

## PROBLEMI E PROPOSTE

# SOMMINISTRAZIONE E POLITICHE ATTIVE VENT'ANNI DOPO IL PACCHETTO TREU

*Questo numero di Professionalità è dedicato al tema della somministrazione di lavoro. Nella sezione Problemi e proposte sono riportate, in una sorta di confronto a distanza, le interviste a sei ex Ministri del lavoro. Li abbiamo interpellati sulla normativa che dalla legge Treu in avanti ha disciplinato la somministrazione, sul ruolo delle agenzie per il lavoro e dei fondi interprofessionali, ma anche sulla questione della formazione per i lavoratori somministrati, così come sui fenomeni emergenti della forza lavoro immigrata, della disintermediazione e del lavoro su piattaforma, con una battuta finale sull'assegno di ricollocazione. Nelle altre sezioni della rivista sono raccolti articoli che sviscerano le medesime questioni da diversi punti di vista.*

## INTERVISTA A TIZIANO TREU



Tiziano Treu è nato a Vicenza il 22 agosto del 1939. Si è laureato in Giurisprudenza ed è stato ordinario di Diritto del lavoro presso l'Università di Pavia e l'Università Cattolica di Milano, di cui attualmente è professore emerito. Presidente della International Industrial Relations Association è stato Deputato nella XIII Legislatura e Senatore nella XIV, XV, XVI Legislatura. Nei governi Dini e Prodi I è stato Ministro del Lavoro e della previdenza sociale. Successivamente, dal 1998 al 1999, è stato Ministro dei Trasporti del Governo D'Alema. È stato anche Presidente della Commissione Lavoro, previdenza sociale del Senato ed è Presidente del Cnel dal 5 maggio del 2017.

### **Com'era il mercato del lavoro in Italia e quali erano le forze politiche in campo, quando fu approvata la Legge 196/1997?**

L'input è nato da altre esperienze europee. In Italia era ancora presente il divieto di intermediazione generale ed era ancora radicata l'idea storica della pubblicità e dell'unicità del collocamento. Noi abbiamo rotto gli schemi su più fronti: da un lato, abbiamo decentrato e liberalizzato il collocamento, dall'altro abbiamo legittimato l'intermediazione tramite le Agenzie per il Lavoro. Il primo progetto di legge, nato durante il governo

tecnico Dini, si è poi concretizzato nella Legge 196/1997 nel corso del primo governo Prodi. Si è trattato di un momento felice, poiché c'è stata la volontà di attuare riforme necessarie che hanno trovato consenso, nonostante il sindacato - soprattutto la Cgil - fosse inizialmente molto diffidente.

### **Nella formulazione della legge, si è ispirato, in particolare, a qualche modello già esistente in Europa?**

In quel periodo abbiamo avuto modo di osservare e di studiare diverse esperienze europee e abbia-

mo cercato di recepirne gli aspetti che ci sembravano più convenienti e più moderni. In particolare, abbiamo ricevuto spunti interessanti su due punti: da un lato, la presenza di un controllo rigoroso sulle Agenzie per il Lavoro, anche limitandone il numero; dall'altro, la parità di trattamento dei lavoratori interinali rispetto ai dipendenti dell'utente utilizzatore, già presente, ad esempio, nel modello belga. Questi sono stati i due punti di forza della riforma e penso lo siano tuttora.

### **Con l'implementazione comple-**

**ta della Direttiva europea sulla somministrazione di lavoro, in Italia ci siamo ritrovati ad avere una regolamentazione della somministrazione ab origine, con la legge che porta il suo nome, molto più moderna rispetto ad altre realtà europee. Ritiene sia stata una scelta lungimirante?**

Penso sia stata una scelta giusta, che ha consentito di superare molte resistenze e che è in linea con il principio fondamentale dell'Europa che è quello della parità di trattamento, che in Italia si faceva fatica ad applicare.

**Cosa pensa delle norme che dalla Legge 196/1997 al Jobs Act hanno regolato la materia? Come vede oggi il mercato del lavoro italiano in relazione alle esigenze di flessibilità?**

Da un punto di vista normativo, in tema di somministrazione, c'è stato un progressivo allargamento delle maglie e devo dire che la Legge 276/2003, cd. Legge Biagi, ha fatto importanti passi avanti in tale direzione. Inoltre, i compiti delle Agenzie per il Lavoro si sono notevolmente ampliati. Ormai, con il Jobs Act, le Apl sono diventate operatori del mercato del lavoro a pieno titolo nella rete dei servizi, superando quello che è stato per lungo tempo un tabù, ossia la parificazione privato - pubblico. Nonostante questa sia la strada affermatasi con il Jobs Act e con la creazione dell'Anpal, ancora adesso alcune Regioni fanno fatica a mettere sullo stesso piano i compiti degli uffici pubblici e i compiti delle Agenzie per il Lavoro. Questo è, a mio avviso, un punto centrale nell'attuale mercato del lavoro che, essendo molto frammentato, richiede una costante collaborazione tra pubblico e privato, ai fini della creazione di un modello integrato che ancora non c'è.

**Secondo lei, su quali aspetti il settore delle Agenzie per il Lavoro deve ancora migliorare? Quali sono gli aspetti su cui si dovrebbe investire maggiormente?**

Vi sono diversi aspetti da tenere in considerazione. Da un punto di vista normativo, ad esempio, l'assegno di ricollocazione rappresenta uno strumento innovativo ma di difficile attuazione, a cui né le Apl né gli uffici pubblici erano preparati fino in fondo. Diventa importante vincere la resistenza storica non soltanto dei lavoratori ma anche delle imprese, abituate a strumenti di politica passiva. L'idea della ricollocazione fa fatica ad andare avanti in Italia, perché incontra evidenti limiti culturali ma anche limitazioni giuridiche. È, pertanto, necessario uno sforzo congiunto da parte delle imprese, degli uffici pubblici e delle stesse Apl, poiché in un mercato del lavoro caratterizzato sempre più da transizioni occupazionali, la ricollocazione diventerà la politica attiva per eccellenza.

**Che riflessione è possibile fare, invece, sul fondo Formatemp che, ad oggi, rappresenta una risorsa imprescindibile per il nostro settore?**

Se si pensa che in Italia, in molti casi, si fa fatica ad usare bene i fondi interprofessionali e che gli investimenti sulla formazione continua sono molto scarsi rispetto alle medie europee, il fondo Formatemp è senz'altro una realtà positiva. Indubbiamente vi sono ampi margini per gestirlo in maniera ottimale e per attivare altre politiche attive, connesse alla formazione e destinate alla ricollocazione.

**Come dovrebbe evolvere la formazione dei lavoratori somministrati nell'attuale contesto?**

Ogni lavoratore dovrebbe avere periodicamente un completo *re-setting* del proprio bagaglio formativo. Ormai la formazione ha bisogno di salti di scala in termini di quantità e di qualità. Diviene, dunque, importante puntare anche su una formazione di tipo intensivo, non soltanto ordinaria. Per poterlo fare, ovviamente, deve essere d'accordo anche l'azienda utilizzatrice. Per esempio, in tema di ricollocazione, ho fatto un'analisi delle buone pratiche europee, le quali evidenziano che, per anticipare i problemi di posizionamento e di adattamento della manodopera, in alcuni casi è necessario un periodo di sospensione della propria attività lavorativa a fini di un riposizionamento all'interno dell'azienda stessa. In tal modo, dunque, si anticipa la ricollocazione attraverso investimenti in formazione che consentano di tornare a lavorare, dopo un periodo di sospensione, nella medesima azienda. Anche questo è un problema che, con la dovuta gradualità, le Apl dovrebbero affrontare.

**Qual è, a Suo avviso, il ruolo dell'immigrazione nel mercato del lavoro odierno? In relazione al mondo della somministrazione, che tipo di aiuto potrebbero dare le Agenzie per il Lavoro?**

Sebbene la gestione del fenomeno dell'immigrazione nel mercato del lavoro italiano rientri tra i compiti generali delle politiche pubbliche, le Agenzie per il Lavoro potrebbero creare dei percorsi specifici per supplire a una carenza delle politiche pubbliche in tema di immigrazione, prevedendo anche programmi formativi di tipo intensivo, anche al fine di gestire il mismatch di competenze nel mercato del lavoro.

