

**L'intervento dell'Amministrazione del Lavoro secondo un
approccio settoriale e territoriale – L'esperienza Italiana.
Contributo presentato dall'Associazione TELA
al XVII Incontro del RIIFT
Marcy L'Etoile - 23 / 25 Settembre 2013**

PREMESSA

Gli interventi dell'Amministrazione del lavoro Italiana sono sempre stati caratterizzati da un marcato approccio territoriale, e in misura minore anche settoriale, per i profondi squilibri territoriali (in particolare tra Nord e Sud) che hanno contrassegnato la realtà economia sociale ed occupazionale del Paese sin dall'unità.

E tuttavia il rilievo dell'approccio territoriale è stato ulteriormente accentuato, di recente, da due eventi: anzitutto la crisi economica che ha reso ancora più forte il tradizionale divario, economico ed occupazionale, Nord /Sud ma anche all'interno delle grandi aree del Paese (ad esempio nel Sud tra Campania, Calabria, Sicilia da un lato e Puglia dall'altro) e le modifiche legislative e costituzionali degli ultimi 15 anni, che hanno aumentato il ruolo, sia sul piano legislativo che amministrativo, dei Poteri Locali, Regioni e Province.

Riguardo a questo secondo aspetto va anzitutto ricordata la legge costituzionale n3/2001 (riforma del Titolo V della Costituzione) che ha inserito la tutela e sicurezza del lavoro tra le materie di legislazione concorrenti, nelle quali le singole regioni esercitano la propria potestà legislativa nel rispetto dei criteri generali fissati dalla legislazione nazionale. Occorre anche menzionare il decentramento amministrativo, attuato verso la fine del 1999, delle funzioni pubbliche in materia di servizi per l'impiego, prima esercitato dalle strutture del Ministero del lavoro, alle Regioni o alle Province.

Per quanto riguarda invece l'approccio settoriale, il suo peso rilevante è da mettere in relazione allo spazio che la legislazione italiana degli ultimi trent'anni riconosce alla contrattazione collettiva, soprattutto alla contrattazione a livello di categoria e quindi di settore, il che evidentemente comporta una particolare attenzione dell'Amministrazione del Lavoro. alla dimensione settoriale, a cui si riferisce oltretutto la maggior parte della contrattazione collettiva.

LE SFIDE

Nell'affrontare le sfide che in questo momento riguardano tutti i Paesi toccati della crisi (da un lato la difesa dei posti di lavoro ma dall'altro una politica di sviluppo dell'occupazione rivolta alle vaste fasce, soprattutto di giovani, senza lavoro) non si può prescindere dalle caratteristiche evidenziate in premessa, e in particolare dalla complessità del sistema italiano sia sul piano legislativo (per il rapporto tra la legislazione quadro, di competenza del Parlamento Nazionale, e quella di dettaglio di competenza delle singole Regioni, rapporto tutt'altro che semplice da definire, come dimostrano i numerosi ricorsi al riguardo presentati alla Corte Costituzionale) sia anche sotto il profilo amministrativo, anch'esso caratterizzato da una forte frammentazione di competenze, in quanto l'ispezione del Lavoro viene normalmente svolta dal Ministero del Lavoro (salvo che in Sicilia e in Trentino Alto Adige, dove anche le funzioni ispettive fanno capo ai Poteri Locali) mentre i Servizi pubblici per l'impiego, dopo il decentramento del '99, sono gestiti dagli Enti locali, di solito dalle Province o, in qualche caso come in Sicilia, dalla Regione.

In un contesto di questo tipo diventa evidentemente fondamentale che gli interventi in materia di lavoro, sia a carattere territoriale che settoriale, siano realmente condivisi e portati avanti in sinergia

tra i diversi soggetti Pubblici che intervengono, a diverso titolo e con diverse competenze, nel mercato del lavoro, il Ministero del Lavoro, con le sue strutture periferiche, le Regioni e le Province a cui fanno capo i Servizi per l'impiego.

