



Segreteria Generale Aggiunta

Dipartimento Politiche Attive del Lavoro
Politiche del Mezzogiorno e dello Sviluppo Territoriale

Memoria per l'indagine conoscitiva della Commissione Lavoro del Senato sulle conseguenze occupazionali derivanti dagli effetti della crisi economico-finanziaria

28 giugno 2011

Onorevole Presidente, onorevoli Senatori,

Il mercato del lavoro in Europa e in Italia prima della crisi

Le trasformazioni nell'economia prodottesi dall'inizio degli anni '90 in poi hanno avuto, e stanno avendo, ripercussioni sull'intero sistema delle relazioni di lavoro. A modificare in maniera dirimpente lo scenario mondiale è stata l'accelerazione dei processi di globalizzazione, con contraccolpi pesanti in termini di strategie aziendali, a partire dalle decisioni di allocazione produttiva, profondamente influenzate, dalle differenze nel costo del lavoro dei diversi sistemi, a sua volta influenzate da diversi fattori.

In una prima fase i mercati del lavoro, compresi quelli europei, si sono mossi spontaneamente verso la flessibilizzazione dei rapporti di lavoro, con buoni risultati in termini occupazionali, mentre il dibattito ha continuato stucchevolmente per anni ad incentrarsi sulla questione flessibilità sì / flessibilità no. La legislazione è spesso arrivata dopo, a sancire situazioni di fatto. Anzi, si può dire che è la politica, in generale, ad essere arrivata dopo, non comprendendo che, in presenza di nuovi assetti nelle economie mondiali, le scelte dei mercati andavano di volta in volta assecondate, frenate, accompagnate da altre misure, in una parola governate, mettendo al centro l'obiettivo di una sana crescita occupazionale. E' il contrario di quel che è inizialmente avvenuto, se si pensa alle politiche economiche adottate in quasi tutti i paesi europei durante gli anni '90. In primo luogo, infatti, alla stabilità dei conti pubblici è stato per lungo tempo subordinato tutto il resto, compresa la crescita dei tassi di occupazione che, ancora nel 1997, con la Strategia Europea per l'Occupazione, non era stata esplicitamente assunta come obiettivo quantitativo; solo con la Strategia di Lisbona si arriva ad un obiettivo quantitativo, benché poi clamorosamente, ma non inaspettatamente, mancato. In secondo luogo, anche quando si inizia ad affrontare il problema della crescita dell'occupazione, lo si fa restando ancorati al solo punto di vista dell'offerta di lavoro. Infatti l'approccio iniziale di Lisbona, che mirava ad una competitività che privilegiasse gli aspetti qualitativi delle produzioni e dell'occupazione, si perde in parte con l'aggiornamento intervenuto nel 2005, quando il timore di perdere quote di mercato per l'espansione delle merci cinesi porta a ridurre l'attenzione alla qualità legittimando le delocalizzazioni e sbilanciando le misure per il raggiungimento degli obiettivi occupazionali sullo sviluppo, pur utile, dei "nuovi contratti", allentando l'attenzione sulle tutele nel mercato del lavoro. La flexicurity arriverà tardi, solo nel 2007, a mettere finalmente in chiaro che il termine flessibilità ha una accezione più ampia: non va intesa esclusivamente come flessibilità dei rapporti di lavoro, pur necessaria e positiva, ma anche come flessibilità del mercato del lavoro, nel senso di facilità di spostamento dei lavoratori da un lavoro ad un altro, interventi di politica attiva, di orientamento, di formazione, volta alla loro occupabilità. E a mettere in chiaro che essa va accompagnata dalla sicurezza, vale a dire da adeguati sistemi di welfare, compresi gli ammortizzatori sociali, e da garanzie di continuità occupazionale, cioè facilità di passaggio da una occupazione ad un'altra, come aveva ben intuito Marco Biagi.