**In relazione ad un altro tema estremamente dibattuto in que-**

**sto periodo, che è quello della digitalizzazione e della tendenza alla disintermediazione che si sta affermando a più livelli, che scenario prevede?**

Come e in che misura le macchine intelligenti potranno sostituire i lavoratori, è un tema ad oggi molto incerto. Non credo che nell'immediato vi sia una minaccia per il mondo delle Agenzie per il Lavoro, sebbene vi sia un problema più generale: le recenti forme di lavoro agile, su piattaforma, richiedono una nuova alfabetizzazione per gran parte dei lavoratori. In alcuni settori dovrebbero, dunque, esse-

re fatti investimenti per adeguare le competenze dei lavoratori ai bisogni dell'attuale mercato del lavoro.

**Sul tema delle politiche attive e, in particolare, dell'assegno di ricollocazione, quale presente vede e quale futuro?**

La ricollocazione dovrebbe essere, insieme alla formazione qualificata, un settore su cui investire molto. È importante, a tale scopo, la collaborazione di tutti i soggetti coinvolti nella rete delle politiche attive del lavoro. È normale che si riscontrino difficoltà nella

fase iniziale di attuazione, ma è necessario uno sforzo congiunto per rendere la ricollocazione uno strumento efficace, come accade in altri Paesi europei.

**Un'ultima provocazione: vent'anni dopo cambierebbe qualcosa della legge che porta il Suo nome?**

È difficile dirlo. Penso si sia trattato, nonostante i difetti, di una scelta felice che è cresciuta oltre le aspettative, cosa che con le leggi italiane non succede spesso. ▲

## INTERVISTA A ROBERTO MARONI



Roberto Maroni è nato a Varese il 15 marzo del 1955. Si è laureato in Giurisprudenza ed è stato responsabile dell'ufficio legale di una multinazionale statunitense. È stato Deputato nella XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI Legislatura, Vicepresidente del Consiglio dei ministri e Ministro dell'Interno del Governo Berlusconi I dal 1994 al 1995, Ministro del Lavoro e delle politiche sociali del Governo Berlusconi II e III dal 2001 al 2006, infine Ministro dell'Interno del Governo Berlusconi IV dal 2008 al 2011. Dal febbraio 2013 è Presidente della Regione Lombardia.

**Presidente Maroni, quando lei era Ministro del Lavoro e delle politiche sociali è stata promulgata la Legge 30/2003, quale era il mercato di riferimento di allora e quali erano le forze in campo?**

All'avvio del nuovo Millennio l'Italia era il Paese con il più basso tasso di occupazione generale e femminile in particolare, il più alto livello di disoccupazione di lungo periodo e il più marcato divario territoriale nella partecipazione al mercato del lavoro. Allora ci trovavamo di fronte un mercato del lavoro chiuso, che proteggeva gli "insider" e non dava strumenti di

accesso a quelli che stavano fuori o a quelli che venivano espulsi. Perciò volevamo creare un mercato del lavoro più inclusivo che desse maggiori opportunità di inserirsi nel mercato del lavoro a quelli che avevano più difficoltà, ossia ai giovani, alle donne e ai lavoratori over 50. Questo è stato l'obiettivo prioritario della riforma: promuovere una partecipazione ampia e regolare al mercato del lavoro, anche da parte delle categorie che tradizionalmente incontravano – e incontrano tuttora – maggiori difficoltà di inserimento lavorativo.

Per affrontare queste sfide, con la Legge 30/2003 (c.d. "Legge Biagi")

e il successivo Decreto Legislativo 276/2003 operammo un autentico processo di riforma. I contenuti della legge si fondavano sul pensiero di rinnovamento che nel 2001 Marco Biagi e Maurizio Sacconi avevano sistematizzato nel *Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia*, orientato alla promozione di una società attiva e di un lavoro di qualità.

Il lavoro nero, infatti, costituiva una vera piaga per il mercato del lavoro italiano. Prima della L. 30/2003 un datore di lavoro che avesse deciso di assumere poteva farlo sostanzialmente con un unico contratto, a tempo pieno e in-

determinato. Occorreva pertanto disciplinare nuove forme di lavoro più flessibili e allo stesso tempo tutelanti per i lavoratori, per consentire agli imprenditori, specie alle micro e piccole aziende, un utilizzo più modulare delle risorse professionali sulla base dell'andamento del ciclo produttivo.

Per superare questi elementi di rigidità, che ingessavano il mercato del lavoro e alimentavano il lavoro nero, vennero regolamentate tipologie contrattuali differenti dal tradizionale rapporto a tempo pieno e indeterminato. Sebbene, purtroppo, ci fu una strumentalizzazione ideologica di alcune scelte, la finalità che perseguimmo fu quella di garantire maggiori opportunità di un'assunzione regolare e più tutele per i giovani e gli outsider.

L'azione della riforma fu davvero innovativa in quanto puntava a ripulmare la struttura del mercato del lavoro attraverso gli strumenti dell'innalzamento del livello di occupazione mediante la rimozione delle barriere in entrata e la trasformazione dell'occupazione in occupazione di qualità. Obiettivo comune a molti Paesi Europei che ha ispirato le grandi riforme del mercato del lavoro del Regno Unito, della Germania, della Spagna, la riforma italiana seguiva la stessa strada.

### **Nella formulazione della legge, si è ispirato, in particolare, a qualche modello già esistente in Europa?**

Il ventennio 1996-2016 è nato con l'idea che l'Europa doveva essere più flessibile se voleva competere con il mondo, Stati Uniti e Giappone in particolare fondato su un nuovo modello sociale che riuscisse a contemperare le esigenze di flessibilità del mercato con quelle di sicurezza dei lavoratori. E per questo fu coniato il termine *flexicurity*, ovvero *flexibilità rego-*

*lata*, parola che doveva apparire nei documenti conclusivi di in ogni Vertice dei Ministri del Lavoro. E su questo metro abbiamo tentato di costruire nuove regole del lavoro e anche un nuovo sistema di welfare. Ed in parte ci siamo anche riusciti.

In questa prospettiva, gli orientamenti dell'Unione Europea esortavano gli Stati membri, allora come oggi, ad assicurare il diritto di tutti i cittadini ad un servizio gratuito di intermediazione attraverso un sistema integrato e organico di servizi per l'impiego di qualità erogati da operatori pubblici e privati, che operassero nel mercato in condizione di pari dignità, superando il monopolio pubblico sul collocamento, che la stessa Corte di Giustizia europea aveva dichiarato incompatibile con la normativa comunitaria.

Allora il mercato dei servizi per l'impiego in Italia presentava diversi aspetti di arretratezza rispetto alle realtà europee più avanzate. In questo senso con la Legge 30/2003 abbiamo voluto elevare la qualità degli standard di attività di incontro tra domanda e offerta realizzate dalle strutture specializzate, avvicinando l'Italia ai livelli di performance dei Paesi in cui il sistema di intermediazione era più efficiente.

La rottura del monopolio pubblico ha rappresentato il passaggio fondamentale per un nuovo assetto regolatorio del mercato del lavoro. Un passaggio molto contrastato ma che ha consentito di aprire il mercato del lavoro a nuovi soggetti abilitati ad operarvi attraverso l'autorizzazione ministeriale o l'accREDITAMENTO regionale e regolamentò il lavoro interinale. Introducendo la somministrazione poneva le basi per un mercato del lavoro più competitivo che avrebbe dovuto migliorare l'efficienza del mercato stesso accrescendo

le possibilità di trovare un'occupazione.

### **Come vede oggi il mercato del lavoro italiano in relazione alle esigenze di flessibilità?**

In un mercato del lavoro caratterizzato da modalità di organizzazione del lavoro sempre più flessibili, la sfida più grande è lo sviluppo di un sistema evoluto di politiche attive che sia in grado di sostenere i lavoratori in tutte le transizioni che caratterizzano i percorsi di carriera: dal sistema educativo al mondo del lavoro, da un'occupazione ad un'altra, dalla disoccupazione all'occupazione e nel passaggio generazionale che si realizza nella fase conclusiva della vita attiva. Occorre assicurare misure di accompagnamento all'inserimento e al reinserimento al lavoro universali e sempre esigibili, ovvero accessibili a tutti in qualsiasi momento, prescindendo dal possesso di determinati requisiti restrittivi.

