

“Le politiche del lavoro
tra opportunità e rischi”

Buona occupazione: è possibile?

Relazione di Natale Forlani

Amministratore Delegato di *Italia Lavoro*

Alla Conferenza Nazionale Programmatica
del Movimento Cristiano Lavoratori



**MOVIMENTO
CRISTIANO
LAVORATORI**

**Roma, 8-9 Febbraio 2008
ERGIFE PALACE HOTEL**

Introduzione

Il lavoro, per noi del Movimento Cristiano Lavoratori, resta il tema centrale del nostro pensare e agire: rappresenta l'elemento costitutivo del nostro Movimento, scritto in modo chiaro e facilmente decifrabile nel nostro codice genetico.

Per un movimento di lavoratori come il Mcl è indispensabile porre sempre maggiore attenzione a queste problematiche, a questi scenari. Non poteva dunque non essere, proprio il lavoro, uno dei temi centrali anche della recente Conferenza Programmatica che si è tenuta a Roma l'8 e 9 febbraio 2008.

L'obiettivo primario di incrementare il tasso di buona occupazione è perseguibile cambiando in profondità l'approccio culturale verso le politiche del lavoro, come già avvenuto in diversi Paesi europei, e tenen-

do ben presente il problema dei bassi salari e della produttività.

Occorre “rifocalizzare” le nostre politiche per migliorare la qualità del mercato del lavoro. Uno dei vizi più ricorrenti consiste nella tendenza a ideologizzare la lettura dei problemi e degli interventi nel campo delle politiche del lavoro. Abbandonare gli approcci ideologici verso le politiche del lavoro è condizione indispensabile per valutarle in ragione dei risultati ottenuti, e non “per partito preso”.

La relazione di Natale Forlani, articolata, propositiva, moderna, è un contributo importante per tutti i dirigenti del Mcl e sarà oggetto di ulteriori approfondimenti, iniziative e convegni. Natale Forlani – che più volte in questi ultimi anni è stato relatore in vari convegni del Mcl, “compartecipando”, attraverso i suoi interventi e le sue relazioni, anche alla costruzione delle linee del Movimento su tematiche così importanti – nella sua re-

lazione si sofferma, con alcune acute analisi sui valori, in particolare sui comportamenti che hanno caratterizzato i successi e i mali del nostro Paese (analisi da cui traspare la sensibilità del dirigente riformista, con un passato ai vertici della Cisl). E, nella parte finale, Forlani sottolinea “i capisaldi che hanno sempre ispirato il protagonismo sociale dei cattolici”, ed individua un ruolo e una prospettiva per i corpi intermedi (fra cui Mcl) che, “con rilievo per l’interesse collettivo e rivolto alla mediazione sociale”, “hanno contribuito al progresso del nostro Paese rendendolo migliore e garantendo il coinvolgimento partecipativo dei lavoratori. E sono state anche crogiolo della formazione della classe dirigente”.

Anche per queste considerazioni lo ringraziamo.

*Carlo Costalli
Presidente Mcl*



INDICE

Premessa	7
Le caratteristiche del cambiamento	10
“Mobilità” la parola chiave.....	12
I capitali	13
Le merci e i servizi	17
Il nuovo asse dell’innovazione	18
Bassa produttività. Quali le cause?	22
Il mercato del lavoro.....	27
Governare la mobilità delle persone	29
Sviluppare le opportunità, ridurre i rischi.....	32
Le buone politiche	33
Da noi invece.....	36
Le Cause.....	42
Il capitale sociale fonte di innovazione e coesione.....	50



Premessa

Un buon lavoro e un reddito dignitoso per i propri cittadini sono ancora tra gli obiettivi centrali delle politiche dei governi. I tumultuosi cambiamenti che stanno avvenendo nelle strutture produttive, nei servizi e nel mercato del lavoro, con i loro effetti destabilizzanti, contribuiscono ad elevare la richiesta di interventi pubblici che siano in grado, soprattutto, di fronteggiare i rischi derivanti dalla perdita di lavoro e di reddito che sono fonte di preoccupazione per le persone.

Ma l'indebolimento delle Istituzioni nazionali nel fronteggiare e governare le variabili che incidono sui cambiamenti ci interroga anche sul "se" e sul "come" le politiche del lavoro possano contribuire concretamente allo scopo.

A questa domanda hanno cercato di rispondere anche le Istituzioni europee, dalla fine degli anni '90 ad

oggi, fornendo orientamenti, indicazioni, risorse. Indicazioni che, in Italia, sono purtroppo prese in considerazione solo dagli addetti ai lavori - diversamente, ad esempio, da come vengono recepite quelle che riguardano la stabilità dei bilanci pubblici -.

Il nostro Paese non sembra essere attrezzato culturalmente, prima ancora che politicamente, nell'affrontare la sfida sul come favorire una buona occupazione nel contesto delle economie globalizzate. E, con tutta probabilità, esiste ancora la necessità di mettere a fuoco le dinamiche che caratterizzano i cambiamenti, le loro implicazioni sulla collettività e le persone, e di guardare alle esperienze internazionali che già forniscono buone indicazioni e risultati positivi. Le analisi possono anche sembrare scontate. Ma se le distanze tra noi e l'Europa rimangono elevate, significa che esiste tuttora una carenza di analisi e di terapie adeguate nelle nostre politiche del lavoro.