In ogni caso, per questi motivi, e in un contesto in cui l'auspicato mix di politiche monetarie, economiche e sociali è rimasto squilibrato verso le prime, con pregiudizio delle altre due, la Strategia di Lisbona poco ha potuto di fronte all'irrompere imprevisto della crisi nell'autunno

del 2008, crisi finanziaria prima che produttiva. Infatti l'altro grande processo, che cronologicamente si innesca addirittura prima della globalizzazione, è quello della finanziarizzazione dell'economia, con la nascita dei processi speculativi prima, e del ricorso al debito privato poi, incoraggiato per sostenere i consumi in varie forme, dal credito al consumo ai mutui subprime, con un parziale trasferimento dei rischi dalle istituzioni finanziarie ai risparmiatori.

La crisi in Italia: criticità e opportunità

La prima crisi globale, in senso non solo geografico, ma anche "cronologico", vale a dire senza sfasamenti ciclici fra le diverse aree del commercio, benché con origini geograficamente lontane e con radici al di fuori del mondo della produzione, ha avuto effetti dirompenti sui meccanismi di produzione, certo non immaginabili nel mondo di solo pochi anni fa. Tali effetti si sono manifestati, da subito, anche nei piccoli ma dinamici distretti industriali che caratterizzano il tessuto produttivo di molte aree dell'Italia, soprattutto quelle fortemente orientate all'export.

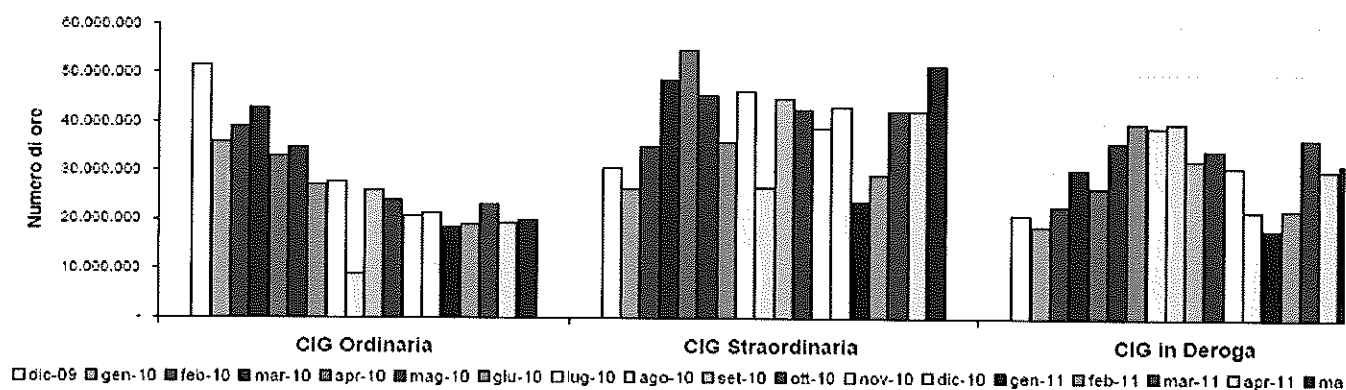
In tale situazione, la mancata attuazione della flexicurity europea avrebbe potuto esporre il nostro paese a ripercussioni sociali ancora più serie, che sono state solo in parte arginate con gli interventi sui c.d. ammortizzatori "in deroga". Indubbiamente la crisi produttiva ha trovato il mercato del lavoro italiano piuttosto impreparato, vista l'incapacità di Governi e Parlamento, da diverse legislature, di varare la riforma degli ammortizzatori sociali e di avviare un sistema di politiche attive del lavoro: circa 2/3 degli occupati a tempo indeterminato sono impegnati in settori che non rientrano nel sistema Cig / Mobilità, il quale copre solo i settori industria / indotto / grande distribuzione e solo le aziende medio grandi; il 13% degli occupati ha un lavoro flessibile, e per la gran parte si tratta di lavoratori senza "rete"; i centri per l'impiego faticano da anni a passare dalla burocrazia ai servizi e dal monopolio pubblico a un sistema misto e dialogante tra pubblico e privato, registrando fortissime disomogeneità territoriali e scarsità di risorse (quasi l'1.5% del PIL - contro la media UE del 2% - di cui il 60% per le politiche passive). Questo era lo scenario quando, nel febbraio 2009, l'Accordo Stato/Regioni e i decreti anticrisi successivi hanno stanziato 8 miliardi di euro al fine di finanziare i c.d. "ammortizzatori in deroga" per gli anni 2009-2010, di cui 2,65 resi disponibili dalle Regioni, a valere sui programmi regionali FSE, che vincolano gli stanziamenti ad interventi di politica attiva. Gli ammortizzatori in deroga sono stati estesi a tutti, comprese le tipologie contrattuali flessibili, ed affidati alla concertazione nelle singole regioni, il cui ruolo esce rafforzato, derivando in parte da un processo in corso da qualche anno che le vede sempre più protagoniste su diversi terreni, tra i quali il lavoro, in parte inedita conseguenza della compartecipazione alla spesa. Nel febbraio 2010 l'Accordo Linee Guida formazione Stato/Regioni/Parti sociali, pur senza stanziare risorse aggiuntive, ha orientato l'organizzazione delle politiche attive e le risorse finanziarie ai fabbisogni delle imprese e ai lavoratori disoccupati/ sospesi.