In questo modo si supportano i cittadini in ogni fase della vita: li si sostiene nel primo ingresso nel mercato del lavoro, li si supporta nella qualificazione e nell'aggiornamento delle competenze professionali, li si accompagna nella ricerca del lavoro, fornendo di volta in volta risposte mirate ai bisogni che gli individui manifestano nei diversi momenti.

Avendo questo modello in mente, in Lombardia abbiamo strutturato un sistema di politiche attive del lavoro incentrato sullo strumento della Dote Unica Lavoro, attraverso la quale chiunque sia alla ricerca di un'occupazione può fruire di un percorso individualizzato di orientamento e accompagnamento al reinserimento lavorativo, che viene definito in accordo con il centro per l'impiego o l'operatore accreditato prescelto in fase di adesione alla politica, sulla base

delle specifiche esigenze della persona. L'intensità del supporto nella ricerca del lavoro è proporzionale alla difficoltà di inserimento professionale del destinatario, che viene calcolata mediante un meccanismo di profilazione che assegna al disoccupato un indice di distanza dal mercato del lavoro. Inoltre i servizi erogati vengono remunerati agli operatori prevalentemente a risultato occupazionale raggiunto, secondo unità di costo standard cui corrispondono livelli di prestazione uniformi e validi per tutto il sistema.

Dall'avvio della politica nel 2013 abbiamo investito 249 milioni, conseguendo risultati molto positivi in termini di occupazione: 154mila persone sono state prese in carico con la Dul per un percorso di inserimento o reinserimento lavorativo e di queste 129mila sono state avviate al lavoro. Il successo dell'iniziativa ci conferma la bontà del nostro modello di politica attiva, che fa della Lombardia una *best practice* apprezzata e riconosciuta sia a livello nazionale che europeo. Sotto questo profilo è rimasto inattuato il principio della Legge 30/2003 del federalismo regionale: il riconoscimento della competenza concorrente in materia di politiche attive del lavoro alle Regioni consentirebbe di progettare strumenti di policy calibrati sulle specificità dei mercati del lavoro locali migliorando in questo modo l'efficacia degli interventi.

Ritengo che all'interno di una cornice di riferimento generale debbano poter essere adottate misure differenti riconoscendo e valorizzando le peculiarità delle dimensioni regionali. Per questo nella negoziazione con il Governo per richiedere maggiori spazi di autonomia, avvieremo anche l'istanza di mantenere il nostro modello di servizi per il lavoro basato sulla parità degli operatori, come

nello spirito originario della Legge Biagi.

**In relazione ad un altro tema estremamente dibattuto in questo periodo, che è quello della digitalizzazione e della tendenza alla disintermediazione che si sta affermando a più livelli, che scenario prevede?**

Certamente lo sviluppo delle tecnologie digitali ha aperto opportunità persino inimmaginabili fino a cinquant'anni fa, rivoluzionando le modalità di comunicazione e le relazioni nella società. Tuttavia, non sarebbe corretto sostenere che la propensione alla disintermediazione comporti il declino dei servizi per l'impiego. Anzi, come ho affermato precedentemente, la vera sfida per il lavoro oggi consiste proprio nello sviluppo di un modello avanzato di politiche attive che preveda servizi targettizzati sulle esigenze del singolo, erogabili da parte di una rete integrata di operatori pubblici e privati autorizzati o accreditati.

Da questo punto di vista non bisogna dimenticare che gli istituti dell'autorizzazione e dell'accreditamento nascono proprio per tutelare il lavoratore, evitando abusi nell'intermediazione tra domanda e offerta e garantendo un livello minimo di qualità dei servizi nel sistema. È evidente che il nuovo modo di concepire il lavoro, le modalità con cui vengono scambiate prestazioni lavorative, ad esempio per il tramite delle piattaforme, pongano delle nuove sfide al nostro sistema di welfare che dovrebbe far evolvere quei principi della "sicurezza flessibile" verso forme di tutela delle persone, andando oltre i paradigmi contrattuali del Novecento.

Inoltre, mi preme richiamare un altro elemento importante riguardo al fatto che una misura di politica attiva, che sia concepita in modo

organico, non si riduce al solo servizio di "matching" ma comprende un set di azioni sinergiche che compongono un percorso integrale di empowerment della persona. In Lombardia con la Dote Unica Lavoro chi cerca un lavoro e si rivolge agli operatori accreditati al sistema regionale riceve una gamma di servizi propedeutici volti a far acquisire una più affinata consapevolezza di sé e delle proprie attitudini e aspirazioni individuali e al conseguente miglioramento delle chance occupazionali (quali il bilancio di competenze, l'accompagnamento continuo, il coaching, l'analisi delle propensioni all'autoimprenditorialità e la creazione di una rete di sostegno per i soggetti più fragili), oltre che certamente al risultato occupazionale.

**In relazione al tema delle politiche attive, su cui ha potuto innovare molto attraverso lo strumento di Dote Unica Lavoro attuato in Regione Lombardia, quale presente vede ma, soprattutto, quale futuro?**

La Dote Unica Lavoro ha rappresentato un modello di riferimento anche per le politiche nazionali che hanno mutuato dalla Dote lombarda molti aspetti relativamente all'Assegno di ricollocazione che rappresenta l'unica misura di politica attiva attualmente realizzata in via sperimentale – quali la personalizzazione dei servizi, il *profiling*, il finanziamento a costi standard, l'orientamento al risultato occupazionale.

Tuttavia, la Regia nazionale, la difficile situazione di incertezza in cui sono stati a lungo costretti i Centri per l'impiego a seguito dei provvedimenti Del Rio, non hanno consentito un rapido decollo del sistema nazionale che avrebbe dovuto garantire servizi di politiche attive del lavoro su tutto il territorio. Manca ancora la definizione

dei Livelli Essenziali delle Prestazioni che dovrebbero rappresentare il riferimento minimo per gli operatori dei servizi per l'impiego nell'erogazione delle politiche attive del lavoro, così come manca il completamento di quel sistema informativo nazionale integrato con i nodi centrali che avrebbe dovuto consentire lo scambio di informazioni tra tutti gli operatori della rete dei servizi per il lavoro.

### **A Suo avviso, la formazione dei lavoratori come dovrebbe evolvere nell'attuale mercato del lavoro?**

Secondo le analisi dell'Ocse l'Italia è il Paese con il più alto squilibrio di competenze tra gli Stati maggiormente sviluppati. Il sotto-inquadramento comporta elevati costi sociali nella misura in cui chi ha qualifiche che non corrispondono a quelle richieste è più propenso a restare disoccupato e la mancata partecipazione al mercato del lavoro determina una doppia perdita, che è umana ed economica: è perduto il capitale umano inagito e sono perse le risorse pubbliche spese per la sua formazione. In sostanza, nonostante il forte investimento dello Stato sull'istruzione, le imprese hanno difficoltà a trovare i profili professionali di cui necessitano. E ciò si riflette

nella perdita di competitività del sistema e nel rallentamento della crescita.

Il concetto di occupabilità porta con sé quello della formazione e del rafforzamento delle competenze: è la tutela "reale" per la persona affinché possa essere sempre in grado di trovare una occupazione. L'occupabilità non è un concetto da realizzare astrattamente ma attraverso il rafforzamento di un sempre più stretto rapporto tra formazione e lavoro, tra sistema educativo e tessuto produttivo.

Per superare questo mismatch ritengo che sia necessario aumentare gli investimenti nella formazione continua per la qualificazione e l'aggiornamento professionale dei lavoratori adulti lungo tutto l'arco della vita attiva. Inoltre occorre rivedere il modello educativo tradizionale che trattiene i giovani a scuola troppo a lungo, mentre sarebbe auspicabile una riduzione della durata dei percorsi scolastici e la diffusione del contratto di apprendistato formativo che consente ai giovani di conseguire un titolo di studio di secondo ciclo o universitario attraverso un vero e proprio contratto di assunzione. In questo modo i ragazzi imparano lavorando e si abbassa la durata della disoccupazione, poiché

quando i giovani concludono gli studi hanno già un impiego.

