

LOMBARDIA

2010

RAPPORTO DI LEGISLATURA

FOCUS

**LE POLITICHE PER IL LAVORO
IN LOMBARDIA**

ARIFL

2003

2004

2005

2006

2007

2008

2009

2010

FOCUS
**LE POLITICHE PER IL LAVORO
IN LOMBARDIA**

ARIFL

LOMBARDIA 2010

RAPPORTO DI LEGISLATURA



**GUERINI
E ASSOCIATI**

Indice

	Introduzione	1
1.	Finanziare la persona	1
2.	Politiche attive e passive del lavoro	3
3.	Il ruolo della concertazione e del dialogo sociale	5
4.	Un nuovo ruolo di governo per la Regione	6

Introduzione

Le politiche del lavoro in Regione Lombardia hanno segnato fra il 2005 e il 2010 una discontinuità con le politiche del lavoro solitamente adottate in Italia.

In questo articolo cerchiamo di delineare gli elementi che hanno caratterizzato questa discontinuità «culturale», vale a dire discontinuità di comportamenti, di visione, di atteggiamenti attesi da parte di persone e operatori della formazione e del mercato del lavoro.

In particolare verranno illustrati i principali temi di politica del lavoro che hanno subito una rilettura in seguito all'attuazione della l.r. 28 settembre 2006, n. 22, «Il mercato del lavoro in Lombardia» e alla conseguente adozione di politiche del lavoro basate su sistemi a scelta individuale che in Lombardia hanno preso il nome di «dote», e in particolare:

- il ruolo dei destinatari delle risorse con il passaggio dal finanziamento dell'operatore al sistema di relazioni della persona;
- cosa sono le politiche attive e quelle passive e in quale relazione stanno fra di loro;
- il ruolo della concertazione e del dialogo sociale che passa dalla discussione sulle risorse alla regolazione partecipata;
- la diversa concezione del ruolo del governo che passa dalla pianificazione strategica alla sussidiarietà.

1. Finanziare la persona

Gli interventi di politica del lavoro a scelta individuale di tipo «dote» sviluppati in Regione Lombardia hanno riguardato essenzialmente i percorsi di reimpiego e di ritorno al mercato del lavoro e sono nati dalla necessità di riconsiderare le politiche di sostegno al bisogno della persona a partire dalla coscienza dei limiti delle politiche del lavoro e di una azione amministrativa tradizionale e non sussidiaria.

Questi limiti possono essere in breve ricondotti a carenze conoscitive e di effettiva capacità d'intervento del sistema pubblico; il bisogno della persona, quando è riconosciuto, non è affrontato dai servizi gestiti dal settore pubblico, ma è spesso meglio riconosciuto e accolto da soggetti che sono esterni all'ambito pubblico e dei quali il pubblico riconosce la capacità di risposta. Strettamente parlando, si dovrebbe dire che il pubblico riconosce l'esistenza di un bisogno, ma con le sue capacità e limiti strumentali riesce a individuare e definire correttamente solo problemi specifici che possono essere risolti con il concorso di più soggetti pubblici e privati.

Vi è una ulteriore pretesa della amministrazione che risulta anacronistica e, in qualche misura, totalitaria ed è la pretesa di essere il centro delle relazioni del cittadino su questioni determinati la sua vita, come l'educazione e il la-

voro: la persona, al contrario, non può essere aiutata e sostenuta se non nelle relazioni che essa istituisce liberamente, e a patto di valorizzare e supportare quelle specifiche relazioni.

La persona, di fronte a scelte rilevanti della propria vita (quale scuola scegliere, come ricercare un lavoro, come tornare al lavoro o allo studio dopo un evento familiare rilevante come, per esempio, la nascita di un figlio o un lungo periodo di cura), si presenta con caratteristiche che le sono proprie, con una dotazione di capitale umano già predeterminata, ma con un bisogno di conoscenza, di consiglio e di supporto che di solito rivolge al sistema di relazioni (la famiglia, gli amici, il contesto lavorativo, il gruppo sportivo o di volontariato...) nel quale il soggetto già vive immerso.

Questo sistema di relazioni costituisce il «capitale sociale» di una comunità, «una rete densa di reciproche relazioni sociali» (Putnam R.D., 2000, *Bowling Alone. The collapse and revival of American community*, Simon and Schuster, New York).