La Cisl ha appoggiato nel complesso tali azioni, nel convincimento che per l'intero sistema produttivo italiano sarebbe stato decisivo poter conservare i lavoratori legati alla propria azienda, nonché poter contare su azioni di politica attiva del lavoro. Il programma di interventi di sostegno al reddito e alle competenze messo in piedi, con il massiccio utilizzo della cassa integrazione e dei contratti di solidarietà, opportunamente incoraggiati, come chiesto dalla

Cisl, ha consentito di salvaguardare, durante il primo anno di crisi, il lavoro a tempo indeterminato, insieme, ovviamente, ad un diffuso e comprensibile atteggiamento delle aziende che, prima di rivedere gli organici relativi ai lavoratori fissi, procedono a liberarsi dei c.d. "lavoratori marginali", non rinnovando i contratti flessibili man mano che arrivano a scadenza. Nel corso del 2010 e nella prima parte del 2011 il protrarsi delle difficoltà ha causato un peggioramento della situazione anche per quel che riguarda l'occupazione a tempo indeterminato, soprattutto nel Mezzogiorno, dove si è andata determinando una "crisi nella crisi", con un aumento del tradizionale divario Nord-Sud, tenendo anche conto del fatto che l'incremento della disoccupazione è tenuto basso dalla caduta della partecipazione dovuta allo "scoraggiamento".

Ma a fare soprattutto le spese della crisi restano i giovani, per i quali ha giocato la maggiore incidenza dei rapporti di lavoro temporanei, il cui tasso di disoccupazione è arrivato, nel corso del 2010, a sfiorare il 30%.

Numero ore mensili per tipologia d'intervento nel periodo Dicembre 2009-Maggio 2011



INPS - Coordinamento Generale Statistico Attuariale

Occupati per posizione professionale e carattere dell'occupazione – 2009

	Val.assoluti (migliaia)	Variazioni su 2008	
		Absolute	Percentuali
Totale	23.025	-380	-1.6
Dipendenti	17.277	-169	-1.0
Permanenti	15.124	1	0.0
tempo pieno	13.053	-33	-0.2
tempo parziale	2.071	34	1,7
A termine	2.153	-171	-7.3
tempo pieno	1.638	-145	-8.1
tempo parziale	514	-25	-4.7
Indipendenti	5.748	-211	-3.5

Occupati per posizione professionale e carattere dell'occupazione – 2010

	Val. assoluti (migliaia)	Variazioni su 2009	
		Absolute	Percentuali
Totale	22.872	-153	-0,7
Dipendenti	17.110	-167	-1,0
Permanenti	14.927	-197	-1,3
tempo pieno	12.768	-285	-2,2
tempo parziale	2.159	89	4,3
A termine	2.182	30	1,4
tempo pieno	1.627	-11	-0,7
tempo parziale	555	41	7,9
Indipendenti	5.762	14	0,2
tempo pieno	5.040	-12	-0,2
tempo parziale	722	26	3,8

Fonte: Istat

Dunque gli interventi descritti hanno mantenuto il tasso di disoccupazione complessivo al di sotto dei livelli europei, ma in ogni caso in due anni abbiamo perso circa 500.000 occupati ed abbiamo circa 500.000 lavoratori equivalenti in cassa integrazione.

