

XI COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavoro pubblico e privato)

S O M M A R I O

INTERROGAZIONI:

Sui lavori della Commissione	93
5-05520 Borghesi: Sull'inquadramento di dipendenti dell'Agenzia delle entrate	94
<i>ALLEGATO 1 (Testo della risposta)</i>	99
5-02943 Fogliardi: Tempistica di decisione sui ricorsi da parte delle direzioni regionali del lavoro	94
<i>ALLEGATO 2 (Testo della risposta)</i>	101
5-04876 Madia: Stato delle relazioni tra azienda e lavoratori dei <i>call center</i> Festa Snai ..	94
<i>ALLEGATO 3 (Testo della risposta)</i>	103

RISOLUZIONI:

7-00635 Codurelli: Indennità di buonuscita dei dipendenti di Poste Italiane SpA (<i>Discussione e rinvio</i>)	95
---	----

SEDE REFERENTE:

Disposizioni per il superamento del blocco delle assunzioni nelle pubbliche amministrazioni e per la chiamata dei vincitori e degli idonei nei concorsi. Testo unificato C. 4116 Damiano, C. 4366 Cazzola, C. 4455 Di Pietro (<i>Seguito dell'esame e rinvio</i>)	96
<i>ALLEGATO 4 (Emendamenti)</i>	105
Norme concernenti i ruoli e le carriere del personale del Corpo di polizia penitenziaria. C. 1022 Carlucci, C. 1137 Samperi, C. 1542 Tassone, C. 1768 Cassinelli, C. 2486 Catanoso, C. 2961 Vitali, C. 4628 Girlanda (<i>Seguito dell'esame e rinvio</i>)	97
Sull'ordine dei lavori	98

INDAGINE CONOSCITIVA:

Indagine conoscitiva sul mercato del lavoro tra dinamiche di accesso e fattori di sviluppo (<i>Esame del documento conclusivo e rinvio</i>)	98
<i>ALLEGATO 5 (Proposta di documento conclusivo)</i>	108

INTERROGAZIONI

Martedì 8 novembre 2011. — Presidenza del vicepresidente Giuliano CAZZOLA. — Interviene il sottosegretario di Stato per la pubblica amministrazione e l'innovazione, Andrea Augello.

La seduta comincia alle 13.45.

Sui lavori della Commissione.

Giuliano CAZZOLA, *presidente*, prima di procedere con lo svolgimento dei diversi punti all'ordine del giorno, intende comunicare che la presidenza — anche in relazione all'andamento, presso le Commissioni di merito, dell'esame degli emendamenti riferiti a diversi progetti di legge che risultano iscritti nel calendario dei lavori

dell'Assemblea per il corrente mese – si riserva di integrare o modificare le convocazioni della Commissione in sede consultiva per la giornata di domani, sulla base delle richieste di parere nel frattempo pervenute.

La Commissione prende atto.

Giuliano CAZZOLA, *presidente*, avverte altresì che – a causa di imprevisti impedimenti di natura personale – i rappresentanti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali non sono nelle condizioni di assicurare la propria presenza alla seduta odierna; in tal senso, il sottosegretario di Stato per la pubblica amministrazione e l'innovazione, Andrea Augello, si è reso disponibile – con la sua presenza – a consentire lo svolgimento delle interrogazioni all'ordine del giorno, fermo restando che le risposte formulate sono state predisposte dai dicasteri rispettivamente competenti.

5-05520 Borghesi: Sull'inquadramento di dipendenti dell'Agenzia delle entrate.

Il sottosegretario Andrea AUGELLO risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 1*).

Antonio BORGHESI (IdV) manifesta soddisfazione per la risposta del rappresentante del Governo, che ritiene prospetti una positiva soluzione rispetto alle problematiche poste nel proprio atto di sindacato ispettivo, con riferimento all'esigenza di riconoscere il giusto inquadramento economico ai dipendenti transitati presso l'Agenzia delle entrate per mobilità volontaria. Auspica, quindi, che si possano assumere al più presto iniziative concrete volte a garantire uniformità di comportamento per i dipendenti in questione presso le amministrazioni interessate.

5-02943 Fogliardi: Tempistica di decisione sui ricorsi da parte delle direzioni regionali del lavoro.

Il sottosegretario Andrea AUGELLO risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 2*).

Giampaolo FOGLIARDI (PD) si dichiara completamente insoddisfatto della risposta del Governo, soprattutto laddove essa – facendo riferimento alla dichiarata natura di « silenzio-rigetto » della mancata decisione del Comitato regionale per i rapporti di lavoro in relazione ai ricorsi presentati avverso i verbali redatti dagli ispettori del lavoro – non impone conseguentemente alle amministrazioni competenti di comunicare il formale rigetto dell'istanza agli interessati. Fa notare, peraltro, che quanto testé riferito contrasta con le motivazioni esposte alle imprese dalle direzioni regionali del lavoro, le quali fanno riferimento semplicemente ad una presunta scadenza di termini e non anche ad un effetto di rigetto del ricorso. Giudicata elusiva la risposta fornita, auspica, quindi, che il Governo intervenga al più presto presso le medesime direzioni regionali, affinché venga fornite le conseguenti indicazioni e sia assicurata ai cittadini la possibilità di vedere riconosciuti i propri interessi senza essere costretti ad adire le vie giudiziarie.

5-04876 Madia: Stato delle relazioni tra azienda e lavoratori dei call center Festa Snai.

Il sottosegretario Andrea AUGELLO risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 3*).

Maria Grazia GATTI (PD), cofirmataria dell'interrogazione in titolo, esprime anzitutto grande soddisfazione per la risposta fornita, che ritiene prospetti adeguate soluzioni per la conclusione della vertenza di cui al presente atto di sindacato ispettivo. Svolgendo ulteriori considerazioni di carattere più generale, ritiene che la vicenda descritta nell'interrogazione sia emblematica di quanto la

contrattazione decentrata aziendale, nel momento in cui allenta i vincoli e deroga alle regole nazionali, possa talvolta portare a paradossali effetti di aumento del contenzioso, rischiando di irrigidire i rapporti di lavoro piuttosto che semplificarli. Evidenza, in conclusione, la necessità che il Governo svolga un attento monitoraggio circa l'effettivo reintegro dei lavoratori coinvolti nelle sedi interessate, affinché non siano realizzate forme di disparità lesive dei loro diritti fondamentali.

Giuliano CAZZOLA, *presidente*, dichiara concluso lo svolgimento delle interrogazioni all'ordine del giorno.

La seduta termina alle 14.

RISOLUZIONI

Martedì 8 novembre 2011. — Presidenza del vicepresidente Giuliano CAZZOLA. — Interviene il sottosegretario di Stato per la pubblica amministrazione e l'innovazione, Andrea Augello.

La seduta comincia alle 14.

7-00635 Codurelli: Indennità di buonuscita dei dipendenti di Poste Italiane SpA.

(Discussione e rinvio).

La Commissione inizia la discussione della risoluzione in titolo.

Giuliano CAZZOLA, *presidente*, avverte che nella seduta odierna avranno luogo l'illustrazione della risoluzione in titolo e l'eventuale inizio della discussione, mentre il definitivo orientamento del Governo – considerata l'imprevista impossibilità, per il rappresentante del dicastero competente, di partecipare ai lavori della Commissione – sarà acquisito in una successiva seduta, da convocare in base alle determinazioni che verranno assunte nell'ambito di una prossima riunione dell'Uf-

ficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi.

Lucia CODURELLI (PD) illustra la propria risoluzione, evidenziando una distorta interpretazione della legislazione vigente che conduce al mancato aggiornamento del valore dell'indennità di buonuscita dei dipendenti di Poste Italiane SpA, nonché ad una negazione della sua anticipazione. Ricorda che tale questione è stata oggetto di numerose iniziative in sede parlamentare, quali atti di sindacato ispettivo e, addirittura, proposte normative, che tuttavia non hanno portato ad alcuna soluzione in termini positivi.

Per tali ragioni, chiede alla presidenza di valutare l'eventualità che – prima ancora di conoscere l'orientamento del Governo sulla risoluzione in discussione – la Commissione possa procedere ad un ciclo di audizioni informali con i soggetti interessati, al fine di acquisire ulteriori elementi di conoscenza sulla vicenda, che ritiene possano essere utili anche al Ministero competente, in vista dell'elaborazione delle proprie valutazioni.

Giuliano CAZZOLA, *presidente*, preso atto della richiesta appena formulata, rispetto alla quale ritiene che non vi siano particolari questioni problematiche, osserva che essa potrà essere utilmente affrontata nella prossima riunione dell'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi.

Non essendovi ulteriori richieste di intervento, rinvia, quindi, il seguito della discussione ad altra seduta.

La seduta termina alle 14.05.

SEDE REFERENTE

Martedì 8 novembre 2011. — Presidenza del vicepresidente Giuliano CAZZOLA. — Interviene il sottosegretario di Stato per la pubblica amministrazione e l'innovazione, Andrea Augello.

La seduta comincia alle 14.05.

Disposizioni per il superamento del blocco delle assunzioni nelle pubbliche amministrazioni e per la chiamata dei vincitori e degli idonei nei concorsi. Testo unificato C. 4116 Damiano, C. 4366 Cazzola, C. 4455 Di Pietro.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento in titolo, rinviato nella seduta del 26 ottobre 2011.

Giuliano CAZZOLA, *presidente*, comunica che sono stati presentati emendamenti riferiti al testo unificato delle proposte di legge in titolo, adottato come testo base (*vedi allegato 4*).

Vincenzo Antonio FONTANA (PdL), *relatore*, ricorda che nella precedente seduta la Commissione aveva deliberato, in modo sostanzialmente unanime, di adottare come testo base il testo unificato delle proposte di legge in esame, elaborato dal Comitato ristretto. Alla luce degli emendamenti presentati, tuttavia, ritiene che taluni gruppi – pur senza mirare a stravolgere l'impianto di quel testo – abbiano comunque avvertito l'esigenza di affrontare con maggiore puntualità alcune delle questioni principali e, in particolar modo, quella relativa allo scorrimento delle graduatorie per gli idonei e quella connessa alle modalità di svolgimento dei concorsi unici nazionali.

Per tale ragione, giudica preferibile tornare a deferire il testo, unitamente agli emendamenti presentati, al Comitato ristretto, anche in modo da valutare l'impatto che l'eventuale approvazione delle predette proposte emendative potrebbe avere sul complesso del provvedimento: si tratta, a suo avviso, di una proposta che consentirebbe di non creare inutili divisioni tra i gruppi, dopo il significativo sforzo di mediazione compiuto negli ultimi mesi di lavoro comune.

Giuliano CAZZOLA, *presidente*, pur rimettendosi alle decisioni che la Commissione riterrà opportuno assumere, invita i gruppi a considerare l'ipotesi di procedere

da subito all'approvazione del testo nella sua formulazione attuale, facendo notare che i deputati interessati potranno riservarsi di valutare ulteriori modifiche nel prosieguo dell'esame, eventualmente a seguito dei rilievi formulati dalle Commissioni in sede consultiva.

Massimiliano FEDRIGA (LNP) giudica condivisibile la proposta del relatore di tornare a riunire il Comitato ristretto, considerata l'esigenza di svolgere ulteriori approfondimenti sul testo in esame, soprattutto rispetto a taluni suoi aspetti, che appaiono ancora problematici. Fa riferimento, in particolare, alla necessità di svolgere una seria riflessione sulle disposizioni relative allo svolgimento del concorso unico a livello nazionale, cui si riferisce l'unico emendamento presentato dal suo gruppo, facendo notare che l'eventuale introduzione di misure di tale portata, tendenti ad eliminare forme di garanzia presenti a livello territoriale, dovrebbe essere controbilanciata da interventi tesi a rendere, ad esempio, meno vincolante il valore legale del titolo di studio, soprattutto in fase di elaborazione delle graduatorie. Ritiene infatti che – se proprio si intende perseguire la strada prevista nell'attuale formulazione del testo – sia opportuno adottare anche misure che favoriscano una sana competizione dei candidati, fondata sul reale grado di competenze possedute, a prescindere dai titoli formali acquisiti: ciò eviterebbe quelle disparità di trattamento che, altrimenti, potrebbero verificarsi nelle diverse zone del Paese, laddove si registrano livelli di preparazione e standard d'istruzione non omogenei.

Cesare DAMIANO (PD) ritiene che il lavoro sinora realizzato dalla Commissione sia apprezzabile e meriti di essere difeso, facendo notare che gli emendamenti presentati dal suo gruppo non intendono stravolgere il testo, bensì chiarirne soltanto alcuni punti controversi, rispetto ai quali potrebbero sorgere – tra gli interessati che non hanno seguito l'evoluzione del dibattito svolto in Comitato

ristretto – interpretazioni difformi rispetto alla volontà dei legislatori. Giudicate ormai consolidate le disposizioni relative al tema dei vincitori di concorso, ritiene quindi opportuno svolgere approfondimenti sulla questione degli idonei, in vista di una più chiara interpretazione del testo. Osserva, in proposito, che andrebbe meglio specificato, soprattutto al comma 4 dell'articolo 1, che permane la facoltà di ciascuna amministrazione pubblica di scorrere le proprie graduatorie di concorso in vista delle relative assunzioni (anche degli idonei), ferma restando la necessità che tali amministrazioni, solo nel caso in cui intendano indire nuovi concorsi, rispettino la « clausola di salvaguardia » contenuta nel presente testo, che riserva una parte percentuale di posti agli idonei dei precedenti concorsi. Dopo avere precisato, pertanto, che non vi è alcuna intenzione di imporre alle amministrazioni l'indizione obbligatoria di nuovi concorsi per procedere alle coperture dei propri organici, ritiene opportuno che il testo stabilisca ulteriori forme di riconoscimento delle legittime aspettative degli idonei, eventualmente prevedendo, a loro vantaggio, anche ipotesi di subentro rispetto ai vincitori che decidano di rinunciare al proprio posto.

In conclusione, dichiara dunque di aderire alla proposta del relatore, nel senso di svolgere ulteriori riflessioni sul testo unificato nell'ambito del Comitato ristretto, al fine di elaborare un provvedimento che sia condiviso e realmente efficace.

Giuliano CAZZOLA, *presidente*, si augura che la scelta di tornare alla sede del Comitato ristretto, per l'esame degli emendamenti riferiti al testo unificato, non contribuisca a riaprire questioni già ampiamente affrontate, evidenziando il rischio che ciò possa mettere in discussione la sollecita approvazione di un provvedimento tanto atteso.

Il sottosegretario Andrea AUGELLO fa presente che l'orientamento del Governo è favorevole rispetto alla proposta formulata dal relatore.

Giuliano CAZZOLA, *presidente*, ritiene che, sulla base del dibattito svolto, non si possa che prendere atto della sostanziale unanimità di consensi registratasi attorno alla proposta del relatore, nel senso di deferire al Comitato ristretto l'esame degli emendamenti riferiti al testo unificato in titolo.

La Commissione conviene.

Giuliano CAZZOLA, *presidente*, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

Norme concernenti i ruoli e le carriere del personale del Corpo di polizia penitenziaria.

C. 1022 Carlucci, C. 1137 Samperi, C. 1542 Tassone, C. 1768 Cassinelli, C. 2486 Catanoso, C. 2961 Vitali, C. 4628 Girlanda.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento in titolo, rinviato nella seduta del 2 febbraio 2010.

Giuliano CAZZOLA, *presidente*, ricorda che nella seduta del 2 febbraio 2010 è stato nominato un Comitato ristretto per il seguito dell'istruttoria legislativa dei provvedimenti in titolo; nel frattempo, sono state assegnate alla Commissione anche le proposte di legge C. 1137 Samperi e C. 4627 Girlanda: poiché tali proposte vertono su materia identica a quella recata dai progetti di legge in esame, la presidenza ne ha quindi disposto l'abbinamento, ai sensi dell'articolo 77, comma 1, del Regolamento.

Rammenta, altresì, che – nella riunione del 20 settembre scorso – lo stesso Comitato ristretto, nell'ambito del proprio lavoro istruttorio, ha svolto un'audizione informale di rappresentanti di associazioni e organizzazioni sindacali del personale civile e di polizia dell'amministrazione penitenziaria, in esito alla quale è stata anche acquisita una apposita documentazione. Avverte, pertanto, che la presidenza – attesa l'esigenza di analizzare gli elementi conoscitivi nel frattempo emersi e di

verificare la possibile definizione di un testo unificato delle diverse proposte di legge abbinate – tornerà a convocare, nella prossime settimane, il Comitato ristretto, nel cui ambito sarà possibile svolgere gli opportuni approfondimenti sull'argomento.

Rinvia, quindi, il seguito dell'esame ad altra seduta.

Sull'ordine dei lavori.

Giuliano CAZZOLA, *presidente*, ricorda che la scorsa notte è tragicamente scomparso, dopo una lunga e sofferta malattia, il presidente dell'INAIL, Marco Fabio Sartori, già presidente della XI Commissione nella XII legislatura. Nell'esprimere il rimpianto per la perdita di una personalità di grande spessore e coraggio, di cui ritiene di avere avuto la fortuna di essere stato anche amico, preannuncia l'intenzione di trasmettere ai suoi familiari i sensi del più profondo cordoglio, a nome dell'intera Commissione.

Massimiliano FEDRIGA (LNP) ringrazia la presidenza per il ricordo dell'onorevole Sartori, già componente del suo stesso gruppo parlamentare nelle legislature XI e XII, nonché stimato presidente dell'INAIL. Nel ritenere quanto mai opportuno che la XI Commissione rivolga la propria testimonianza alla famiglia, si dichiara colpito e addolorato per la scomparsa di un uomo coraggioso e forte, al quale era personalmente legato da una profonda amicizia, che rende ancora più difficile il suo ricordo in una sede formale.

Cesare DAMIANO (PD) esprime profondo dolore per la perdita di un amico e di una persona stimata come il presidente Sartori, che dichiara di avere conosciuto personalmente e apprezzato per le notevoli qualità professionali e umane. Si associa, pertanto, alla condivisibile iniziativa di trasmettere ai suoi

cari i sensi del cordoglio da parte della XI Commissione.

Giuliano CAZZOLA, *presidente*, assicura che la presidenza provvederà quanto prima a rivolgere alla famiglia del presidente Sartori una testimonianza del cordoglio che accomuna l'intera Commissione.

La seduta termina alle 14.25.

INDAGINE CONOSCITIVA

Martedì 8 novembre 2011. — Presidenza del vicepresidente Giuliano CAZZOLA.

La seduta comincia alle 14.25.

Indagine conoscitiva sul mercato del lavoro tra dinamiche di accesso e fattori di sviluppo.

(Esame del documento conclusivo e rinvio).

Giuliano CAZZOLA, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

Comunica, quindi, che la presidenza ha predisposto, a conclusione delle audizioni contemplate nel programma dell'indagine conoscitiva, una proposta di documento conclusivo (*vedi allegato 5*), che rimette alle valutazioni dei componenti della Commissione, avvertendo che il seguito dell'esame del predetto documento è già previsto per la giornata di domani.

Nessuno chiedendo di intervenire, rinvia, quindi, il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 14.30.

N.B.: Il resoconto stenografico della seduta è pubblicato in un fascicolo a parte.

ALLEGATO 1

5-05520 Borghesi: Sull'inquadramento di dipendenti dell'Agenzia delle entrate.**TESTO DELLA RISPOSTA**

Con il documento in esame, l'Onorevole interrogante ha chiesto chiarimenti al Ministro dell'economia e delle finanze ed al Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione in merito alle modalità di inquadramento giuridico ed economico del personale trasferito dal Ministero dell'Economia e delle Finanze all'Agenzia delle Entrate a seguito di una procedura di mobilità volontaria ex articolo 30 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Al riguardo, l'Agenzia delle Entrate rappresenta quanto segue.

In primo luogo, giova premettere che il Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro del comparto delle Agenzie Fiscali, per il quadriennio normativo 2002/2005, agli articoli 16 e seguenti, stabilisce un nuovo ordinamento professionale. Nel nuovo ordinamento è introdotto il principio secondo cui si è giuridicamente abilitati a svolgere le mansioni considerate equivalenti all'interno di un'area, comportando, quindi, la conseguenza che le singole fasce all'interno delle aree costituiscono mere graduazioni economiche.

Nelle more dell'approvazione di un sistema di trasposizione automatica nei casi di mobilità intercompartimentale, si è palesata l'esigenza di stabilire un sistema di collocamento degli aderenti alle procedure di mobilità nei ruoli dell'Agenzia.