Cercheremo di analizzare questi limiti e di evidenziare le distanze che separano ancora le nostre politiche da quelle degli altri Paesi sviluppati che, sia pure con difficoltà, hanno raggiunto buoni risultati in materia di sviluppo e occupazione.

Lo faremo mettendo in evidenza le grandi opportunità che sono disponibili per il genere umano, al fine di avere un lavoro più diffuso e migliore, ma anche i rischi, le contraddizioni ed i comportamenti che ostacolano il raggiungimento di questo obiettivo. In fondo le buone politiche sono quelle rivolte a massimizzare le opportunità e ridurre i rischi per le comunità e per le persone.

Le caratteristiche del cambiamento

Un'ampia letteratura è disponibile per valutare l'impatto delle innovazioni sul modo di fare prodotti e servizi, sull'organizzazione del lavoro, sulle professioni e i territori.

Tuttavia le variabili che concorrono alla finalità di produrre sviluppo e lavoro non sembrano essere degne di considerazione quando si discute di politiche del lavoro.

L'innovazione muove in due ambiti: il primo riguarda il rapporto tra innovazione tecnologica, organizzazione e consumo; il secondo riguarda i fattori spazio-tempo.

Nel primo ambito, le tecnologie ad alto contenuto di informazioni rendono possibile un'interazione rapida tra i comportamenti dei consumatori. Comportamenti che stimolano repentini cambiamenti nella domanda di prodotti e servizi, con conseguenze rilevanti sulla organizzazione del lavoro. La parola magica "flessibilità" è

declinabile in molteplici variabili: tecnologiche, organizzative, professionali, nei rapporti di lavoro, nella dinamica delle trasformazioni. Nel settore dei servizi, che rappresentano oltre i 2/3 della produzione totale nei Paesi sviluppati, l'interazione tra tecnologie, organizzazione e consumo, avviene in tempo reale. Per questo la flessibilità è il connotato stesso delle organizzazioni produttive, dell'innovazione e della competitività delle imprese.

Gli ambiti spazio-tempo sono caratterizzati dalla possibilità di produrre manufatti e servizi in luoghi diversi sulla base di convenienze di diverso tipo quali i costi, la qualità della manodopera e la sua produttività, le infrastrutture, le condizioni sociopolitiche e ambientali... Le tecnologie dell'informazione e la logistica per merci e servizi consentono prestazioni in tempo reale, ovvero una velocità dei movimenti dei manufatti sconosciuta nel passato.

Lo sviluppo economico e la buona occupazione, sono il prodotto finale della modalità di interagire, collettivamente e individualmente, con le variabili descritte. Sembra banale ma in Italia invece si ritiene generalmente che siano il prodotto della regolazione dei rapporti tra capitale e lavoro e dei vincoli che in materia vengono frapposti alle imprese.

E non è una differenza da poco...

“Mobilità” la parola chiave

Con tutta probabilità la parola chiave, da utilizzare per sintetizzare i cambiamenti e le dinamiche che rivoluzionano la caratteristica delle politiche pubbliche degli Stati Nazionali, non è “flessibilità” ma “mobilità”.

Mobilità declinata su tre versanti: capitali, merci, persone. Ambiti che hanno caratteristiche peculiari ma che si influenzano reciprocamente.

Diverse velocità di movimento, sulle quali la capacità di interagire degli Stati Nazionali, in termini di controllo, si è ridotta notevolmente.

I Capitali

I capitali si muovono via internet in tempo reale e per quantità infinitamente superiori alle esigenze strettamente commerciali connesse alla vendita di merci e servizi. Sono possibili per alimentare lo sviluppo, la ricerca di buone opportunità di investimento e di capitali in misura molto superiore al passato, se si offrono condizioni di stabilità politica, conti pubblici in ordine, certezze amministrative, legalità, oltre che, ovviamente, buone infrastrutture, risorse umane adeguate per costi e per competenze. Se questo avviene, la finanza diventa investimento, attività produttiva, occupazione.

Ma il movimento dei capitali è anche fattore di instabilità quando, sulla base di indicatori di vario tipo -

aspettative di guadagno, rischi politici e ambientali - si possono determinare movimenti giganteschi degli stessi, guadagni spropositati o perdite rovinose. Gli Stati possono fare poco per controllare questi movimenti. Ma possono invece fare molto per attrarre capitali se c'è stabilità politica, conti in ordine, ma anche un fisco non oppressivo, un *Welfare* sostenibile e, in genere, una buona qualità della spesa pubblica che aiuti lo sviluppo e non si limiti alla pretesa di redistribuire il reddito.

Vale la pena spendere parole sul posizionamento del “sistema Italia”? Probabilmente l'unico punto di forza è rappresentato dall'appartenenza al sistema monetario dell'Euro. Ma l'equilibrio dei conti pubblici non solo è quantitativamente precario, per il peso degli interessi sul debito pregresso, ma è legato ad una elevata pressione fiscale. E' la spesa pubblica ad essere squilibrata e poco sostenibile nelle prestazioni sociali (le pensioni e la sanità sono sottoposte alle pres-

sioni dell'invecchiamento della popolazione), poco efficiente (nella qualità della pubblica amministrazione), poco produttiva (nel sostenere investimenti, occupazione, famiglie).

Illegalità, scarsa qualità del sistema formativo fanno il resto... cosa altro dire? Non a caso siamo il fanalino di coda nei Paesi sviluppati nell'attrazione di capitali ed investimenti.

