese è di rafforzare la capacità delle pubbliche amministrazioni di esercitare le funzioni che gli sono essenziali. Nel caso della formazione come nei servizi all'impiego, questo è un punto dolente perché deve correggere una lunga tradizione in cui le istituzioni pubbliche hanno attuato forme di interventismo diretto ora

improponibili e hanno invece acquisito solo parzialmente quelle capacità di programmazione e di controllo che sono invece essenziali per una collaborazione virtuosa con il privato. Si tratta dunque di ridisegnare non solo l'assetto normativo, ma anche e soprattutto l'impianto organizzativo dei sistemi formativi in relazione ai caratteri dell'economia e del mercato del lavoro, aspetti purtroppo trascurati dalla nostra politica riformista.

Un rilievo decisivo per il funzionamento delle istituzioni, in questo caso formative, riveste il modo in cui sono allocate ed impiegate le risorse pubbliche e private, dedicate al settore. Le regole comunitarie dettate per l'impiego del Fondo Sociale hanno migliorato le procedure di distribuzione verifica e controllo pubblico delle risorse, ma non a sufficienza; mentre le regole per la gestione dei Fondi interprofessionali di formazione alle parti sociali sono ancora da scrivere.

Un punto critico da considerare è il rapporto fra utenti e operatori e quindi fra domanda e offerta di formazione. Proprio perché la formazione professionale e continua opera a più diretto contatto con il mercato occorre pensare a forme di incentivo che agiscano dal lato della domanda, cioè a favore di lavoratori e imprese, e non solo sull'offerta, come è stato per lo più finora con finanziamenti erogati direttamente agli istituti di formazione. La intermediazione, anche ben intenzionata, di fondi bilaterali nella della formazione non è sempre necessaria né utile a garantire la qualità dei prodotti: spesso è invece un elemento di pesantezza e di scarsa trasparenza. Le esigenze imprescindibili di controllo della qualità formativa si possono soddisfare altrimenti, senza intermediari.

Un flessibilità regolata.

La qualità delle risorse umane è dunque una condizione fondamentale di successo per la produttività del lavoro e del sistema economico nella società della conoscenza: come e prima ancora della flessibilità. Di questa, delle sue forme e regole, si è discusso con troppa enfasi. Si tratta di un fattore persuasivo non solo nel fattore lavoro, per l'effetto delle innovazioni tecnologiche e organizzative e che si presenta in molte forme: non solo la flessibilità in entrata e in uscita ma quella funzionale dell'organizzazione del lavoro. Sono decisive le modalità del suo utilizzo e la sua regolazione. Se si vuole seguire il modello di società e di mercato del lavoro indicato dalle direttive europee. La flessibilità deve essere regolata con l'obiettivo di essere non solo utile alla produzione ma socialmente sostenibile (ovviamente la preoccupazione non si pone per i liberisti).

Un simile contemperamento di interessi postula l'operare congiunto di legge e contratto: i principi di base fissati per legge vanno integrati dalla contrattazione collettiva che li adatti ai diversi contesti e in cui la flessibilità si trova ad operare. Tale equilibrio di interessi e regolazione non è mantenuto nella legge 30/2003 e nel d.lgs. 276; ed è questa la critica di fondo che si può rivolgere

all'impianto normativo al di là di singoli dettagli. Lo squilibrio sta nel fatto che l'attenzione si è concentrata in modo pressoché esclusivo, su un aspetto della flessibilità, quella in entrata, moltiplicando i tipi di lavoro oltre misura. Una maggiore attenzione merita invece la flessibilità cd funzionale, che è decisiva per migliorare il funzionamento delle aziende. Penso alla flessibilità dell'orario del lavoro e agli inquadramenti professionali che sono parte integrante della competitività aziendale. Un altro aspetto decisivo è la flessibilità del costo del lavoro, che peraltro attiene alla competenza primaria del patto sociale e non del legislatore.