Nei casi di mobilità volontaria, l'Agenzia ha fondato il suo operato in base a quanto previsto dal comma 2-*quinquies* dell'articolo 30 del decreto legislativo citato, secondo cui al dipendente trasferito si applica esclusivamente il trattamento giuridico ed economico, compreso quello

accessorio, previsto nei contratti collettivi vigenti nel comparto dell'amministrazione di destinazione.

Nella stabilizzazione del personale transitato per mobilità è stata preservata al dipendente la posizione giuridica ricoperta nell'ente di provenienza attraverso l'inserimento nell'Area corrispondente.

In merito alle modalità di individuazione della fascia retributiva l'Agenzia ha chiesto il parere del Dipartimento della Funzione Pubblica il quale ha esposto i propri chiarimenti con nota DPF 0022705 P-4.17.1.7.5 del 05 aprile 2011, interessando anche il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Ispettorato Generale per gli ordinamenti del Personale e l'Analisi dei Costi del Lavoro Pubblico.

Il predetto Ispettorato, con nota prot. n. 49855 del 04 ottobre 2011, confermando l'orientamento del Dipartimento della Funzione Pubblica, ha chiarito che «la corretta individuazione della fascia economica di corrispondenza dovrebbe avvenire confrontando il valore dal trattamento stipendiale previsto dai Contratti Collettivi Nazionali per le posizioni di appartenenza e di destinazione. Dall'inquadramento così attuato, non dovrà conseguire la confluenza in una fascia retributiva superiore ovvero un differenziale positivo sul trattamento stipendiale per effetto del passaggio in mobilità ...l'inquadramento economico andrebbe, pertanto, valutato considerando il solo trattamento fondamentale e non anche l'indennità di amministrazione, rientrando quest'ultima nell'ambito del trattamento accessorio.

Così procedendo, vi sarà corrispondenza tra la fascia economica dell'ente di appartenenza e quello di destinazione.»

Preso atto di tale orientamento, l'Agenzia delle Entrate sta provvedendo al reinquadramento di tutti i dipendenti transitati per mobilità dopo l'approvazione della legge 28 novembre 2005 n. 246, modificativa dell'articolo 30 del Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165, applicando i criteri suindicati.

Quindi, i dipendenti provenienti da comparti di contrattazione affini per ordinamento del personale, come i dipendenti del comparto Ministeri, manterranno la fascia retributiva acquisita presso le precedenti amministrazioni.

Coloro che, invece, provengono da amministrazioni i cui ordinamenti professionali non sono direttamente comparabili con quelli delle Agenzie fiscali, come per esempio le Regioni ed autonomie locali o il comparto Sanità, verranno inquadrati confrontando i soli emolumenti percepiti a titolo stipendiale, evitando comunque che da questo raffronto emerga un differenziale positivo come indicato dall'Ispettorato Generale per gli ordinamenti del Personale e l'Analisi dei Costi del Lavoro Pubblico.

Alla luce di quanto sopra esposto, i dipendenti transitati presso l'Agenzia delle Entrate per mobilità volontaria manterranno la loro progressione economica.

ALLEGATO 2

5-02943 Fogliardi: Tempistica di decisione sui ricorsi da parte delle direzioni regionali del lavoro.**TESTO DELLA RISPOSTA**

L'interrogazione che passo ad illustrare concerne i ricorsi amministrativi di cui all'articolo 17 del decreto legislativo 124/2004 rivolti al Comitato regionale per i rapporti di lavoro.

Com'è noto, il ricorso previsto dall'articolo 17 del decreto legislativo n. 124/2004, proponibile davanti al Comitato regionale per i rapporti di lavoro, organo collegiale composto dal Direttore regionale del lavoro, che lo presiede, dal Direttore regionale dell'Inps e dal Direttore regionale dell'Inail, segue lo schema generale di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 1199/1971, nonché la specifica disciplina delineata dall'articolo 17 del decreto legislativo citato. Tale tipologia di rimedio è alternativa al ricorso diretto in sede giurisdizionale.

La richiamata disposizione individua il Comitato regionale quale destinatario di tutti i ricorsi che abbiano ad oggetto la sussistenza di un rapporto di lavoro ovvero la diversa qualificazione dello stesso, ricorsi presentati avverso contestazioni o notificazioni di illecito amministrativo delle Direzioni Territoriali del Lavoro, ordinanze-ingiunzione adottate dalle medesime Direzioni, nonché verbali di accertamento dell'INPS, dell'INAIL e di altri Enti previdenziali per i quali sussiste la contribuzione obbligatoria.

Faccio presente che la competente Direzione Generale del Ministero che rappresento è più volte intervenuta in materia fornendo agli Uffici territoriali indicazioni operative che hanno chiarito e ribadito la portata dell'articolo 17, comma 2, decreto legislativo 124/2004, nella parte in cui

stabilisce che i ricorsi amministrativi in esame devono essere decisi dal Comitato regionale nel termine perentorio di 90 giorni dal ricevimento degli stessi, sulla base della documentazione prodotta dal ricorrente e di quella in possesso dell'amministrazione, evidenziando che decorso il predetto termine il ricorso deve intendersi respinto.

Ne consegue che la decisione del Comitato può essere espressa o tacita e quest'ultima, in ossequio ai principi di certezza dell'azione amministrativa e della tutela esperita in tale sede, assume la configurazione del silenzio rigetto, in quanto è normativamente previsto che decorso inutilmente il predetto termine il ricorso si intende respinto.

Al riguardo, è stato altresì precisato che in caso di mancata decisione da parte del Comitato, il silenzio-rigetto previsto dall'articolo 17, comma 2, del decreto legislativo n. 124/2004 si forma con esclusivo riferimento al « merito » e cioè alla sussistenza o qualificazione del rapporto di lavoro e non anche in ordine ai profili formali o procedurali dell'atto impugnato.

Ne deriva che la Direzione territoriale del lavoro può, in sede di istruttoria finalizzata all'emanazione dell'ordinanza ingiunzione, rilevare un vizio di natura formale o procedimentale, sul quale il Comitato non si è pronunciato in quanto si è formato il silenzio rigetto per decorrenza dei termini, e procedere conseguentemente all'adozione dell'ordinanza di archiviazione.

Preciso, infine, che in caso di mancata decisione da parte del Comitato allo scadere del termine per la formazione del silenzio-rigetto, il ricorrente ha comunque la possibilità di adire la sede giurisdizionale, mediante ricorso avverso il provvedimento originario, alla luce dei chiarimenti forniti dalla competente Direzione Generale.

In definitiva pur concordando circa l'opportunità che la definizione dei ricorsi in questione avvenga nel pieno rispetto della tempistica di legge, devo tuttavia sottolineare che il ricorso alla via giudiziaria, lungi dal rappresentare una sorta di vessazione nei confronti del cittadino, costituisce, piuttosto, uno strumento di

tutela non limitabile in quanto previsto da apposite norme costituzionali (articolo 113 Cost.).

Con riferimento alla vicenda segnalata dall'On. Interrogante, infine, faccio presente che la Direzione Regionale del Veneto, per un limitatissimo periodo di tempo, a causa di gravi carenze di risorse umane, ha trattato i ricorsi in questione con tempistica tale da determinare il maturare dei termini del silenzio rigetto. Dal mese di giugno 2010 tale prassi non è stata più seguita e sono stati decisi con provvedimento espresso n. 694 ricorsi nel 2010 e n. 495 nell'anno in corso fino alla data odierna. Ad oggi risultano ancora n. 55 pratiche da evadere.

ALLEGATO 3

**5-04876 Madia: Stato delle relazioni tra azienda e lavoratori dei
call center Festa Snai.****TESTO DELLA RISPOSTA**

Con riferimento all'atto parlamentare dell'On. Madia, inerente la vicenda dei dipendenti del *call center* Festa srl (facente parte del Gruppo Snai) operanti presso le sedi di Roma, passo ad illustrare quanto segue.

Il 23 marzo di quest'anno la federazione sindacale *Fistel-Cisl* e i vertici aziendali di Festa srl hanno sottoscritto un accordo aziendale avente ad oggetto le attività di *call center* (in modalità *out-bound*) che la Festa srl svolge, in regime di esternalizzazione (*outsourcing*), presso le due sedi di Roma.

L'accordo prevedeva – in premessa – la stabilizzazione di circa 150 lavoratori, occupati con contratto di lavoro a progetto (*Co.Co.Pro.*), al fine di «*garantire una maggiore professionalizzazione e, di conseguenza, un aumento di redditività in un'ottica di valorizzazione del capitale umano e dei diritti dei lavoratori*».

Nelle intenzioni della società, inoltre, il predetto accordo avrebbe sostituito il *Contratto Collettivo Nazionale del Lavoro* (CCNL) del Commercio – sino allora vigente presso le due sedi di Roma – la cui regolamentazione della materia è stata ritenuta non più confacente alla realtà aziendale locale. Per contro, il CCNL del Commercio avrebbe continuato ad applicarsi nei confronti del personale di *Festa srl*, impiegato presso la sede legale della società medesima, sita in Porcari (LU).

Con il personale precedentemente occupato con il CCNL del Commercio, la *Festa srl* ha provveduto a sottoscrivere singoli verbali di conciliazione con i quali

venivano definite le procedure da attuare per il passaggio dal CCNL del Commercio in essere all'accordo aziendale dello scorso 23 marzo. In tali verbali, in particolare, la società ha esplicitamente garantito agli stessi la massima retribuzione lorda annua unitamente alla possibilità di incrementare la stessa per effetto di un importo variabile mensile o trimestrale.

In siffatto contesto, la società in parola ha disposto – nel maggio 2011 – il trasferimento, presso la sede legale dell'azienda (dove continuava a trovare applicazione il CCNL del Commercio), di quei dipendenti – pari a 10 unità – che non avevano voluto sottoscrivere l'accordo aziendale.

Di questi lavoratori, n. 7 unità venivano, in un primo momento, licenziate (nel giugno 2011) a seguito di procedimenti disciplinari dovuti ad assenza ingiustificata dal lavoro (non essendosi gli stessi presentati presso la sede di Porcari); dei restanti tre lavoratori, due hanno presentato certificato medico mentre il terzo ha regolarmente preso servizio.

I provvedimenti di licenziamento venivano impugnati dai lavoratori in questione dinanzi al giudice ordinario e la trattazione dei ricorsi veniva fissata nel 2012.

Successivamente, a seguito dell'emanazione di due sentenze del Tribunale civile di Roma che sottolineavano *la possibilità di coesistenza, in una stessa unità produttiva di due diverse regolamentazioni collettive* (CCNL del Commercio e Contratto Collettivo Aziendale), la società decideva di

reintegrare nella sede di Roma – a decorrere dallo scorso 17 ottobre – i tre lavoratori non licenziati, mantenendo quindi per gli stessi l'applicazione del CCNL del Commercio.

Per quanto riguarda, invece, i lavoratori licenziati, la società ha attivato una procedura di conciliazione volta al reintegro anche degli stessi nelle sedi di Roma, sempre con applicazione del CCNL del Commercio. Per tali lavoratori, infatti, la società ha determinato di superare il contenzioso esistente, disponendo la revoca dei licenziamenti intimati lo scorso mese di giugno.

Preciso al riguardo che – per il prossimo 10 novembre – è prevista la sottoscrizione dei relativi verbali di conciliazione mentre – per il prossimo 14 novembre – è prevista la effettiva ripresa del servizio dei lavoratori licenziati.

Da ultimo – nel precisare che la situazione rappresentata con il presente atto parlamentare è all'attenzione dell'Amministrazione del lavoro e delle politiche sociali – non posso che garantire, sin da ora, la piena disponibilità di tale amministrazione ad informare personalmente l'Onorevole Madia in ordine degli ulteriori eventuali sviluppi della vicenda.

ALLEGATO 4

Disposizioni per il superamento del blocco delle assunzioni nelle pubbliche amministrazioni e per la chiamata dei vincitori e degli idonei nei concorsi (Testo unificato C. 4116 Damiano, C. 4366 Cazzola, C. 4455 Di Pietro).

EMENDAMENTI

ART. 1.

Al comma 1, sostituire le parole da: utilizzano fino a: inseriti con le seguenti: utilizzano, di norma, le graduatorie vigenti dei concorsi pubblici per il reclutamento di personale a tempo indeterminato, ricorrendo ai vincitori e, esauriti questi, agli idonei, inseriti.

1. 8. Damiano, Bellanova, Berretta, Bobba, Boccuzzi, Codurelli, Gatti, Gneccchi, Madia, Mattesini, Miglioli, Mosca, Rampi, Santagata, Schirru.

Al comma 2, secondo periodo, dopo le parole: dei vincitori, ovunque ricorrano, aggiungere le seguenti: e degli idonei.

1. 9. Damiano, Bellanova, Berretta, Bobba, Boccuzzi, Codurelli, Gatti, Gneccchi, Madia, Mattesini, Miglioli, Mosca, Rampi, Santagata, Schirru.

Dopo il comma 3, aggiungere il seguente:

3-bis. I divieti contenuti ai commi 1 e 4 del presente articolo si applicano anche con riguardo ai posti istituiti o trasformati successivamente all'indizione del concorso per le medesime qualifiche per le quali il concorso è stato bandito.

1. 1. Paladini, Aniello Formisano, Borghesi.

Al comma 4, sostituire il primo periodo con i seguenti: A decorrere dal 2012, entro il 31 dicembre di ogni anno, le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, sulla base delle istruzioni impartite con direttiva del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, redigono, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, un rapporto informativo analitico sui concorsi banditi, sullo stato del loro svolgimento e sul numero di vincitori assunti e non ancora assunti, nonché sul numero degli idonei iscritti in graduatorie ancora in vigore. Il rapporto è trasmesso, entro il 31 gennaio di ciascun anno, agli organismi indipendenti di valutazione della performance, costituiti ai sensi dell'articolo 14 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, nonché alla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della funzione pubblica, che redige una relazione annuale e la presenta alle Camere entro il 30 giugno di ciascun anno.

1. 2. Paladini, Aniello Formisano, Borghesi.

Al comma 4, secondo periodo, dopo le parole: di cui al comma 1 aggiungere le seguenti: attingendo agli elenchi degli idonei, ove completata la graduatoria dei vincitori,.

1. 11. Damiano, Bellanova, Berretta, Bobba, Boccuzzi, Codurelli, Gatti, Gneccchi, Madia, Mattesini, Miglioli, Mosca, Rampi, Santagata, Schirru.

Al comma 4, secondo periodo, dopo le parole: , a tempo indeterminato aggiungere le seguenti: nonché la facoltà di scorrimento delle graduatorie.

- 1. 12.** Damiano, Bellanova, Berretta, Bobba, Boccuzzi, Codurelli, Gatti, Gneccchi, Madia, Mattesini, Miglioli, Mosca, Rampi, Santagata, Schirru.

Al comma 4, secondo periodo, sostituire le parole da: alle amministrazioni predette *fino alla fine del periodo con le seguenti:* le amministrazioni di cui al comma 1 che intendono indire nuove procedure concorsuali devono coprire i posti vacanti attingendo, fino a concorrenza e comunque nella misura massima del 50 per cento dei posti da coprire, alle graduatorie degli idonei dei medesimi concorsi e, per il restante 50 per cento, bandendo nuovi concorsi.

- 1. 13.** Damiano, Bellanova, Berretta, Bobba, Boccuzzi, Codurelli, Gatti, Gneccchi, Madia, Mattesini, Miglioli, Mosca, Rampi, Santagata, Schirru.

Dopo il comma 4, aggiungere il seguente:

4-bis. In riferimento alle disposizioni di cui al comma 4, le amministrazioni di cui al comma 1 utilizzano fino ad esaurimento, e comunque per tutto il quadriennio di riferimento, le graduatorie in corso di validità a partire da quelle con data di approvazione più antecedente.

- 1. 10.** Damiano, Bellanova, Berretta, Bobba, Boccuzzi, Codurelli, Gatti, Gneccchi, Madia, Mattesini, Miglioli, Mosca, Rampi, Santagata, Schirru.

Dopo il comma 4, aggiungere il seguente:

4-bis. In riferimento alle disposizioni di cui al comma 4, le amministrazioni di cui al comma 1 utilizzano il restante 50 per cento degli idonei presenti nelle graduatorie per ricoprire eventuali scorrimenti a seguito di rinuncia da parte dei candidati risultati vincitori nelle nuove procedure

concorsuali e, comunque, in caso di nuovi posti resisi disponibili a seguito di fuoriuscita di personale dipendente delle Amministrazioni medesime.

- 1. 14.** Damiano, Bellanova, Berretta, Bobba, Boccuzzi, Codurelli, Gatti, Gneccchi, Madia, Mattesini, Miglioli, Mosca, Rampi, Santagata, Schirru.

Al comma 5, sostituire le parole: concorsi pubblici unici *con le seguenti:* concorsi pubblici a livello regionale.

- 1. 7.** Fedriga.

Dopo il comma 5, aggiungere il seguente:

5-bis. Risponde a titolo di danno erariale chiunque, presso una pubblica amministrazione di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, ritarda, ostacola o impedisce lo svolgimento o la conclusione di un concorso. Risponde allo stesso titolo chiunque ritarda, ostacola o impedisce l'assunzione dei vincitori di un concorso.

- 1. 3.** Borghesi, Paladini, Aniello Formisano.

Dopo il comma 5, aggiungere il seguente:

5-bis. Al fine di garantire l'assunzione di tutti i vincitori dei concorsi pubblici e garantire il buon andamento della pubblica amministrazione, a decorrere dal primo gennaio 2016 le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, contestualmente all'indizione di un concorso pubblico devono vincolare nel proprio bilancio le somme necessarie a coprire l'onere finanziario derivante dall'assunzione per i posti messi a concorso a decorrere dalla data di conclusione del procedimento di concorso.

- 1. 4.** Aniello Formisano, Paladini, Borghesi.

Dopo il comma 6, aggiungere il seguente:

6-bis. Nei bandi di concorso indetti dalle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, sono riconosciuti punteggi ai lavoratori interinali che hanno lavorato presso la pubblica amministrazione che indice il concorso nelle qualifiche per le quali il concorso è stato bandito. I punteggi previsti sono attribuiti in misura proporzionale alla durata del rapporto o dei rapporti di lavoro svolti presso la pubblica amministrazione.

1. 5. Aniello Formisano, Paladini, Borghesi.

Dopo il comma 6, aggiungere il seguente:

6-bis. Al fine di garantire il buon andamento della pubblica amministrazione, a decorrere dal primo gennaio 2016 le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, hanno l'obbligo di assumere i vincitori dei concorsi da esse indetti entro sei mesi dalla data di pubblicazione della graduatoria. Per giustificate ragioni organizzative dell'amministrazione, il termine può essere differito una sola volta per non più di sei mesi. In caso di differimento, l'amministrazione comunica al vincitore del concorso le motivazioni del ritardo dell'assunzione.

1. 6. Paladini, Aniello Formisano, Borghesi.

ALLEGATO 5

Indagine conoscitiva sul mercato del lavoro tra dinamiche di accesso e fattori di sviluppo.**PROPOSTA DI DOCUMENTO CONCLUSIVO***1. Programma e finalità dell'indagine.*

La XI Commissione, nell'ambito della propria attività, ha ritenuto opportuno svolgere una approfondita indagine conoscitiva sul mercato del lavoro tra dinamiche di accesso e fattori di sviluppo, analizzando, in particolare, i fattori che concorrono all'incremento delle condizioni di occupabilità dei lavoratori e alla promozione dell'inserimento lavorativo, anche attraverso forme di gradualità della tutela contrattuale. La Commissione ha, quindi, deliberato il programma dell'indagine, nella consapevolezza che un approccio moderno alle politiche del lavoro richiede di muoversi in ambiti più ampi rispetto a quelli tradizionali, che investono appieno anche i settori della formazione professionale, dell'educazione e dell'istruzione.

In particolare, la Commissione si è proposta di concentrarsi su tre aspetti fondamentali: la verifica dell'ampiezza dei fenomeni di non rispondenza della forza lavoro alle professionalità richieste dal mercato e di obsolescenza professionale della forza lavoro, anche analizzando la capacità del sistema formativo ed educativo di rispondere alle esigenze del mondo produttivo; la valutazione degli assetti della formazione professionale, settore in rapida trasformazione che sempre più assume un ruolo centrale nelle politiche attive del lavoro; l'analisi delle problematiche legate all'inserimento lavorativo dei giovani, con particolare attenzione alle forme contrattuali flessibili introdotte nel nostro ordinamento negli ultimi anni, nella prospettiva di un loro ampliamento o di una loro trasformazione.