### **Un'ultima provocazione: cambierebbe qualcosa della sua legge?**

Alla luce della situazione attuale sono convinto della bontà dell'impianto della Legge, che è riuscita a regolamentare in modo organico tipologie contrattuali flessibili, realizzando in questo modo il primo tentativo concreto di armonizzare l'esigenza di flessibilità organizzativa del sistema produttivo garantendo allo stesso tempo condizioni tutelanti per i lavoratori. Tuttavia, ora come allora resto convinto che il compito delle istituzioni sia quello di creare le migliori condizioni per l'aumento della produttività e della competitività delle nostre imprese. L'occupazione non può prescindere dallo sviluppo del sistema produttivo e dalle opportunità che possono essere colte per creare posti di lavoro di qualità. Solo gli investimenti nell'innovazione, nella ricerca e nella crescita assieme ad un quadro regolatorio certo e al passo con i tempi potranno consentire al nostro Paese di agganciare la ripresa che, invece, si caratterizza ancora per non aver prodotto effetti significativi sull'occupazione. ▲

## **INTERVISTA A CESARE DAMIANO**

**In Italia con la Legge Treu ci siamo ritrovati ad avere una regolamentazione della somministrazione molto più moderna rispetto ad altre realtà Europee. Ritiene sia stata una scelta lungimirante?**

Sì è stata una scelta saggia. Vorrei ricordare che quella Legge (196/1997) fu un positivo esempio

di riformismo dei governi dell'Ulivo e nacque a valle di un'approfondita fase di concertazione con le organizzazioni sindacali e datoriali.

**Cosa pensa delle norme che dalla legge Treu al Jobs Act hanno regolato la materia? Come vede il mercato del lavoro italiano odierno rispetto alla flessibilità?**

L'equilibrio realizzato con la Legge Treu non fu mantenuto successivamente. Con il nuovo governo Berlusconi (2001-2006) cominciò la stagione degli accordi separati che puntavano ad isolare pregiudizialmente la Cgil e successivamente con l'articolo 8 della Legge 148/2011 si autorizzava a stipulare accordi aziendali in deroga a leggi e contratti nazionali.



Cesare Damiano è nato a Cuneo il 15 giugno del 1948. Conseguito il diploma di Tecnico commerciale, ha lavorato per un'azienda torinese. Sindacalista, è stato Segretario generale della Cgil di Torino e negli anni '90 responsabile delle politiche contrattuali della Fiom nazionale. Successivamente è stato segretario generale della Cgil del Veneto e Presidente del Cda del fondo pensione Cometa. È stato Deputato nella XV, XVI, XVII Legislatura e Ministro del Lavoro e della previdenza sociale del Governo Prodi II dal 2006 al 2008. Dal 7 maggio 2013 è Presidente della Commissione Lavoro della Camera.

L'ultima stagione positiva di concertazione con le forze sociali si ebbe con il secondo governo Prodi (2006-2008), che portò alla firma del Protocollo del welfare (luglio 2007), con 40 miliardi in dieci anni di risorse per lavoratori e pensionati, poi tradotto nella Legge 247/2007, collegata alla Finanziaria del 2008.

Il Jobs Act ha inteso accrescere il grado di flessibilità del lavoro, con l'obiettivo di togliere alibi alle imprese circa la rigidità delle assunzioni a tempo indeterminato e favorire la crescita dell'occupazione di qualità. In realtà si è visto che le assunzioni sono cresciute in relazione ai robusti sgravi contributivi; quando gli stessi sono diminuiti o eliminati, le assunzioni sono calate vistosamente. Non ho condiviso l'eliminazione della reintegra in caso di licenziamenti illegittimi e la modifica della normativa sui licenziamenti collettivi.

**Su quali aspetti il settore delle agenzie per il lavoro deve ancora migliorare? Quali sono, secondo Lei, gli aspetti su cui si dovrebbe investire maggiormente?**

Siamo in una fase di ripresa produttiva (più 1,5% a fine anno), ma la crescita dell'occupazione è ancora inadeguata. Inviterei le Agenzie del lavoro ad implementare le politiche di ricollocamento dei

lavoratori disoccupati e di inserimento dei giovani.

**Che riflessione è possibile fare, invece, sul fondo Formatemp che, ad oggi, rappresenta una risorsa imprescindibile per il nostro settore?**

In una fase di profonda trasformazione dell'economia, grazie alla diffusione della digitalizzazione e della robotica, la risorsa formazione diventa strategica per non rimanere emarginati dai processi di cambiamento. Quindi il ruolo di Formatemp si accresce decisamente.

**Come dovrebbe evolvere la formazione dei lavoratori somministrati nell'attuale mercato del lavoro?**

La formazione deve preparare gli aspiranti lavoratori sia nei segmenti tradizionali dell'economia sia nelle attività innovative legate alla digitalizzazione e alla robotica.

**Qual è, secondo lei, il ruolo dell'immigrazione nel mercato del lavoro odierno? In relazione al mondo della somministrazione, che tipo di aiuto potrebbero dare le agenzie per il lavoro?**

Partiamo dal principio che è in atto un processo migratorio verso l'Italia e l'Europa che si può e si deve governare, ma non si può ar-

restare. Non si possono accogliere tutti coloro che arrivano in Italia. Coloro che hanno diritto ad essere accolti, devono essere integrati e il lavoro è uno degli strumenti più efficaci di inserimento. D'altro canto, i migranti coprono segmenti del mercato del lavoro spesso abbandonati dagli italiani. Le agenzie del lavoro possono dare un grande contributo sia per l'inserimento lavorativo dei migranti sia per i necessari processi formativi.

**In relazione ad un altro tema estremamente dibattuto in questo periodo, che è quello della digitalizzazione e della tendenza alla disintermediazione che si sta affermando a più livelli, che scenario prevede?**

Non si può rifiutare a priori il cambiamento né accettarlo acriticamente, ma occorre governarlo da riformisti. Il ruolo dei corpi intermedi per me è importante perché essi aiutano i più deboli ad organizzarsi per confrontarsi con le Istituzioni e le controparti più forti. Non credo alla teoria dell'uomo solo al comando né all'affidare solo alle piattaforme digitali le prospettive della partecipazione democratica. Quindi non chiudersi alle innovazioni né rinunciare all'azione sociale e politica collettiva.

**In relazione al tema delle politiche attive e, in particolare**

**dell'assegno di ricollocazione, quale presente vede ma, soprattutto, quale futuro?**

Le politiche attive sono tuttora il punto debole della strategia per

l'occupazione. L'assegno di ricollocazione è uno strumento valido, che va accompagnato con più efficaci piani di aggiornamento dei giovani disoccupati e dei lavoratori. Non dimentichiamo natural-

mente che una crescita significativa dell'occupazione si potrà avere solo con un robusto incremento degli investimenti pubblici e privati. ▲

## INTERVISTA A MAURIZIO SACCONI



Maurizio Sacconi è nato a Conegliano Veneto (Treviso) il 13 luglio del 1950. Laureato in Giurisprudenza. È stato funzionario dell'Ilo. È stato docente di Economia del lavoro dell'Università Luiss di Roma e Deputato nella VIII, IX, X, XI Legislatura, poi Senatore nella XV, XVI, XVII Legislatura. È stato Sottosegretario al Ministero del Tesoro dal 1987 al 1994 e Sottosegretario al Ministero Lavoro e alle politiche sociali dal 2001 al 2006. Infine, nel Governo Berlusconi IV dal 2008 al 2011 è stato Ministro del lavoro e delle politiche sociali (fino al 12 dicembre 2009 Lavoro, salute e politiche sociali). Dal 7 maggio 2013 è Presidente della Commissione Lavoro, previdenza sociale del Senato.

**L'Italia con la legge Treu si è ritrovata con una regolamentazione della somministrazione molto più moderna rispetto ad altre realtà europee. Ritiene sia stata una scelta lungimirante? Come la Legge Biagi ha completato quel disegno?**

Ha rappresentato il primo pertugio di flessibilità in un mercato del lavoro particolarmente rigido. Una sorta di rendita di posizione che ne ha favorito il primo sviluppo. A Marco Biagi si deve prima la semplificazione dei contratti a termine e poi una più diffusa flessibilità in entrata. La stessa somministrazione è stata collocata in un quadro di polifunzionalità delle agenzie per il lavoro prima condannate ad avere un oggetto esclusivo.