La scelta della legge 30 ha incrementato il rischio dell'instabilità dei rapporti, senza rafforzare gli strumenti di protezione e di sostegno dei lavoratori sul mercato del lavoro. Tale scelta, oltre ad essere stabilizzante, è anche di dubbia pratica, perché non basta moltiplicare le forme contrattuali per allargare le opportunità di lavoro e neppure per governare la flessibilità. La variabilità delle esigenze produttive e organizzative è in grado di cambiare le caselle entro cui si sono volute inquadrare queste nuove forme, così da alterarne le condizioni d'uso e l'utilità. Anche le strade indicate dall'Europa sono diverse e più equilibrate. Si limitano ad indicare la necessità che le imprese abbiano a disposizione un'adeguata gamma di opzioni per inquadrare i nuovi lavori. Inoltre sottolineano due diverse esigenze.

Questa ridondanza tipologica, unita alla farroginosità dei testi normativi sta rivelandosi un elemento di complicazione più che di agevolazione per gli stessi imprenditori, cosicché essi manifestano cautela ad utilizzare gli strumenti in questione, e non solo per le resistenze sindacali. Mentre i contratti collettivi finora conclusi, si sono limitati ad occuparsi delle forme contrattuali già note; *part time*, contratto a termine, contratto di inserimento, trascurando le altre.

Istituzioni di governo del mercato del lavoro.

Una combinazione degli elementi di flessibilità e di tutela, atta a permettere un buon funzionamento del mercato del lavoro, non si realizza solo con una adeguata regolazione del rapporto di lavoro. Presuppone istituzioni capaci di intervenire efficacemente su un mercato difficile e frammentato come l'attuale, con l'obiettivo di permettere uno sviluppo economico e insieme di temperare i rischi di precarietà. Su questo terreno fin qui poco considerato dai giuristi devono misurarsi interventi diversi: una formazione continua raccordata ai mutevoli fabbisogni delle persone e del mercato; un sistema strutturato di informazione, e di servizi all'impiego, di politiche attive di promozione delle opportunità di lavoro, e una rete di ammortizzatori sociali estesi a tutti i lavori.

Questi interventi sono a uno stadio diseguale di sviluppo in Italia. Già si è detto delle debolezze della formazione. I servizi all'impiego hanno ormai un disegno normativo dotato di sufficiente organicità in seguito alla legge 196/1997 e alla legge 30/2003. Tale disegno richiede di essere integrato e specificato da normative regionali che sono in itinere. L'urgenza maggiore, qui come nel caso della formazione continua, è di adeguare la qualità della organizzazione e il loro funzionamento dei servizi al cambiamento degli aspetti produttivi e del mercato del lavoro. Per intervenire attivamente nella geografia variabile dei nuovi lavori ad essi si richiedono interventi sofisticati lontani anni luce.

Un analogo riorientamento si richiede nelle politiche di incentivazione per finalizzarle in modo selettivo agli obiettivi di promozione del lavoro stabile e di buona qualità: formazione di rapporti a tempo indeterminato quindi a sostenere la formazione continua, le pari opportunità dei gruppi sottorappresentati sul mercato in settori innovativi e capaci di sviluppo stabile.

Un buon funzionamento dei servizi all'impiego e in genere degli strumenti di politica attiva è insufficiente a dare consistenza agli obiettivi della buona occupabilità. Rischia di essere disarmato se non è accompagnato, oltre che da sostegni economici, anche da strumenti di politica passiva, cioè dagli ammortizzatori sociali. Il sistema esistente costruito. Il sistema di ammortizzatori, costruito in risposta ai bisogni della grande impresa industriale, è sopravvissuto a se stesso: e ciò nonostante i tentativi di modificarlo avviati da tempo ma finora falliti. Eppure l'urgenza del cambiamento trae motivo dai fenomeni strutturali ricordati: dalle accresciute esigenze di adattabilità e di variabilità dei mercati, quindi di mobilità dei fattori, compreso il lavoro, nonché dalla diversificazione delle forme di lavoro.