Le nostre contraddizioni pesano nel contesto di una rivoluzione in atto negli equilibri internazionali. Storicamente i capitali, le tecnologie, l'organizzazione, il consumo, muovevano dai Paesi sviluppati verso quelli in via di sviluppo, con una dominanza economica, politica, militare, degli USA - nel contempo autorità e bersaglio dell'ordine internazionale -. Oggi non è più così.

Le carte si sono mescolate. Non è raro che siano i *surplus* commerciali dei Paesi emergenti a consentire, a grandi società cinesi ed indiane, di acquistare impre-

se (leggi anche: organizzazioni) dei Paesi sviluppati. Magari per l'incapacità o impossibilità di questi Paesi di utilizzare i *surplus* per rendere più equilibrato e giusto lo sviluppo interno. E non è da ritenere che la competizione dei Paesi emergenti si basi esclusivamente sui bassi costi del lavoro e non anche sulla qualità e produttività delle risorse umane, che sono in espansione anche in questi contesti.

Tutto ciò, se aiuta la crescita dei mercati in più aree mondiali e limita i rischi di recessione derivanti dalle crisi locali, è anche, d'altra parte, generatore di microinstabilità diffuse: sono le contraddizioni della globalizzazione da cui, purtroppo, restano escluse ancora quasi intere aree continentali, come l'Africa.

Dove siamo noi? Lecito porsi la domanda in un Paese che pensa e discute come se fossimo l'ombelico del mondo, e meritevoli di attenzioni internazionali come nel periodo della guerra fredda. Invece siamo meno

dell'1% della popolazione mondiale, anche se abbiamo ancora la fortuna di vivere, nonostante tutto, nel benessere, pur se poco consapevoli sul “che fare” per rimanere un grande Paese sviluppato.

Le merci e i servizi

Le nazioni sviluppate devono compiere giganteschi sforzi per riposizionare produzione e servizi al fine di mantenere un ruolo rilevante nel commercio internazionale e, soprattutto, per garantire reddito e occupazione ai propri cittadini.

A questo proposito circolano luoghi comuni intorno all'idea che uno scenario iper-competitivo, che condiziona i comportamenti delle imprese, generi automaticamente un degrado della qualità del lavoro e del mercato del lavoro, per non parlare di quello dell'ambiente. Questi rischi sono palesi e sotto gli occhi di tutti: molti ritengono sia inevitabilmente il prodotto della mano in-

visibile del mercato. Una tesi, quest'ultima, che associa paradossalmente sia i liberisti che ritengono controproducenti le politiche che si propongono di orientare la competizione sia, all'opposto, le tendenze *no-global* e *neo marxiste* che teorizzano l'ineluttabilità del conflitto mondiale tra capitale e lavoro. Entrambi i fronti si avvalgono di buoni argomenti, ma davvero è ineluttabile che la sommatoria tra il consumismo occidentale e l'afflusso di miliardi di nuovi consumatori, produca il degrado ambientale? Ovvero che la competizione a tutto campo comporti l'impoverimento dei lavoratori?

La storia e l'attualità dimostrano, per nostra fortuna, che gli esiti possono essere diversi.

Il nuovo asse dell'innovazione

Cosa favorisce l'innovazione? La domanda ricorre soprattutto nei Paesi sviluppati dove è il ricambio dei prodotti e dei servizi a stimolare la crescita del reddito,

della produttività, dell'occupazione. La risposta più ricorrente è: fare più ricerca. Ma è vero?

Sembra ovvio: la ricerca è la preconditione dell'innovazione, eppure è facile constatare come, in generale, non esista una coerenza territoriale tra chi fa ricerca in senso lato e chi l'applica nella produzione e nei servizi. Le tecnologie, abbondanti come non mai, sono in circolazione, come i capitali, alla ricerca di contesti favorevoli per l'impiego. In fondo l'attrazione dei capitali e degli investimenti è già essa stessa fonte di approvvigionamento di tecnologie applicate.

Cosa si intende per contesti? In parte, li abbiamo declinati parlando dell'attrazione dei capitali: stabilità, certezze amministrative, legalità; ma per lo specifico della produzione e dei servizi è necessario aggiungere anche disponibilità di risorse umane di buona qualità, mercati del lavoro in cui la domanda-offerta fluidifichi rapidamente, un fisco non opprimente e, infine legalità.

Le tecnologie informatiche ed il trattamento delle informazioni sui mercati, sui clienti, sui fornitori, consentono una rapidità di adattamento della produzione alla domanda dei consumatori, praticamente in tempo reale. Questo è particolarmente evidente nei servizi, che interagiscono in tempo reale con le imprese e i consumatori, per erogare prestazioni sempre più personalizzate con un migliore rapporto tra prezzi e qualità.

I servizi rappresentano ormai i due terzi del PIL dei Paesi sviluppati, e la crescita del reddito e dell'occupazione dipende in buona parte dalla produttività dei comparti dei servizi.

Tecnologie applicate, flessibilità organizzativa, qualità e costi delle risorse umane, un'attenzione spinta alle esigenze dei consumatori, caratterizzano l'asse dell'innovazione.

Si potrebbero fare molti esempi. Quanta produttività si potrebbe ricavare dalla nostra Pubblica Amministrazione, se si applicasse il paradigma illustrato?

Un misero 5% annuo sarebbe equivalente a 15mld di Euro di risparmi: un punto del PIL. Mancano forse ricerca, tecnologia e *software*, oppure è l'immobilismo burocratico e la trascuratezza dei bisogni dei cittadini-utenti, a impedire l'innovazione?