L'indagine, originariamente deliberata il 12 aprile 2011 e il cui termine di conclusione è stato fissato al 15 luglio, si è concretamente avviata nel maggio 2011 ed è stata successivamente prorogata sino al 31 ottobre 2011, in modo da consentire la conclusione delle principali audizioni incluse nel programma e favorire un approfondito esame del documento conclusivo.

Nell'ambito dell'indagine, la XI Commissione ha svolto un articolato e interessante ciclo di audizioni, che ha coinvolto non solo i consueti interlocutori e i soggetti istituzionali, ma anche nuove forme autonome di rappresentanza di interessi nell'ambito della complessità del mercato del lavoro: sono intervenuti rappresentanti dell'ISTAT, del CNEL, dell'UPI (province), degli enti istituzionalmente preposti alla politica della formazione (Formez e ISFOL), dei principali centri di studio e ricerca (CENSIS, EURISPES, SVIMEZ, oltre che il Consorzio interuniversitario Al-malaurea), delle parti datoriali (ABI, R.ETE. Imprese Italia, Confindustria e Confapi), delle organizzazioni sindacali (CGIL, CISL, UIL e UGL), di associazioni rappresentative degli intermediari del lavoro (Assolavoro) e del Consiglio nazionale dei consulenti del lavoro, di associazioni e comitati esponenziali del mondo giovanile e del precariato (Forum Nazionale Giovani, Comitato 9 aprile e Repubblica degli stagisti). Il programma si è, quindi, esaurito con lo svolgimento delle audizioni del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, Maurizio Sacconi, e del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, Mariastella Gelmini.

Le audizioni sono state caratterizzate da un confronto costruttivo con i soggetti coinvolti, che ha consentito di acquisire i principali dati sulla materia, ponendo in luce anche un positivo contributo propositivo, in termini di idee e di interventi operativi per il futuro. Al contempo, è stata molto importante anche l'acquisizione — da parte dei soggetti che, per vari motivi, non sono direttamente intervenuti nell'ambito delle audizioni programmate — della documentazione scritta prodotta sui temi oggetto dell'indagine, documentazione che ha rappresentato un utile strumento di lavoro, anche ai fini della redazione del presente documento.

Per le ragioni esposte, il documento è stato, quindi, elaborato in termini riassuntivi e schematici, in modo da fornire una chiave di lettura complessiva rispetto agli obiettivi posti dalla stessa Commissione al momento della definizione del programma dell'indagine conoscitiva. Esso è strutturato in tre parti: nella prima sono riassunti in forma sintetica i contributi dei partecipanti alle audizioni; con la seconda, sono illustrati i principali elementi emersi nel corso dell'indagine; la terza parte, invece, punta a enucleare talune proposte conclusive, anche in vista della possibile adozione di specifiche iniziative in materia.

2. *Gli interventi dei soggetti auditi.*

I rappresentanti del Censis, nell'esaminare le questioni dell'accesso e dello sviluppo al mercato del lavoro, si sono soffermati, in particolare, sulle problematiche formative ed occupazionali dei giovani. Si è analizzato, in primo luogo, un fattore demografico importante — presente in tutta Europa, ma in Italia caratterizzato da un impatto più significativo — rappresentato da un forte invecchiamento della popolazione e da una riduzione dei giovani compresi fra i 15 e i 34 anni, suscettibile di dar luogo ad un difficile ricambio generazionale.

Il Censis ha quindi evidenziato che dopo i 25 anni, in Italia, circa il 35 per

cento di persone non ha avuto e non ha raccordo con il lavoro ed è fuori dal circuito attivo, o perché non si ha interesse né per lo studio né per il lavoro o perché si sta cercando un lavoro e si è in formazione. Evidenziata la scarsa propensione dei giovani a lavorare mentre si studia (il 7 per cento della popolazione dopo i 25 anni è in formazione), il Censis ha fatto presente che tale situazione induce a rappresentare le problematiche occupazionali e formative in termini concettuali differenti, che sembrano aver a che fare più che altro con la propensione o meno all'attività, piuttosto che con la condizione di occupazione o disoccupazione. Tale elemento, pertanto, farebbe pensare ad una pericolosa deriva anche di carattere culturale e comportamentale, cioè ad una sorta di distacco dal lavoro.

Soffermandosi più dettagliatamente sugli aspetti connessi ai processi di formazione, il Censis ha posto in evidenza come il nostro sistema formativo produca un effetto ritardante rispetto a quello europeo e, soprattutto, non consenta una maggiore accessibilità del lavoro.

In tal senso, nel sottolineare come in Italia i tassi di occupazione dei diplomati siano superiori ai tassi di occupazione dei laureati (70 per cento per i diplomati e 67 per cento per i laureati), si è evidenziata una relativa maggiore presenza di occupati giovani in alcuni settori (come quello industriale, al 32 per cento), nonché una buona quota di giovani che coprono posizioni tecniche (22 per cento contro una media europea del 18 per cento). Tutto ciò si verifica a fronte di una domanda di laureati non sufficientemente assorbita, sia a causa del blocco delle assunzioni nelle pubbliche amministrazioni sia per l'assenza di dinamiche di produttività nel settore terziario (ci sono alcuni settori, ad esempio sanità e istruzione, nei quali minore è l'incidenza del mondo giovanile). In sostanza, sembrerebbe che i giovani restino ai margini nella fascia più alta del mercato del lavoro, nell'ambito delle figure apicali, dirigenziali e professionali.

Nel formulare idee e proposte utili a migliorare l'andamento dei processi occu-

pazionali, il Censis ha evidenziato la necessità di anticipare i tempi della formazione e di metterla in raccordo con le opportunità di lavoro, sia per quanto riguarda i diplomati che i laureati, al fine di contrastare il problema dello scarso raccordo tra percorsi formativi e mondo produttivo.

Si è quindi sottolineata l'esigenza di valorizzare, anche dal punto di vista culturale, il diploma di scuola secondaria di secondo grado e la successiva specializzazione, favorendo un accesso diretto al mercato del lavoro e l'esercizio di professioni tecniche che siano considerate dalla collettività dignitose e socialmente apprezzabili (considerato l'elevato grado di dispersione scolastica tuttora esistente).

Per quanto concerne la formazione universitaria, il Censis sottolinea come il tasso di laureati in Italia sia molto basso rispetto a quello degli altri Paesi (il 30 per cento di venticinquenni ha solo il titolo di studio della scuola media inferiore). Si pone con forza, pertanto, la questione di accorciare i tempi della formazione, tentando di riqualificare l'esperienza della laurea breve, trasformandola in un obiettivo finale del percorso formativo universitario (come in tutti gli altri Paesi europei). Si è osservato, in proposito, che occorre incanalare gli ultimi due anni di formazione universitaria in un percorso di specializzazione che favorisca un primo accesso al mondo del lavoro dei giovani, in continuità con le forme di tirocinio professionale o concorsuale (soprattutto per determinate professioni, come ad esempio avvocati, medici e magistrati). Ad avviso del Censis, si tratta, quindi, di passare da una formazione di tipo generalista ad una che abbia come obiettivo prioritario quello di far accedere il giovane alla vita attiva.

Secondo il Censis, oltre ad agire al fine di incrementare i fattori di sviluppo e di crescita della produttività – che tuttavia, anche secondo le previsioni più ottimistiche, non potrebbero portare ad assorbire, a breve, la gran parte della disoccupazione giovanile attualmente esistente – occorre creare condizioni e opportunità professionali diversificate, non solo nell'ambito del

lavoro dipendente, ma anche sul versante del lavoro autonomo (nonostante negli ultimi anni ci sia stata una progressiva regressione, l'Italia è uno dei Paesi con la più alta propensione al lavoro autonomo). Relativamente al lavoro dipendente, il Censis ritiene importante concentrare l'attenzione, più che sulla flessibilità in entrata, su quella in uscita, favorendo condizioni di mobilità e circolarità all'interno delle aziende. In tal senso, si ritiene importante prevedere, in relazione a talune competenze obsolete, la possibilità di ricollocare i dipendenti in altri contesti – purché incanalati lungo un percorso di sostegno professionalizzante – in cambio dell'assunzione di giovani.

Il Censis ritiene certamente importante la flessibilità in entrata per il sostegno della partecipazione giovanile al lavoro, ma non così decisiva nell'incremento dei livelli occupazionali, considerato che i giovani con meno di 35 anni titolari di contratti flessibili rappresentano il 25,1 per cento del totale degli occupati appartenenti a questa fascia di età. Il Censis, pertanto, rileva una difficoltà delle imprese ad assumere lavoratori a tempo indeterminato, non tanto legata ad una questione regolativa, quanto a fattori di rigidità nel governare complessivamente le proprie risorse di lavoro e alla forte variabilità del mercato delle imprese stesse.

Sul versante del lavoro autonomo, si giudica utile valutare la possibilità di prevedere esenzioni fiscali ed incentivi economici in favore delle imprese giovanili per un periodo di tre anni – purché operanti da almeno un anno – eventualmente utilizzando le risorse del PON ricerca.

I rappresentanti di Eurispes hanno innanzitutto sollevato una questione di ordine concettuale, secondo la quale nel Paese si è attribuita maggior enfasi al posto più che alla cultura del lavoro: si è così conferita particolare importanza ai titoli di studio, senza che a questi corrispondano effettive competenze e concrete opportunità di lavoro.

L'Eurispes si è poi soffermato sul tema della sovraqualificazione, in ordine al

quale va detto che ulteriori approfondimenti verranno svolti nei paragrafi successivi, soprattutto in collegamento con i dati forniti al riguardo da Almalaurea. Secondo Eurispes, la « sovra-qualificazione » (la svalutazione del proprio titolo di studio e delle proprie competenze) rispetto all'impiego riguarda circa il 20 per cento dei laureati a tre anni dal conseguimento del titolo ed è un fenomeno in continua crescita – soprattutto tra i precari – che provoca sia mobilità sociale discendente sia immobilità sociale.

L'altra importante questione richiamata dai rappresentanti Eurispes è legata alla problematica della flessibilità, che, a loro avviso, è stata interpretata spesso in chiave di precarietà, producendo forti disagi per i giovani, tra cui l'impossibilità di realizzare un progetto di vita. Eurispes ha così segnalato, tra gli elementi di criticità del mercato del lavoro, l'uso improprio delle nuove tipologie contrattuali nonché l'assenza di ammortizzatori sociali per i lavoratori atipici.

Un'altra questione richiamata da Eurispes riguarda il tema della eccessiva tutela dei lavoratori dipendenti, che ha portato ad una mortificazione del merito, in particolare nel settore della pubblica amministrazione: occorre, pertanto, tornare a valorizzare e a esaltare chi si impegna di più, senza per questo produrre un indebolimento delle tutele di carattere generale.

Pur ritenendo sostanzialmente condivisibile l'idea di incidere sui costi del lavoro flessibile, rendendoli maggiormente onerosi, al fine di prevedere migliori tutele in favore di lavoratori esposti al rischio della precarietà, Eurispes ritiene che una delle chiavi vere del mercato del lavoro sia rappresentata dal tema dell'accesso: occorre, pertanto, individuare forme di avvio *soft* al mondo del lavoro che diano all'azienda la possibilità di investire sul soggetto e sulla sua formazione, aiutandolo a consolidare una professionalità in vista di una futura ricollocazione a livelli più alti (eventualmente prevedendo degli incentivi in tal senso).

Sul versante della formazione del settore pubblico Eurispes rileva – come elemento di criticità – la molteplicità dei soggetti erogatori dei centri di spesa e di competenza, sia pubblici che privati, che indice negativamente sull'offerta formativa.

I rappresentanti del Formez hanno evidenziato l'esigenza di operare una efficace integrazione tra sistemi – istruzione, formazione professionale e mercato del lavoro – coniugando adeguatamente politiche attive e passive del lavoro, al fine di far fronte agli inevitabili effetti della crisi in atto. Ci si è soffermati, soprattutto, sul versante dell'attività di formazione dei lavoratori, ravvisando la necessità di procedere ad una riorganizzazione dei servizi per l'impiego e all'attivazione di sinergie tra questi e altri soggetti del mercato del lavoro: le politiche per il lavoro devono così saper filtrare le istanze di flessibilità in uscita ed in entrata attraverso la previsione di processi di formazione in grado di controbilanciare i possibili effetti negativi indotti dal modificarsi della stabilità dei rapporti di lavoro.

Concentrando l'attenzione sul versante del settore pubblico, i rappresentanti di Formez hanno evidenziato l'importanza di monitorare il ciclo delle *performance* delle pubbliche amministrazioni al fine di migliorare la qualità dei servizi resi alla collettività e agli utenti. Ci si è soffermati, quindi, sulle problematiche dell'accesso e della mobilità in tale ambito, rilevando come i tempi lunghi necessari per l'espletamento dei concorsi pubblici, unitamente all'applicazione di procedure onerose e dispendiose, costituiscano un serio ostacolo alla selezione dei « cervelli » migliori e ad una corretta distribuzione delle risorse umane: si attribuirebbe, in sostanza, maggiore importanza ai titoli e agli aspetti formali a scapito di quelli più sostanziali legati al concreto possesso di competenze e motivazioni. In tal senso, i rappresentanti di Formez ritengono auspicabili sinergie tra le amministrazioni nell'organizzazione delle procedure concorsuali, al fine di ridurre i tempi e i costi di espletamento delle stesse. Ad avviso del For-

mez, occorre quindi prevedere lo svolgimento di pre-selezioni generiche, che accertino il possesso di requisiti fondamentali nei candidati, nell'ottica di conseguire una iniziale scrematura delle domande. Si ritiene necessario, inoltre, realizzare un adeguato sistema informatizzato capace di gestire sia le procedure concorsuali che quelle di mobilità.

I rappresentanti dell'ISTAT hanno evidenziato che il Paese presenta strutturalmente tassi di occupazione giovanile inferiore alla media europea ed elevati tassi di inattività, osservando, peraltro, che nell'ultimo decennio i residenti tra i 20 e i 29 anni si sono ridotti di 1,5 milioni di unità. Si è quindi sottolineato che, tra gli elementi più vistosi del divario tra l'Italia e le altre economie europee, figurano anche i bassi tassi di occupazione femminile, le forti disparità territoriali, la segmentazione tra italiani e stranieri, l'elevato numero di persone che rinunciano alla ricerca di un'occupazione.

Si è poi evidenziato che la famiglia ha svolto il ruolo di ammortizzatore sociale, mentre la cassa integrazione ha protetto soprattutto il lavoro dei genitori.

Si è segnalato, quindi, l'incremento del numero dei giovani esclusi dal circuito di formazione-lavoro, i cosiddetti NEET, ovvero coloro che, nella fascia di età tra i 15 e i 29 anni, non lavorano e non frequentano alcun corso di istruzione o formazione. Nel 2010, i giovani in questa condizione erano circa 2,1 milioni, il 22,1 per cento della popolazione corrispondente, con una crescita del 17,8 per cento rispetto al 2008.

È stato poi sottolineato che la quota dei lavoratori con contratti atipici ha raggiunto il 30 per cento del totale dei giovani occupati, mantenendosi oltre il milione di unità.

Analizzando tematiche che saranno più dettagliatamente approfondite, insieme ad altri importanti dati di riferimento, nel prosieguo di tale documento, i rappresentanti dell'ISTAT hanno poi segnalato che la maggior parte dei primi ingressi nel mercato del lavoro avviene attraverso il ricorso a forme tradizionali di comunica-

zione che sfruttano le conoscenze dirette, osservando che il ricorso ai centri per l'impiego e alle agenzie per il lavoro ha interessato meno del 5 per cento del totale dei giovani (nonostante l'ampliamento del ruolo e dei compiti assegnati a tali istituzioni). Inoltre, a conferma del carente raccordo tra sistema di istruzione e formazione e mondo del lavoro, è stata rappresentata l'esigua quota di giovani che trovano il primo lavoro grazie a una precedente esperienza di *stage* o tirocinio presso un'impresa o attraverso la segnalazione di scuole o università. È stato quindi evidenziato che la presenza di imprese molte piccole e il modello di specializzazione produttiva tipico dell'economia italiana spiegano in gran parte il mancato investimento delle stesse aziende nel campo della formazione.

Si è segnalato poi che i dati disponibili mostrano un mismatch di natura qualitativa tra offerta e domanda di lavoro: in molti casi, infatti, l'offerta di diplomati tecnici sul mercato del lavoro non sarebbe adeguata ai reali fabbisogni manifestati dal mondo produttivo, soprattutto a causa della mancanza di un efficiente sistema di orientamento formativo dei giovani.

I rappresentanti dell'ISTAT, poi, hanno poi posto in evidenza l'esigenza di promuovere e sostenere la ricerca attraverso la previsione di risorse adeguate, sottolineando lo stato di crisi in cui versa al momento tale settore. Infine, l'ISTAT ha sollevato il tema dell'accompagnamento all'avvio di nuove imprese come un elemento culturale e politico da valorizzare, coinvolgendo non solo il mondo economico, ma anche il sistema bancario, istituzionale e culturale.

Il CNEL, attraverso i suoi rappresentanti, ha fatto notare come la ripresa dello sviluppo rappresenti la condizione necessaria per un rilancio serio dell'occupazione giovanile, osservando che a tal fine appare importante riportare i salari alla produttività, nel contesto di una contrattazione decentrata che conferisca centralità al merito.

Il CNEL ha quindi messo in evidenza i recenti dati pubblicati dall'OCSE nel 2010

sull'occupazione giovanile, che parlano di circa 17 milioni di ragazzi che non studiano e non lavorano: di questi 17 milioni, solamente 7 sono in cerca di un impiego, dal momento che i restanti 10 hanno smesso di cercare un lavoro. Si è sottolineato che in Italia la quota dei cosiddetti NEET, rispetto a quella che si registra negli altri Paesi dell'area OCSE, risulta particolarmente elevata e, comunque, in forte crescita proprio negli anni 2008-2009 (al sud del Paese la quota è più che doppia rispetto al centro nord)

Si è quindi osservato che nell'Unione europea intesa a 27 la probabilità di rimanere NEET, né occupati né sugli studi, è inversamente correlata al grado di istruzione (più è elevato il grado di istruzione, maggiore è il rischio di essere NEET): ciò induce a ritenere che alla base di tale fenomeno vi sia una difformità tra quanto proposto dal mondo dell'istruzione e quanto richiesto dal mercato del lavoro.

Ci si è soffermati, dunque, sulla promozione dell'istruzione, della formazione e dell'apprendimento non formale, in modo da rendere adeguate alle esigenze del mondo del lavoro le competenze dei lavoratori. Si tratterebbe di promuovere, quindi, l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, favorendo la transizione tra i sistemi educativi e il mercato del lavoro, attraverso l'erogazione di servizi di orientamento di qualità e la valorizzazione di strumenti utili all'acquisizione di esperienze lavorative durante il ciclo scolastico (come l'apprendistato e i tirocini).

Inoltre, il CNEL ha posto in evidenza l'esigenza di valorizzare i Fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua al fine di far crescere la propensione delle imprese a investire nella formazione.

Il consorzio interuniversitario Almalaura, attraverso i suoi rappresentanti, ha osservato che, a fronte di un miglioramento degli indicatori che dovrebbero riflettere la qualità dell'offerta di capitale umano da parte del sistema universitario, il mercato del lavoro ha mostrato una minore capacità di assorbimento.

Alamaurea fa notare come il disallineamento tra competenze possedute e

competenze richieste dalle aziende – presente in misura non inferiore anche fra i laureati al primo livello, non risultando più acuto in Italia rispetto alla media degli altri Paesi – non è riconducibile specificamente all'inadeguatezza dei percorsi formativi e non rappresenta la principale causa delle difficoltà di inserimento occupazionale dei laureati. Piuttosto, Almalaura fornisce una particolare interpretazione del legame tra livello di istruzione degli imprenditori e assunzione di laureati (argomento che sarà ripreso più diffusamente in un'altra parte del documento), al fine di giustificare la bassa percentuale di posti di lavoro proposti dalle imprese propongono ai laureati. Almalaura ritiene pertanto che il disallineamento presente nel nostro mercato del lavoro sia fortemente collegato all'assenza di formazione in ingresso, facendo notare che tale formazione di tipo specialistico non dovrebbe essere fornita direttamente dalla scuola e dall'università, ma dalle stesse imprese.