L'altra peculiarità del sistema italiano è costituita dal significativo grado di tutela previsto a livello legislativo per i lavoratori già occupati a cui corrisponde, purtroppo, una scarsa incisività degli strumenti finalizzati a favorire l'impiego dei lavoratori inoccupati.

Principali politiche previste in materia

L'osservazione contenuta nell'ultimo capoverso del paragrafo precedente trova conferma se si prendono in esame le due fondamentali categorie di politiche del lavoro:: politiche attive e politiche passive (o difensive).

Politiche attive

La scelta del legislatore di privilegiare l'approccio territoriale, nella programmazione e messa in opera di azioni di politica attiva, è alla base nel decentramento alle Regioni o Province (attuato sin dal 1999) dei Servizi per l'impiego, che sono i principali soggetti preposti all'attuazione delle politiche attive, miranti a favorire, attraverso specifiche azioni di orientamento o di formazione, l'inserimento al lavoro dei soggetti inoccupati o disoccupati. E tuttavia il sistema, come si è andato concretamente delineando dal '99 ad oggi, presenta numerose criticità: anzitutto lo scarso coordinamento dei soggetti coinvolti, ai diversi livelli, negli interventi citati e poi l'estrema limitatezza delle risorse finanziarie dedicate alle politiche attive, specie se rapportata con il budget complessivo impiegato invece nelle politiche passive.

Politiche passive

Sotto il profilo della difesa degli occupati, in termini di reddito o di lavoro, la legislazione italiana presenta tradizionalmente una varietà di ammortizzatori sociali che hanno garantito in passato ai lavoratori occupati una tutela non trascurabile. Si va dalla cassa integrazione (che assume contorni diversi, e si differenzia in cassa integrazione ordinaria, straordinaria o in deroga) la cui finalità principale è garantire la continuità del rapporto di lavoro pur in presenza di situazioni che ne impongono una temporanea sospensione, più o meno lunga, con la garanzia a favore del lavoratore di una significativa, anche se non totale, copertura del reddito per il periodo di sospensione del lavoro, sino all'indennità di mobilità, che assicura una pur parziale copertura del reddito ai lavoratori che perdono il lavoro a seguito di una crisi della loro azienda, passando per altri strumenti, come i contratti di solidarietà.

Per quanto riguarda l'approccio settoriale, va ricordato in primo luogo che la legislazione Italiana in materia di cassa integrazione ha sempre previsto norme specifiche per determinati settori (non solo per l'edilizia o per l'agricoltura, in funzione delle peculiari caratteristiche di tali comparti, ma anche per altri settori più specifici, come l'editoria) e soprattutto va sottolineato l'utilizzo, espressamente previsto dalla normativa, della cassa integrazione straordinaria in caso di crisi di settore, con il duplice obiettivo di sollevare da un lato le aziende dei settori in crisi dagli oneri salariai riferiti ai lavoratori sospesi dal lavoro e dall'altro di garantire comunque la conservazione del rapporto di lavoro in vista della ripresa.

Uno strumento più recente, che trova concreta applicazione nei settori produttivi caratterizzati da processi di riconversione o innovazione tecnologica, è la cosiddetta "formazione on the job" (disciplinata dall'articolo 1, commi 1/2/3/4 del decreto legge n78/2009 convertito in legge n102/09 e dal successivo decreto attuativo del 18/12/2009 del Ministro del Lavoro) che offre al datore di lavoro la possibilità di attivare un progetto di riqualificazione professionale rivolto ai dipendenti in cassa integrazione o comunque percettori di altre forme di integrazione del reddito.

Va infine ricordato (anche se non è possibile in questa sede approfondire il tema) che gli ammortizzatori sociali sono oggetto di una riforma complessiva, delineata con la legge 92/2012, che

ha introdotto una nuova indennità a favore dei disoccupati, l'aspi, destinata a sostituire le attuali indennità di disoccupazione e mobilità, ancorché sia previsto un lungo periodo transitorio sino al 2017.