Se si gestissero meglio gli edifici pubblici e le abitazioni, quanto risparmio energetico si potrebbe realizzare? Anche qui le tecnologie non mancano: manca invece la capacità di esternalizzare servizi verso il mercato, da parte delle Pubbliche Amministrazioni, migliorando la gestione interna.

Nel campo sanitario, in Italia, sono disponibili diversi brevetti per leggere le mappe genetiche personali, al fine di prevenire i rischi. E' possibile rivoluzionare la medicina, personalizzarla, influenzare gli stili di vita, integrare la medicina con la produzione di alimenti, migliorare i settori educativo e del tempo libero, rivoluzionando servizi e professioni. Cosa impedisce tutto questo? Abbiamo fat-

to alcuni esempi che hanno già applicazioni nei Paesi sviluppati. Unitamente alla crescita dei servizi verso le imprese, alla logistica ed ai trasporti, i servizi finanziari e assicurativi hanno contribuito ad elevare la qualità, la produttività, la professionalità ed il reddito delle persone che lavorano in questi settori, e la collettività più in generale.

Anche da noi nell'ultimo decennio è aumentata l'occupazione nei servizi, prevalentemente nel settore commerciale e dei servizi alle persone (le badanti) ma, a parte qualche esempio di eccellenza, la produttività media è rimasta quasi inalterata.

Bassa produttività. Quali le cause?

La prima causa è rappresentata dal ruolo passivo, per non dire controproducente, della Pubblica Amministrazione. Per la parte "politica" essa ha un ruolo fondamentale per orientare la qualità dello sviluppo: obiettivi sanitari, educativi, valorizzazione dell'ambiente e

dei beni culturali. E non solo attivamente, con i propri servizi, ma anche stimolando fornitori e persino orientando gli stili di vita (si pensi, ad esempio alle positività dei divieti per il fumo, alle cinture di sicurezza, ai parametri per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti...).

O ancora - ed è un'esigenza ineludibile - attraverso l'imposizione di limiti etici alle ricerche scientifiche ed alle loro applicazioni, soprattutto se riguardano l'uomo.

In termini amministrativi la Pubblica Amministrazione rappresenta la più gigantesca macchina per la sperimentazione delle innovazioni, sia nell'organizzazione interna, sia attraverso l'esternalizzazione di servizi e forniture. Inoltre dipendono dal suo funzionamento le modalità e i tempi per la nascita di nuove imprese. Su questi tre versanti la nostra Amministrazione gioca notoriamente un ruolo opposto: è fattore di conservazione e di ritardo per lo sviluppo economico e di spreco di risorse immani.

Una seconda causa è legata al ruolo conservativo delle associazioni di rappresentanza nel mondo del lavoro dipendente e delle professioni, ovvero alla mancanza di concorrenza effettiva nelle aziende finanziarie, energetiche, ambientali, nell'ambito delle quali la presenza pubblica nella proprietà è, a volte, dominante. Il valore aggiunto che si accumula in queste aziende è, paradossalmente, sottratto al sistema delle imprese e delle famiglie, come avviene nel caso dell'energia e del petrolio: più aumentano i prezzi all'origine, più cresce il guadagno a scapito dei consumatori.

Una terza causa è legata alla scarsa centralità del consumatore nella veste di compratore di prodotti e servizi, come cittadino e come utente. Centralità che è sostituita nel contesto italiano da una sorta di rivendicazionismo associativo e movimentista, come nel caso dell'ambientalismo che, anziché intervenire sui parametri di comportamento delle amministrazioni e delle aziende che erogano servizi, e

garantire così la tutela quotidiana dei cittadini consumatori, tende sistematicamente a politicizzare le proprie iniziative.

Infine, quarta causa è l'arretratezza del sistema formativo che non interagisce con le dinamiche del mercato del lavoro. Analizzeremo successivamente i suoi effetti nefasti sulla condizione giovanile. L'autoreferenzialità della scuola secondaria e universitaria, in Italia, è fonte di sprechi riguardo alle risorse umane e contribuisce al ritardo nell'ingresso al lavoro dei giovani: è guardata con diffidenza da parte del mondo imprenditoriale, soprattutto riguardo a buona parte dei neolaureati. Quattro cause che evidenziano anche gli interventi che sarebbe necessario promuovere per avere un contesto favorevole all'innovazione. Non mancano certo le aree imprenditoriali e manageriali all'altezza della situazione, sia nell'industria che nei servizi. Ma si tratta di minoranze, di certo non sufficienti a caratterizzare nella direzione auspicata lo sviluppo economico e la domanda di lavoro.

Per promuovere le buone politiche è necessario contrastare il corporativismo conservatore ed il fondamentalismo ambientalista, entrambi forieri di rivendicazioni egoistiche.

L'individualismo rivendicativo gioca sempre allo "scaricabarile".

Quante volte nei dibattiti politici e culturali abbiamo sentito frasi del tipo: "la riforma della Pubblica Amministrazione non è impedita dai fannulloni, ma dai dirigenti incapaci...". "Quando mai è colpa della politica clientelare?". "Il problema non è la flessibilità, ma la scarsità della ricerca...". "Non è la scuola carente, sono i piccoli imprenditori che non capiscono quanto è necessario investire sulle risorse umane".

Altrettanto avviene per le decisioni che hanno riflessi sull'ambiente: nessuna scelta è avveduta ed accettabile, soprattutto se avviene nel territorio in cui si abita.