Almalaura ritiene inoltre non rispondente al vero l'idea secondo la quale ci sarebbe una grande carenza di diplomati in circolazione, facendo presente che esiste un numero rilevante di disoccupati – lavoratori espulsi dalle imprese – a cui probabilmente le imprese stesse non accedono più, dal momento che preferiscono rivolgersi soltanto ai neodiplomati, che costano meno e possono essere utilizzati per un minor tempo.

Almalaura ritiene, infine, che la flessibilità in ingresso non debba essere vista dalle imprese come un'alternativa a basso costo alle forme contrattuali tipiche, ma come uno strumento in grado di migliorare la qualità del reclutamento e, più in generale, della gestione del personale.

Tra le diverse proposte indicate per far fronte alle problematiche del mercato del lavoro giovanile, Almalaura, ha citato l'estensione a tutto il sistema universitario della raccolta ed elaborazione dei dati sulle carriere degli studenti e dei laureati, la valorizzazione dell'insegnamento tecnico e professionale, la previsione di interventi a sostegno dell'auto-impiego.

I rappresentanti dell'UPI – nel fornire un quadro delle principali problematiche relative al ruolo giocato in materia dal sistema delle province – giudicano necessario intervenire completando le riforme dei servizi per l'impiego e degli ammortizzatori sociali, aumentando le risorse umane e finanziarie a sostegno dei servizi per il lavoro e realizzando modelli regionali più omogenei. Rilevato, infatti, che, allo stato, su tale versante, si registra un quadro complessivo frammentato e a macchia di leopardo, con sovrapposizione di competenze, si ritiene opportuno assicurare standard minimi condivisi, coordinando il sistema di orientamento scolastico e formativo attraverso la regia provinciale dei servizi pubblici e privati.

Si ritiene che, in assenza di un'azione di riforma, in molte parti del Paese si possa determinare una limitata tenuta dell'economia, a cui non corrisponda una crescita occupazionale.

Secondo l'UPI, il centro per l'impiego dovrebbe rappresentare il riferimento centrale all'interno di una rete sistematizzata – nella quale operino diversi soggetti pubblici e privati –, ovvero il punto di coordinamento e di trasmissione, non soltanto in termini di attuazione, ma anche in termini di elaborazione delle strategie nelle politiche attive.

L'Associazione Bancaria Italiana (ABI) ritiene importante favorire una cooperazione tra sistema pubblico e sistema delle imprese, al fine di perseguire una maggiore congruenza tra istruzione, formazione professionale ed esigenze della produzione.

In relazione poi al problema dell'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro, ABI sottolinea la necessità della creazione di percorsi preferenziali per l'attuazione delle norme di origine contrattuale o l'introduzione di forme di defiscalizzazione a vantaggio di forme contrattuali di secondo livello adeguate ai diversi contesti produttivi.

Ricollegandosi a tali linee di tendenza, i rappresentanti di ABI hanno quindi testimoniato l'efficacia degli interventi posti in essere dalle aziende del settore

bancario, anche in un'ottica di riqualificazione e formazione del personale nonché di sostegno al reddito. Tali interventi si sono sostanziati in un proficuo impiego dei Fondi interprofessionali e del Fondo di solidarietà, nonché nell'utilizzo di tipologie di contratto a stabilizzazione progressiva, attraverso forme di sottoinquadramento e di retribuzione ridotta che hanno condotto successivamente alla stipula di un contratto a tempo indeterminato. In tal senso, ABI ha posto in evidenza l'efficacia prodotta nel settore bancario dal contratto di apprendistato, di durata generalmente quadriennale, dal momento che esso ha permesso lo svolgimento di attività di formazione effettiva, garantendo una conclusiva stabilizzazione dei rapporti di lavoro (in buona parte donne lavoratrici). Si è quindi formulato l'auspicio che la disciplina di legge sull'apprendistato garantisca la massima flessibilità alle aziende sia per la durata del rapporto sia per la relativa formazione, in direzione di un sempre più efficace inserimento dei giovani nel mondo del lavoro.

ABI ha altresì sottolineato l'importanza del ricorso ai contratti di solidarietà difensivi ed espansivi, suggerendo forme di riduzione di orario per il personale più avanti negli anni, in favore di ore convertite in un rapporto di lavoro per i più giovani. In questa logica ABI ritiene che le parti sociali non debbano essere lasciate sole nella ricerca di forme contrattuali che riducano i costi del lavoro, nell'ottica di favorire l'ingresso e l'uscita del personale, osservando l'esigenza che tali politiche siano sostenute da congrui finanziamenti pubblici.

L'ISFOL ha posto in evidenza una decisa correlazione tra la forma di lavoro e l'età, laddove alle fasce più mature vengono garantiti livelli di stabilità lavorativa sensibilmente superiori rispetto alla componente giovanile, che si caratterizza per un'elevata incidenza di lavori considerati non standard e per la carenza di un sistema di ammortizzatori sociali strutturato e universalistico.

Relativamente all'occupazione giovanile, si è sostenuto che gli investimenti in

istruzione nel nostro Paese premiano chi sceglie di proseguire gli studi fino alla laurea e oltre (nel 2010 il tasso di occupazione specifico secondo il titolo di studio risulta crescente al crescere del titolo, con la sola eccezione del diploma di scuola secondaria superiore), anche se il peso percentuale degli occupati in possesso di titolo di studio terziario è sensibilmente inferiore alla media comunitaria, così come risulta inferiore il livello delle retribuzioni.

Il non elevato rendimento dell'investimento in istruzione e formazione, secondo l'ISFOL, è dovuto all'assenza nel nostro Paese di un sistema di formazione professionale terziaria di durata triennale, e all'aumento, soprattutto nel Mezzogiorno, delle lauree in discipline umanistiche e storico-sociali.

Si è quindi evidenziato che nell'ultimo decennio è in crescita un processo di sottoinquadramento contrattuale per i giovani in possesso di diplomi o cosiddette lauree deboli, fattori che hanno determinato dinamiche che segnalano una forte contrazione delle immatricolazioni all'università sia in termini assoluti che percentuali. Quanto al contratto di apprendistato, è stato evidenziato che nel corso dell'anno 2008 è stata coinvolta in attività formative – soprattutto quelle programmate dalle regioni e province autonome – una platea di lavoratori pari al 26,5 per cento, su un numero complessivo di 169.000 giovani apprendisti occupati. Dei giovani inseriti nei percorsi dell'alto apprendistato, pressoché integralmente apprendisti assunti con contratto professionalizzante, il 69 per cento ha completato il percorso formativo relativo all'anno considerato. È quindi stata sottolineata la limitata quantità di formazione presente nell'apprendistato, circoscritta perlopiù a quello professionalizzante, considerato che le altre tipologie si trovano ancora in una fase embrionale. La trasformazione dei contratti di apprendistato in contratti a tempo indeterminato coinvolge soprattutto coloro che sono laureati e coloro che

seguono percorsi specialistici triennali di qualifiche professionali, meno i diplomati e i laureati triennali.

A fronte dei limiti nelle politiche attive del lavoro l'ISFOL ha documentato l'efficacia delle politiche passive nella difesa dei livelli di occupazione durante la fase più acuta della crisi. Secondo l'Istituto la strategia basata sulla riduzione dell'orario di lavoro (anche con i provvedimenti in deroga) ha permesso di mantenere il legame tra lavoratore e azienda contenendo la flessione dell'occupazione e limitando i costi della spesa pubblica. Per comprendere la dimensione del fenomeno – secondo l'ISFOL – è sufficiente considerare che tra il quarto trimestre del 2007 e il primo trimestre del 2011, a fronte di una riduzione dell'intensità di lavoro equivalente a poco meno di 1,3 milioni di unità di lavoro *full time*, l'occupazione si è contratta di circa 530 mila unità; ovvero con gli schemi di riduzione d'orario si sono salvaguardati circa 700 mila posti di lavoro. Nei primi anni '90 per ogni punto di Pil perso, il tasso di occupazione subiva una flessione media dell'1,1 per cento. Nel 2009, per ogni punto di Pil perso, la flessione è stata pari allo 0,48 per cento. L'impatto occupazionale del periodo 2008-2009 per ogni punto di Pil perso è stato pertanto inferiore di oltre la metà rispetto al periodo 1992-1993. Tra gli elementi che – secondo l'ISFOL – hanno concorso a limitare la flessione occupazionale a fronte del calo del Pil, il più importante è stato il ricorso a strumenti di rimodulazione sistematiche degli orari di lavoro i sostituzioni di misure di riduzione del personale (esuberanti e prepensionamenti).

I rappresentanti del Consiglio nazionale dell'ordine dei consulenti del lavoro hanno evidenziato rilevanti difficoltà di incontro tra domanda ed offerta di lavoro, sottolineando il paradosso italiano di un mercato del lavoro in cui le aziende hanno problemi nel ricercare determinati profili professionali, a fronte di circa 2.300.000 disoccupati (prevalentemente donne e giovani). A tale proposito, è stato messo in rilievo il malfunzionamento del sistema del collocamento pubblico, che spinge le

aziende a reperire manodopera prevalentemente attraverso il canale delle conoscenze personali.

È stato altresì evidenziata la difficoltà ad individuare manodopera disposta a lavorare nelle cosiddette attività faticosa e manuali, per le quali si ricorre a lavoratori extracomunitari, facendosi notare che fattori di ordine sociale e culturale, connessi alla lunga permanenza in famiglia dei giovani e all'eccessiva scolarizzazione, possono incidere su tale tipo di comportamento.

Si è quindi sottolineato il fallimento del sistema di formazione professionale – che, ad avviso dei rappresentanti auditi, ha permesso di creare lavoro per i formatori piuttosto che assolvere al compito di creare il *matching* tra offerta e domanda di lavoro – e del sistema universitario, che nella sua articolazione attuale (il cosiddetto « 3 + 2 ») ha finito per generare una proliferazione di diplomi di laurea, determinando uno scollamento tra mondo del sapere e del lavoro.

I rappresentanti del Consiglio nazionale dell'ordine dei consulenti del lavoro hanno poi prospettato la necessità di trasferire in azienda i momenti formativi, favorendo la diffusione dei tirocini, considerati dei validi sistemi di collegamento tra scuola, mondo universitario e aziende, incentivando la creazione di sistemi di banche dati in cui far confluire i *curricula* e consentendo alle aziende di intercettare i profili professionali richiesti.

Con riferimento al grado di flessibilità del mercato del lavoro, gli auditi hanno posto in rilievo la grande diffusione del rapporto a termine, che, a loro avviso, rappresenta una difesa strategica da parte delle imprese a fronte di costi elevati di gestione: sarebbe opportuno, a loro avviso, individuare una compensazione a tale fenomeno, ad esempio garantendo un allentamento dei vincoli in uscita del rapporto di lavoro e favorendo la creazione di un sistema organico di ammortizzatori sociali ai fini di una ricollocazione repentina ed efficace del lavoratore. Ad avviso degli auditi, sarebbe anche importante concedere alle aziende la possibilità di provare

il lavoratore per un tempo congruo, attesa la brevità del periodo di prova disciplinato dai contratti collettivi.

I rappresentanti di Assolavoro (associazione che riunisce a livello nazionale le principali agenzie per il lavoro) hanno sottolineato l'importanza del contratto di somministrazione – sul quale si svolgeranno ulteriori considerazioni anche in un'altra parte del presente documento – inteso come strumento flessibile di assunzione di manodopera per le imprese, che appare capace anche di tutelare le esigenze di sicurezza dei lavoratori, attraverso l'erogazione di servizi complementari, riguardanti la formazione, la previdenza integrativa, la maternità e la disoccupazione: esso favorirebbe, a loro avviso, una efficace contrapposizione al lavoro nero e all'uso illegittimo di altre forme contrattuali. Si è rilevato altresì un quadro occupazionale preoccupante, soprattutto per i giovani, che vede un pesante *mismatch* tra profili professionali presenti sul mercato del lavoro (soprattutto di tipo tecnico) e fabbisogno produttivo delle aziende. In proposito, sottolineata la mancanza di un sistema scolastico adeguato e la scarsità delle scuole professionali, determinata anche da fattori culturali connessi alla insufficiente considerazione attribuita al lavoro professionale tecnico, si è rilevato che il contratto di somministrazione permetterebbe di orientare i giovani, a livello locale, in relazione alle opportunità e alle offerte delle imprese, formandoli a seconda delle loro caratteristiche. La parità di trattamento assicurata ai lavoratori somministrati rispetto a quelli con contratto a tempo indeterminato, unitamente al costo maggiore – in ragione delle ampie tutele offerte – rispetto alle altre forme flessibili, assicurerebbe poi una maggior specializzazione e professionalizzazione delle risorse, costituite da personale altamente qualificato, per il quale si prospetterebbero buone possibilità di stabilizzazione. I rappresentanti di Assolavoro, poi, evidenziata l'importanza di un altro strumento contrattuale flessibile – lo *staff leasing* – rivolto ai profili professionali medio alti, hanno richiamato

l'esigenza di procedere ad una estensione della liberalizzazione della somministrazione, attraverso il rafforzamento della « acausalità » del contratto (prevista già in forma sperimentale dal 2010). Si sono infine auspiccate adeguate forme di collaborazione e integrazione tra i servizi pubblici per l'impiego e le Agenzie, che si pongono in chiave complementare ai primi.

I rappresentanti del Forum azionale giovani hanno illustrato i risultati di una indagine svolta sul tema del lavoro dai ricercatori della loro rete, soffermandosi, in particolare, su talune criticità del mercato del lavoro. Si è evidenziato come ancora sia grande l'incidenza del lavoro sommerso e quanta poca conoscenza i giovani abbiano delle norme in tema di previdenza complementare, strumento a cui fanno ricorso essenzialmente solo i lavoratori stabili. Sul tema dei lavori atipici, gli auditi hanno portato l'attenzione sugli ammortizzatori sociali, facendo notare che la flessibilità non deve trasformarsi necessariamente in precarietà. Si è poi segnalata l'esigenza di valorizzare lo strumento dello *stage*, rafforzando la figura del tutor e prevedendo una percentuale sul minimo salariale dei contratti collettivi nazionali di riferimento, in base alle mansioni svolte dallo stagista. Per lo *stage* e per tutti gli altri strumenti contrattuali flessibili si è auspicato un utilizzo conforme alla loro natura, evitando modalità distorsive tendenti a mascherare altre finalità. Si è infine segnalata la necessità di valorizzare la formazione professionale e di intervenire sul sistema d'istruzione universitario, affinché le università svolgano un'effettiva attività di orientamento: fornire una serie di informazioni sulle possibilità lavorative di un determinato campo, potrebbe mettere gli studenti nelle condizioni, ad esempio, di sostenere concorsi a livello europeo.

Quanto agli elementi acquisiti nel corso dell'audizione dedicata alle principali organizzazioni sindacali, si segnala anzitutto che i rappresentanti della CGIL hanno evidenziato come la crisi abbia determinato un progressivo peggioramento della

qualità delle assunzioni, con la crescita di forme strutturalmente precarie e la conseguente transizione verso la disoccupazione o la fuoriuscita dal mercato del lavoro. È stato quindi sottolineato il crescente aumento del fenomeno dei NEET – cioè dei giovani né in occupazione, né in formazione – giunto al 18,6 per cento nella coorte 16-24, al 28,8, nella coorte 25-30.

Sottolineato poi il *mismatch* territoriale e il dato preoccupante dell'occupazione femminile, si è fatto notare che i lavori precari o non a tempo indeterminato rappresentano un fattore di calo della produttività, perché a lavori poco tutelati corrisponde una scarsa qualità del prodotto-servizio e, quindi, una progressiva debolezza dell'intero sistema produttivo.

Al contempo, i rappresentanti della CISL hanno richiamato il divario tra qualifiche possedute e mansioni svolte (conseguenza di un mancato raccordo tra la formazione tecnico-professionale e il nostro mercato del lavoro), il problema della salute e della sicurezza dei giovani lavoratori legati a contratti flessibili e temporanei, la crescita del lavoro sommerso, la mancanza di trasparenza delle opportunità nel mercato del lavoro e l'assenza di una integrazione tra l'offerta pubblica e privata, l'uso distorto dei contratti atipici. Dopo aver segnalato l'esigenza di rendere operativa la riforma sull'apprendistato, si è posta in evidenza la necessità di prevedere un credito di imposta per le assunzioni nel Sud, per rilanciare i livelli occupazionali del Mezzogiorno.

I rappresentanti della UIL hanno altresì evidenziato l'esistenza di un mercato del lavoro duale e di un sistema di sostegni al reddito che lascia esclusi soprattutto i lavoratori più deboli, sottolineando che l'incontro domanda-offerta non funziona e che il sistema di formazione presenta un'evidente gap rispetto alle richieste del sistema produttivo e territoriale. Si sono evidenziate quindi le criticità del sistema di collocamento ed orientamento dei lavoratori, sia pubblico che privato, facendosi notare che prevale nel nostro sistema un'intermediazione di tipo informale. Gli

auditi ritengono importante prevedere un potenziamento delle politiche attive del lavoro, anche attraverso un riordino del sistema degli incentivi nelle assunzioni e un contrasto all'uso distorto di alcuni istituti contrattuali.

Sul versante della formazione, si è poi segnalata l'esigenza di rilanciare il sistema dei fondi interprofessionali, intesi come laboratori di formazione continua per il nostro Paese, favorendo l'elaborazione di programmi di formazione tecnica e professionalizzante più utili ad aumentare le capacità produttive del nostro sistema di impresa, in un contesto di collaborazione bilaterale con le parti sociali.

A loro volta, i rappresentanti dell'UGL hanno evidenziato le criticità del sistema di istruzione e della formazione professionale, nonché l'eccessiva diffusione del lavoro precario e le insufficienze del collocamento. È stato poi richiamato il problema dei lavoratori ultracinquantenni espulsi dal processo produttivo per crisi aziendali e chiusura di aziende, per i quali soprattutto si pone un'esigenza di aggiornamento professionale. I rappresentanti della UGL si sono poi dichiarati d'accordo nel ridurre e addirittura nell'eliminare alcune forme di contrattazione cosiddette atipiche, puntando sull'apprendistato o sul lavoro a tempo determinato.

Sono state poi avanzate talune proposte, tra le quali si segnala l'ipotesi di un allungamento del periodo di prova, la previsione di sistemi premiali, come agevolazioni fiscali per le assunzioni e riduzione dell'IRAP, il rafforzamento del contratto *part-time* per favorire la conciliazione tra tempi di vita e tempi di lavoro.

Nell'ambito dell'audizione dedicata a comitati e associazioni di coordinamento dei lavoratori precari, i rappresentanti della « Repubblica degli stagisti » riscontrano un'attivazione spesso distorta dello *stage*, che porta i lavoratori ad aver svolto nel loro percorso professionale più tirocini, a causa di un sistema di gestione da parte degli enti promotori non efficace e non coordinato. A tale riguardo, la « Repubblica degli stagisti » propone l'introduzione di una sorta di anagrafe degli sta-

gisti, un *database* nazionale o su base regionale che possa convogliare tutti i dati relativi all'attivazione di ogni *stage*, permettendo una trasparenza totale rispetto all'utilizzo di questo tipo di strumento.

Dopo aver fatto notare il problema importante del mancato riconoscimento di un equo compenso agli stagisti, gli auditi hanno richiamato l'esigenza di sanzionare chi abusa dello *stage*, obbligandolo a trasformarlo in un contratto di apprendistato, qualora emerga che il tirocinante viene utilizzato come dipendente. Secondo gli auditi è urgente adeguare la legislazione in modo da impedire l'utilizzo gratuito e lo sfruttamento di tali lavoratori, introducendo un obbligo di rimborso spese per tutti gli *stage* e i praticantati. Soffermandosi più un generale sulle problematiche dell'accesso al mondo del lavoro, i rappresentanti della « Repubblica degli stagisti » hanno richiamato l'esigenza di introdurre un salario minimo che vada a coprire tutti i contratti (o quanto meno tutti i contratti che esulano dai contratti nazionali di categoria), prevedendo un contratto unico: si ritiene importante semplificare le decine di forme contrattuali attualmente esistenti, che generano solamente confusione e disparità di trattamento, finendo con lo « spezzettare » i diritti dei lavoratori. Si è quindi evidenziata la situazione di *apartheid* del mercato del lavoro italiano, che danneggia soprattutto i giovani e che viene mascherata molto spesso attraverso il finto lavoro autonomo, i contratti a progetto senza progetto, le partite IVA che gli stessi auditi hanno voluto definire « spintanee ».