Ruolo del Ministero del Lavoro e delle Parti Sociali

Per quanto riguarda il ruolo del Ministero del lavoro occorre distinguere tra le politiche passive del lavoro, nei termini sopra descritti – che sono gestite fondamentalmente, seppur con qualche significativa eccezione, a livello nazionale, soprattutto per il tramite di un Istituto pubblico, posto sotto la vigilanza ministeriale, l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS)- e le politiche attive la cui gestione è affidata invece, a seguito del più volte menzionato decentramento amministrativo del 1999, ai Poteri Locali, Regioni e Province.

A livello di politiche attive, il Ministero interviene (attraverso la Direzione Generale delle Politiche attive e passive del lavoro o attraverso la Direzione Generale delle politiche per i servizi al lavoro) con un ruolo fondamentalmente di supporto e di coordinamento, che si esplica in particolare nella predisposizione di piani di intervento integrati a sostegno dell'occupazione o di piani di inserimento lavorativo, spesso a carattere interregionale.

Il ruolo delle Parti sociali risulta particolarmente rilevante, sia nelle politiche passive sia nelle politiche attive del lavoro, grazie ad una legislazione che ha fortemente incoraggiato il coinvolgimento, a tutti i livelli, delle organizzazioni sindacali e datoriali nella definizione e attuazione di specifici interventi di politica del lavoro.

Tra i tantissimi esempi che possono essere fatti al riguardo ci si limiterà a ricordare uno strumento già menzionato in precedenza, ovvero la cosiddetta "formazione *on the job*", in relazione alla quale la normativa del 2009 prevede che i relativi piani di riqualificazione professionale debbono essere oggetto di un accordo con: le organizzazioni sindacali, definito in sede di Direzione Generale per la Tutela delle Condizioni di lavoro oppure, su delega del direttore generale, presso le direzioni regionali o provinciali territorialmente competenti.

Significative esperienze realizzate in materia di politica attiva

Va anzitutto rilevato che, forse anche a causa della grande pluralità di soggetti pubblici coinvolti in sede di programmazione ed attuazione dei suddetti interventi, l'esperienza italiana appare molto varia e (accanto a deprecabili casi di spreco o addirittura di mancato utilizzo delle risorse finanziarie disponibili) non mancano, per fortuna, esempi di buone pratiche, dove lo strumento formativo (assolutamente prioritario sia per i progetti di riconversione ed innovazione tecnologica sia per quelli miranti a favorire l'impiego di lavoratori inoccupati) viene ad essere coniugato con uno stretto rapporto con le aziende, grazie all'utilizzo sistematico di forme di "stages".

Per ovvi motivi di spazio, sarà qua menzionato un solo esempio, particolarmente significativo, ai nostri fini, per la rilevanza dell'approccio settoriale e territoriale. Si tratta del Progetto ARCO, realizzato nel periodo luglio 2008/luglio2011 dall'Agenzia tecnica del Ministero del Lavoro, "Italia Lavoro", con il coinvolgimento degli Enti locali interessati, delle organizzazioni sindacali e datoriali dei settori coinvolti. In tale progetto il duplice approccio settoriale e territoriale è emerso con chiarezza sin dalla fase iniziale, ovvero dalla scelta di concentrare gli interventi su "quei settori che hanno costruito il proprio vantaggio competitivo sugli elementi maggiormente distintivi del territorio e in particolare: l'artigianato tipico e il commercio legato al turismo".

Per quanto riguarda i riflessi del progetto Arco sul piano dell'occupazione, va detto che esso si rivolgeva a due categorie ben precise: 1)lavoratori già inseriti in aziende che si propongono di adeguare le proprie conoscenze e competenze; 2)giovani inoccupati, disoccupati, neolaureati o lavoratori svantaggiati.

In termini numerici, i lavoratori coinvolti ammontavano a circa 3.400 unità, divisi grosso modo a metà tra le due categorie sopra indicate.

Si è voluto richiamare l'attenzione su questo progetto, nella misura in cui esso può costituire un modello cui ispirarsi, in particolare per quei Paesi membri che abbiano grosse tradizioni locali e potenzialità turistiche ancora non completamente sfruttate.

Il Presidente dell'Associazione TELA
(Firmato **Paolo Vettori**)