Il mercato del lavoro

L'instabilità permanente del mercato del lavoro è uno dei connotati della modernità e, come sottolineato, è speculare alla "economia del ricambio". Siamo un po' tutti "dottor Jekyll e Mister Hyde": come consumatori esigiamo merci e servizi sempre più evoluti, come produttori ne temiamo le conseguenze.

Le difficoltà della politica sono in gran parte connesse alla complicata mediazione tra le spinte innovative e conservative che attraversano le nostre società.

I cambiamenti della produzione e dei servizi determinano una spinta nei mercati del lavoro verso la mobilità, in quattro direzioni:

- *la mobilità interna* conseguente agli spiazzamenti produttivi derivanti dall'ingresso e dalla fuoriuscita delle imprese;
- *la mobilità professionale* derivante dagli spiazzamenti dei contenuti professionali, soprattutto in

conseguenza di innovazioni tecnologiche che sostituiscono lavoro;

- *la mobilità sociale*, legata alla crescita delle aspettative di un mercato del lavoro sempre più scolarizzato;

- *la mobilità esterna*, in particolare l'immigrazione, che compensa i *deficit* professionali, demografici e di mobilità interna che si determinano nel mercato del lavoro.

Questo avviene nei Paesi sviluppati. In quelli emergenti, i processi di mobilità operano in maniera diversa, con flussi dalle zone agricole verso le metropoli industrializzate e verso i Paesi sviluppati. Flussi che concorrono alla formazione del reddito interno o, attraverso le rimesse degli emigranti, a creare le basi per un mercato del lavoro più evoluto e preparato professionalmente.

Governare la mobilità delle persone: tema complesso

Governare la mobilità delle persone è, ovviamente, più complesso che per i capitali e le merci.

Facile comprendere come la mobilità del fattore lavoro sia condizione per la crescita economica e, per la qualità e sostenibilità del sistema domanda-offerta di risorse umane, che l'accompagna.

La *mobilità interna* dovrebbe assecondare il riposizionamento produttivo; quella *professionale* l'adattamento delle risorse umane alle trasformazioni e la diversificazione delle opportunità occupazionali; quella *sociale* dare soddisfazione alle aspettative connesse all'acquisizione di competenze nel sistema formativo; quella *esterna* trovare risorse umane, non immediatamente disponibili nel mercato interno e, contribuendo all'occupazione, rendere sostenibili le prestazioni sociali (l'invecchiamento della popolazione pone l'esigenza di elevare il tasso di occupazione al fine di garantire,

attraverso le entrate fiscali e contributive, le prestazioni sociali per un numero sempre più elevato di percettori).

Ma la mobilità delle persone è fonte di grande instabilità. Le quattro sottospecie descritte potrebbero essere declinate anche in questa forma: la prima è derivante dalla perdita del lavoro, e non è affatto detto che un nuovo lavoro sia migliore e più adeguato alle aspettative: dipende dalla qualità dello sviluppo, ovvero dall'affermazione del contesto innovativo che abbiamo descritto nella parte dedicata a merci e servizi.

La seconda, quella professionale, comporta, come la precedente, problemi di adattamento e di identità: un conto è teorizzare il cambiamento di molti lavori nel corso della vita, un conto è farlo.

Inoltre comporta problemi psicologici e, non di rado, è necessario per le persone cominciare a ripensare la propria vita.

La terza, quella legata alle aspettative sociali, può essere foriera di comportamenti fuorvianti. Se tutti i giovani scolarizzati hanno l'aspettativa di fare lavori creativi e ben remunerati, è realisticamente impossibile che la domanda di lavoro dia loro adeguata soddisfazione. La componente di fatica e di sacrificio è ancora ineludibile nei percorsi di crescita professionale, e non si può pensare che per interi comparti produttivi le esigenze possano essere soddisfatta e solo dagli immigrati.

Ancora su questo versante, il quarto segmento della mobilità, un conto è sapere che gli immigrati sono indispensabili per rispondere alle esigenze dell'industria, dell'edilizia, del commercio, dell'agricoltura e dei servizi alla persona (per citare i settori che utilizzano in prevalenza persone immigrate); altro è fare una mobilità sostenibile, dove regolarità, accoglienza, integrazione, sociale e valutazione dei costi benefici dell'immigrazione, sono componenti fondamentali di una buona

politica in materia. Una cattiva politica per l'immigrazione, destinata solo a compensare i problemi ed i difetti del nostro mercato del lavoro, non può far altro che ampliare questi ultimi. Come vedremo fra poco.

Sviluppare le opportunità, ridurre i rischi

Le buone politiche per il lavoro, con buoni esempi in molti Paesi sviluppati, si caratterizzano su due ambiti: sviluppare le opportunità e ridurre i rischi della mobilità. Questo vale per i capitali e le merci ma, soprattutto, per le persone.

Sviluppare le opportunità significa uscire dall'idea che le buone tutele del lavoro siano solo quelle che interagiscono nella regolamentazione dei rapporti di lavoro, soprattutto con riferimento alla tutela di chi è già assunto rispetto a coloro che non hanno lavoro. Ciò produce rigidità e disincentivi verso il miglioramento qualitativo del sistema e della professione, e produce discriminazioni

tra garantiti e non. Basta guardare in quanti settori, in Italia, questo avviene: nella Pubblica Amministrazione, nei servizi, tra le grandi e piccole imprese, nelle forme del rapporto di lavoro, negli ordini professionali.