Tra le criticità degli interventi approntati segnaliamo la tutela del lavoro flessibile, ancora poco coperto dagli ammortizzatori sociali, soprattutto a causa dei requisiti contributivi, (che sono gli stessi dei lavoratori a tempo indeterminato). A tale proposito un problema a sé stante è rappresentato dall'indennità di fine lavoro destinata ai lavoratori a progetto: i requisiti dettati dalla legge, pur nella versione modificata dall'ultima legge finanziaria, restano elevati. Come è noto, nel primo periodo di vigenza dell'istituto, una percentuale elevata di domande è stata respinta per mancanza del requisito.

La questione più seria resta tuttavia quella delle politiche attive. Gli obblighi derivanti dall'utilizzo del Fondo Sociale Europeo per finanziare gli ammortizzatori in deroga hanno indirizzato gli interventi verso le politiche attive, andando ad affrontare proprio una delle maggiori criticità del nostro sistema di ammortizzatori sociali, ma si tratta di una strada soltanto tracciata, con moltissimo ancora da fare.

Il recente Report prodotto da Isfol e ItaliaLavoro fornisce un'indicazione di massima circa il coinvolgimento - attraverso l'effettiva presa in carico e definizione del Piano di Azione Individuale - di un numero di percettori di sussidi in deroga prossimo alle 220.000 unità (tra sett. 2009, mese in cui sono partiti i primi interventi, e dic. 2010) a fronte di 285.421 lavoratori che hanno usufruito degli ammortizzatori in deroga da ottobre 2008 a settembre 2010, una percentuale di rispetto, tenuto conto che gran parte delle Regioni era impreparata, soprattutto di fronte a grandi numeri. Ben più difficile tracciare un bilancio qualitativo, mancando informazioni adeguate circa gli interventi effettuati, soprattutto circa la corrispondenza degli

interventi formativi con le necessità del sistema produttivo e le esigenze di occupabilità delle persone.

Altra criticità deriva dal paradosso che le politiche attive sono, se pur con difficoltà, decollate solo per i percettori di ammortizzatori in deroga e non per i percettori degli ammortizzatori a regime, non ponendosi per essi gli obblighi derivanti dall'utilizzo del FSE, nonostante l'introduzione, per tutti, della dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro.

Oltre la crisi: le riforme necessarie

Con i primi segnali di ripresa, più debole e discontinua di quanto annunciato, le imprese riassorbiranno innanzitutto la manodopera interna poco utilizzata durante la fase acuta della crisi, ma il livello elevato su cui si sono attestate le ore di cassa integrazione fa intravedere rischi di un aumento di disoccupati dotati di professionalità molto specifiche e quindi non facilmente reimpiegabili. Questo, insieme allo sfasamento tra ciclo economico e mercato del lavoro, ci dice che le conseguenze della crisi sul mercato del lavoro non si sono ancora esaurite, e continueranno a condizionarne le tendenze nei mesi a venire.

Molti posti di lavoro persi con l'attuale crisi economica ed occupazionale corrono il rischio di non essere recuperabili in quanto tali: lo sviluppo di nuove tecnologie e la creazione di mercati del lavoro sempre più globalizzati e transnazionali suggeriscono che, in mancanza di politiche per l'occupabilità e strategie di formazione e ricollocazione personalizzate, i rischi occupazionali sono ampi e trasversali a molti settori.

Certamente, in assenza di interventi, a lungo termine non è sostenibile una forte caduta del Pil senza conseguenze sulla tenuta dell'occupazione.

Tuttavia le figure professionali di difficile reperibilità, secondo il Rapporto Excelsior 2010, saranno oltre 147.000, e riguarderanno non solo le professionalità a più alto profilo ma anche figure di livello medio-basso. Anche i dati sui posti vacanti in crescita diffusi recentemente dall'Istat mostrano una qualche vitalità del sistema produttivo, pur in un momento di crisi, ma contemporaneamente mettono in evidenza le contraddizioni del nostro mercato del lavoro, e su queste bisogna intervenire.