**Cosa pensa delle norme che dalla legge Treu al Jobs Act hanno regolato la materia? Come vede oggi il mercato del lavoro italiano in relazione alle esigenze di flessibilità?**

Le norme hanno via via reso più libera la scelta della somministrazione in relazione alle necessità aziendali. Ed hanno introdotto lo staff leasing, ovvero la somministrazione di lavoratori assunti a tempo indeterminato dalle agenzie con il conseguente interesse a renderli sempre occupabili attraverso la formazione continua.

**Per avere una visione anche critica, a Suo avviso, su quali aspetti il settore delle agenzie per il lavoro deve ancora migliorare? Quali sono, secondo Lei, gli aspetti su cui si dovrebbe investire maggiormente?**

Le agenzie del lavoro sono oggi polifunzionali ed operano confrontandosi con centri pubblici per l'impiego poco diffusi e spesso inefficienti. Esse hanno interesse ad una politica pubblica rivolta a sostenere la domanda di lavoro attraverso l'assegno di ricollocazione in modo da generare una sana concorrenza tra operatori in

funzione del l'inclusione di ciascuna persona nel mercato del lavoro. Ciò può indurle ad investire di più sul collocamento "mirato", ovvero dedicato a formare le persone per la loro occupabilità.

**Che riflessione è possibile fare, invece, sul fondo Formatemp? E sui fondi interprofessionali in genere?**

Il fondo Formatemp ha una caratteristica particolare che lo mette al riparo da ogni tentazione di autoreferenzialità. Gli altri fondi devono analogamente essere puri "avvocati" della domanda e non cedere alla tentazione di soddisfare esigenze di enti formatori collegati alle parti sociali. L'offerta che scelgono deve essere rivolta solo a soddisfare le esigenze delle imprese e dei lavoratori.

**A Suo avviso, la formazione dei lavoratori somministrati come dovrebbe evolvere nell'attuale mercato del lavoro?**



La formazione dei somministrati deve consentire il loro tempestivo passaggio da lavoro a lavoro corrispondendo alle esigenze delle imprese. Si tratta di aggiornare continuamente metodi e contenuti pedagogici in funzione di competenze trasversali. Il che significa un metodo duale e l'acquisizione di soft skills oltre che conoscenze tecnologiche coerenti con l'evoluzione dei lavori.

**Qual è, a Suo avviso, il ruolo dell'immigrazione nel mercato del lavoro odierno? In relazione al mondo della somministrazione, che tipo di aiuto potrebbero dare le agenzie per il lavoro?**

Gli immigrati hanno bisogno di particolare attenzione sotto il profilo della acquisizione di competenze connesse alla propria salute e sicurezza nonché di lingua, usi e costumi del Paese di accoglienza in modo da favorirne la piena integrazione.

**In relazione ad un altro tema estremamente dibattuto in questo periodo, che è quello della digitalizzazione e della tendenza alla disintermediazione che si**

**sta affermando a più livelli, che scenario prevede?**

Il tradizionale diritto del lavoro risulta largamente superato dai nuovi processi di disintermediazione per cui occorre definire una base di tutele inderogabili sostenute dalla legge cui aggiungere uno sviluppo della contrattazione personale e collettiva, particolarmente dedicata ai diritti promozionali come quello all'apprendimento perpetuo.

**In relazione al tema delle politiche attive e, in particolare dell'assegno di ricollocazione, quale presente vede ma, soprattutto, quale futuro?**

L'assegno di ricollocazione, per esprimere la sua efficacia, deve essere sistemico e non limitato a pochi beneficiari. Esso si deve peraltro integrare con una vera rete nazionale dei servizi per il lavoro e con motori locali, quali i fondi interprofessionali, atti a sollecitare scuole, università, imprese a dialogare tra loro costruendo ambienti idonei alla occupabilità di ciascuna persona, di tutte le persone. A partire dalle funzioni di orientamento.

**Vede qualche possibile nesso tra la "tradizionale" somministrazione e il moderno lavoro su piattaforma? Le piattaforme non rispettano le norme sulla intermediazione di lavoro o sono le regole che dovrebbero essere riscritte sul punto?**

Le piattaforme dovrebbero favorire l'incontro flessibile tra lavoratori indipendenti, perché liberi di accettare la chiamata, e loro clienti. Ciò non deve significare assenza di tutele perché, secondo gli usi, i lavoratori hanno comunque diritto ad un equo compenso e ad essi si devono applicare fondamentali regole di salute e sicurezza. Ma possono essere soprattutto gli accordi economici collettivi lo strumento con cui una comunità di lavoratori indipendenti, riuniti in associazioni o cooperative, definiscono con le piattaforme l'evoluzione dei compensi per prestazione (e non per orario), forme assicurative, convenzioni per prestazioni sociali complementari e altro ancora. ▲

## INTERVISTA AD ELSA FORNERO

**In Italia con la legge Treu ci siamo ritrovati ad avere una regolamentazione della somministrazione molto più moderna rispetto ad altre realtà Europee. Ritieni sia stata una scelta lungimirante?**

Assolutamente sì, credo che tutto il pacchetto Treu fosse abbastanza lungimirante e che quindi desse una veste di modernità al nostro mercato del lavoro. L'ambito in cui il nostro Paese è ancora in ritardo

è l'applicazione corretta delle norme: è proprio dai tempi di Treu che in Italia si cerca di introdurre regole di maggiore flessibilità, senza sacrificare necessariamente la protezione, ma poi si vede un uso in molti casi assolutamente improprio, scorretto e qualche volta decisamente illegale delle stesse norme, quindi è come se ci fosse una asimmetria tra le norme che sono in grado di recepire tutti gli elementi positivi della modernità del mercato del lavoro e almeno

una parte del nostro mondo economico che non è in grado o non ce la fa o non vuole adattarsi a questo cambiamento.

**Cosa pensa delle norme che dalla legge Treu al Jobs Act hanno regolato la materia? Come vede oggi il mercato del lavoro italiano in relazione alle esigenze di flessibilità?**

Direi che le varie leggi che si sono venute dopo il pacchetto Treu



Elsa Fornero è nata a San Carlo Canavese (Torino) il 7 maggio del 1948. Si è laureata in Economia e commercio ed è stata membro di una commissione di esperti valutatori del sistema pensionistico della World Bank, nonché membro del Nucleo di valutazione della spesa previdenziale del Ministero del Welfare. È stata Vice Presidente della Fondazione Compagnia di San Paolo e Vice-presidente del Consiglio di Sorveglianza di Intesa Sanpaolo. Nel Governo Monti (dal 2011 al 2013) è stata Ministro del Lavoro e delle politiche sociali con delega alle Pari opportunità. Attualmente è docente di Economia politica dell'Università di Torino e Vicepresidente di Share Eric.

hanno seguito un percorso abbastanza coerente, faticoso certo, di difficile applicazione, ma tutto sommato positivo. Il problema è stato quel contrasto di cui dicevo prima, perché ogni volta l'introduzione di regole di flessibilità faceva poi emergere una area di precarietà e quindi, sebbene da un lato si riconoscesse l'importanza della flessibilità in entrata ai fini dell'inclusione nel mercato del lavoro - questo è un aspetto socialmente delicato lo comprendo.

Si voleva sotto un certo profilo favorire la flessibilità in uscita, in quanto strumento che aiuta l'inserimento nel mercato del lavoro anche di chi un'occupazione non ce l'aveva e l'aveva persa, si è sempre detto che un mercato del lavoro più flessibile, meno rigido, è un mercato del lavoro che non blocca le uscite ma favorisce le entrate, rompendo così quei compartimenti che tendono a far sì che chi è dentro è dentro e chi è fuori è condannato a restar fuori.

Quindi tutto il percorso fino al Jobs act di fatto è stato direi in un'unica direzione, naturalmente non tutti sono d'accordo sul fatto che questa flessibilità sia né necessaria e neppure opportuna - penso ad una parte del mondo sindacale - ma ciò può anche dipendere dal fatto, come dicevo prima, che alcune imprese, o particolari segmenti del nostro mondo produttivo non sono in grado di recepire la

flessibilità, se non come elemento di riduzione dei costi e non come elemento di incremento della produttività.