Non di rado, anzi quasi sempre, sono le rigidità, e non la flessibilità, a generare la precarietà .

Le buone politiche

Si sono invece affermate, in molti contesti europei e occidentali, le politiche che fanno leva sulle tutele nel mercato del lavoro, intese non solo come norme, ma, soprattutto, come diritti sostanziali. Da un lato proteggendo ragionevolmente dai rischi della perdita del lavoro con sostegni al reddito generalizzati - limitati nel tempo e condizionati dalla ricerca attiva del lavoro -. Dall'altro offrendo servizi di orientamento, progetti formativi personalizzati, incentivi per le imprese che assumono, al fine di rendere rapido il reinserimento delle persone disoccupate.

L'adeguamento del sistema formativo ma, soprattutto, la capacità di moltiplicare le forme dell'offerta formativa e di integrarla con le dinamiche del mercato del lavoro (non solo formazione secondaria, universitaria e professionale, ma formazione continua e personalizzata), risponde alle esigenze delle persone e della domanda di lavoro; costruisce percorsi integrati tra scuola e lavoro, soprattutto per i giovani attraverso i tirocinii e l'apprendistato; moltiplica gli attori che erogano formazione di base a vario titolo, per la qualificazione e l'aggiornamento.

E' questa la strada che cerca di accompagnare le aspettative di crescita sociale delle persone con una ragionevole tenuta del sistema dei valori: contenuti professionali, con sacrificio e stimoli per la crescita delle persone.

Sul versante dell'immigrazione, le buone politiche sono quelle che rendono organica la programmazione degli ingressi; i servizi e gli operatori rendono possibile far

incontrare la domanda-offerta di lavoro su scala internazionale, il reinserimento prelazionato di quanti perdono il lavoro, la qualità dei diritti e i doveri delle persone che vanno rispettati in entrambi i sensi, anche con sanzioni che prevedano l'allontanamento dal territorio nazionale.

La cosiddetta “protezione dai rischi” non è solo legata ad una visione assicurativa assistenzialistica, soprattutto per la perdita del posto di lavoro, ma va invece collocata in una visione dinamica del mercato del lavoro: l'incremento del tasso di occupazione (e cioè del numero delle persone che lavorano rispetto a quelle che potrebbero lavorare) aumenta le opportunità di reddito e la sua distribuzione, e contribuisce a rendere sostenibili le spese sociali legate all'invecchiamento delle persone. Gli aiuti alle famiglie, per i figli e per acquistare servizi ovvero per avere servizi pubblici a prezzi contenuti, consentono, al contempo alle donne di lavorare e di avere nuove opportunità di lavoro nei servizi

stessi. Tirocinii, apprendistato, part-time, lavoro a termine, non sono funzionali solo alle imprese per selezionare personale e per le esigenze di flessibilità: sono incentivi per produrre l'occupazione desiderabile per giovani, donne, anziani.

E' una visione dinamica e attiva, che caratterizza la protezione dei rischi: non a caso queste politiche, che richiedono riforme del *Welfare* attenti alle politiche attive e passive del lavoro, ai sostegni alle famiglie e all'occupazione, sono il complemento necessario delle politiche di innovazione e riducono la percezione della precarietà.

Da noi invece...

Se facciamo un *benchmarking* dei Paesi europei che hanno più crescita, più occupazione e più qualità sociale, vediamo che sono quelli che applicano puntualmente le indicazioni che ho sviluppato per massimizzare gli effetti positivi della mobilità dei capitali, delle merci,

dei servizi e del mercato del lavoro: sono Paesi che vantano oltre il 70% di occupati, soprattutto giovani, donne e anziani, una crescita sempre al di sopra delle medie europee, forti sostegni alle persone nel mercato del lavoro e alle famiglie, servizi pubblici e privati di qualità, rispetto del consumatore e dell'utente, sistemi formativi all'altezza, politiche ambientali all'avanguardia.

In questi Paesi la politica, che noi invochiamo per risolvere ogni problema, non occupa abitualmente i *talk show* televisivi e le prime dieci pagine dei quotidiani.

In Italia, come affrontiamo questi problemi? Noi siamo convinti che mobilità e flessibilità non siano portati dal cambiamento, dal governare sviluppando opportunità e limitando i rischi, ma piuttosto delle normative. La buona occupazione, secondo questa visione, non è il prodotto di un insieme di fattori, ma dei rapporti di forza tra capitale e lavoro: per questi motivi ci si attarda continuamente sulla discussione intorno al lavoro a ter-

mine, come paradigma della buona o cattiva occupazione. Negli altri Paesi la precarietà è valutata soprattutto in relazione al tasso di occupazione: generale, e per i giovani, le donne e gli anziani. Oppure per la quota del lavoro irregolare e per quella della disoccupazione di lunga durata. La flessibilità dei rapporti è incentivata anche per ampliare le opportunità di lavoro dei soggetti svantaggiati, disoccupati: in poche parole le politiche attive del lavoro si concentrano sull'inclusione nel mercato del lavoro non sui vincoli alle imprese.