Il ricorso alle reti di relazioni alle quali la persona si riferisce è un dato di fatto da cui le politiche possono partire, in particolare le politiche per la formazione e il lavoro. L'isolamento della persona e il venire meno di un tessuto ricco di relazioni è la condizione nella quale spesso matura la disoccupazione e in generale il deterioramento del capitale umano della persona. Nell'insieme possibile di relazioni che un soggetto intrattiene nel suo ambito familiare e sociale ve ne sono alcune che rivestono una particolare rilevanza e possono avere conseguenze positive di sviluppo che vanno al di là dello scambio di valori che si pone in essere nella relazione stessa. I contratti e le relazioni di natura educativa e formativa sono generalmente di questo tipo, e possono facilmente diventare punto di riferimento per lo sviluppo di politiche di supporto.

È il rapporto con i soggetti che liberamente rispondono ai bisogni che costituisce quindi l'oggetto dell'azione di valorizzazione del pubblico in chiave sussidiaria.

La possibilità di reale integrazione delle risorse, dei servizi e delle fonti finanziarie in «doti» è percorribile quando si identificano le relazioni che si intendono valorizzare e sostenere. La persona e il suo sistema di relazioni sono il punto di partenza delle azioni di integrazione delle risorse, di personalizzazione delle azioni e di valutazione dell'efficacia.

Se partiamo da questa natura relazionale delle politiche di welfare, non possiamo che riconoscere che le politiche in dote si poggiano sulla ricchezza della società civile da una parte e sulla assunzione di responsabilità del soggetto, su una qualsiasi forma di manifestazione della volontà di risolvere i propri problemi senza che la soluzione venga delegata ad alcuno (non ci deve «pensare lo stato») dall'altra. Nelle azioni in dote vi è quindi una previsione di temporaneità o se si preferisce di percorso alla fine del quale il problema che si identifica è risolto e la persona è tendenzialmente resa autonoma e libera da una condizione di dipendenza dall'intervento pubblico. Vi sono naturalmente percorsi più lunghi di altri e condizioni che non possono o non verranno mai risolte, ma se non si parte da azioni di valorizzazione delle relazioni sociali che rendono autonoma la persona è difficile intravedere prospettive di integrazione fra politiche diverse.

Si corre anzi un duplice rischio:

- da una parte ribattezzare come sussidiaria qualsiasi forma di trasferimento alla persona o qualsiasi forma di assistenza di base. In altre parole si corre il rischio di generare assistenzialismo ovvero dipendenza da sussidi altrimenti ribattezzati come doti;
- dall'altra di contabilizzare le risorse che si trasferiscono alla persona, generando una sorta di contabilità del cittadino, sicuramente utile alla PA e alla razionalizzazione e pianificazione dei suoi interventi, ma che lasciano potenzialmente indifferente il cittadino stesso, e che lo rendono più controllato dall'integrazione che la pubblica amministrazione può fare delle informazioni su di lui e sulla sua vita.

Occorre sottolineare che la valorizzazione della libertà di scelta, che consegue alla assunzione di responsabilità del cittadino sulla soluzione dei suoi problemi, non esime le politiche sussidiarie dal compiere scelte: non si tratta qui di dire al cittadino «prendi queste risorse e fai quel che ti pare» ma di scegliere su quali relazioni sociali si investe o di riconoscere su quali problemi la società agisce in prima persona.

2. Politiche attive e passive del lavoro

Centrare le politiche attive sulla scelta individuale ha naturalmente generato una ridefinizione dei ruoli sia degli operatori del mercato del lavoro e della formazione che delle rappresentanze. Vale la pena, a tale proposito, di citare uno dei documenti che hanno accompagnato l'attuazione della l.r. 22/2006, l'Agenda per la Transizione.

«Se fino a ieri gli obiettivi delle politiche regionali erano legati ai bandi, periodici e costruiti per target, il nuovo modello prevede che ogni linea di dote rimanga sempre aperta. Una sorta di contenitore, alimentato da diverse fonti di finanziamento che vanno a sostenere le varie componenti della dote, costituite da risorse e servizi. In questa prospettiva, i beneficiari possono procedere alla prenotazione delle doti secondo il proprio bisogno, mentre l'offerta dei servizi da parte dei soggetti erogatori si svincola dalle specifiche linee di finanziamento. La dote permette quindi di rendere l'offerta di servizi meno dipendente dallo stanziamento pubblico, nella prospettiva di una maggiore apertura dell'intero sistema al mercato [...]».