Nella medesima audizione, i rappresentanti del Comitato 9 aprile hanno fatto presente che essi ritengono che il lavoro discontinuo debba costare di più del lavoro a tempo indeterminato, sulla base dei minimi retributivi previsti dai contratti collettivi nazionali di lavoro del comparto di appartenenza. Ciò consentirebbe di scoraggiare l'utilizzo improprio di forme contrattuali atipiche e di dare adeguata copertura previdenziale ai lavoratori discontinui.

Si giudica, poi, urgente e necessaria l'estensione degli ammortizzatori sociali a tali lavoratori, garantendo l'indennità di disoccupazione ai lavoratori subordinati a tempo determinato (che spesso ne sono privi, essendo i requisiti di accesso molto selettivi), ai lavoratori parasubordinati (per i quali, allo stato, si è prevista esclusivamente la misura dell'una tantum, anche in questo caso in termini piuttosto restrittivi) e ai lavoratori autonomi che lavorano con più committenti.

I rappresentanti del Comitato 9 aprile ritengono poi che sia molto importante l'istituzione di un reddito minimo di inserimento, inteso non solo come forma di sostegno e tutela, ma anche come strumento promozionale e abilitante, costituito, da una parte, da un contributo monetario, dall'altra, da servizi da rendere disponibili e fruibili per i soggetti.

I rappresentanti del Comitato 9 aprile, inoltre, giudicano opportuno evitare ulteriori innalzamenti dell'aliquota previdenziale della gestione separata per i lavoratori atipici, ritenendosi necessario intervenire prima sulla quota destinata alle prestazioni sociali (lo 0,72 per cento). Al riguardo, si considera prioritario incidere sui redditi al fine di avere poi automaticamente una ricaduta positiva sul montante.

Fatto notare che il percorso dei lavoratori precari atipici è molto frammentato, atteso che spesso non si maturano i requisiti e si rischia anche di perdere segmenti del proprio percorso contributivo, il Comitato 9 aprile propone l'abbattimento di ogni ostacolo alla totalizzazione dei propri contributi e l'introduzione di strumenti tesi a valorizzare tutto il contenuto del proprio montante.

I rappresentanti di R.ETE. Imprese Italia hanno segnalato l'importanza di intervenire su vari pilastri: formazione professionale, istruzione, maggiore flessibilità del mercato del lavoro, costo del lavoro.

Ci si è quindi soffermati sulla rigidità sia in entrata che in uscita del mercato del lavoro e soprattutto sulla prevalenza delle politiche passive del lavoro (che hanno comunque consentito di mantenere un

certo livello occupazionale nei momenti di difficoltà) rispetto a quelle attive. Dopo aver sottolineato l'esistenza del fenomeno dei NEET (*Not in Education, Employment or Training*), facendo presente che nel Mezzogiorno del nostro Paese l'80 per cento dei giovani uomini si trova in tale situazione, si è richiamata l'esigenza di rafforzare il sistema dell'istruzione e della formazione, considerata la grave discrepanza che esiste tra domanda e offerta di lavoro. Nel far notare la necessità di recuperare le competenze tecnico-professionali di cui il mondo economico e produttivo, fatto di piccole e medie imprese, ha realmente bisogno, si è poi richiamato il fenomeno della cosiddetta *over-education*, ovvero della sovra-specializzazione di tanti giovani, che trovano lavoro, ma non in collegamento agli studi compiuti.

I rappresentanti delle piccole e medie imprese ritengono, in proposito, che il Testo unico dell'apprendistato, recentemente adottato dal Governo, sia un ottimo strumento per tentare di superare questo *mismatch*: si tratterebbe, a loro avviso, di un importante istituto contrattuale che, per la sua componente formativa, può conseguire il duplice risultato di garantire il diritto all'istruzione e alla formazione professionale dei giovani.

Evidenziato che il nuovo Testo unico dell'apprendistato pone al centro dell'istituto a causa mista, cioè della parte formativa vera e propria, l'impresa come luogo ideale di trasmissione di saperi e competenze, i rappresentanti di R.ETE. Imprese Italia hanno poi sottolineato l'esigenza di valorizzare i fondi interprofessionali, al fine di garantire la formazione continua dei lavoratori.

Sul versante del costo del lavoro, si giudica opportuno rendere strutturali le misure di detassazione e decontribuzione attualmente previste nel nostro ordinamento.

I rappresentanti di Confindustria hanno evidenziato le criticità del sistema di collocamento italiano, facendo notare che il grado di istruzione universitaria è basso, come basso è il numero di laureati in materie tecnico-scientifiche. Si è quindi

fatto presente che altrettanto limitato è il tasso di iscrizione nei percorsi di istruzione secondaria di tipo tecnico, che comparato a quello della Germania risulta sfavorevole: esiste, pertanto, a loro avviso, una sorta di scollamento fra gli indirizzi scolastici e della formazione e le reali potenzialità del mercato del lavoro, che rende necessario un lavoro da compiere sull'orientamento scolastico, da un lato, sulla formazione professionale, dall'altro. Si è evidenziato, al riguardo, che i nostri giovani giungono al mondo del lavoro più tardi rispetto a quanto accade in alcuni altri Paesi, peraltro con un bagaglio di esperienze non sempre adatto e spesso totalmente a digiuno da esperienze lavorative. Si è quindi segnalata l'esigenza di dare piena attuazione alla riforma dell'apprendistato, ritenuto uno strumento che, nei suoi tre diversi livelli, consente l'incontro virtuoso fra il mondo della scuola e dell'università e il mondo del lavoro.

Dopo aver sottolineato l'esigenza di puntare sulla riduzione della pressione fiscale sulle imprese e sul taglio del cuneo fiscale, i rappresentanti di Confindustria hanno poi rilevato che un sistema di welfare più equilibrato e universalistico, in grado di tenere conto di politiche passive e attive, richiede un'equa distribuzione dei suoi costi.

Da ultimo, gli auditi si sono soffermati sul fenomeno dei NEET – tema affrontato a più riprese nel presente documento – osservandosi che tra i 15 e i 24 anni l'incidenza nel 2010 risale al 19 per cento rispetto al 15 per cento del 2008; si è quindi fatto presente che il fenomeno si acuisce e diventa ancora più grave quando si guarda alla classe di età successiva, quella tra i 25 e i 29 anni, dove l'incidenza è addirittura del 27,3 per cento.

La Confapi ha auspicato una maggiore attenzione al collegamento tra il sistema scolastico e quello delle imprese, esprimendo un giudizio favorevole sull'utilizzo dei fondi interprofessionali e della formazione in azienda.

I rappresentanti della Confapi, nel dichiararsi favorevoli ad una certa flessibilità nell'accesso al lavoro – che non vuol

dire, a lo avviso, proliferazione di fattispecie contrattuali, ma utilizzo più certo e corretto delle fattispecie esistenti – hanno valutato positivamente l'articolo 8 della legge n. 148 del 2011 (in tema di derogabilità ai contratti collettivi nazionali), dal momento che esso conferisce maggiore possibilità di flessibilità alle imprese, in concerto con i sindacati, prevenendo eventuali contenziosi tra lavoratori ed imprese.

Espressa la necessità di favorire una riduzione del costo del lavoro, i rappresentanti della Confapi hanno poi sottolineato l'esigenza di promuovere strumenti quali l'apprendistato e lo *stage*, manifestando interesse anche per un eventuale aumento del periodo contrattuale di prova, che consentirebbe alle imprese di valutare i lavoratori assunti. Lo *stage*, in particolare, viene valutato uno strumento che aiuta, da una parte, le imprese, dall'altra, i ragazzi a non rimanere senza attività, in attesa di opportunità migliori che si possono presentare loro.

I rappresentanti della SVIMEZ hanno evidenziato che il dato ufficiale di disoccupazione nel Mezzogiorno, che era del 12 per cento nel 2008, oggi è del 13,4 per cento, contro il 6,4 per cento nel Centro-Nord (era il 4,5 per cento all'inizio della crisi), segnalandosi un aumento dell'area di inattività e del lavoro irregolare (tra il 2003 e il 2010 gli inattivi in età da lavoro sono cresciuti al Sud di quasi un milione di unità). I rappresentanti della SVIMEZ rilevano che nel Mezzogiorno gli occupati standard (sostanzialmente i part-time) in questa classe di età sono il 24 per cento, gli atipici il 7 per cento, i cassaintegrati lo 0,1 per cento, i disoccupati ufficiali l'11 per cento, gli appartenenti alla «zona grigia» – cioè quelli che dichiarano che vorrebbero lavorare se ci fosse una prospettiva, ma che non si dichiarano in attiva ricerca di lavoro – il 18 per cento, gli inattivi – ovvero quelli in nessun modo collegati al mercato del lavoro – circa il 40 per cento.

Si è quindi sottolineato che la debolezza del sistema produttivo e di un sistema sociale sostanzialmente bloccato determina un *mismatching*, ovvero la pre-

senza di giovani laureati, specializzati, professionalizzati, di vario genere, che sempre meno trovano lavoro, a fronte di una formazione del sistema scolastico e universitario, che, soprattutto nel Mezzogiorno (il tasso di iscrizione all'università nel Mezzogiorno è in discesa), sembra non corrispondere alle domande delle imprese. Si è quindi evidenziato che sovente i laureati meridionali emigrano nel Centro-Nord o sono la componente di un pendolarismo di lunga distanza, facendosi presente che il 30 per cento di essi, nella fascia di età dai 25 ai 34 anni, ricadrebbe nella categoria dei NEET (*Not in Education, Employment or Training*).

È stato poi evidenziato che in Italia la forte flessibilizzazione del mercato del lavoro ha avuto effetti congiunturali positivi nell'area sviluppata del Paese, meno nelle aree più deboli, dove il problema è strutturale: continuare in questa direzione potrebbe rivelarsi non efficace dal punto di vista congiunturale e negativo da punto di vista strutturale. Si ritiene che la flessibilità abbia contribuito a mantenere un ridotto costo del lavoro per unità di prodotto, ma a costo di ridurre le performance e la dimensione delle imprese, fossilizzandole in una struttura che, alla lunga, si è rivelata incapace di reggere la situazione di crisi.

Si giudica opportuno piuttosto l'avvio di una adeguata politica di sviluppo che accompagni le imprese del sud in un processo di crescita fondato sulla ricapitalizzazione, la modifica delle specializzazioni, l'organizzazione, la ricerca e l'innovazione. Soluzioni volte alla riduzione del costo del lavoro potrebbero essere utili e avere un effetto compensativo nel breve termine (il credito d'imposta), ma non sarebbero certo sostitutive di misure più strutturali connesse all'avvio di adeguate politiche industriali (puntando, ad esempio, soprattutto nel sud, all'energia geotermica).

I rappresentanti della SVIMEZ si dichiarano poi aperti a possibilità di adeguamento del costo del lavoro alla produttività, pur ritenendo che, proprio in aree deboli come il Mezzogiorno, l'unico

elemento vero di garanzia sia rappresentato dal contratto nazionale, giudicato derogabile solo in presenza di espresse previsioni contenute nel contratto nazionale stesso: nel caso in cui ci si affidasse esclusivamente al contratto aziendale, quindi, la debolezza sul mercato del lavoro dei sindacati e dei lavoratori delle imprese meridionali finirebbe per condurre a deroghe eccessive.

Particolare interesse merita la sottolineatura di una inversione del ciclo demografico delle regioni meridionali, in quanto, a metà del secolo, il Sud avrà perso 2 milioni di giovani mentre gli ultrasettantacinquenni cresceranno del 10 per cento (dall'8 per cento al 18 per cento).

Il ministro del lavoro e delle politiche sociali, Maurizio Sacconi, ha sottolineato l'attuale insufficiente capacità inclusiva del mercato del lavoro a cui concorrono il bassissimo livello di incontri tra la domanda e l'offerta di lavoro (che si realizzano attraverso canali informali) e il significativo disallineamento tra le competenze richieste dal mercato del lavoro e quelle effettivamente disponibili.

A tale riguardo, il ministro ritiene che la recente liberalizzazione del collocamento abbia lo scopo dichiarato di promuovere non solo l'incontro tra domanda e offerta, ma anche la progettazione di percorsi educativi, integrati con esperienze lavorative. Il ministro giudica necessario rendere meno opaco il mercato del lavoro, rendendo trasparenti i *curricula* degli studenti e dei neolaureati nei siti delle università e nel sistema informatico *Cliclavoro* (il portale istituzionale). Il ministro ha rilevato, quindi, una disarticolazione tra regioni e province in materia di collocamento, in moltissimi casi anche di carattere tecnico-funzionale, auspicando una doverosa ripresa della funzione di governo unitario da parte delle regioni nei confronti delle province, pur nel rispetto delle competenze di quest'ultime, da valorizzare soprattutto nell'ottica di una tutela delle fasce più deboli del mercato del lavoro.

Il ministro ha sottolineato l'importanza di una collaborazione tra Stato, regioni e parti sociali, anche con il contributo degli enti bilaterali, ai fini di una efficace gestione degli ammortizzatori sociali in deroga e delle attività di formazione, auspicando una reale operatività delle norme che collegano il godimento dei benefici alla disponibilità del soggetto ad accettare nuove opportunità lavorative.

Dopo aver richiamato l'esigenza di una più corretta e semplificata gestione delle risorse dei fondi interprofessionali, ai fini di un'attività di formazione da svolgersi prevalentemente in ambiente lavorativo, il ministro ha sottolineato la necessità di investire, da un lato, sull'integrazione tra l'apprendimento e il lavoro (grazie ad una corretta applicazione dell'istituto dell'apprendistato, di recente valorizzato dal Governo in carica) e, dall'altro, sulla possibilità di rendere più omogenea la disciplina dei rapporti di lavoro, giudicata ancora troppo rigida, soprattutto dal punto di vista della risoluzione del rapporto stesso.

Il ministro, infine, giudica importante un corretto sviluppo delle relazioni industriali che vada nel senso di una proficua collaborazione delle parti sociali in chiave bilaterale, in vista di una regolamentazione efficace del mercato del lavoro (complementare rispetto a quella istituzionale), che comprenda lo svolgimento di attività formative e la disciplina delle dinamiche salariali.

Il ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, Mariastella Gelmini, illustrando le politiche poste in essere in materia scolastica e universitaria, ha evidenziato la necessità di creare una vera integrazione tra il sistema dell'istruzione e della formazione e il mercato del lavoro. Sono stati così posti in evidenza i numerosi interventi compiuti nel corso della legislatura con l'obiettivo di contrastare la dispersione scolastica – nel nostro Paese oltre la media europea di circa 9 punti (intorno al 17 per cento) – e per ridurre la disoccupazione giovanile (in Italia siamo ben oltre il 20 per cento rispetto alla media europea), attraverso il migliora-

mento dei percorsi della formazione professionale (anche ai fini dell'assolvimento dell'obbligo di istruzione) e la rivisitazione del contratto di apprendistato.

Si è quindi sottolineato il processo di valorizzazione dell'istruzione tecnica – attraverso l'alternanza scuola/lavoro e la realizzazione della formazione in ambiente lavorativo – portato avanti al fine di intercettare il bisogno del sistema delle imprese di avere professionalità adeguate e tecnici qualificati. In tale direzione, il Ministro ritiene si pongano le novità introdotte sul versante degli *stages* e dei tirocini, disciplinati tempi certi e limitati in modo tale da impedirne un utilizzo distorto, nonché quelle in materia di istruzione tecnica di terzo livello e di ITS (Istituti tecnici superiori). Il Ministro ha fatto notare che nel 2010 – nonostante l'elevato tasso di disoccupazione – 100.000 posti di lavoro non sono stati occupati, proprio perché la scuola non è stata in grado di offrire i profili tecnici che il mercato del lavoro e il settore produttivo richiedevano.

Particolare attenzione è stata poi riservata al tema dell'orientamento e delle formazioni; su tale punto si sono evidenziate le forme di collaborazione con le università, in vista della pubblicazione dei *curricula* dei neolaureati, e con le regioni, in prospettiva di un monitoraggio sull'andamento e sulla qualità della formazione professionale (la quale, ad avviso del Ministro, non ha *standard* qualitativi omogenei ed elevati in tutto il Paese).

Dopo aver sottolineato gli elementi di novità introdotti nel campo dei dottorati al fine di migliorarne la qualità e la spendibilità sul mercato del lavoro, il Ministro si è concentrato sulla riforma dell'università perseguita con l'obiettivo di eliminare sprechi ed inefficienze e garantire migliori standard qualitativi (in tal senso si pongono l'accreditamento delle università e l'istituzione di un'agenzia per la valutazione, l'ANVUR).

Fatto presente che il piano di razionalizzazione delle piante organiche condotto sulla base di un fabbisogno oggettivo di insegnanti per numero di studenti ha con-

tribuito a produrre una maggiore stabilità nei rapporti di lavoro, il Ministro ha fatto notare l'ingente impegno profuso dal Governo, in collaborazione delle regioni, per migliorare la qualità dell'istruzione soprattutto nel Mezzogiorno, attraverso l'utilizzo dei fondi strutturali. Sono state poi evidenziate le agevolazioni per i giovani studenti, per gli studenti lavoratori, per le madri impiegate *part time*, sottolineandosi gli interventi compiuti per assicurare il diritto allo studio (da perseguire attraverso il riconoscimento di borse di studio e prestiti d'onore).

Rilevato che il compito della scuola è quello di educare, non di creare occupazione, il Ministro ha così ravvisato l'esigenza di migliorare qualitativamente l'investimento nell'istruzione, valorizzando le strutture, l'edilizia, la formazione degli insegnanti, il loro aggiornamento, la loro motivazione, legando la progressione delle carriere non solo all'anzianità ma anche alle *performance*.

Ritenuto importante puntare sulla valutazione puntuale degli standard qualitativi, dei requisiti minimi di ogni corso, di ogni ateneo, più che sull'abolizione del valore legale del titolo di studio, il Ministro ha poi richiamato la necessità di favorire un riconoscimento più diretto dei titoli all'interno dell'Unione europea, in modo che esso non sia più connesso esclusivamente al meccanismo degli accordi bilaterali tra università.

3. I principali elementi emersi nel corso delle audizioni.

Con l'indagine conoscitiva, la XI Commissione si proponeva di esaminare il ruolo dei fattori che concorrono all'occupabilità dei lavoratori e a promuovere l'inserimento lavorativo. In particolare, come detto nel paragrafo introduttivo, i filoni di indagine ritenuti prioritari erano stati individuati (come enunciato nel programma dell'indagine) nella capacità del sistema educativo e formativo di rispondere alle esigenze del mondo produttivo (in termini di figure professionali richieste

dal mercato nei diversi contesti territoriali e produttivi) anche per superare il fenomeno del cosiddetto « lavoro rifiutato » e nel ruolo delle forme contrattuali flessibili nell'attuale mercato del lavoro, soprattutto con riferimento all'inserimento lavorativo dei giovani.

Alla luce delle audizioni svolte si può sin d'ora affermare che i materiali informativi acquisiti e l'ampia mole di dati raccolti consentono di giungere – ferma restando la pluralità delle chiavi di lettura proposte per spiegare i vari fenomeni – a una rappresentazione chiara e aggiornata delle dinamiche in atto nel mercato del lavoro del nostro Paese, dei principali punti di debolezza e dei problemi ancora (almeno in parte) irrisolti.

Un primo e fondamentale punto fermo al quale è possibile pervenire dall'analisi complessiva degli andamenti occupazionali negli ultimi anni è l'ampia precarizzazione delle classi di lavoratori più giovani, a conferma della marcata segmentazione (o dualismo) del mercato del lavoro del nostro Paese, che vede contrapposti lavoratori con un'anzianità media più elevata e con posizioni contrattuali più stabili e garantite, a lavoratori più giovani con contratti « deboli », retribuzioni medie inferiori e minori garanzie. La divaricazione è tanto più evidente anche per quanto riguarda gli effetti sociali della crisi: mentre la flessione dell'occupazione stabile si è avvertita solo nel 2010 (-1,5 per cento), i rapporti di lavoro a termine o comunque non standard hanno subito una flessione importante fin dai primi mesi della crisi.

Benché la cosiddetta « precarietà » sia un fenomeno ampiamente indagato e da anni ormai oggetto del dibattito politico, dai dati emerge con chiarezza che si tratta di un fenomeno di vaste proporzioni, in costante crescita e con preoccupanti ricadute socio-culturali, anche se sono emerse valutazioni e stime differenti sull'ampiezza del fenomeno stesso.