Per chi non voglia "lasciar fare" ai mercati ne vengono due conseguenze ben note. Anzitutto occorre adeguare contenuti ed ambiti degli ammortizzatori ai caratteri della nuova occupazione, per estenderli ai lavori caratterizzati da marcata temporaneità, non coperti dal sistema tradizionale, e per rispondere alle 'transizioni' proprie anche dei lavori formalmente stabili. In entrambi gli aspetti l'intervento deve allargarsi alle piccole imprese, ora ignorate da queste protezioni, che subiscono effetti traumatici, anche se spesso non visibili, per i dipendenti e per gli stessi datori di lavoro.

La seconda conseguenza riguarda la funzione degli ammortizzatori. Ne va corretto il carattere prevalentemente assistenziale, insostenibile se non altro per la diffusione degli interventi, e va potenziata la finalità di promozione delle opportunità anzitutto di lavoro. L'istituto deve diventare non solo rete di sicurezza ma stimolo (*spring board*) e sostegno all'inserimento al lavoro. Questo squilibrio, rafforzato dalla legge 30, ha rafforzato un circolo vizioso. La resistenza del diritto del lavoro e dei suoi protagonisti ad abbandonare la regolazione del rapporto individuale e del posto di lavoro è giustificato dalla mancanza di strumenti efficaci di accompagnamento sul mercato del

lavoro; e il ritardo nella innovazione di questi perpetua le spinte alla conservazione dell'esistente in particolare le resistenze individuali e collettive anche alla mobilità possibile e necessaria fra posto e posto di lavoro.

Una diversificazione dei mercati del lavoro, ma anche dei sistemi produttivi, rende inadeguati interventi regolativi e indifferenziati richiede che questi siano essi stessi differenziati per fronteggiare le diverse esigenze di singoli settori, aree o gruppi sociali questa è una ulteriore sfida che si pone alla legge e alle istituzioni pubbliche tradizionalmente orientate a sostenere politiche generali e nazionali. Una manifestazione di questa esigenza è il crescente decentramento delle politiche e delle istituzioni nella nostra materia, come in altre attinenti a diversi aspetti dei rapporti economici e sociali. Questo processo ha portato il nostro legislatore a riconoscere a regioni e province competenze prevalenti proprio nella regolazione e gestione sia della formazione professionale sia delle politiche del mercato del lavoro. Nonostante le controversie e le difficoltà applicative la nuova disciplina del Titolo V è a mio avviso fra i settori più convincenti della revisione costituzionale, ed è destinata a guidare le prossime risoluzioni della nostra materia. Proprio questo decentramento può rendere meglio praticabile la diversificazione degli interventi sul mercato del lavoro in relazione alle esigenze dei vari territori e gruppi sociali.

Regole e politiche specifiche: mezzogiorno, giovani, donne e anziani.

Nel caso italiano l'esigenza di differenziare le politiche territoriali riguarda in particolare il mezzogiorno, che mantiene un gap inaccettabile nei tassi di occupazione come in quelli di sviluppo. Gli strumenti predisposti dopo la fine dell'intervento straordinario, dai patti territoriali alle altre forme di programmazione negoziata, ai crediti d'imposta, al prestito d'onore non sono stati privi di risultati. Occorre perfezionarli, non introdurre discontinuità e improvvisazioni, come ha fatto la recente politica governativa. Sottolineo la necessità di una accentuazione di queste politiche differenziate di favore fiscale, contributivo e anche salariale. Occorrono dosi d'urto creare condizioni vantaggiose agli investimenti e alla crescita: come quelle proposte di recente dal governo francese (Sarkozy). Un impegno più deciso va profuso anche agli investimenti nelle istituzioni, dalla formazione della classe dirigente della pubblica amministrazione essenziale per adeguare il contesto difficile del mezzogiorno alle necessità dello sviluppo e rendere efficaci gli stessi incentivi. Quanto ai destinatari delle politiche del lavoro considererò soprattutto tre gruppi più direttamente coinvolti dalle trasformazioni in corso e quindi bisognosi di interventi specifici: giovani, donne e anziani. Un rafforzamento della posizione sul mercato del lavoro dei giovani passa anzitutto attraverso l'educazione e la formazione professionale. Nonostante il consenso diffuso sul punto, le

politiche formative, come dicevo, sono lungi dall'essere adeguate alle esigenze della società della conoscenza sia per quantità sia per qualità.