Le Province e gli Enti locali partecipano all'attività di governo attraverso la programmazione, individuano i bisogni del territorio, formulano obiettivi e risultati attesi. Condividono inoltre le informazioni, operando controlli per favorire la crescita del sistema.

Le parti sociali – associazioni datoriali, rappresentanze sindacali, ordini e categorie di lavoratori – rappresentano il tessuto produttivo e individuano i fabbisogni del territorio. Nel nuovo quadro, la concertazione non si sostituisce

alla responsabilità politica dell'istituzione ma la affianca nel disegnare le linee strategiche di intervento.

Gli operatori che forniscono servizi educativi, gli enti di formazione e i centri per il lavoro sono i soggetti coinvolti nella trasformazione più radicale. Sono chiamati a riposizionarsi su un mercato aperto e regolato, per proporre servizi in un'ottica imprenditoriale.

Investire sulle relazioni rimette quindi in discussione ruoli consolidati e la tradizionale prassi di allocazione delle risorse che si appoggia sulla assegnazione di fondi agli operatori, spesso rappresentati da sistemi associativi. La libertà di scelta ridata al cittadino pone una questione rilevante alla rappresentanza tradizionale: se non si discute più di allocazione delle risorse, quali sono gli oggetti in discussione?

Chiaramente si tratta di capire come viene ridefinito il ruolo della rappresentanza: decisione sulle condizioni di accesso alle risorse (quali persone sosteniamo, quali relazioni ecc.), sullo sviluppo delle politiche, sugli standard di servizio, assistenza e rappresentanza delle persone, rappresentanza dei fornitori di servizi alla persona, sono dimensioni che assumono valenze nuove che le politiche basate sui budget personali restituiscono al dialogo politico-sociale.

Gli operatori del mercato del lavoro e della formazione accreditati hanno accolto fino in fondo il messaggio contenuto nella riforma regionale, ma sono stati in qualche misura colti di sorpresa dai cambiamenti che ne sono conseguiti e che hanno preso forma nel progetto Laborlab e nella adozione generalizzata della dote come strumento di politica del lavoro. La l.r. 22/2006 ha disegnato un quadro ideale (premieria incentrata sui risultati, centralità della persona, reti pubblico-private ecc.) ma che era ritenuto al tempo della sua promulgazione di difficile realizzazione, con la convinzione implicita che tutto sommato i meccanismi di un tempo sarebbero proseguiti anche nel futuro. Il dibattito è stato sicuramente seguito da molti, ma spesso il riallineamento degli operatori è stato effettuato da questi sulle modalità di realizzazione (la dote) e non sugli scopi più ampi di un sistema basato sulla scelta individuale (ampliare il mix di attività di mercato in tutti i settori finanziati direttamente dal pubblico e sfruttare in pieno, anche a scopi di policy, le attività degli operatori fortemente orientati al mercato).

Questo è accaduto nonostante la visione di un mercato del lavoro e della formazione strettamente collegati fosse già stata prefigurata e in parte realizzata dalla legge Biagi. Il processo di adattamento dei modelli didattici e organizzativi indotti dalla personalizzazione dei percorsi e dalla libertà di scelta della persona richiedono tempo, per cui percorsi tradizionali e sperimentazione convivono oggi alla ricerca di una loro stabile ricollocazione. Va tuttavia notato che molti operatori stanno riorientando la loro offerta formativa con una modularità più ampia favorita sia dall'adozione del quadro regionale degli standard professionali che da un contatto più stretto con il mondo delle imprese da una parte e con tessuti di relazioni sociali che supportano le persone nelle scelte dei loro operatori riferimento dall'altra.

L'integrazione fra ammortizzatori sociali e politiche attive è destinata a spingere ulteriormente verso la modularità della formazione e il contatto diretto

con l'impresa come ambito di riferimento dell'azione formativa, soprattutto per le imprese e i lavoratori che usufruiranno di ammortizzatori a rotazione, lavorando alcuni giorni della settimana e usando i rimanenti giorni a disposizione per formarsi. Questa dinamica premierà la velocità di adattamento degli operatori che operano in un dialogo con persone e datori di lavoro.