**Su quali aspetti il settore delle agenzie private per il lavoro deve ancora migliorare? Quali sono, secondo Lei, gli aspetti su cui si dovrebbe investire maggiormente?**

Tutti possiamo sempre migliorare, sicuramente anche le agenzie private per il lavoro. Senz'altro devono farlo le agenzie pubbliche. Io ricevo molte lettere di persone che non hanno un lavoro, che l'avevano e magari l'hanno perso, e che mi chiedono cosa fare e io a tutti dico che la prima cosa da fare è andare presso l'ufficio del lavoro pubblico e informarsi sulle opportunità che ci sono. La risposta è sempre la stessa: mi dicono che ci sono già andati, ma là hanno allargato le braccia. Questo atteggiamento non deve più continuare. Sinceramente, non so quale sia la risposta più tipica che danno le agenzie private per il lavoro. Oggi ci sono anche molti strumenti che possono aiutare le agenzie per fare un *targeting* più fine degli interventi calibrandoli proprio sulla persona, sulle sue caratteristiche, non come un soggetto indistinto che ha bisogno di aiuto, ma proprio quella particolare persona, con quel curriculum, con quel per-

corso lavorativo o di precarietà alle spalle.

Immagino che le agenzie private siano più rapide in questo, anche perché o si sta sul mercato o si esce, quindi sono abituate più di quelle pubbliche a ragionare in termini di efficienza.

In ogni caso, quello del mercato del lavoro è un tipico ambito in cui il privato da solo non basta, dunque non si può immaginare che tutto il funzionamento del mercato sia affidato ai privati e il pubblico faccia solo il regolatore. Deve anche esserci un'agenzia pubblica che affianca nelle iniziative specifiche quella privata e le due devono avere una giusta collaborazione e una sana competizione in modo che questo spinga entrambe a migliorare.

Per quando riguarda le agenzie private, in particolare devo dire che anche lì, ogni tanto sento di persone che sono state molto deluse, non per l'inerzia degli operatori (l'atteggiamento dell'impiegato che allarga le braccia), ma perché hanno percepito che il servizio si sia orientato più agli interessi dell'agenzia che non agli interessi della persona. Anche per questo il monitoraggio sull'attività delle agenzie private e di quelle pubbliche è fondamentale per vedere se i servizi sono offerti effettivamente secondo criteri che rispondono ad equità sociale e non solo.

## **Qual è, a Suo avviso, il ruolo dell'immigrazione nel mercato del lavoro odierno? In relazione al mondo della somministrazione, che tipo di aiuto potrebbero dare le agenzie per il lavoro?**

Io penso che sia sotto gli occhi di tutti l'importante ruolo che i lavoratori immigrati hanno svolto nel nostro Paese in settori nei quali comunque era difficile trovare un'offerta di servizi in grado di far fronte alla domanda, parlo soprattutto nell'ambito dei servizi alla persona. Si tratta di un segmento del mercato del lavoro assai poco regolare, mantenuto così anche perché alla politica ha fatto comodo non regolamentarlo in modo più preciso. Mi riferisco al lavoro delle badanti, del servizio domestico...

Che sia stato utile – e vorrei dire essenziale – perché molte famiglie italiane non avrebbero effettivamente saputo come gestire situazioni difficili senza l'aiuto di queste persone immigrate, va riconosciuto. In generale, in questo ambito le persone che coprono questo tipo di domanda di servizi sono più che qualificate rispetto al lavoro che fanno. È un aspetto che ci deve far riflettere, perché si tratta di persone, generalmente provenienti dall'Est europeo, che spesso hanno qualifiche elevate e che cionondimeno hanno accettato il lavoro di badanti di buon grado, sono state capaci anche di amministrare questo loro lavoro, il loro tempo, magari aiutando le proprie famiglie nei Paesi d'origine, poi magari facendole venire anche nei nostri Paesi, quindi questo ruolo è stato importantissimo.

Nel segmento intermedio – pensiamo, ad esempio, alle piccole imprese manifatturiere – l'importanza di manodopera proveniente da Paesi dell'Est ed extraeuropei è stata molto importante; lì c'è

stata anche un'integrazione, ma di nuovo si tratta di una immigrazione che ha consentito di coprire un gap tra domanda e offerta nel mercato. L'eccesso di aspettative che probabilmente ha caratterizzato gli anni pre-crisi, ha indotto molti giovani a snobbare i lavori di qualifica operaia, la crisi ovviamente ha ridimensionato tutto e ha indotto molti ragazzi anche a superare questo pregiudizio. Poi, c'è il segmento alto, è qui che la somministrazione gioca probabilmente il ruolo principale, ovvero il segmento dei lavoratori qualificati che vengono da Paesi stranieri, extraeuropei o anche europei, dove le agenzie di somministrazione essendo in grado di fare un serio monitoraggio delle posizioni, sono in grado di lavorare meglio. Io credo comunque che le agenzie non debbano fare solo il c.d. *cherry picking*, bensì posizionarsi anche sugli altri segmenti "inferiori".

### **In relazione ad un altro tema estremamente dibattuto in questo periodo, che è quello della digitalizzazione e della tendenza alla disintermediazione che si sta affermando a più livelli, che scenario prevede?**

Io credo che nel medio termine noi vediamo principalmente gli effetti di riduzione del lavoro e l'aumento di posti di lavoro meno retribuiti rispetto a quelli che si sono persi. Lo si vede benissimo in America, dove oggi molta produzione avviene praticamente senza manodopera. Là ci sono delle fabbriche dove non trovi nessuno, perché tutto è controllato da personale che sta in una sorta di laboratorio indossando il camice bianco, anche se per esempio si tratta di una lavorazione che un tempo era molto manuale, oggi è interamente affidata a processi produttivi automatizzati.

Che cosa ha voluto dire tutto ciò per l'America? Perdita di posti di lavoro nell'industria manifatturiera, ma poi anche aumento della produttività, quindi dei redditi per alcuni, che ha significato una crescita notevole della domanda di servizi, per es. alla persona, e dunque creazione di nuovi posti. Si tratta però di lavori più poveri rispetto a quelli che si sono persi. Anche noi oggi abbiamo una quantità di negozi che fanno manicure, pedicure, parrucchiere, massaggi oppure servizi di ristoro, tutto ciò fa occupazione, ma è un'occupazione più povera. Questo però è nel medio periodo.

Nel periodo più lungo, io credo che se investiamo sulla formazione – perché qui la formazione è cruciale – e puntiamo sull'espansione di certi servizi più sofisticati (non quelli dei quali parlavo prima), allora avremo un'espansione del mercato del lavoro. Naturalmente, non è facile, non ci sono ricette sicure e non è chiaro quanto è lungo sia il percorso di temporanea riduzione dei posti di lavoro che in genere la digitalizzazione comunque procurerà.

Bisogna tenere sotto osservazione un aspetto che in America sembra essere scappato di mano, che è la distribuzione dei redditi e delle ricchezze che nonostante la crisi è andata sempre più divaricandosi, per cui sì la gente magari ha occasioni di lavoro ma sono veramente povere, mentre quelli che stanno al top, ma parlo di una percentuale inferiore all'1% della popolazione, si arricchisce sempre di più.

Tale situazione anche un portato delle nostre trasformazioni tecnologiche e del fatto che molta di questa industria delle nuove tecnologie digitali non paga le tasse, questo va anche ricordato, perché è così, allora questa concentrazione di ricchezza è certamente un aspetto negativo ed è certamente

un altro riflesso di un mercato del lavoro che soffre proprio perché siamo nella transizione dovuta agli effetti della digitalizzazione.

**In relazione al tema delle politiche attive e, in particolare dell'assegno di ricollocazione, quale presente vede ma, soprattutto, quale futuro?**

Io credo che questo sia un tema essenziale. Quando manca la professionalità nei servizi per il lavoro, la tendenza è quella di accontentare le persone con un trasferimento monetario, senza poi aiutarle davvero a reinserirsi nel mondo del lavoro. Questo è un sintomo di cattivo funzionamento.

Io penso che invece le politiche attive siano essenziali, ma devono sul serio attivare, sia chi offre i servizi sia chi ne beneficia. Bisogna

quindi prendere molto sul serio tutto il tema della formazione, l'analisi attenta del mercato, un'analisi non statica che non rifletta soltanto l'oggi ma tenga anche conto delle proiezioni future a medio e lungo termine in modo che ci sia una maggiore *fine tuning* delle politiche. E così non siano semplicemente politiche che enunciano principi, ma poi se ne vede poco l'applicazione a livello pratico.