Secondo dati CENSIS, in Italia i giovani con meno di 35 anni, occupati con contratti flessibili (dalla partita IVA a monocommittenza all'apprendistato) sono 1 milione e 568 mila, circa il 25,1 per cento del

totale degli occupati appartenenti a questa fascia di età (566 mila hanno meno di 25 anni, poco più di 1 milione tra 25 e 34 anni). In termini di incidenza, tra i lavoratori con meno di 24 anni sono impiegati con contratti flessibili o atipici il 45,5 per cento. La grande maggioranza di questi (40,1 per cento) ha un contratto di lavoro dipendente a tempo determinato (15,7 per cento un contratto di inserimento, come ad esempio l'apprendistato, finalizzato alla successiva stabilizzazione; il 20,5 per cento un contratto temporaneo; il restante 5,4 per cento è costituito da lavoratori a progetto o con partita IVA in situazione di monocommittenza). Nella fascia di età successiva (25-34 anni) l'incidenza dei lavoratori flessibili è del 20 per cento (il 14,2 per cento con contratto di lavoro a tempo determinato).

Secondo dati ISTAT, le possibilità di transitare da un rapporto di lavoro flessibile verso condizioni di impiego stabile non sono molte e si sono andate riducendo nel corso degli ultimi anni. Ogni 100 lavoratori con contratto flessibile nel primo trimestre 2009, soltanto 15 dichiaravano, dopo un anno, di aver conseguito un contratto di lavoro a tempo indeterminato, mentre erano 24 tra il 2007 e il 2008. L'incidenza dei giovani che conservano un lavoro temporaneo dopo un anno è invece salita dal 53,3 per cento del 2008 al 60,1 per cento del 2010. Per quanto concerne, specificamente, i Co.co.pro (ossia gli assunti con contratti di collaborazioni a progetto), i dati forniti dal Forum nazionale giovani evidenziano dei giovani risultanti titolari di un contratto di questo tipo alla fine del 2006, a distanza di un anno il 73,1 per cento erano ancora nella stessa posizione; il passaggio al lavoro dipendente ha riguardato solo il 22,6 per cento, metà dei quali con contratto a tempo determinato.

Per molti giovani si pone, pertanto, il problema della precarietà di lunga durata, con conseguente impossibilità di fuoriuscita dal nucleo familiare di origine.

I lavoratori giovani, poi, sono i primi a subire gli effetti del rallentamento economico. Sempre secondo dati ISTAT, dei 532

mila posti di lavoro persi nel biennio 2009-2010, circa il 90 per cento (pari a 482 mila unità) ha riguardato giovani tra i 18 e i 29 anni. In termini relativi, la flessione dell'occupazione giovanile (pari all'8 per cento nel 2009 e al 5,3 per cento nel 2010) è stata oltre cinque volte più elevata di quella complessiva. Dati analoghi sono stati forniti dal CENSIS, secondo cui l'Italia è il Paese dove il divario tra lavoro giovanile e adulto si presenta più marcato. Nel periodo 2007-2010, infatti, a fronte di un sensibile calo di occupati *under 35* (-13,6 per cento, uno dei più alti d'Europa, che ha interessato soprattutto la fascia dei giovanissimi), il numero degli occupati in età adulta (*over 35*) è aumentato del 3,9 per cento (anche in questo caso si tratta di uno dei valori più alti d'Europa).

Il tasso di disoccupazione dei giovani tra i 15 e i 24 ha raggiunto nel 2010 il 27,8 per cento, a fronte del 20,8 per cento della media europea.

Dati particolarmente allarmanti sulla situazione occupazionale giovanile e sui tassi di inattività nel Mezzogiorno, strettamente correlati alla caduta del PIL registrata negli ultimi anni, sono stati forniti dalla SVIMEZ. Dei 533.000 posti di lavoro persi nel nostro Paese nel triennio 2008-2010, 281.000 si localizzano nel Mezzogiorno; ciò significa che il 60 per cento dei posti di lavoro persi si concentra in regioni che rappresentano meno del 30 per cento degli occupati. Il tasso di occupazione giovanile (tra 15 e 34 anni) è sceso dal 33 per cento del 2008 al 31,7 per cento del 2010. In questa fascia di età, il tasso di occupazione delle donne è attualmente del 23 per cento, mentre al Centro-Nord è del 56 per cento.

Un fenomeno in crescita nel nostro Paese negli ultimi anni e significativamente superiore alla media europea è poi quello dei NEET (dall'acronimo inglese *Not in Education, employment or training*), ossia dei giovani esclusi dal circuito educazione-formazione-lavoro. Secondo dati ISTAT, i giovani di età compresa tra i 15 e i 29 anni in questa condizione in Italia nel 2010 erano circa 2,1 milioni, il 22,1 per cento della popolazione corrispondente

(con un'incidenza nel Mezzogiorno doppia rispetto al Centro-Nord), con una crescita del 17,8 per cento rispetto al 2008. L'aumento ha riguardato soprattutto i maschi, il Mezzogiorno e i giovani in possesso di un diploma di scuola superiore.

L'anomalia italiana al riguardo emerge con chiarezza dai dati forniti dal CENSIS. Secondo l'istituto, degli oltre 6 milioni di giovani italiani di età compresa tra 15 e 24 anni, il 60 per cento ancora studiano, il 20,5 per cento lavorano, il 7,9 per cento sono in cerca di un'occupazione e ben l'11,2 per cento sono NEET. I dati riferiti alla media europea evidenziano che il 53,3 per cento dei giovani di età compresa tra 15 e 24 anni ancora studiano, il 34,1 per cento lavorano (percentuale che arriva al 46,2 per cento e al 47,6 per cento, rispettivamente, in Germania e Gran Bretagna, ossia ben oltre il doppio dei giovani italiani) e solo il 3,4 per cento sono NEET.

Nella fascia di età compresa tra i 25 e i 29 anni le cose si configurano in termini assai simili: il 14,4 per cento dei giovani italiani ancora studiano, il 58,8 per cento lavorano, il 10,1 per cento sono in cerca di un'occupazione e ben il 16,75 sono NEET (a fronte dell'8,1 per cento della Germania, del 7,7 per cento della Francia, del 9,6 per cento della Gran Bretagna e una media europea dell'8,5 per cento).

Il basso livello di attività dei giovani si lega alla più lunga durata dei percorsi formativi (su cui non ha inciso in modo significativo l'introduzione delle lauree triennali), la tendenza al completamento « tardivo » del percorso universitario e la funzione di ammortizzatore sociale che la famiglia italiana si è ormai abituata a svolgere.

Il quadro che emerge dal complesso dei dati fin qui menzionati ha portato a concentrare l'attenzione sull'occupabilità dei giovani e sulle problematiche legate al loro inserimento lavorativo, benché non siano mancati interventi volti a richiamare il tema della disoccupazione dei lavoratori più anziani, soprattutto con riferimento ai profili connessi alla riqualificazione professionale e all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita.

Un primo filone di indagine è stato quello della capacità del sistema educativo di rispondere alle esigenze del mondo produttivo. Dalle audizioni svolte è emerso, in primo luogo, un consenso diffuso (pur con alcuni distinguo, come nel caso di Almalaurea) intorno all'idea che sistema scolastico e mondo delle imprese siano due mondi ancora troppo distanti tra loro, che raramente mostrano capacità di parlarsi e interagire, creando le sinergie che sarebbero invece necessarie. Tale difficoltà si colloca, peraltro, all'interno di un sistema che nel suo complesso appare propendere ancora in modo eccessivo verso la « liceizzazione » diffusa, la sottovalutazione dell'istruzione tecnico-professionale e il prevalere della cultura umanistica su quella tecnica e scientifica.

I dati disponibili in proposito rivelano che negli ultimi anni, a fronte di una maggiore domanda di professionalità tecniche espressa dal mondo produttivo, si è registrata una flessione dei diplomati da (e delle iscrizioni a) istituti tecnico-professionali. Secondo dati ISTAT, nel periodo compreso fra l'anno scolastico 2004/2005 e l'anno scolastico 2007/2008 il numero dei diplomati degli istituti tecnici italiani è passato da 181 mila a 164 mila, con un divario rispetto alla domanda potenziale che cresce da 24 mila unità (nel 2005) a oltre 127 mila nel 2007.

Tale stato di cose è anche il portato, non vi è dubbio, di un clima culturale complessivo che affonda le radici nel passato e che appare difficile da correggere. I dati che emergono dal raffronto con gli altri Paesi sono tuttavia impietosi e dimostrano come il nesso tra formazione tecnica in ambito scolastico e inserimento lavorativo dei giovani sia stretto (si pensi al ruolo delle scuole professionali tedesche). Non vi è dubbio, quindi, che per rispondere alle sfide del presente occorre superare schemi mentali e riflessi culturali ormai obsoleti, che spesso tendono a screditare il lavoro manuale. Sotto tale profilo la politica non può fare tutto – è evidente – ma può fare molto. Le recenti modifiche degli ordinamenti degli istituti tecnici e professionali vanno nella giusta direzione.

Maggiori risorse vanno messe in campo, poi, per rendere più efficaci i servizi di orientamento scolastico, tenendo conto che i giovani italiani sono particolarmente esposti alle indicazioni del contesto familiare sulle loro scelte educative e professionali (indicazioni che, soprattutto nelle famiglie con più bassi livelli di istruzione, sono frutto di esperienze maturate in un contesto radicalmente mutato nel passaggio generazionale e, quindi, spesso disallineate rispetto alla effettiva realtà del mercato del lavoro).

Altro profilo cruciale è quello della formazione universitaria. In linea generale, dagli interventi emerge che anche per l'istruzione terziaria si riscontrano molti dei problemi che caratterizzano il nostro sistema scolastico, per quanto concerne la capacità di integrarsi con il mondo produttivo e di rispondere alle esigenze professionali che emergono dal mercato.

Occorre poi considerare alcuni dati specifici. In primo luogo, il nostro Paese sconta ancora (benché negli ultimi anni si registri una inversione di tendenza, legata alla nuova articolazione dei percorsi di studio universitari) un tasso di laureati inferiore alla media dei Paesi avanzati. Fra i giovani di età compresa tra i 25 e i 34 anni i laureati in Italia costituiscono il 20 per cento, contro una media dei Paesi OECD del 35 per cento (24 per cento in Germania, 38 per cento nel Regno Unito, 41 per cento in Francia, 42 per cento negli Stati Uniti, 55 per cento in Giappone).

La durata media degli studi universitari, poi, è più alta della media europea.

A determinare la condizione professionale dei giovani concorrono, quindi, aspetti di carattere strutturale che risalgono al sistema formativo se solo si considera che il 26,5 per cento degli effettivi di ogni generazione si diploma con un ritardo da 1 a 6 anni, il 70 per cento dei diplomati si iscrive all'Università (anche se hanno finito la scuola secondaria in ritardo), il 46 per cento degli iscritti finisce fuori corso, uno studente su sei non sostiene neppure un esame all'anno, un iscritto su 5 abbandona lo studio. In sostanza, i giovani acquisiscono la laurea

triennale a 25 anni, quella quinquennale a 27 anni, 3 o 4 anni dopo i loro coetanei europei.

Il possesso di un titolo di studio universitario, tuttavia, aumenta la possibilità di conseguire un'occupazione (e, soprattutto, un'occupazione stabile) rispetto al possesso del solo diploma scolastico. Tuttavia, il rendimento dell'investimento in istruzione universitaria è più basso nel nostro Paese rispetto a quanto accade nei maggiori Paesi europei: nel 2010, solo il 76,4 per cento dei laureati italiani ha un lavoro, a fronte dell'80,4 per cento della Francia, l'86,7 per cento della Germania e l'85 per cento del Regno Unito. Sul totale degli occupati, poi, i lavoratori in possesso di una laurea rappresentano appena il 17,5 per cento, a fronte del 29 per cento della media comunitaria.

Il nostro Paese, poi, registra tempi medi di accesso al lavoro dopo la laurea ben superiori a quelli di molti Paesi europei. I dati recenti mostrano che un anno dopo la laurea solo il 47 per cento dei giovani italiani ha un lavoro (a fronte del 57 per cento di cinque anni fa), contro il 77 per cento della Germania.

Secondo dati CENSIS, l'Italia è il paese europeo con il più basso tasso di occupazione tra i laureati (66,9 per cento contro una media europea dell'84 per cento), ma è anche l'unico in cui il tasso di occupazione dei laureati è inferiore al tasso di occupazione dei diplomati (69,5 per cento).

Una particolare interpretazione del fenomeno è stata fornita da Almalaurea, secondo cui il basso tasso di occupazione dei laureati nel settore privato è da attribuire alla peculiare struttura del tessuto produttivo nazionale, caratterizzato dalla presenza di micro e piccole imprese a gestione familiare, specializzate in settori a medio-basso contenuto di conoscenza, gestite da imprenditori con livelli di istruzione non elevati (il legame tra livello di istruzione degli imprenditori e assunzione di laureati sarebbe molto stretto).

In tale contesto grande attenzione è stata prestata al diffondersi di situazioni di sovra-qualificazione, che conducono

molti laureati a rifiutare occupazioni che non ritengono coerenti con gli studi svolti o, al contrario, a svolgere lavori per i quali il possesso di un titolo universitario non conferisce alcun valore aggiunto.

Quello della sovra-qualificazione è un fenomeno che riguarda attualmente circa il 20 per cento dei laureati a tre anni dal conseguimento del titolo ed in continua crescita, peraltro con differenze significative tra lavoratori (riguarda soprattutto i precari), lauree possedute (riguarda soprattutto le cosiddette « lauree deboli », ossia le lauree del settore umanistico e sociale) e aree territoriali (riguarda soprattutto il Mezzogiorno, dove si registra il maggior tasso di laureati nei suddetti settori). I dati forniti da Almalaurea – che da anni svolge indagini accurate su tali problemi – sono eloquenti. Per quanto riguarda i laureati del 2004, a cinque anni dalla laurea (ossia nel 2009) l'11 per cento ritiene che il titolo di studio posseduto sia poco o per nulla efficace nel conseguimento di un lavoro. Tale percentuale si innalza al 24 per cento per i laureati in discipline letterarie, al 23 per cento per i laureati in discipline politico-sociali, al 19 per cento per i laureati in discipline linguistiche, al 16 per cento per i laureati nel settore geo-biologico. Gli altri percorsi di studio si collocano sotto la media dell'11 per cento e, in particolare, assai utili si rivelano le lauree nel gruppo ingegneria, chimico-farmaceutico e medico.

Con riguardo, infine, al ruolo dell'Università nell'accompagnare i neolaureati verso un'occupazione, è stata riconosciuta la positività di alcune novità introdotte nel recente passato, sottolineando tuttavia la necessità di un ulteriore potenziamento dei servizi di *placement* e dello sviluppo di più diretti e stabili rapporti del mondo universitario con le imprese.

A tale proposito il Ministro Sacconi ha richiamato le iniziative messe in campo dal Governo, come l'obbligo di pubblicazione *on line* dei curricula vitae degli studenti (che in molti casi non risulta peraltro ancora compiutamente adempiuto) e il Programma FIXO (Formazione e Innovazione per l'Occupazione, pro-

mosso e sostenuto dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali in collaborazione con Italia Lavoro con l'obiettivo di favorire l'occupabilità dei laureati).

Il Ministro Gelmini, richiamando il complessivo processo di riforma dell'università (processo tutt'ora in corso, e che verrà completato con l'adozione di tutti i provvedimenti attuativi entro il 2011), ha ricordato che sono state ampliate le possibilità di finanziamenti privati alle università ed è in corso una decisa azione di razionalizzazione di numerosi corsi di laurea attivati a seguito della riforma del 3+2 (molto spesso inutili, poco partecipati e avulsi dal contesto produttivo locale).

Strettamente connesso a quello dell'istruzione (secondaria e terziaria) è il tema della formazione professionale. Al riguardo, le posizioni emerse concordano sul fatto che la formazione professionale giochi un ruolo strategico essenziale per il buon funzionamento del mercato del lavoro, sempre più caratterizzato dalla richiesta di nuovi profili professionali e dall'esigenza di un costante aggiornamento delle risorse umane ai rapidi mutamenti indotti dall'evoluzione tecnologica.

I dati evidenziano le resistenze e le difficoltà di accesso al mondo della formazione da parte dei giovani. L'ISTAT rileva, infatti, che tra i giovani di età compresa tra i 15 e 24 anni attivi (ossia occupati o in cerca di lavoro), solo il 4,2 per cento partecipa contestualmente a un corso di studio o di formazione professionale, contro il 9,4 per cento della media europea. Per quanto attiene ai corsi di formazione specificamente rivolti ai giovani occupati, l'incidenza è pari al 3,8 per cento in Italia, contro il 10,4 della media europea.

Ampiamente condivisa è anche la consapevolezza che occorra migliorare la sinergia tra i vari attori, pubblici e privati (regioni, enti locali, centri per l'impiego, parti sociali, soggetti privati) che in vario modo partecipano al mercato dell'offerta formativa, con obiettivi, ruoli e collocazioni a volte assai diversificati.

Soprattutto nel settore pubblico, poi, l'uso delle risorse (statali, regionali, FSE)

spesso non appare improntato a criteri di efficienza gestionale ed operativa. Un passo importante nel senso dell'integrazione è sicuramente rappresentato dall'Accordo tra Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Regioni e Province autonome e Partiti sociali, del 17 aprile 2007, sulla formazione continua. È stato evidenziato (ISFOL), tuttavia, che a seguito dell'Accordo l'approccio sistematico verso l'integrazione si è espletato unicamente attraverso la stipula di accordi diretti tra regioni e partiti sociali (secondo un processo che oltretutto negli ultimi anni, anche per effetto della crisi, sembra avere subito un rallentamento), mentre non risulta ancora pienamente dispiegato il ruolo che dovrebbe essere proprio dell'organismo nazionale di coordinamento.

Altro strumento di grande rilievo, come dimostrano alcune delle felici esperienze maturate negli ultimi anni (significativa, in questo senso, l'esperienza riportata dall'ABI), sono i Fondi paritetici per la formazione professionale. A giudizio degli auditi si tratta di una leva importante, che occorre valorizzare compiutamente, nel quadro di un più diffuso coinvolgimento delle aziende negli investimenti formativi dei propri dipendenti. La crisi degli ultimi anni, peraltro, ha portato ad un ripensamento del ruolo dei Fondi, chiamati ad un'estensione del loro raggio di azione. Alcuni interventi legislativi (la legge n. 2 del 2009 e la legge finanziaria per il 2010), nonché il successivo accordo tra Governo, Regioni e Partiti sociali sulle «Linee guida per la formazione 2010», hanno infatti previsto che i Fondi paritetici per la formazione professionale possano, in determinati casi, destinare risorse per misure temporanee di sostegno al reddito dei lavoratori. D'altro canto, se tali mutamenti ampliano le possibilità operative delle parti sociali, dall'altro occorre anche considerare che si introduce un elemento di complessità di non facile gestione, almeno nel breve termine, soprattutto nei contesti territoriali in cui le pratiche di integrazione non si sono ancora adeguatamente sviluppate.

A tale riguardo il Ministro Sacconi ha evidenziato che il divario tra risorse disponibili e risorse effettivamente impegnate dai Fondi resta alto, nonostante i miglioramenti registrati negli ultimi anni. Le ragioni di tale difficoltà va rintracciata soprattutto nel fatto che le risorse in questione sono formalmente pubbliche e, conseguentemente, la loro gestione deve rispondere a regole particolari, che implicano numerosi adempimenti burocratici.

Per quanto attiene agli investimenti formativi da parte delle imprese, è stato evidenziato che l'Italia sconta uno strutturale ritardo rispetto agli altri Paesi europei. Sempre secondo dati ISTAT, nel nostro paese le imprese con più di 10 addetti che nel 2005 avevano svolto un'attività formativa erano il 32 per cento del totale, contro il 60 per cento della media europea (ciò che colloca l'Italia al terzultimo posto nella graduatoria europea, davanti solo a Bulgaria e Grecia).

Particolarmente significativa, al riguardo, è l'esperienza maturata nell'utilizzo del contratto di apprendistato. A tale riguardo è stato da molti evidenziato come tale contratto, per come si è configurato nella prassi applicativa, non ha mantenuto le promesse, soprattutto a causa della carenza di contenuto formativo. I dati forniti dall'ISFOL evidenziano che dopo il *trend* lievemente positivo – pur nel quadro di un ricorso assai contenuto di tale tipologia contrattuale rispetto a quanto avviene negli altri Paesi europei – che si è registrato ininterrottamente nei primi dieci anni dall'introduzione (avvenuta nel 1998) dell'istituto, nel 2008 si è registrata una flessione su base annua del numero degli apprendisti pari all'8,4 per cento.