Nel sistema italiano la Cassa integrazione guadagni e gli ammortizzatori sociali volti all'integrazione del reddito (come per esempio il sussidio di disoccupazione), sono usualmente classificati come strumenti di politica passiva del lavoro, creando spesso una equivalenza tra la percezione del sussidio e l'atteggiamento di attesa, «passivo», dell'evoluzione degli eventi da parte della persona che lo percepisce. Alcune politiche sono in effetti «passive» non richiedendo alla persona alcun intervento per ritornare in condizione lavorativa. Queste politiche semplicemente consentono di restare lontano dal mercato del lavoro pur percependo un reddito (per esempio il prepensionamento, la Cassa integrazione ordinaria). Se si accetta come valida questa definizione di politica passiva, è possibile ricavare una definizione speculare di politica attiva: l'insieme delle risorse e dei servizi che coinvolgono la persona in azioni di ricerca del lavoro e che richiedono l'iniziativa della persona che vuole averne dei benefici. Anche i sussidi fanno parte (assieme alla formazione, alle azioni di ricerca del lavoro ecc.) delle politiche attive quando debbano essere richiesti esplicitamente dal lavoratore e siano erogati per metterlo in condizione di cercare un diverso lavoro.

È su questo principio di attivazione della persona che si basano i sistemi di *welfare-to-work* dove le politiche sono utilizzate solo se si è in grado di provare la volontà effettiva di tornare al lavoro da parte della persona.

3. Il ruolo della concertazione e del dialogo sociale

Il 12 febbraio 2009 Governo e Regioni hanno siglato un complesso accordo che stabilisce un legame diretto fra ammortizzatori sociali e politiche attive del lavoro.

Regione Lombardia ha usato principalmente strumenti di politica attiva basati su percorsi personalizzati che ha chiamato Dote Lavoro, Dote Formazione e Dote Ammortizzatori, superando l'equivalenza «politica passiva = erogazione di sussidi» e introducendo un risultato atteso dell'azione: sono politiche attive quelle nelle quali si dà supporto alla persona che si attiva nella ricerca del lavoro.

Le politiche per il lavoro nell'art. 19 del d.l. 185/2008 successivamente convertito in l. 2/2009 e successive modificazioni (alla quale sono legati anche gli accordi Governo-Regioni sugli ammortizzatori in deroga) sono viste prevalentemente come politiche di natura passiva alle quali si aggiunge un legame a una potenziale politica attiva. Il tramite che congiunge il sussidio passivo alla politica attiva è la dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro o al percorso formativo, con la precisazione che l'offerta di un percorso formativo

è da considerarsi «congrua» ai sensi della normativa vigente; ne consegue la perdita del sussidio al rifiuto del lavoratore.

Il co. 1 dell'art. 19 è inoltre tutto dedicato alla necessaria previsione di tutele per lavoratori delle piccole imprese che sono esclusi dalla CIG: personale a tempo indeterminato, apprendisti, personale assunto con contratto a termine e somministrati. Per i subordinati a termine (apprendisti, contratti a termine e somministrati) la legge prevede una sorta di CIG ordinaria, vale a dire un sussidio a parziale copertura del mancato salario per la sospensione dall'attività lavorativa dovuta a cause, presumibilmente, di natura congiunturale. È interessante notare che tale copertura avviene tramite l'estensione ai soggetti interessati del sussidio di disoccupazione per 90 giornate di sospensione con il supporto della bilateralità. Nonostante al lavoratore sia sottoposto il vincolo di rilasciare una dichiarazione di disponibilità, il contratto implicito è uno scambio di un sussidio contro un periodo di attesa, vale a dire una politica passiva. In tal modo il contratto fra amministrazione e cittadino assume un connotato di scambio: non chiedo una ricerca attiva di lavoro offrendo un sostegno (in sussidi e servizi), ma porto ad accettare offerte di azioni formative per non perdere il sussidio.

4. Un nuovo ruolo di governo per la Regione

Una forte spinta all'innovazione delle politiche in senso sussidiario è venuta dalla l.r. 22/2006 che ha reso possibile le successive innovazioni. In continuità con la legge Biagi e con un panorama europeo di welfare to work in corso di stabilizzazione almeno nel nord Europa e in Gran Bretagna, la l.r. 22/2006 cerca di «localizzare» istituti e strumenti quali la valutazione indipendente, in una logica pienamente sussidiaria.