Una attenzione specifica meritano le forme di transizione fra scuola e lavoro e i contratti misti di formazione lavoro (in particolare l'apprendistato) entrambi sono poco sviluppate anche nelle regioni d'Italia dove il mercato del lavoro è più forte e permetterebbe maggiori investimenti in questo periodo cruciale della vita. La legge 30/2003 non ha favorito un rafforzamento di questi strumenti: anzi può avere un effetto contrario in quanto ha creato forme alternative meno costose ed meno esigenti come il contratto di inserimento.

Un altro problema critico consiste nelle sfasature fra professionalità e saperi coltivati dall'istruzione superiore e quelli richiesti dal mercato del lavoro. Queste sfasature non sono a senso unico dall'istruzione al lavoro, ma vanno anche in direzione contraria. Le imprese tendono spesso a richiedere manodopera con qualificazione inferiore a quella già bassa disponibile, con una miopia "di investimento" in risorse umane diffusa specie nelle piccole imprese. Questo *mismatch* professionale non si limita al primo ingresso nel mercato del lavoro, ma si prolunga nel tempo, come dimostra il fatto che un'alta percentuale delle assunzioni previste dalle aziende (fino al 40-45%) riguarda qualifiche di difficile reperimento.

La correzione di queste anomalie e il sostegno alla formazione dei giovani fanno capo alla responsabilità regionale e locale (in rapporto con le parti sociali). Tale responsabilità si estende, in concorrenza con quella statale ai sostegni all'occupabilità, all'orientamento e agli aiuti all'inserimento lavorativo.

La normativa sull'occupazione femminile e sulle pari opportunità è da tempo sviluppata. Per tutte queste funzioni sono essenziali l'impulso e il ruolo guida dei servizi pubblici. Una rete moderna e ben funzionante di strutture pubbliche è necessaria per ottimizzare il sistema misto pubblico-privato di gestione del mercato del lavoro prospettato dal legislatore fin dal 1997, per evitare rischi di proliferazione di interventi e forme di concorrenza indebita.

La normativa sulla parità e sull'occupazione femminile è da tempo sviluppata nel nostro paese, ma i risultati sono tutt'altro che soddisfacenti. Lo dimostrano i bassi tassi di occupazione persistenti in Italia, nonostante il recupero di posizioni verificatosi negli ultimi anni.

Altrettanto persistenti sono la disparità nei trattamenti economici e nella possibilità di carriera. La debolezza dei risultati è dovuta in parte a carenze applicative delle normative nazionali, in parte alla mancanza di politiche specifiche di sostegno, specie sul punto critico degli strumenti di conciliazione fra lavoro ed esigenze familiari. I diversi aspetti di queste politiche, ampiamente sperimentate in ambito europeo ma appena abbozzate dalle normative italiane, necessitano di essere rafforzate sul piano organizzativo (oltre che delle risorse). E questo si può fare essenzialmente a

livello locale. E' il caso della rete di servizi alla famiglia, dalla cura dei figli a quella degli anziani, decisiva per sostenere la famiglia come comunità di persone e non come sistema anomalo di welfare e per favorire percorsi di vita e di lavoro ai suoi componenti in particolare alle donne. Così è perchè politiche del tempo di lavoro, in particolare dei congedi parentali, ora previsti con modalità del tutto limitative e tanto poco sostenuti economicamente da risultare inutilizzabili dalle donne. Analogamente occorrono misure dirette a favorire il reingresso al lavoro delle donne che l'hanno interrotto per dedicarsi alla cura dei figli: incentivi alle imprese che le assumono, politiche mirate per la riqualificazione professionale delle donne, etc.