L'assegno di ricollocazione è una bella innovazione, vorremmo vederla funzionare meglio che non per esempio la Garanzia giovani, ma perché funzioni c'è bisogno di professionalità, io direi che l'ostacolo oggi principale alle politiche attive ben fatte ed efficaci è proprio la mancanza di professionalità. Forse, purtroppo, più nel pubblico che nel privato, ma in generale possiamo dire che in tutti i

due segmenti si può migliorare la professionalità. Io ricordo sempre che noi pensiamo al mercato finanziario, come un mercato dove si esplicano professionalità molto difficili da acquisire e pertanto molto ben pagate, io ritengo che il mercato del lavoro sia anche più complesso dei mercati finanziari, mentre invece noi trascuriamo la creazione di professionalità relative a una conoscenza minuziosa di questo mercato e quindi poi non siamo in grado di migliorarne il funzionamento, perciò se devo dire la cosa più importante non è adesso vedere esattamente la distribuzione delle competenze tra lo Stato e le Regioni... ma è invece occorre dire che a tutti i livelli occorre alzare il livello della professionalità. ▲

## INTERVISTA A ENRICO GIOVANNINI



Enrico Giovannini è nato a Roma il 6 giugno 1957. Laureato in Economia e commercio, è stato ricercatore all'Istat, nonché dirigente di ricerca dell'Istituto Nazionale per lo Studio della Congiuntura. È stato Chief Statistician e Director of the Statistics Directorate dell'Ocse e Presidente dell'Istat dal 2009 al 2013. Ministro del Lavoro e delle politiche sociali del Governo Letta dal 28 aprile 2013 al 22 febbraio 2014, attualmente è docente di Statistica economica dell'Università di Roma "Tor Vergata" e Portavoce dell'Alleanza italiana per lo sviluppo sostenibile. È anche docente di Public management dell'Università Luiss.

**In Italia, dopo la legge Treu ci siamo ritrovati una regolamentazione della somministrazione molto più moderna rispetto alle altre realtà europee. Ritiene sia stata una scelta lungimirante?**

Credo che il mercato del lavoro, per funzionare bene, abbia bisogno di uno spettro ampio di strumenti. Normalmente, si considera solo la flessibilità, ma in realtà gli strumenti hanno delle implica-

zioni notevoli anche da un punto di vista della contribuzione, della formazione sul posto del lavoro... non solo del rapporto fra datore di lavoro e lavoratore.

In tal senso, il contratto di somministrazione è andato a colmare una lacuna della legislazione precedente ed indubbiamente è stata una soluzione valida per molti che altrimenti avrebbero trovato molte difficoltà sul mercato del lavoro.

La questione su cui vorrei porre l'attenzione però è un'altra. Come si è visto, ad esempio, con l'eliminazione nell'ultimo anno dei voucher, il mercato del lavoro è un insieme di vasi comunicanti: se tocca una parte di questo complesso sistema, il mercato del lavoro trabocca sulle altre. Eliminati i voucher, una parte dell'offerta di lavoro non è andata verso il tempo determinato - come alcuni

speravano - ma verso contratti più flessibili dal punto di vista dell'impresa.

Il contratto di somministrazione garantisce senza dubbio una tutela maggiore al lavoratore rispetto ai voucher, ma al di là di questo non si può dare un giudizio specifico su un particolare intervento, se non lo si inquadra nel complesso degli strumenti e dei contratti disponibili nel mercato del lavoro.

### **Che cosa pensa dell'evoluzione della normativa dopo la legge Treu?**

Vale lo stesso principio che ho poc'anzi affermato. Dopo la legge Treu, con la legge Biagi e poi la legge Fornero, la possibilità di usare contratti molto flessibili si è ridotta drasticamente. Ciò ha comportato un travaso dell'offerta di lavoro verso altre tipologie di contratti.

Inoltre, non è facile capire quanto l'intenzione del Legislatore, viste le frequenti modifiche della normativa, sia stata convinta oppure un ripiego, perché non si potevano usare più altri strumenti.

### **Secondo lei, in cosa dovrebbero migliorare le agenzie per il lavoro? Dove bisognerebbe investire?**

Qui il discorso è legato alla debolezza dei sistemi pubblici nel supporto alla ricerca del lavoro e quindi alla debolezza dei centri per l'impiego, soprattutto in alcune aree del paese. Sappiamo che ci sono alcune aree più avanti al Nord ed aree nettamente più indietro nel Mezzogiorno e in generale aree difficili da un punto di vista economico.

Il trasferimento delle competenze in materia di politiche attive dalle Province alle Regioni e poi la discussione sulla revisione costituzionale e, quindi, la possibilità di trasferirle al centro hanno causato un gravissimo ritardo nell'utilizzo

dei fondi che avevo stanziato da Ministro per il contratto di ricollocazione. Questo ritardo terribile ha reso quello delle agenzie un ruolo spesso di supplenza e non di integrazione, come dovrebbe essere.

Sappiamo che le agenzie hanno personale mediamente più qualificato rispetto al settore pubblico e che ci sono aree del Paese dove il settore pubblico e le agenzie lavorano in modo sinergico, altre zone in cui c'è competizione e altre ancora in cui agenzie sono realtà a sé.

Dunque, c'è un problema di carenza complessiva dei sistemi di politiche per il lavoro e c'è molto da fare per una vera integrazione del sistema pubblico e privato. I due sistemi non sono alternativi, ma devono lavorare in sinergia.

In proposito, non bisogna dimenticare il tema importantissimo dello scambio delle informazioni. Quando feci la Garanzia giovani, poi attuata dal Governo Renzi sullo schema delineato nei mesi precedenti, finalmente si riuscì a mettere in rete i vari centri per l'impiego attraverso una banca dati integrata con standard di classificazione delle persone in cerca di lavoro, con uno standard per i curriculum vitae e così via.

Questa azione doveva essere propedeutica ad un allargamento della medesima strategia a tutti i lavoratori. Era una prova generale. Proprio in quell'occasione mettemmo in competizione e cooperazione, con il supporto di Italia-Lavoro, le agenzie con i centri per l'impiego, al fine di favorire lo sviluppo di azioni integrate soprattutto nelle aree più problematiche.

**Dunque, Lei dice che per rendere possibile l'integrazione fra pubblico e privato è necessario creare sistemi che rendano accessibili i dati?**

E secondo formati standardizzati, come avviene in Germania. Purtroppo, il piano di integrazione dei dati raccolti con Garanzia giovani con quelli relativi al resto dei disoccupati non è avvenuto e così in questi ultimi anni si è creata una confusione assai dannosa.

La creazione dell'Anapl è stato un passo avanti importante, ma è arrivato quando ormai di fatto la riforma costituzionale era già stata bocciata. E ora determina un problema di competenze.

Le agenzie sono un pezzo del sistema e la qualità del loro lavoro dipende in gran parte da come funziona il resto. Ciò che si deve fare è l'integrazione.

### **Una sua riflessione sul tema della formazione dei lavoratori in somministrazione.**

Mi piacerebbe fare una riflessione sulla formazione dei lavoratori e dei disoccupati in generale, non solo dei lavoratori in somministrazione. Sappiamo che in Italia l'investimento in formazione è bassissimo. Il nostro Paese non ha sistema serio di lifelong learning.

Uno degli ultimi atti del Governo di cui facevo parte, insieme con il Ministro Carrozza, fu di mettere a disposizione lo studio di una Commissione sulla formazione permanente che io costituì e guidata da Tullio De Mauro che mostrava come eravamo ancora all'anno zero su questo fronte.

Purtroppo, lo siamo ancora. Le imprese italiane rispetto ad altri Paesi investono molto meno in formazione, anche a parità di altre condizioni. E non è solo un problema di piccole-medie imprese che investono meno delle grandi...

Il tema è l'urgenza di anticipare le esigenze future delle imprese. Negli ultimi tempi, prima che l'attività di governo fosse sospesa, io avevo contattato le agenzie per il lavoro che fanno parte di gruppi multina-

zionali, chiedendo loro di formulare una previsione sulle skills del futuro anche sulla base dei riscontri che ricevevano dai mercati esteri tramite le loro filiali. Le imprese italiane sembravano, infatti, incapaci di esprimere tale domanda. La risposta fu positiva, ma credo non sia stato fatto più nulla.

Questo tema della formazione anticipata rispetto ai cambiamenti tecnologici è un tema chiave del futuro. Il rischio che le imprese usino il metodo dell'usa e getta è molto alta.