La l.r. 22/2006 individua prima di tutto i meccanismi di governo assieme agli obiettivi delle azioni di governo, e nel fare questo detta regole di funzionamento e regole con cui il governo regionale, per esempio, valuta gli operatori del mercato e li valorizza, oppure individua spazi di consultazione della società (sindacati e associazioni datoriali innanzitutto) e definisce quale ruolo svolga il settore pubblico. L'insieme di queste regole genera lo spazio di ruoli e relazioni che matura a sua volta un indirizzo, le scelte di politica che il sistema amministrativo e dei finanziamenti deve perseguire. La l.r. 22/2006 può quindi generare politiche di orientamento estremamente diverso senza essere necessariamente riscritta. Questa caratteristica rende la legge aperta a diverse opzioni di politica, equiparando operatori pubblici e privati.

Nella prima fase di attuazione la l.r. 22/2006 ha rivelato che il meccanismo di consultazione e di dialogo sociale su cui si poggia la sua attuazione ha costituito un ambiente favorevole alla costruzione di politiche per i soggetti più deboli del mercato del lavoro e nell'affronto della recessione. Vi poteva essere il dubbio che i soggetti deboli, in un sistema fortemente basato sulla scelta individuale, fossero meno capaci di valutare e scegliere gli operatori. È

evidente che c'è una dose di paternalismo contenuta in questa obiezione, come anche nelle obiezioni sulla asimmetria informativa da parte degli utenti rispetto ai fornitori di servizi. Questa asimmetria sarebbe superabile tramite l'uso di osservatori e sistemi informativi e valutativi, mentre chi soffre di vera asimmetria non usa né valutazioni né sistemi né tantomeno osservatori. Questa obiezione fatta ai sistemi di politiche basati sulla scelta individuale non tiene conto del fatto che questi sistemi finanziano relazioni e non solo scelte individuali.

C'è anche da evidenziare che il sistema dote è una delle possibili attuazioni della l.r. 22/2006, quella che in questo momento ha rappresentato meglio alcuni punti chiave (centralità della persona, rete degli operatori accreditati, valutazione) ma altri sistemi di policy e di amministrazione degli interventi potrebbero prendere oggi il posto della dote senza per questo che si modifichi la legge.

La l.r. 22/2006 ha inoltre dimostrato di essere in grado di gestire interventi in tempi di forte recessione sia come previsione (i piani anticrisi provinciali) sia come strumenti di lavoro. La concertazione ha funzionato molto bene sotto la spinta della crisi, portando ad accordi sia sulle politiche attive del lavoro che sugli ammortizzatori sociali. Questi accordi hanno portato forze sociali e province a una sostanziale sintonia su strumenti e politiche, anche se nella legge, e nella pratica, si mantiene una certa separazione fra dialogo con le parti sociali e dialogo con gli enti locali a livello regionale. Gli accordi, sotto la spinta delle parti sociali, hanno anche reintrodotti alcuni principi che la prima attuazione della l.r. 22/2006 aveva in qualche misura posto in secondo piano, come per esempio il ruolo dell'impresa nei percorsi formativi.

La sostenibilità futura delle politiche del lavoro adottate in attuazione della l.r. 22/2006 non dipende necessariamente dalla disponibilità di risorse o dalla dimensione del tasso di disoccupazione: in altri termini non si può spingere sulle politiche attive quando l'economia cresce e ci sono solo problemi di allocazione ottimale delle risorse per ritornare ai sussidi incondizionati quando invece ci si trova in recessione. La principale acquisizione del sistema di politiche (offerte da un sistema pubblico-privato, valutate in base al risultato, governate tramite standard) che la l.r. 22/2006 delinea è che il supporto delle politiche stesse va a chi cerca un lavoro, non al disoccupato in quanto tale né al sistema dei servizi per il lavoro. La prova di questa volontà di ricercare lavoro può essere data anche con minori oneri per il governo, a un costo più basso degli attuali sistemi di riferimento facendo ricorso, per esempio, al riconoscimento del lavoro volontario nel settore no profit.