Inoltre, è stato evidenziato una fortissima stagionalità nei mesi estivi, che starebbe a indicare un uso non coerente con le finalità tipiche dell'istituto.

Da parte di tutti gli intervenuti è stato pertanto espresso l'auspicio che la riforma dell'istituto, da poco adottata (decreto legislativo n. 167 del 2011), possa invertire la tendenza e consentire di restituire a tale contratto il ruolo che il legislatore intendeva attribuirgli, ovvero di strumento pri-

vilegiato di ingresso nel mondo lavorativo e di apprendimento professionale per i giovani.

Riflessioni analoghe hanno investito anche altri strumenti di inserimento iniziale nel mondo del lavoro, quali i tirocini e gli *stages*, dei quali è stato in particolare denunciato l'uso spesso distorto che ne fanno le imprese. Anche a tale riguardo, peraltro, è stato osservato che le modifiche normative recentemente introdotte (l'articolo 11 del decreto-legge n. 138 del 2011 ha ridotto la durata massima dei tirocini extracurricolari da un anno a sei mesi, e ha previsto che possano essere attivati solo entro i primi 12 mesi dal conseguimento del titolo di studio) contribuiranno a ricondurre i tirocini nell'alveo naturale di strumenti di formazione professionale all'interno delle imprese e ad evitare abusi.

La difficile interazione tra sistema scolastico, mondo universitario, formazione professionale e contesti produttivi, gioca sicuramente un ruolo importante nel determinare fenomeni di *mismatch* (ossia di non rispondenza della forza lavoro alle professionalità richieste dal mercato) e *skill gap* (ossia di obsolescenza professionale della forza lavoro).

Il CENSIS, in particolare, ha evidenziato come il 26,7 per cento degli imprenditori italiani dichiarino di avere difficoltà a reperire lavoratori con le competenze tecnico-professionali di cui hanno bisogno. I motivi sono legati alla mancanza di formazione e preparazione (40,9 per cento dei casi); in caso di figure di difficile reperimento, le aziende scelgono in molti casi (43,1 per cento) di assumere figure con competenze simili, da formare in azienda.

Quanto alle figure professionali carenti, Confindustria osserva (richiamando dati Unioncamere) che nel corso degli ultimi anni si assiste a una polarizzazione della domanda di lavoro (fenomeno comune a tutte le economie avanzate), che si indirizza non solo – come comunemente si è portati a credere – verso profili di basso livello (soprattutto tecnici), ma anche nel senso opposto, ossia verso profili di alto livello (professionalità qualificate, in grado

di gestire innovazioni e relazioni complesse con imprese e consumatori finali); tende invece a regredire la domanda di posizioni mediane – attività d'ufficio e funzioni di carattere impiegatizio – in larga misura sostituite da processi di automazione.

Peraltro, mentre alcuni (Consulenti del lavoro, Confindustria, R.ETE. Imprese, ISTAT, CENSIS) tendono ad attribuire a tali fenomeni un ruolo preponderante nella spiegazione degli alti tassi di disoccupazione (soprattutto giovanile) del nostro Paese, altri (Almalaurea, Assolavoro) ritengono invece necessario operare dei distinguo, al fine di tenere conto dei diversi contesti culturali e territoriali, nonché dei titoli di studio e formativi considerati, osservando che si tratta di fenomeni complessivamente in linea con l'andamento registrato in altri Paesi.

Strettamente connesso ai fenomeni di *mismatch* è il tema della manodopera straniera, il cui ruolo nel colmare le lacune dell'offerta lavorativa degli italiani è stata oggetto di una pluralità di chiavi interpretative. I dati relativi al periodo 2008-2010 mostrano che 863.000 italiani sono usciti dal mercato del lavoro, a fronte di 330.000 stranieri che vi hanno fatto ingresso. Di questi, 264.000 risultano assunti con contratto a tempo indeterminato, ma ben 237.000 sono badanti. Dal 2003 al 2008 l'occupazione è salita dello 0,7 per cento complessivo così suddiviso: + 8,4 per cento stranieri; +0,2 per cento italiani. La componente di stranieri sulla popolazione totale degli occupati è passata in questo arco temporale dal 5,2 per cento al 7,5 per cento. La maggior parte degli occupati stranieri si concentra in alcuni settori: 23,2 per cento nell'industria in senso stretto, 16,3 per cento nelle costruzioni, 9,1 per cento negli alberghi, 23,9 per cento nei servizi alla persona. Un terzo degli stranieri è occupato in qualifiche ad alta manualità contro il 7 per cento degli italiani. Secondo il CENSIS è in atto in vero e proprio effetto sostitutivo stranieri/italiani nell'ambito del lavoro manuale. Dal 2005 al 2010 sono usciti dal mercato del lavoro, in questi settori, 848 mila lavo-

ratori italiani (-11 per cento) e sono entrati 718 mila stranieri (+84 per cento). Nel 2010, il tasso di occupazione degli italiani era pari al 56,5 per cento, quello degli stranieri al 62,1 per cento. Il tasso di disoccupazione, tra il 2008 e il 2010, è passato, nel caso degli stranieri dal 6,9 per cento al 13 per cento; nel caso degli italiani dal 6 per cento all'8,7 per cento. Quanto al numero degli stranieri iscritti all'Inps, il 63,2 per cento è dipendente da aziende, il 17,2 per cento sono lavoratori domestici, l'8,5 per cento sono operai agricoli, il 10,8 per cento sono lavoratori autonomi.

Unitamente ai temi fin qui indicati (sistema educativo-formativo e *mismatch*), l'indagine ha affrontato anche i problemi legati all'assetto istituzionale del mercato del lavoro e alle tipologie contrattuali.

Per quanto concerne il ruolo dell'intermediazione, sulla cui centralità per il buon funzionamento di un moderno mercato del lavoro si è registrato un diffuso consenso, è stato in primo luogo osservato che la presenza di una pluralità di operatori, pubblici e privati (il cui numero si è notevolmente accresciuto a seguito del processo di liberalizzazione del collocamento privato portato avanti dall'attuale Governo), non è automaticamente garanzia di efficienza del sistema nel suo complesso.

Secondo dati ISTAT, infatti, la maggior parte dei primi ingressi nel mercato del lavoro, circa il 55 per cento, avviene attraverso il ricorso a forme tradizionali di comunicazione che sfruttano le conoscenze dirette (segnalazioni di parenti e amici). La scelta di affidarsi alla rete informale, peraltro, si riduce all'aumentare del livello di istruzione: i canali formali non professionali (richiesta diretta a un datore di lavoro, inserzioni sulla stampa, siti *web*) sono praticati da circa il 25 per cento dei giovani, con quote del 18,1 per cento per i giovani con licenza media e del 31,7 per cento per i laureati. Il dato che deve maggiormente far riflettere, tuttavia, è rappresentato dal fatto che

solo il 5 per cento del totale dei giovani ricorre ai Centri per l'impiego e alle Agenzie per il lavoro.

Con riferimento ai Centri per l'impiego è stato in particolare evidenziato come i livelli di efficienza siano molto differenziati a livello territoriale. In particolare, l'UPI ha osservato come – nel quadro della generale carenza di risorse, umane e finanziarie, in cui sono sempre più costretti ad operare i Servizi per l'impiego – le migliori esperienze si registrano nei contesti dove la gestione delle politiche attive del lavoro (e della stessa formazione professionale) è stata ampiamente delegata al livello provinciale (come in Liguria, Veneto e Toscana).

Dal canto suo, il Ministro Sacconi ha evidenziato la necessità che i Centri per l'impiego si connettano maggiormente tra loro, nel quadro di una più produttiva collaborazione (soprattutto in alcune regioni) tra livello di governo regionale e livello di governo provinciale.

Da più parti (UPI, Assolavoro, CISL, UIL, Formez), inoltre, è stata auspicata una maggiore collaborazione tra intermediari pubblici e privati (con i secondi chiamati a svolgere un ruolo complementare rispetto ai primi), al fine di evitare duplicazioni e innalzare il livello dei servizi offerti.

Assolavoro, infine, ha evidenziato come il ruolo delle Agenzie private sia andato evolvendo progressivamente negli ultimi anni. Le Agenzie svolgono sempre più, infatti, attività di formazione professionale, tentando di adeguare le competenze dei lavoratori ai fabbisogni, in costante evoluzione, del mondo imprenditoriale e del mercato del lavoro.

Sul versante delle tipologie contrattuali, i dati presentati hanno fornito un'ampia rappresentazione del carattere duale del nostro mercato del lavoro.

Per quanto concerne le dimensioni del fenomeno è stato osservato che la flessibilità non costituisce un dato solo italiano, ma riguarda, in termini analoghi, anche tutti gli altri Paesi europei (Confindustria ha parlato, al riguardo, di « retorica del precariato »). Dal raffronto dei dati

emerge, ad esempio, che nel nostro Paese i giovani occupati con un contratto di lavoro temporaneo sono il 46,7 per cento, a fronte del 57,2 per cento che si registra in Germania, del 55,2 per cento in Francia, del 57 per cento in Svezia e del 52,7 per cento in Svizzera.

Alcuni (SVIMEZ, UIL) hanno peraltro sottolineato che i dati in questione rischiano di essere fuorvianti, non tenendo conto della più alta percentuale di lavoratori in nero nel nostro Paese (il Forum nazionale giovani ritiene che in Italia 1 giovane su 3 abbia un lavoro in nero).

Varie ipotesi sono state avanzate per spiegare l'ampio ricorso a forme di lavoro flessibile (e, in taluni casi, gli abusi e gli utilizzi distorti) da parte delle imprese. Alcuni (Almalaurea, Assolavoro, Eurispes, Comitato 9 aprile, Repubblica degli stagisti) tendono a ritenere prevalenti motivazioni legate ai minori costi (in primo luogo contributivi) del lavoro flessibile rispetto al lavoro a tempo indeterminato. Altri (R.ETE. Imprese, Confapi, ABI) legano il sovra-utilizzo dei contratti di lavoro flessibile alla rigidità in uscita (si pensi al reintegro previsto a favore lavoratori licenziati senza giusta causa o giustificato motivo) e, più in generale, all'eccesso di tutele proprie dei contratti di lavoro a tempo indeterminato. Altri ancora (Censis, Consulenti del lavoro) riconducono il tema agli orizzonti temporali propri dell'attività imprenditoriale e alla mutabilità dei mercati, che induce a programmare i fabbisogni di personale (soprattutto in tempi di crisi come l'attuale) in un'ottica di breve periodo. Altri (ISTAT, SVIMEZ), infine, richiamano la specificità del tessuto produttivo del nostro Paese, caratterizzato da un gran numero di imprese con scarsa propensione all'innovazione e con specializzazione in settori *labour intensive*, ove prevale l'esigenza di capitale umano poco qualificato e intercambiabile, con bassi costi unitari.

In linea con le chiavi interpretative adottate si muovono le proposte avanzate per promuovere un riequilibrio complessivo del mercato del lavoro e la riduzione della precarietà. In particolare, è stato

ipotizzato di incidere sui costi del lavoro flessibile al fine di renderlo maggiormente oneroso e, quindi, meno conveniente per il datore di lavoro di quanto non sia oggi. Secondo tale visione, infatti, la precarietà, proprio in quanto si accompagna a un minore livello di garanzie per i lavoratori e a una maggiore libertà di movimento per il datore di lavoro, rappresenta un « vantaggio » che occorre in qualche modo bilanciare sul versante dei costi. Altri ritengono, al contrario, che solo rimuovendo l'eccessiva rigidità in uscita che caratterizza il contratto di lavoro a tempo indeterminato nel nostro Paese si potranno creare le condizioni per uno spostamento dal lavoro flessibile al lavoro ritenuto stabile.

Oggetto di discussione è stata anche l'ipotesi di un superamento del dualismo del mercato del lavoro attraverso l'introduzione di un nuovo contratto unico di inserimento lavorativo, secondo il modello delineato da alcune proposte di legge depositate al Senato (in particolare l'AS 1481, a prima firma del sen. Pietro Ichino). In proposito, tuttavia, si è fatto notare che in pratica, anziché essere « unico » si tratta di un contratto che disciplina, con una tutela crescente nel tempo, il contratto a tempo indeterminato, non potendo fare fronte a tutte le esigenze che sono regolate mediante specifici rapporti di lavoro. Mentre alcuni sostengono che una « semplificazione » dei contratti potrebbe servire a contrastare i fenomeni della precarietà, altri ritengono che le diverse tipologie introdotte dalla legislazione sulla flessibilità corrispondono a situazioni lavorative particolari che non possono essere ricondotte ad un'unica forma contrattuale o ad una forma standard prevalente. In tale ambito, gli eventuali abusi sono da sanzionare come tali, ma non abolendo il rapporto di cui si è abusato.

Le analisi sul fenomeno del lavoro flessibile e precario si sono accompagnate in molti casi a riflessioni più ampie sul sistema di ammortizzatori sociali. Da più parti è stato evidenziato, infatti, che in altri Paesi ove l'introduzione di forme di

flessibilità è avvenuta ben prima che in Italia (si pensi a USA e Regno Unito), ad esse si è sempre accompagnato un solido sistema di tutele economiche e giuridiche per i disoccupati, a carattere universalistico, in grado di attutire i contraccolpi legati alla perdita del posto di lavoro e di accompagnare i lavoratori, all'esito di un percorso di formazione e riqualificazione professionale mirato, verso una nuova occupazione (magari anch'essa a carattere temporaneo), garantendo la necessaria continuità retributiva e delle tutele.

Altro tema ampiamente trattato è stato quello del lavoro autonomo, soprattutto con riferimento alle problematiche del lavoro giovanile. Al riguardo è stato ricordato che il tessuto produttivo del nostro Paese, contraddistinto da un'ampia diffusione di piccolissime imprese e dal carattere artigianale di molte lavorazioni, ha storicamente portato ad un'ampia diffusione di lavoro indipendente. Dall'analisi dei dati comparati emerge, infatti, che l'Italia è ancora uno dei Paesi con la più alta propensione al lavoro autonomo, sebbene gli effetti della recente crisi e, soprattutto, i più ridotti tassi di crescita della nostra economia rispetto agli altri Paesi europei abbiano negli anni eroso significativamente tale invidiabile primato. È stata quindi sottolineata l'importanza di uno snellimento delle procedure burocratiche e di interventi per l'alleggerimento del carico fiscale sulle imprese condotte da giovani.

È stato infine evidenziato come negli ultimi anni si sia andato estendendo il fenomeno delle partite IVA di comodo, ossia del lavoro formalmente autonomo dietro il quale si nascondono, in realtà, rapporti di lavoro sostanzialmente dipendente, cui gli imprenditori fanno ricorso per eludere gli alti costi e le rigidità proprie del lavoro subordinato e (sebbene in misura inferiore) parasubordinato.

4. Conclusioni e proposte.

La grave crisi economica che ha colpito tutte le economie avanzate, generando di-

soccupazione diffusa e riduzioni del reddito disponibile, ha reso ancora più evidenti le criticità del mercato del lavoro del nostro Paese. Per effetto del rallentamento economico, il carattere duale di tale mercato, ove si contrappongono *insider* (lavoratori con posizioni contrattuali più stabili e garantite) e *outsider* (lavoratori con contratti « deboli », retribuzioni medie inferiori e minori garanzie), si è andato rafforzando, e con esso il divario tra generazioni di lavoratori.

Le ingenti risorse destinate agli strumenti di sostegno al reddito (in particolare la Cassa integrazione in deroga) hanno consentito, almeno fin qui, di attenuare le ricadute sociali della crisi per i lavoratori maggiormente protetti; poco si è potuto fare, invece, per le migliaia di giovani titolari di rapporti di lavoro atipici, i quali si trovano ora a subire le conseguenze di un sistema di tutele contro la disoccupazione disegnato in un momento storico nel quale la legislazione non contemplava (se si trascurano alcune marginali eccezioni) modalità di impiego diverse dal rapporto di lavoro a tempo indeterminato.

La introduzione di forme di flessibilità (a partire dalla legge n. 196 del 1997, cosiddetta legge Treu, fino al decreto legislativo n. 276 del 2003, cosiddetta legge Biagi) ha consentito di compiere un passo importante per la modernizzazione del mercato del lavoro del nostro Paese e nella lotta al lavoro nero. I contratti di lavoro atipici hanno aperto a molti giovani – che altrimenti ne sarebbero restati esclusi – le porte del mercato del lavoro, dando loro la possibilità di svolgere una prima attività retribuita e, quindi, di ampliare significativamente l'orizzonte delle proprie opportunità; allo stesso tempo, la flessibilità ha consentito di dare risposta alle legittime esigenze di maggiore dinamicità e adattabilità avanzate da un mondo imprenditoriale chiamato sempre più a muoversi nei nuovi scenari competitivi imposti dalla globalizzazione e dall'affermarsi dell'economia della conoscenza. Si deve anche alla nuova legislazione l'incremento ininterrotto di nuova occupazione intervenuto nel decennio 1997-2007 che neppure la crisi

ha eroso del tutto. Nell'arco di tempo compreso tra il 1992 e il 1997 (l'anno in cui vennero assunte le prime misure di riforma del mercato del lavoro secondo regole e criteri di flessibilità), ad una crescita media annua significativa del Pil è corrisposto un andamento critico del mercato del lavoro nel senso che diminuiva l'occupazione ed aumentava la disoccupazione. In parallelo, era in crescita la produttività del lavoro. In tale periodo, le imprese preferivano continuare ad effettuare investimenti *labour saving* piuttosto che far fronte ai picchi produttivi ricorrendo a nuove assunzioni. La realtà economica di quei tempi – invero non troppo lontani – produceva degli effetti con tratti apparentemente paradossali. L'Italia era un Paese ad intensa innovazione di processo (solitamente a risparmio di lavoro), mentre più modesta era l'innovazione di prodotto. Secondo i dati Ocse, dall'inizio degli anni '70 fino alla fine degli anni '90, nel settore privato, il capitale fisso per addetto era aumentato del 37 per cento negli Usa, del 125 per cento in Italia. A questa tendenza si accompagnò il fenomeno della frantumazione del tessuto delle imprese. Nel settore manifatturiero – sono dati della Banca d'Italia – la quota di occupati con più di 500 addetti era del 31 per cento nel 1971; era sceso al 19 per cento nel 1991 e al 15 per cento nel 1996. Su questa realtà (che non si è più modificata sul piano della struttura produttiva) hanno influito positivamente i provvedimenti di riforma del mercato del lavoro, tanto il « pacchetto Treu » del 1997 quanto la legge Biagi del 2003. Il segno del cambiamento è emerso con chiarezza nel quadriennio 2000-2003: l'occupazione è cresciuta mediamente dell'1,6 per cento (in valori assoluti) e dell'1,1 per cento (come unità di lavoro equivalenti), la disoccupazione è diminuita, sempre in media, dello 0,6 per cento. Nel contempo, la produttività è calata mediamente dello 0,3 per cento. Ciò, sia in rapporto alle caratteristiche della nuova occupazione (si vedano i dati sull'elasticità dell'impiego), sia per un altro motivo molto ovvio: lo sblocco del mercato del lavoro fa sì che si produca la

medesima quantità di beni (il Pil cresce, infatti, mediamente dello 0,8 per cento) con un numero maggiore di occupati.

Si tratta di un processo che ha investito, sebbene in misura e tempi diversi, tutte le economie avanzate e, per quanto riguarda l'Italia, di un fenomeno le cui dimensioni appaiono sostanzialmente in linea con quelle di altri Paesi europei.

Ciò che caratterizza la flessibilità italiana è invece il fatto che essa si è inserita in un contesto normativo (ma, in certa misura, anche sociale e culturale) peculiare, per almeno due ordini di motivi.

In primo luogo, nei Paesi che hanno aperto il proprio mercato del lavoro, iniettando dosi di flessibilità, si è agito parallelamente anche sul versante delle politiche attive del lavoro e del sostegno al reddito, al fine di rafforzare gli strumenti a disposizione e di renderli disponibili alla più ampia platea di lavoratori, senza distinzioni tra tipologie contrattuali. Attraverso ammortizzatori sociali a carattere universale si sono compensati gli effetti di precarizzazione insiti nel ricorso a forme di lavoro flessibile. Un sistema di tutele ampio e diffuso ha cioè consentito di trovare il giusto equilibrio tra le legittime esigenze di flessibilità delle imprese e quelle (altrettanto legittime) dei lavoratori di una continuità retributiva e contributiva anche a fronte di interruzioni involontarie del rapporto di lavoro.