Non si parte da zero. Va riconosciuto che la crisi ha spinto ciascuno ad assumersi le proprie responsabilità: il sistema ha reagito affrontando, anche se non risolvendo in via definitiva, le due principali criticità: inclusività degli ammortizzatori e collegamento con le politiche attive; in tutte le regioni gli ammortizzatori sociali in deroga e le politiche attive sono stati gestiti con accordi con tutte le parti sociali. L'emergenza può, anzi deve essere una opportunità di sperimentazione verso una riforma strutturale. Ma in prospettiva, per disegnare un modello compiuto gli ammortizzatori "in deroga" vanno sostituiti con un modello a regime che non sia a carico della fiscalità generale, ed il collegamento con le politiche attive reso strutturale. Nel colmare le disparità tra lavoratori, infatti, si sono venute a creare nuove disparità, tra aziende che aderiscono a schemi a fondamento assicurativo con i quali si proteggono da determinati rischi (interventi previdenziali, come la cassa integrazione) ed aziende che usufruiscono di benefici posti a carico della fiscalità generale. Per la necessaria riforma degli ammortizzatori sociali un ruolo importante potrebbero avere enti bilaterali e fondi interprofessionali delle parti sociali come soggetti in grado di coniugare risorse pubbliche e risorse contrattuali, nonché come luogo in cui si coordinano le politiche attive e passive.

Va poi fortemente sostenuta la transizione verso un modello di politica attiva del lavoro realmente centrato sulla qualità e sull'efficacia della formazione, in funzione degli obiettivi di occupabilità, che assumono valore di priorità assoluta per i giovani, modello che dovrà tenere conto del fatto che la crisi ha accelerato la transizione verso una struttura occupazionale sbilanciata in misura inferiore verso l'industria e con un peso crescente dei servizi, transizione di carattere strutturale e non reversibile. I servizi per l'impiego, pubblici e privati, devono essere in grado di offrire occasioni di formazione e di lavoro, ma per fare questo è necessario, da una parte, rafforzare l'integrazione tra servizi pubblici e privati per il lavoro, dall'altra investire risorse nei centri pubblici per l'impiego.

Contemporaneamente, per sostenere l'occupazione giovanile, va reso operativo il prima possibile il nuovo apprendistato, su cui nei giorni scorsi si è finalmente raggiunto un accordo di massima tra Governo, Regioni, parti sociali, ed ora si attende l'esito della Conferenza Stato-Regioni e dei pareri delle Commissioni Parlamentari.

Ovviamente è necessario integrare le politiche di sostegno ai redditi e all'occupazione con politiche anticicliche di investimenti infrastrutturali e di sviluppo, sia tenendo presente la "crisi nella crisi" del tessuto economico e sociale vulnerabile del Mezzogiorno, in questo senso il credito di imposta recentemente introdotto risponde anche a una nostra richiesta, sia sostenendo le produzioni relative all'eccellenza del made in Italy, dove si rischia di disperdere specializzazioni legate a specifici produzioni o al territorio.

Infine va ricordato che la strategia europea per l'occupazione aveva individuato, tra le priorità, anche la crescita dell'occupazione femminile. Per l'Italia si tratta di affondare il dito in una piaga vecchia: siamo penultimi nell'UE 27, subito prima di Malta, per tasso di occupazione femminile. Le difficoltà più diffuse che le donne incontrano nel mondo del lavoro sono spesso taciute, perché latenti e subdole, emergendo solo le più eclatanti o quelle patologiche. Nei fatti le donne hanno spesso difficoltà ad entrare o mantenere il lavoro perché, in nome di una malintesa concezione della parità, si chiede loro di adeguarsi a ritmi lavorativi che sono in peggioramento anche per gli uomini, anche a causa della c.d. "24 hours economy", aspetto che depauperava fortemente le persone nella loro dimensione familiare e sociale, e perché si registra una grave scarsità di servizi all'infanzia e agli anziani. In ogni caso la questione viene ancora posta soprattutto in termini di pari opportunità, senza riconoscere appieno la valenza economica del lavoro femminile in termini di contributo al Pil.

Il recente avviso comune sulla conciliazione siglato tra tutte le parti sociali in sede di Ministero del Lavoro dà avvio ad un ripensamento, promuovendo pratiche contrattuali a livello aziendale sulla flessibilità degli orari, l'utilizzo del part time, i congedi parentali, ecc., ma chiediamo che sia accompagnato da un sostegno legislativo e finanziario, nella convinzione che ciò possa fornire un importante contributo alla ripresa occupazionale, per uomini e donne.