La necessità di immettere risorse ingenti nei processi di politica attiva a scelta individuale (per esempio facendo uso della premialità) e, in alcuni casi, la necessità di risorse procapite maggiori rispetto a tradizionali interventi a progetto è dovuta a due fattori che possono rendere difficilmente sostenibile la futura attuazione della l.r. 22/2006:

- il primo fattore è la necessità di incentivare e supportare la riconversione degli operatori e quindi generare consenso sul riorientamento dei modelli

di business da «orientati al finanziamento pubblico» a «orientati al mercato con supporto pubblico delle fasce deboli». Più lungo tale processo di riconversione sarà, più sarà difficilmente sostenibile l'attuazione della l.r. 22/06 anche se non è necessario che tutti gli operatori debbano compiere questo passaggio;

- la legge ha radici in un contesto normativo favorevole (la Biagi), ma il contesto legislativo e regolamentare nazionale in cui si trova (almeno si trovava ai suoi esordi) rende le politiche attive basate sulla scelta individuale un caso isolato.

Questo isolamento fa sì che alcuni istituti (la premialità o la parità pubblico privato per esempio) non trovino un aggancio normativo certo nel sistema della legislazione nazionale.

Questa mancanza di aggancio con la legislazione nazionale e la prassi amministrativa rende costoso il processo di compensazione degli squilibri del sistema e laboriosa per la parte amministrativa della macchina la riconnessione degli istituti previsti dalla legge regionale con la legislazione nazionale (un esempio banale: le statistiche sulla attività dei servizi per il lavoro corrispondono in gran parte del paese con le statistiche gestionali dei servizi pubblici per l'impiego, in Lombardia questa statistica è da produrre interrogando anche i privati, questo ha un costo maggiore che debbono sostenere l'Osservatorio e il Valutatore Indipendente).

La recessione del 2008-2009 ha paradossalmente consentito un riavvicinamento fra il modello nazionale e quello lombardo, con una produzione legislativa (la l. 2/2009 per esempio) che colma una parte del divario e rende la l.r. 22/2006 più sostenibile.

La prima sperimentazione della politica attiva integrata con il sostegno al reddito ha trovato spazio nel programma Laborlab, che ha facilitato l'accoglienza della l.r. 22/2006, costituendo una sperimentazione di molti istituti e principi stessi della legge (premieria, uso dell'osservatorio per programmare e valutare le politiche, rete degli operatori). Laborlab ha reso il modello noto oltre la Regione Lombardia e contribuito a un dibattito più ampio sulle politiche attive nel paese. Le soluzioni identificate da Laborlab (per esempio la libera scelta da parte della persona e le risorse trasferite e rendicontate all'operatore, individuando un regime di concessione regolato dall'accreditamento, anche se in maniera implicita) sono a oggi quelle in uso e hanno dimostrato, anche rispetto ad altre sperimentazioni, di essere maggiormente praticabili nel contesto normativo e regolamentare vigente.

Non sono mancati aspetti di distanza dalla legge: la premieria attribuita all'operatore sul risultato è distante dalla premieria connessa a una generale capacità complessiva dell'operatore di realizzare le politiche come delineata nella l.r. 22/2006. D'altra parte il meccanismo accreditamento-valutazione-premieria della l.r. 22/2006 richiede un impianto di attuazione a regime non disponibile al momento della partenza del progetto.

Dopo il programma Laborlab una serie di interventi sono stati riconvertiti per essere condotti al suo modello. Nonostante questo alcune risorse e progetti

vengono destinati alla Regione con vincoli procedurali oltre che di destinazione (per esempio apprendistato e l. 236 per la formazione continua); questo fa sì che il modello a erogazione personalizzata non possa essere sempre seguito.

In generale il problema della sostenibilità riguarda quindi quella delle politiche attive del lavoro. La l.r. 22/2006 è orientata al welfare to work e quindi a generare sistemi che vedano un coinvolgimento progressivo della persona nell'uso di risorse. La mancanza di risorse, per esempio dell'FSE, potrebbe rendere difficile mantenere politiche del lavoro a meno che gli operatori accreditati sia al lavoro che alla formazione non si riorientino fortemente verso il mercato privato.

La l.r. 22/2006 ha inoltre delineato un insieme di standard a supporto delle scelte degli attori del mercato che vale la pena riportare citando ancora l'Agenda per la Transizione.