Appare pertanto indispensabile procedere rapidamente, anche nel nostro Paese, ad una profonda riforma del sistema di ammortizzatori sociali, che appare ormai obsoleto e inadatto a dare risposta alle nuove esigenze imposte da un mercato del lavoro sempre più duale. Occorre immaginare, attingendo alle migliori esperienze di *flexicurity* realizzate in Europa, strumenti di sostegno al reddito e di reinserimento lavorativo di tipo universale, senza distinzioni basate sul settore produttivo di appartenenza o sulla tipologia contrattuale, ove il ruolo di intermediazione politica e sindacale sia ridotta al minimo indispensabile, a fronte di severi obblighi di attivazione (lavorativa e/o formativa) dei beneficiari. A tale riguardo

occorre peraltro prendere atto che le politiche attive messe in campo negli ultimi anni nel nostro Paese scontano proprio sotto tale profilo – ossia dell’obbligo per il lavoratore rimasto disoccupato di accettare un lavoro congruo, pena la decadenza dal trattamento di sostegno – le maggiori difficoltà applicative. Appare pertanto opportuno, ad ormai quattro anni dall’avvio del processo di estensione della cassa integrazione in deroga e di rafforzamento delle politiche attive, immaginare nuovi e più efficaci strumenti (all’indirizzo di tutti i soggetti, istituzionali e non, coinvolti nella gestione dei processi) per evitare che nella fase di concreta attuazione degli interventi possano generarsi, nei fatti, situazioni di tipo assistenziale.

La Commissione auspica, pertanto, che il Governo voglia dare quanto prima attuazione alla delega ad esso conferita dall’articolo 46 della legge n.183 del 2010 (collegato lavoro) per la riforma del sistema degli ammortizzatori sociali.

Un secondo aspetto da considerare è il fatto che nel nostro Paese i contratti di lavoro flessibile sono stati calati in un contesto normativo nel quale la disciplina del contratto a tempo indeterminato (il rapporto contrattuale *standard*) si configura in termini assai rigidi, soprattutto per quanto attiene alla risoluzione del rapporto di lavoro (l’articolo 18 della legge n. 300 del 1970, il cosiddetto Statuto dei lavoratori, prevede infatti la reintegrazione in forma specifica, nelle aziende con più di 15 dipendenti, del lavoratore licenziato senza giusta causa o giustificato motivo).

Analizzare il fenomeno dei rapporti di lavoro flessibile senza tenere conto del contesto complessivo rischia di essere fuorviante. È verosimile, invece, che il diffuso ricorso ai contratti atipici trovi spiegazione (almeno in parte) proprio nella riluttanza degli imprenditori ad assumere i rischi connessi agli elevati costi di uscita dai contratti a tempo indeterminato (così come è verosimile – e una ormai copiosa letteratura economica sembra supportare tale tesi – che proprio la prevista applicazione dell’articolo 18 dello Statuto dei lavoratori alle imprese sopra i

15 dipendenti costituisca uno dei freni più importanti verso l’aumento dimensionale delle imprese del nostro Paese). I dati relativi ad altri Paesi europei sembrano del resto confermare l’esistenza di una relazione diretta tra percentuale di lavoratori atipici (sul totale degli occupati) e rigidità in uscita dai contratti *standard*: nel Regno Unito, ad esempio, dove questa rigidità è minore, i lavoratori atipici sono appena il 5 per cento del totale; diversamente, in Italia e Spagna, dove la legislazione sui licenziamenti è più rigida, le percentuali sono ben più alte (rispettivamente 13 per cento e 25 per cento).

Alla luce di quanto esposto, si ritiene auspicabile l’adozione di misure volte (in linea con quanto richiesto, del resto, nella recente lettera trasmessa della BCE al Governo italiano, in cui si chiede espressamente «un’accurata revisione delle norme che regolano l’assunzione e il licenziamento dei dipendenti» e, da ultimo, con gli impegni conseguentemente assunti dal Governo italiano nei confronti delle istituzioni europee) ad attenuare la rigidità in uscita dai contratti a tempo indeterminato.

In questa direzione un primo passo (fermo restando che la recente riforma dell’arbitrato in materia di controversie di lavoro rischia di trasformarsi in una occasione perduta se le parti sociali non saranno in grado di fornire le necessarie risposte sul piano contrattuale e dei conseguenti comportamenti pratici) è stato compiuto con l’articolo 8 del decreto-legge n. 138 del 2011, il quale (nella scia degli accordi intervenuti tra le parti sociali), ha previsto – su una serie di materie tra cui, appunto, il «recesso dal rapporto di lavoro» – la possibilità di stipulare intese a livello aziendale o territoriale, sottoscritte dai sindacati più rappresentativi o dalle rappresentanze sindacali operanti in azienda, con efficacia nei confronti di tutti i lavoratori interessati, in deroga ai contratti collettivi nazionali e a norme di legge. Si tratta di una norma di grande rilievo, rispetto alla quale è auspicabile che le parti sociali (a tutti i livelli), col senso di responsabilità che si impone in

momenti difficili come l'attuale, svolgono compiutamente il proprio ruolo, al fine di consentire che essa concretizzi appieno le proprie potenzialità innovative.

Un'altra leva importante per accrescere l'appetibilità dei contratti a tempo indeterminato — basata sull'evidenza che in molti casi il contratto atipico risponde all'esigenza del datore di lavoro di disporre del tempo necessario a « testare » attitudini e capacità professionale del nuovo lavoratore, nella prospettiva di una successiva assunzione *standard* — potrebbe essere anche un significativo prolungamento del periodo di prova (o l'introduzione di altri strumenti di ingresso *soft*, a stabilizzazione progressiva, idonei a dare risposta alla medesima esigenza).

Il discorso fin qui svolto consente di giungere ad uno dei temi attorno ai quali è ruotato il dibattito nel corso delle audizioni, ossia la convenienza economica dei contratti atipici rispetto ai contratti *standard*. Secondo una delle letture proposte, l'ampio ricorso ai contratti atipici (e, nondimeno, il loro abuso) da parte degli imprenditori, troverebbe spiegazione principalmente nei diversi fattori di costo. In realtà, il problema si pone segnatamente per le collaborazioni a progetto, sulle quali il Governo, sempre nella citata lettera di intenti, si è impegnato a stabilire « più stringenti condizioni nell'uso dei « contratti para-subordinati » dato che tali contratti sono spesso utilizzati per lavoratori formalmente qualificati come indipendenti ma sostanzialmente impiegati in una posizione di lavoro subordinato ». Si ritiene più opportuno, infatti, riportare i contratti di collaborazione ad una correttezza applicativa che li collochi nell'ambito di un lavoro autonomo qualificato e dotato del potere contrattuale che proviene dalla propria professionalità, piuttosto che consolidare, con la parificazione dei costi, un canale parallelo di occupati economicamente alle dipendenze.

In alternativa, occorrerebbe in primo luogo considerare che l'alto costo del lavoro nel nostro Paese (il cuneo fiscale e contributivo) rappresenta tuttora uno dei maggiori freni all'occupazione, per cui un

ulteriore aggravio a carico di imprese e lavoratori non appare auspicabile. Un'eventuale processo di convergenza degli oneri sociali dovrebbe eventualmente avvenire non già verso l'alto (ossia innalzando le aliquote dei contratti atipici, come è avvenuto peraltro varie volte negli ultimi anni), bensì verso il basso (ossia riducendo, almeno per i nuovi occupati, le aliquote dei contratti a tempo indeterminato: ciò che, tuttavia, aprirebbe il non trascurabile problema della copertura finanziaria dei conseguenti oneri che potrebbero essere compensati da un incremento dell'occupazione).

In ogni caso, appare utile evidenziare che la maggioranza dei contratti atipici nel nostro Paese sono contratti a tempo determinato, che per quanto concerne i costi (retribuzione, contribuzione) sono del tutto assimilabili ai contratti *standard*. Un significativo vantaggio economico per il datore di lavoro (in primo luogo in termini contributivi) si configura, come ricordato, solo per alcune tipologie contrattuali, quali le collaborazioni a progetto e le false partite IVA (oltre che, ovviamente, per l'apprendistato, che peraltro sottostà a precisi limiti anche anagrafici), che tuttavia rappresentano solo una piccola parte (circa un quarto) del complessivo fenomeno dell'atipicità nel nostro Paese.

La ricerca di chiavi interpretative non può prescindere, poi, dalla specificità del tessuto produttivo del nostro Paese, caratterizzato da un gran numero di imprese con scarsa propensione all'innovazione e con specializzazione in settori *labour intensive*, ove prevale l'esigenza di capitale umano poco qualificato e intercambiabile, con bassi costi unitari.

Quanto fin qui detto in merito alla flessibilità (soprattutto per come si è concretizzata nel nostro Paese) non deve peraltro portare a ritenere che essa rappresenti un valore in sé, tanto meno quando genera precarietà esistenziale e incertezza nel futuro, impedendo ai giovani lavoratori di affrancarsi dalle famiglie di origine, di accedere a un mutuo per l'acquisto di una casa e — più in generale — di pianificare autonome scelte esistenziali. La continuità

del reddito resta un valore essenziale per consentire ai giovani di prendere in mano le proprie vite; un valore da perseguire attraverso una «buona» occupazione, intesa nel duplice senso di stabilità del «posto di lavoro» (attraverso contratti *standard*) e stabilità «nel lavoro» (dove il passaggio attraverso una pluralità di occupazioni a termine non inficia la continuità del reddito, contributiva e delle tutele). Occorre tuttavia evitare la trappola della scorciatoia normativa, come se fossero le leggi a creare nuovi posti di lavoro o a combattere la precarietà, quando è la crescita dell'economia a svolgere un ruolo fondamentale. E soprattutto occorre tener presente che gran parte della disoccupazione giovanile «scolarizzata» è legata ad un dato strutturale come il ridimensionamento delle assunzioni nella pubblica amministrazione, da cui sarà estremamente difficile tornare indietro stanti le difficoltà strutturali della finanza pubblica.

Un altro elemento che occorre considerare quando si parla di flessibilità è la grande varietà di tipologie contrattuali che ad essa sono ascrivibili. È indubbio, infatti, che se abusi ed elusioni caratterizzano soprattutto alcune situazioni (come i contratti a progetto, le partite IVA di comodo, l'uso dell'apprendistato per far fronte alla stagionalità di alcune attività), esiste anche un'area che si potrebbe definire di flessibilità «buona», caratterizzata da ridotta precarizzazione, retribuzioni congrue e alto livello di tutele per i lavoratori. Si tratta, in particolare, dell'istituto della somministrazione di lavoratori tramite agenzie per il lavoro, che sembra aver dato buona prova di sé e che si iscrive a pieno titolo in una pratica di organizzazione della produzione e del lavoro destinata a diventare ordinaria e strutturale.

I lavoratori in somministrazione, infatti, godono oggi di un articolato sistema di *welfare* contrattuale, di una formazione mirata ai bisogni professionali costantemente rilevati sul territorio (si pensi al Fondo *FormaTemp*) e hanno buone probabilità di una rapida stabilizzazione. Si tratta, quindi, di un settore che ha segnato una rapida e positiva evoluzione, il quale

ha dimostrato di saper crescere e rispondere dinamicamente alle esigenze del mercato del lavoro e che, per tali ragioni, occorre ulteriormente valorizzare e sostenere. Nel quadro della progressiva ed ulteriore liberalizzazione del settore tracciato dalla Direttiva europea 2008/14/CE (che gli Stati membri sono chiamati ad attuare entro il 5 dicembre 2011) andrebbe in primo luogo soppresso l'obbligo normativo di indicare le esigenze di ricorso alla somministrazione, tenendo conto dei buoni risultati che la sperimentazione della acausalità ha dato con riferimento ai lavoratori in mobilità (v. legge n. 191 del 2009, articolo 1, comma 142). Inoltre, andrebbe contemplata, in un quadro di regole definito dalle parti sociali, la possibilità di somministrare lavoratori apprendisti. Infine, occorre attivare più efficaci strumenti (che vadano a completare il processo avviato con l'introduzione del reato di caporalato, che sicuramente rappresenta un passo importante nella giusta direzione) per contrastare le irregolarità diffuse in tale settore, come le gare di appalto dietro le quali si celano in realtà servizi di fornitura di lavoro in somministrazione con trattamenti economici quasi sempre assai penalizzanti per i lavoratori e il deteriore *dumping* esercitato delle agenzie per il lavoro neocomunitarie.

Per quanto concerne i fenomeni di *skill mismatch* e *skill gap*, occorre insistere sul potenziamento dei servizi di orientamento scolastico e di *placement* universitario.

Tenendo conto dei limiti dell'orientamento professionale svolto dall'ambito familiare, occorre fornire ai giovani gli strumenti per comprendere al meglio la realtà del lavoro, al fine di poter assumere in maggiore autonomia scelte consapevoli, coniugando con coerenza talento, aspirazioni e prospettive occupazionali. In tale contesto pare auspicabile una riflessione sul ruolo che il valore legale dei titoli di studio (in primo luogo universitari) ha nell'influenzare le scelte formative dei giovani (e, soprattutto in alcuni contesti, anche le indicazioni provenienti dalle famiglie) e le conseguenti aspettative occupazionali.

Occorre promuovere e valorizzare le sinergie tra scuola, università, istituzioni formative e mondo del lavoro, sostenendo tutti gli strumenti – come il nuovo apprendistato, i tirocini formativi, gli *stages* – con consentono un contatto graduale (ma, allo stesso tempo, diretto) con il mondo produttivo e lo svolgimento di attività formative dentro le imprese. A tale proposito è auspicabile la rapida e piena implementazione degli strumenti già approntati dal Governo, come la pubblicazione *on line* (e l'accessibilità attraverso il portale Cliclavoro) dei curricula degli studenti e il programma FIXO.

Va rilanciata e potenziata l'istruzione tecnica (anche di terzo livello), nell'ambito dei percorsi triennali di Istruzione e Formazione professionale (Ie FP) e dei percorsi quinquennali degli Istituti professionali, nonché promossa l'alternanza scuola-lavoro.

Regolata la questione dei tirocini allo scopo di evitare gli abusi e di ricondurre la fattispecie nell'ambito del processo formativo, per quanto attiene al nuovo apprendistato, che deve diventare lo strumento ordinario di ingresso dei giovani nel mondo del lavoro, occorre operare affinché le tappe applicative previste dal decreto legislativo di riforma (decreto legislativo n. 167 del 2011) vengano puntualmente rispettate da tutti i soggetti coinvolti (parti sociali e regioni, ma anche scuole e università).

Va razionalizzato e adeguatamente valorizzato il dottorato di ricerca, la cui attivazione deve essere limitata a poche selezionate università e deve servire a formare professionalità altamente specialistiche, con immediate prospettive occupazionali.

Per quanto concerne il mondo universitario, il processo di revisione dei corsi di laurea proliferati in modo disordinato a seguito dell'introduzione del 3+2 deve essere completato, valorizzando le lauree « forti » e attivando strumenti premiali per le università più orientate in tale direzione (nel solco di quanto già previsto dalla

normativa vigente, che include anche tale criterio nella ripartizione del Fondo ordinario).

Cruciale appare, poi, l'innalzamento del livello di efficienza del sistema formativo, chiamato ad assicurare quell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita che costituisce un requisito essenziale per il successo lavorativo nella nuova economia della conoscenza. A tal fine occorre promuovere una più stretta integrazione tra formazione pubblica e privata, ridefinendo il ruolo degli attori che partecipano al mercato dell'offerta formativa. Assai utile per l'analisi del mercato del lavoro nei vari contesti territoriali, al fine di verificare i reali fabbisogni e indirizzare di conseguenza le attività di formazione (che, soprattutto in certi casi, vengono ancora concepite secondo logiche autoreferenziali), potrebbe essere la creazione di osservatori locali dei fabbisogni professionali, compartecipati da istituzioni pubbliche, parti sociali e privati.

Interessanti progetti in tali direzione, riguardanti varie aree provinciali, sono stati predisposti dal Formez e sono tuttora in corso di realizzazione. Altri progetti volti a promuovere l'occupabilità dei giovani e a sostenere le istituzioni locali nella realizzazione di politiche attive sul territorio potrebbero essere attivati assicurando il pieno utilizzo delle risorse, anche di derivazione comunitaria (FSE), riconducibili alla sfera di attività del Formez.

Un più ampio coinvolgimento delle parti sociali nei processi formativi va perseguito attraverso il sostegno dei Fondi interprofessionali per la formazione continua (prendendo spunto dalle migliori esperienze fin qui realizzate) e la promozione della bilateralità.

Per quanto attiene al ruolo dell'intermediazione, occorre chiedersi se non sia giunto il momento, in un'ottica di sussidiarietà orizzontale (e, soprattutto, tenendo conto della liberalizzazione del settore), di specializzare l'attività dei Centri per l'impiego, indirizzandola unicamente sulle categorie di lavoratori svantaggiati (fasce deboli, lavoratori in mobilità, eccetera).

Sul versante del lavoro autonomo, che nel nostro Paese gioca un ruolo essenziale per incidere sui livelli occupazionali, si potrebbe pensare ad interventi mirati alla riduzione del carico fiscale per le imprese giovanili, eventualmente compensati dalla riduzione della enorme mole di trasferimenti diretti alle imprese (che troppo spesso inducono comportamenti opportunistici e non premiano le vere capacità imprenditoriali).

Infine, l'enorme divario, in termini occupazionali e di reddito disponibile, che si registra tra Sud e regioni del Centro-nord (ampiamente documentato dall'ultimo rapporto SVIMEZ) imporrebbe un discorso differenziato (almeno in parte) per il Mezzogiorno. È evidente che la questione del lavoro nelle regioni meridionali non può essere evocato senza inquadrarlo all'interno di una strategia complessiva di sviluppo, che richiederebbe di estendere la riflessione a temi (si pensi alla politica industriale) che esulano dagli obiettivi della presente indagine. Volendo limitarsi ai temi del lavoro, occorrerebbe quanto meno chiedersi se non sia giunto il momento di riflettere seriamente (e senza pregiudizi ideologici) su come regolazioni uniformi (ossia valide per tutto il territorio nazionale) impattino concretamente sull'economia meridionale, sui livelli occupazionali, sul lavoro sommerso (ad esempio, l'introduzione dei contratti flessibili non ha inciso in modo significativo sull'emersione del lavoro irregolare al sud). Ciò di cui il Sud ha bisogno è forse un approccio diverso, che prenda atto del divario esistente e consenta di immaginare politiche selettive, incentrate sui fabbisogni e i problemi propri di specifiche aree territoriali. Politiche di vantaggio per quanto concerne

la fiscalità sul lavoro (adeguatamente supportate in sede Europea), ad esempio, potrebbero costituire un volano importante per il rilancio economico del meridione. Ma andrebbero accompagnate da misure rivolte a collegare maggiormente le retribuzioni all'effettiva produttività, a rendere più flessibili, anche in deroga (come prevede l'articolo 8 del decreto-legge n. 138 del 2011), le condizioni di lavoro per quanto riguarda in particolare l'organizzazione, gli orari, le turnazioni, sull'esempio dell'accordo Fiat-Sindacati di Pomigliano d'Arco.

Sarebbe utile poi rivedere, almeno in via sperimentale, le norme in tema di risoluzione del rapporto di lavoro. Attraverso la facoltà riconosciuta alla parti sociali dal citato articolo 8 si potrebbe riconoscere alle imprese operanti nelle regioni meridionali la possibilità di assumere a tempo indeterminato lavoratori in mobilità, giovani e donne inoccupati, potendo avvalersi, in caso di licenziamento che non abbia carattere discriminatorio, di una tutela di carattere solamente risarcitorio. Lo sviluppo della contrattazione decentrata – come previsto dall'accordo interconfederale del 28 giugno scorso e come sostenuto e favorito dal ricordato articolo 8 (che consente di estendere *erga omnes* le intese raggiunte in azienda o nel territorio), nonché come favorito dalle norme sulla detassazione delle retribuzioni legate alla produttività – può consentire di realizzare quelle differenziazioni di trattamento e di regole che si palesano sempre più necessarie, senza dover ricorrere ad esperienze del passato (ad esempio, una forma di zone salariali) oggi non più riproponibili.