Nel nostro Paese, invece il primo parametro, il tasso di occupazione, non è neppure oggetto di valutazione, tantomeno caratterizza le politiche. Il lavoro a termine, che è meno utilizzato rispetto agli altri Paesi europei, è da noi osteggiato. Risultato: non facciamo le politiche degli altri Paesi che producono più occupazione e meno precarietà. Non facciamo le politiche di inserimento incentivato dei giovani, attraverso i tirocinii e

l'apprendistato, che consentono di integrare scuola e lavoro, accelerando l'ingresso nel mercato del lavoro. Infatti l'incremento della scolarizzazione media dei nostri giovani ha accompagnato *tout court* un ritardo di ingresso nel mercato del lavoro. Abbiamo giovani più preparati e pieni di aspettative, ma estraniati dalle dinamiche del mercato del lavoro, e abituati a separare stili di vita e di consumo, giovani in carico alle famiglie.

Se dovessero lavorare come i loro colleghi europei, che tra i 20-25 anni svolgono lavori a termine per contribuire agli studi, avremmo 700ml di occupati in più e, con tutta probabilità, altrettanti immigrati precari in meno.

Nei sostegni alle famiglie spendiamo 1/5 rispetto alle medie europee. Non solo, siamo l'unico Paese che combina tasse elevate e servizi da pagare in base al reddito. Soprattutto per quelli che denunciano il proprio reddito, e cioè i lavoratori dipendenti.

Negli altri Paesi europei per favorire l'ingresso al lavoro delle persone meno qualificate, soprattutto le donne over 40, si prevedono sgravi da tasse e contributi per compensare i bassi salari. Noi, invece, anche recentemente, li aumentiamo.

Per favorire l'aumento delle quote di anziani negli altri Paesi si allunga l'età pensionabile proteggendo i salari e i contributi dai rischi di perdita di lavoro, per i lavoratori over 55. Noi invece li mandiamo in pensione anticipatamente sostituendoli prevalentemente con gli immigrati.

Per compensare i *deficit* della domanda di lavoro, gli altri Paesi sostengono la mobilità interna ed esterna con politiche integrate, programmando i flussi, offrendo servizi di incontro tra domanda e offerta, applicando diritti e doveri con rigosità. Noi discutiamo ancora se gli immigrati sono buoni o cattivi; la nostra programmazione dei flussi è approssimativa e puntualmente smentita dalla realtà; i rapporti di monitoraggio pubblici so-

no fatti dalla Caritas; i servizi relativi a domanda-offerta sono inesistenti.

Nel contempo l'immigrazione arriva spontaneamente. I regolari diventano clandestini o, viceversa, i clandestini si regolarizzano in relazione alle periodiche sanatorie: sono stranieri che fanno semplicemente i mestieri che non vogliono fare gli italiani. Si sono creati così dei sub mercati del lavoro nell'edilizia, nell'agricoltura, nei servizi alle persone, dove sono gli irregolari a far concorrenza agli immigrati in regola. Il tutto organizzato da immigrati che sfruttano gli altri immigrati, con il benplacito delle nostre imprese. E siamo il Paese nel mondo che ha il più alto tasso di incremento di immigrati, e così sarà nei prossimi 10 anni.

Se queste sono le nostre politiche del lavoro, perché meravigliarsi se abbiamo, rispetto alle medie europee e in rapporto alla nostra popolazione, oltre 3 milioni di occupati in meno (700ml giovani, 800ml over55, circa 2,5ml

di donne, compresa ovviamente la quota di genere nei giovani e negli anziani)? Oltre alla più alta disoccupazione di lunga durata, con squilibri territoriali gravi e un'economia informale e sommersa che, pur diminuendo, sta assumendo connotati qualitativi assai preoccupanti?

Le Cause

Le leggi Treu e Biagi, osteggiate come non mai, hanno solo contribuito a smuovere il nostro mercato (3mld di posti aggiuntivi in 10 anni, di cui 2,2 a tempo indeterminato e con quote notevoli di donne e anziani), ma le distanze nei numeri, e soprattutto nelle politiche rispetto agli altri Paesi europei, rimangono enormi. E' diffuso da noi "lo sport" di lamentarsi degli effetti ("c'è la precarietà diffusa", "i salari vanno male", "le famiglie non arrivano a fine mese"), senza affrontare adeguatamente le cause. Di solito si tende a rifugiarsi in terapie che addossano allo Stato e alla spesa pubblica

il compito di rimediare ai comportamenti sbagliati (stabilizziamo i precari nel pubblico impiego, diamo un reddito a tutti i disoccupati, limitiamo i contratti a termine). E non di rado questi interventi peggiorano le malattie, anziché curarle.

Quali le cause?

Ne individuo alcune.

Una prima è dovuta all'approccio corporativo verso le tutele del lavoro e nel *Welfare*.

Il forte ruolo della rappresentanza nella regolazione dei rapporti di lavoro e nelle politiche pubbliche è stato determinante e, in alcuni casi, come negli anni '90, decisivo nell'accompagnare la trasformazione radicale di un Paese agricolo in industriale e post-industriale, anche attraverso la mediazione sociale. Ma i limiti sono evidenti e sono di tipo conservativo, nell'impedire un riequilibrio tra tutele nel lavoro e verso quelle nel mercato del lavoro, con effetti che sono negativi per

i soggetti svantaggiati e sulle prestazioni sociali (dove le pensioni fanno la parte del leone rispetto alle prestazioni verso le famiglie e le politiche attive e passive del lavoro). Chi è più protetto nel lavoro lo è anche nel mercato e nei sostegni al reddito (con buona pace di chi sostiene che l'Art. 18 non lo si può riformare se non si ampliano i sostegni al reddito). È necessario specificare che sono soprattutto coloro che usufruiscono dell' Art. 18 a godere di buoni sostegni al reddito, mentre gli altri lavoratori hanno inferiori tutele sia nel rapporto di lavoro, sia negli ammortizzatori sociali. Abbiamo almeno 14 tipologie differenziate di sostegno al reddito, con una funzione che è solamente assistenziale e non accompagnata da azioni di reinserimento. È l'idea stessa di accompagnare le trasformazioni produttive con parziali adattamenti della regolazione dei rapporti di lavoro, e non attraverso un approccio globale ai temi della tutela, a costituire un limite per le riforme.