«*Informazioni.* La definizione delle politiche non può prescindere da una conoscenza precisa e organica dei fabbisogni del contesto sociale e produttivo, delle dinamiche del mercato in Regione e nei diversi territori, dell'impatto delle azioni sulla vita dei cittadini. Tra le priorità dell'Agenda, dunque, c'è la condivisione delle informazioni essenziali a operare scelte adeguate alle domande reali del territorio. L'Osservatorio regionale del mercato del lavoro, previsto dalla l.r. 22/2006, integra e completa tutti gli strumenti di conoscenza che già esistono: una rete federata funzionale alle esigenze di programmazione e valutazione delle politiche complessive della Regione, un supporto strategico di assistenza tecnica allo sviluppo del mercato. Per realizzare l'Osservatorio, la Regione si raccorda in modo sistematico con i soggetti più rappresentativi del territorio lombardo – Province, enti locali, parti sociali, operatori – che gestiscono banche dati, analisi di mercato, informazioni statistiche ecc.

Standard di servizio. Sono gli elementi minimi che definiscono i criteri di qualità di erogazione del servizio. Si ritrovano nelle regole relative all'accreditamento, che fissano i requisiti di accesso al sistema in termini di dotazione strutturale e risorse professionali, e nelle Indicazioni regionali per l'offerta formativa, come elementi di regolazione del sistema. Un insieme di controlli verifica il rispetto degli standard a tutela della qualità dei servizi al cittadino.

Quadro regionale degli standard professionali. Le competenze sono il linguaggio comune al mondo della formazione e del lavoro, perché rendono trasparente il nesso tra domanda e offerta. Mentre i corsi più strutturati e disciplinati (dirittodovere e IFTS) fanno riferimento, nei contenuti, a degli standard regionali, per tutti i corsi di formazione non regolamentati la Regione ha previsto la creazione di un elenco di profili professionali descritti per competenze. Un repertorio in evoluzione, un quadro dinamico di contenuti che il tessuto produttivo potrà continuamente aggiornare tramite una piattaforma informatica. Saranno gli enti di formazione, le aziende, le associazioni datoriali e i sindacati a proporre la codifica di nuove competenze, figure professionali, singoli profili. Alle parti sociali spetterà analizzare le proposte e deciderne poi l'inserimento nel quadro regionale degli standard».

L'insieme di questi strumenti informativi e regolativi accompagna la persona e il sistema degli operatori accreditati. L'accreditamento, in particolare, costituisce una modalità di riconoscimento della capacità di singoli e associati di fornire ipotesi di soluzione a problemi che sono posti dalle persone (formarsi, trovare un lavoro ecc.). L'accreditamento è stato basato su una procedura semplice (facendo molto uso di autodichiarazioni) e comprende la possibilità di dichiarare anche con quale rete di altri servizi si affrontano i problemi e con quali standard minimi strutturali vengono svolti i servizi. Questi standard strutturali hanno lo scopo di garantire il cittadino sulla capacità dell'accreditato, e sono destinati a evolvere in una ottica sia di valutazione dei risultati che di certificazione delle competenze di chi lavora presso gli enti.

Alla libertà di ingresso corrisponde una forte verifica e controllo da parte della pubblica amministrazione. Tutti possono entrare come accreditati, c'è un processo di autorizzazione, ma il controllo su ciò che è stato dichiarato è prevalente sul processo autorizzativo.

Agli accreditati sono riconosciute possibilità di operare come se fossero uffici del pubblico: per esempio preparare piani personalizzati, allocare doti; tuttavia l'aspetto più importante è che il pubblico riconosce che le relazioni instaurate fra cittadino e l'accreditato in talune forme (per esempio in piani personalizzati di intervento) sono degne di valorizzazione e di finanziamento.

Là dove la l.r. 22/2006 ha richiesto maggiore sforzo attuativo è nel dare un appropriato spazio e una definizione di ruoli e responsabilità dei soggetti, alcune dei quali paiono essere in qualche misura trascurati. Ad esempio il ruolo delle province dei servizi pubblici per l'impiego è stato modificato e il privato equiparato al pubblico senza che questo poi venga sostanzialmente. Questa difficile identificazione di ruoli proviene probabilmente da una mancata identificazione di quelle che sono le funzioni tipiche di un sistema pubblico: quali sono le funzioni pubbliche che un regolatore deve potere amministrare ed eventualmente delegare? Le risposte possibili (per esempio la gestione dei sussidi, la certificazione di determinate condizioni e diritti dei cittadini, la gestione delle anagrafi e dei sistemi informativi di governo ecc.) vengono delineate lasciando problemi aperti e rendendo di difficile attuazione alcune assunzioni (per esempio la parità fra servizi pubblici e servizi privati, o l'identificazione di Borsa Lavoro come strumento di gestione dei sistemi informativi, o quale ruolo debba essere effettivamente riconosciuto alla partecipazione delle forze sociali).