Anche il part time è uno strumento per la conciliazione fra lavoro e vita familiare, tanto più utile in quanto sia inserito in un contesto ampio di politiche di conciliazione configurato come forma di lavoro liberamente disponibile e non ghezzato. Lo strumento è ora ampiamente flessibilizzato dalla legge 30, secondo alcuni con eccessi controproducenti; la eccessiva variabilità nella distribuzione degli orari può renderlo meno appetibile, specie per le donne con figli.

Niente vieta che il ricorso al part time possa essere incentivato per renderlo ulteriormente conveniente, ad es., alle donne nella fascia di massima responsabilità familiare. Ma l'esigenza più pressante è quella di promuoverne le condizioni organizzative e culturali per un suo maggiore utilizzo, non solo da parte delle donne. Sono convinto che la crescita ancora troppo lenta del part time sia dovuto non tanto a ostacoli normativi, ma a resistenze culturali e organizzative. Il part time rappresenta un modo diverso non solo di lavorare ma di organizzare la vita personale e familiare. Lo confermano le esperienze di quei paesi, come l'Olanda, ove esso si è diffuso, in tutti gli strati della popolazione non solo fra le donne e non solo nelle qualifiche medio-basse fino a raggiungere percentuali altissime del 30-35%. Questa diffusione si è realizzata nel corso di un lungo periodo, per un profondo cambiamento sia della cultura familiare/personale sia di quella aziendale.

Gestire percentuali così alte di part time richiede una organizzazione del lavoro diversa e più complessa di quella basata sul tempo pieno. L'allungamento della vita media si riflette in una crescente presenza di anziani nella nostra società e nella esigenza di permettere una loro partecipazione anche al lavoro. In effetti il tasso di occupazione è andato rapidamente crescendo negli ultimi anni, anche in Italia. Le assunzioni di over 40 e persino di over 60 costituiscono percentuali consistenti del totale. Con tutto ciò la loro presenza resta ancora molto al di sotto delle medie europee e delle pluralità di utilizzo, oltre ad essere spesso confinata in lavori atipici quando non in lavoro irregolare. Se in Italia le politiche di attivazione sono appena in embrione, non mancano le buone pratiche da seguire. Alcune possono essere promosse dal legislatore nazionale, come la normativa di favore per una transizione graduale fra lavoro e non lavoro, prevista (in nuce)

dalla legge 30/2003 sul part time misto a pensione; una riduzione degli oneri sociali per sostenere l'occupazione degli anziani, oltre all'abolizione del divieto di cumulo fra pensione e retribuzione.

Altri interventi sono tipicamente attivabili ad opera delle autonomie locali; in particolare le politiche per la riqualificazione professionale e per l'inserimento al lavoro, ma anche le politiche di incentivazione a forme di orario e di organizzazione del lavoro favorevoli all'occupazione degli anziani. La capacità di intervento del sistema formativo e dei servizi all'impiego sarà messa a dura prova. Perché essi dovranno rispondere a esigenze personali assolutamente diverse da quelle dei lavoratori tradizionali: un diverso equilibrio fra tempi di vita e di lavoro e fra lavoro retribuito e volontario; nonché la richiesta di un ambiente e di una organizzazione del lavoro più adatta alla loro età. Per questo servono non solo interventi integrati di politiche del lavoro, familiari e di welfare, ma anche la revisione di stereotipi culturali radicati circa la incapacità degli anziani di imparare e di essere aperti alle novità. Quegli stessi stereotipi hanno contribuito finora all'assenza di politiche attive e di ammortizzatori adeguati nonché alle prassi di espulsione prematura di anziani a ogni crisi aziendale.

Legge e contrattazione salariale.