Come membro della Commissione globale dell'Ilo sul futuro del lavoro posso dire che è ormai chiaro come le competenze nel futuro cambieranno con maggiore rapidità rispetto al passato, perché l'innovazione - non solo quella tecnologica - sta facendo passi da gigante, evolve in modo non lineare in virtù della contaminazione dei saperi. Questo significa la necessità di anticipare il futuro, non di seguire il passato.

Sul tema della formazione, a proposito di Industria 4.0, sono lieto che il bilancio 2018 abbia riconosciuto un credito d'imposta alle imprese che investono sulla formazione del proprio personale. È follia pensare che, quando compro un computer, questa possa essere considerato una spesa di investimento, mentre se formo delle persone, ciò venga considerato un costo corrente.

### **Quale impatto potrebbe avere l'immigrazione nel mercato del lavoro? E quale ruolo potrebbero giocare in questo ambito le agenzie?**

Che l'immigrazione sia una componente cruciale non solo del mercato del lavoro, ma della società italiana di oggi e del futuro è riconosciuto da tutti, o quasi. Un Paese che si è fatto cogliere di sorpresa, benché i demografi ci avessero

avvisato da anni che sarebbe arrivata un'ondata migratoria dal Sud, perché non ha impostato un dialogo con i paesi africani.

Non solo. Per via di una gestione poco lungimirante dei flussi, l'Italia si ritrova una forza lavoro molto disomogenea, non necessariamente coerente con le esigenze che derivano dall'andamento demografico italiano.

Questo richiede un enorme sforzo di riqualificazione del mondo dei lavoratori e parlo non solo dei lavoratori dipendenti, ma anche indipendenti, perché sappiamo che molti dei lavoratori immigrati hanno scelto di fare il lavoro autonomo e tra l'altro ci sono molti dati che mostrano come, spesso, l'abbiamo fatto con risultati lusinghieri.


Quindi, il tema della formazione della forza lavoro immigrata è ancora quello dell'orientamento alle esigenze del futuro, ma qui ritorniamo alla nostra scarsa capacità di anticipare il futuro.

### **Rispetto al fenomeno della digitalizzazione e disintermediazione che si sta affermando a più livelli, quale scenario prevede in riferimento alle politiche per il lavoro?**

È evidente che la disintermediazione, che già investe molti settori (finanziario, agenzie viaggio...), colpisce anche gli intermediari del mercato del lavoro, a meno che non siano in grado di offrire un servizio a più alto valore aggiunto. Per fare questo, però, tale servizio deve essere da un lato segnaletico, non tanto su quello che serve ora, ma fra quello che serve fra uno, due, cinque anni... Il che però richiede una collaborazione con il settore pubblico che dovrebbe fare orientamento, ma che non fa. Altro tema cruciale, infatti, sarebbe l'orientamento al lavoro, oggi ahimè inesistente.

Dall'altro lato, gli intermediari devono essere capaci di riqualificare nel tempo le persone che, vuoi per l'automazione o per cambiamenti di altro tipo, verranno espulsi dal mondo del lavoro. Quello della riqualificazione è un nodo cruciale e su questo le agenzie possono avere un ruolo non di competizione con i computer, ma di integrazione con il settore pubblico, che però deve fare un grosso salto di qualità.

### **In relazione alle politiche attive, in particolare all'assegno di ricollocazione, quale presente vede e soprattutto quale futuro?**

Mi sembra di capire che l'assegno di ricollocazione abbia ancora grosse difficoltà a partire, almeno come strumento normale. È ancora presto per riuscire a valutarlo. Bisognerebbe però tener presente che è fondamentale preparare le informazioni attraverso l'uso di banche dati, per verificare a tempo opportuno attraverso tecniche statistiche corrette cosa succede alle persone che usufruiscono di questo strumento a confronto con quelle che non ne usufruiscono. Le tecniche di valutazione sono ben note e non credo che in questo momento ci sia un piano già disegnato per valutare l'efficacia di questo strumento. 

## L'OPINIONE DEL MINISTRO GIULIANO POLETTI



Nato a Imola (Bologna) il 19 novembre 1951 Giuliano Poletti ha conseguito il diploma di Perito agrario e ha lavorato come tecnico agricolo. È stato Presidente dell'Ente studi ed assistenza viticola ed enologica dell'Emilia Romagna e presidente delle Ente di formazione della Legacoop Emilia Romagna, poi Presidente del Fondo mutualistico per la promozione cooperativa di Legacoop e infine Presidente della Legacoop nazionale e dell'Alleanza delle Cooperative Italiane. Dal 21 febbraio 2014 è Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali con delega alle Politiche giovanili.

*Rielaborazione a cura di Emmanuele Massagli delle dichiarazioni rilasciate dal Ministro Giuliano Poletti il 22 novembre 2016 in occasione del Decennale dell'Associazione Assolavoro*

**Su Repubblica il presidente di Confindustria Boccia qualche tempo fa disse che la precarietà va combattuta. "Se vivi da lavoratore somministrato - così Boccia - non hai futuro, non puoi costruirti una famiglia". Cosa pensa di questa affermazione?**

Per un giudizio "equilibrato", bisognerebbe anzitutto considerare che le agenzie, ormai, non si occupano più di somministrazione. Esse svolgono, in collaborazione con i servizi pubblici per l'impiego, tutte le azioni che compongono il quadro delle politiche attive a sostegno delle persone che vogliono rientrare sul mercato del lavoro. L'idea che un tempo si aveva, quella secondo cui era il pubblico che avrebbe dovuto fare ciò - cosa che per altro non è mai riuscito a fare - oggi è stata definitivamente superata dalla normativa e dalla prassi. Stabilire un'analogia secca tra la somministrazione e la precarietà, significa non avere ben chiaro cosa significano questi due termini. Le agenzie hanno diversi di dipendenti a tempo indeterminato e questi lavoratori hanno tutte le tutele di quelli a tempo indeterminato occupati nelle "normali" aziende, quindi non c'è ragione per considerarli più precari.

Altra cosa sono - naturalmente - i comportamenti scorretti o sleali di qualcuno che utilizza questi strumenti in maniera impropria. Qui, però, stiamo ragionando d'altro, ossia dell'opportunità di avere una strumentazione che aiuti le persone e le imprese a lavorare.

Un altro aspetto importante in merito alla somministrazione è il seguente. Prima, quando sussisteva il requisito della causale, pareva che la legge fosse congegnata per cogliere in fallo chiunque cercasse di utilizzare questi strumenti.

Il pregiudizio era quello che il lavoro a tempo determinato non fosse per definizione una bella cosa, anche se non si poteva vietare. Allora, occorreva rendere la vita dura a quelli che ci provavano; e a quelli che ci provavano, si diceva: se sgarrate, vi capita un guaio!

Invece, la funzione della legge dovrebbe essere quella di stabilire in modo chiaro e preciso vincoli ragionevoli per consentire a ciascuno di scegliere liberamente ciò che è giudicato conveniente, nei limiti - ovviamente - della legge stessa. Che sia la legge a imporre un determinato comportamento al cittadino o all'imprenditore è scorretto. Ciò che conviene, ciò che è opportuno fare, è una deci-

sione che spetta ai cittadini e agli operatori del settore. Usare la legge per produrre fenomeni economici riflette una visione della società oramai insostenibile. Anche perché, alla fine, chi vuole fare il furbo, riesce sempre ad aggirare la legge.

**Cosa devono migliorare, secondo Lei, le agenzie per il lavoro?**

Primo. Bisogna lavorare insieme. Noi abbiamo bisogno di mettere in relazione gli strumenti, perché se ognuno svolge bene il suo compito, possiamo davvero fare il bene del Paese, dei cittadini, delle imprese. Secondo. Bisogna "tirar fuori dal campo le volpi", quelli che non fanno bene il loro mestiere, perché questo è un ambito molto delicato: parliamo di lavoro, parliamo di persone in una condizione critica della loro vita, pertanto non è eticamente tollerabile che qualcuno assuma comportamenti sleali o addirittura illeciti. Da qui, l'impegno da parte del Governo di proporre leggi chiare, fare ispezioni, approntare strumenti per la certificazione. Da parte sua, infine, l'associazione di categoria Assolavoro deve espellere questi soggetti. Se ci muoviamo così, il sistema funziona. ▲