I dati che l'Osservatorio del Mercato del Lavoro presenta a fine 2009 relativi ai contratti di lavoro in Lombardia ci restituiscono una immagine di forte dinamismo del mercato. Un grande numero di persone cambia lavoro ogni anno, un numero ancora più grande cambia contratto senza sostanzialmente cambiare lavoro. Una forte attrattività del territorio regionale genera insediamenti produttivi nuovi ma anche rilocalizzazione all'estero di impianti, l'industria usa per i nuovi contratti prevalentemente la somministrazione, l'edilizia assume a tempo indeterminato, nei servizi invece predominano forme di contratto a scadenza: la mobilità e complessità del mercato del lavoro sono oggi molto più alte di quanto ogni precedente analisi avesse rilevato.

Di fronte a questi fatti si possono assumere diverse posizioni analitiche e diverse opzioni di politica: per alcuni la mobilità è l'equivalente di ricchezza di opportunità, per altri di insicurezza; la presenza di contratti a tempo determinato per alcuni è indicatore di flessibilità del sistema delle imprese, per altri indicatore indiretto di sfruttamento della condizione precaria dei più giovani.

Nonostante le diverse interpretazioni molti condividono la valutazione sulle caratteristiche che oggi si chiedono a chi lavora: una capacità e volontà di apprendere per tutto l'arco della vita, una maggiore mobilità sul territorio, la disponibilità a cambiare datore di lavoro o mansione nella stessa impresa, la carriera intesa come successione di momenti di apprendimento e non come continua crescita del valore nominale della busta paga, l'alternarsi di momenti della vita in cui si spende ciò che si appreso a momenti in cui si accresce la propria conoscenza.

Qualunque sia l'interpretazione dei dati di fatto, le politiche sussidiarie della Regione Lombardia cercano di favorire politiche per il lavoro personalizzate perché ogni persona possa svolgere un lavoro regolare, di qualità e correttamente retribuito. Una politica sussidiaria affida buona parte della sua riuscita, e quindi anche della sua stabilità futura, alla società stessa di cui si fa sussidiaria, e appare, per la dinamicità dei contesti che serve, altamente instabile; la natura stessa delle politiche del lavoro, che spesso sono regolate da patti che esercitano opzioni ed effettuano mediazioni, aumenta la sensazione di volatilità delle politiche. Tuttavia se una politica sussidiaria è in grado di rendere la società nella quale opera via via sempre più indipendente dall'intervento pubblico, la sussidiarietà diviene un assunto e una pretesa della società stessa, un criterio stabile di valutazione e di dialogo che quella società adotterà nei confronti di qualsiasi governo o azione politica a venire.

Autori

ARIFL, Agenzia Regionale per l'Istruzione, Formazione e Lavoro, opera a supporto del sistema regionale attraverso la gestione di azioni di ricerca, sviluppo e sperimentazione di modelli e strumenti innovativi per l'attuazione e integrazione delle politiche regionali, l'accompagnamento allo sviluppo di un Sistema Educativo di Istruzione e Formazione di qualità e la promozione e sviluppo del Mercato del Lavoro. Le principali attività hanno come focus il legame tra il sistema educativo e il mondo del lavoro, elemento chiave per armonizzare lo sviluppo sociale in sinergia con la crescita della competitività.

IReR – Istituto Regionale di Ricerca della Lombardia
via Copernico 38, 20125 Milano
www.irer.it

Responsabile editoriale: Sabrina Bandera

Assistente editoriale: Romina Menegazzi

© 2009 Edizioni Angelo Guerini e Associati SpA
viale Filippetti 28, 20122 Milano
www.guerini.it
e-mail: info@guerini.it

Copertina di Arti Grafiche Fiorin - Silvia Uggeri

Le fotocopie per uso del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633. Le riproduzioni effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da AIDRO, Corso di Porta Romana, 108 – 20122 Milano, e-mail segreteria@aidro.org e sito web www.aidro.org.

LOMBARDIA 2010