L'analisi precedente mostra come il compito delle regole e le istituzioni pubbliche sia più complesso di quello originario del diritto del lavoro, rivolto alla tutela del singolo lavoratore nel rapporto individuale. L'intervento di tutela persiste, ma va modulato in relazione ai bisogni dei vari tipi di lavori, come è indicato in un'ampia elaborazione anche legislativa e il tema dello statuto dei lavori o della carta dei diritti dei lavoratori. Questa modulazione delle tutele è importante anche per sostenere le relazioni industriali. L'estensione modulata delle tutele ai lavori nuovi, e dei sostegni del mercato del lavoro a fini di stabilizzazione costituisce un prolungamento della logica promozionale dello statuto dei lavoratori del 1970: questo contribuì in modo decisivo a rafforzare la presenza sindacale nelle grandi aziende: la carta dei diritti può contribuire a diffonderla nel complesso mondo delle aziende disperse e del lavoro frammentato. Le politiche salariali hanno una importante influenza sulla gestione del mercato del lavoro, tra esse rientrano in larga misura nella competenza non delle istituzioni pubbliche ma della contrattazione fra le parti sociali. Dipendono dall'assetto generale delle relazioni industriali, dalle strategie degli attori collettivi, e in specifico dalla struttura e dai contenuti della contrattazione. Tutti gli aspetti delle relazioni industriali sono esposti a forti sollecitazioni di cambiamento, con esiti ancora incerti in particolare con riguardo al sistema contrattuale regolato dall'accordo interconfederale del 23 luglio 1993. Un punto centrale anche per gli aspetti salariali e del mercato del lavoro è la redistribuzione dei salari fra i due livelli. Come ho illustrato altrove questa redistribuzione dovrebbe riservare ai contratti nazionali la

funzione di garanzia del potere d'acquisto delle retribuzioni di base e di alcuni istituti normativi, mentre darebbe più spazio alla contrattazione decentrata per adeguare sia le condizioni di lavoro sia le retribuzioni alle specifiche caratteristiche aziendali. Una distribuzione della produttività dove si produce è utile al buon funzionamento del sistema: buono nel senso di equo e insieme efficace a stimolare l'innovazione nelle imprese e nel mercato del lavoro.

La legislazione di tutela, anche ridefinita non è sufficiente né a regolare, né tanto meno a perseguire l'obiettivo della piena e buona occupazione. Essa deve essere integrata con interventi pubblici, sia di regolazione sia di organizzazione istituzionale, differenziati e orientati secondo le direttive sopra indicate.

Non solo tutele.

Una politica pubblica così orientata si sostiene su più pilastri: interventi e istituzioni di servizio comprensive di informazione, formazione, orientamento e servizi all'impiego, istituzioni di sostegno o promozionali, espresse in politiche attive e forme incentivanti riferite ai diversi gruppi sociali e territoriali, istituzioni di welfare in senso lato consistenti soprattutto in una rete diffusa di ammortizzatori sociali capaci non solo di risarcire ma di accompagnare e favorire la stabilizzazione dei percorsi di lavoro.

Questi diversi interventi richiedono non solo un riorientamento delle regole ma un rafforzamento delle capacità implementative delle pubbliche amministrazioni, nazionali e soprattutto locali. Secondo le indicazioni dell'Unione europea basate su esperienze consolidate dai vari paesi, sia il disegno sia l'implementazione degli interventi devono coinvolgere insieme le istituzioni pubbliche e le organizzazioni sindacali. Postulano cioè l'adozione della concertazione o del dialogo sociale come metodo di costruzione del consenso su questi obiettivi. Così pure implicano un diverso atteggiamento delle parti sociali, favorevole ad assumere un ruolo partecipativo sia nella definizione degli obiettivi che nella gestione delle politiche del lavoro.

Le politiche concertative finora praticate in Italia, si sono dirette principalmente a regolare le dinamiche salariali, ai fini di stabilizzazione economica, e in tal senso si sono proiettate anche oltre il necessario. Se si vuole procedere nella direzione indicata esse devono riorientarsi a sostenere obiettivi di sviluppo del sistema insieme con il miglioramento dell'occupazione e del mercato del lavoro. Questa è una evoluzione sostenuta dalle direttive europee nei confronti dei temi del lavoro e dello sviluppo. Esse indicano una prospettiva ambiziosa alle parti sociali quella di contribuire alla competitività e allo sviluppo del paese, e più in generale a un *change management*, socialmente oltre che economicamente equilibrato, che è la sfida posta all'intero sistema sociopolitico dei nostri paesi.

Questa prospettiva coinvolge la stessa ragion d'essere e il ruolo delle relazioni industriali nei paesi democratici: tema che non si può qui affrontare. Ma va ribadito che secondo le concezioni europee esse hanno un posto centrale nel funzionamento del sistema sociale, e in specifico dei rapporti di lavoro; esse e i suoi attori rientrano a pieno titolo fra le istituzioni del mercato del lavoro.

Questi obiettivi rafforzano la necessità di articolare le pratiche concertative anche a livello decentrato, dove si concretano le politiche del lavoro e di estenderle oltre la semplice definizione degli accordi per comprendere la fase applicativa delle intese. Il successo degli interventi istituzionali sul mercato del lavoro e di sostegno allo sviluppo si gioca infatti in misura decisiva proprio negli aspetti implementativi. Qui più che mai è importante il coinvolgimento operativo di tutti gli attori: per certi aspetti le due parti sociali, anche attraverso gli enti bilaterali, per altri con la partecipazione delle istituzioni locali che mantengano un ruolo importante per l'indirizzo e la regia degli interventi sul lavoro (formazione e servizi all'impiego). Questo richiede un riorientamento delle organizzazioni sindacali e imprenditoriali, ancora troppo focalizzate sulle istituzioni nazionali, verso un maggior impegno negli interventi e nelle politiche territoriali. In alcuni casi il coinvolgimento in questi interventi può estendersi anche ad organizzazioni attive in altri aspetti del sociale: dal terzo settore, al volontariato, alle cooperative, alle associazioni degli utenti, infatti le stesse *guidelines* europee auspicano una concertazione multilaterale oltre quella sociale.

Un ultimo accenno a una questione che è evocata dalla tematica in esame, e più in generale dal ruolo delle istituzioni nel sistema economico; quella del rapporto fra pubblico e privato nella gestione (in questo caso) delle politiche sociali e del lavoro, cioè della sussidiarietà orizzontale oltre a quella verticale espressa dal decentramento.

Pubblico e privato nella gestione del mercato del lavoro.

Le trasformazioni del lavoro e della società richiedono, che queste politiche siano più personalizzate (anche se universalistiche), meno statalistiche, più decentrate e comunitarie per essere utili alle persone. Le istituzioni pubbliche mantengono un ruolo decisivo per attivare tali politiche e garantire tale qualità. Occorre però dimostrare a cittadini sempre più esigenti che il pubblico non comporta necessariamente vincoli e assistenzialismi, ma garanzia di servizi nell'interesse generale. Il che richiede più efficienza nelle amministrazioni pubbliche, a cominciare da quelle dedicate alla gestione del mercato del lavoro; postula altresì che si combinino equilibratamente l'area della gestione pubblica con le gestioni sociali e private.

Occorre trovare forme virtuose di collaborazione fra pubblico e privato, a cominciare dall'area dei servizi pubblici e delle politiche sociali. Queste forme di collaborazione vanno sperimentate nei fatti, perché abbiamo poca storia. Nel caso delle politiche di lavoro le leggi del 1997 e ora la legge

30/2003, hanno riconosciuto l'utilità di instaurare un sistema misto ove operano centri pubblici dell'impiego e agenzie private, affidando alle competenze regionali la regolazione di soli rapporti e quindi anche le combinazioni di collaborazione e concorrenza. Le forme di tali rapporti vanno giudicate non in base a pregiudiziali ideologiche ma alla loro capacità di realizzare servizi di migliore qualità, a minori costi, per i vari tipi di utenti e per i cittadini. La sperimentazione è appena avviata, non senza fatica.

Per il successo non basta il disegno normativo del legislatore nazionale e neppure di quello regionale. Il test è costituito dalla fase attuativa cioè dalla capacità di programmazione delle regioni, dalla efficacia operativa delle province, cui spetta la gestione del sistema, dalla qualità di tutti gli operatori, pubblici e privati, e dal rigore con cui sono selezionati.