Con un inciso: in tutti i Paesi sviluppati c'è la rappresentanza corporativa degli interessi. Ma solamente da noi questa si riveste di una ideologia che riconduce i problemi al solo conflitto tra capitale e lavoro, con la pretesa di assumere in esclusiva il ruolo della difesa dei più deboli. Di qui gli effetti nefasti che conosciamo, anche per le derive terroristiche e, più di frequente, per tutelare oggettivi privilegi.

Un'altra causa, in parte connessa alla precedente, è rappresentata dalla distorsione nell'uso di risorse nelle politiche pubbliche, tra i mezzi e i fini: è vero che spendiamo meno della media europea in politiche attive e passive del lavoro ma, soprattutto, spendiamo male!

La spesa per formazione e per servizi di orientamento è presidiata dai titolari *dei mezzi* (leggi: Enti di formazione e Centri per l'Impiego), più che essere indirizzata verso *i fini* (e cioè l'inserimento e/o il reinserimento delle persone al lavoro). Pertanto il problema è

quello di garantire la continuità di questi posti di lavoro, a prescindere della loro utilità.

Quante volte sentiamo ribadire il primato del servizio pubblico, inteso come un bene in sé, a prescindere dai risultati che i servizi producono? La propaganda serve ad alimentare il mito, ma a guadagnare in Italia sono coloro che presidiano i *mezzi*, non gli utenti di servizi.

Terza causa: la diffusione dell'individualismo rivendicativo. La società dei diritti viene evocata da più parti, prevalentemente a sinistra, come l'approdo di una nuova stagione rivendicativa, in cui è possibile cumulare diritti di ogni tipo: politici, sociali, ambientali... come se fosse possibile prescindere dalla loro compatibilità economica e sociale. Come ricordava Norberto Bobbio, i diritti non sono un'astrazione ma il frutto di un processo storico. E in particolare i diritti sociali - assai più di quelli fondamentali, previsti dalla Carta dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite -, vanno contem-

perati con l'impatto economico (chiedendosi: chi paga?) e con l'esercizio di altre forme di diritto: ciò vale nel rapporto tra proprietà e lavoro, tra diritto di sciopero e mobilità delle persone, tra tutele del lavoro e tutele degli utenti e dei consumatori, tra diritto al lavoro e tutela dell'ambiente, tra trasparenza e *privacy*. Non esiste una società di diritti senza una corrispondente esplicitazione dei doveri, e non può essere solamente la mediazione dello Stato verso le rivendicazioni più disperate, a dover rispondere delle esigenze di compatibilizzare diritti e doveri e costruire la coesione sociale.

Una concezione statalista dell'esercizio dei diritti combinata con l'individualismo rivendicativo, rischia di produrre una mediazione politica favorevole ai settori forti e organizzati della società.

Diversamente è la responsabilità sociale diffusa a creare le premesse di una società coesa e solidale, in cui diritti e doveri delle persone, degli imprenditori, dei

lavoratori, degli utenti e dei cittadini in senso lato - come singoli, genitori o figli -, vengono assunti nei comportamenti di ogni giorno. Compito dello Stato è creare le condizioni perché ciò avvenga, sanzionando i comportamenti illeciti, e subentrando laddove è necessario per tutelare gli interessi dei più deboli.

La quarta causa: una politica che si rispecchia nelle rivendicazioni, anziché orientare il cambiamento. Come abbiamo sottolineato, le buone politiche del lavoro operano nella direzione di massimizzare le opportunità, dimensionando i rischi in maniera ragionevole e sostenibile.

In particolare sul versante macroeconomico come per le politiche ambientali e, a maggior ragione, per il mercato del lavoro. Ma le politiche che rispecchiano le contraddizioni della società, e le cavalcano - come sono in buona parte quelle italiane -, sono foriere di disastri e fomentano frammentazione, anziché una corretta mediazione sociale.

Le vicende dei rifiuti campani sono l'emblema di questa degenerazione; sono esattamente il frutto delle politiche e dei comportamenti negativi che abbiamo stigmatizzato in questa relazione. Esse offrono una spiegazione alle montagne di rifiuti che sono accatastate nel napoletano.

Una politica che promette, una politica invadente, e che paventa l'illusione che le istituzioni siano in grado di risolvere ogni problema, crea conseguentemente disillusione, frustrazione e distacco dalla gente, anziché stimolare l'esercizio della responsabilità sociale e comportamenti virtuosi delle persone. Persone che sono esse stesse in grado di produrre valore aggiunto sociale, nella misura in cui sono messe in grado di operare senza essere vezzeggiate da un fisco e da una burocrazia opprimente, per foraggiare anche sprechi inaccettabili. Serve una politica che parli alle persone non agli individui, all'interno del quale la legittima tutela

degli interessi, per diventare concertazione tra istituzioni e parti sociali, deve saper esplicitare quale sia il valore aggiunto che questa pratica produce in favore di chi non è rappresentato e organizzato.

Il capitale sociale fonte di innovazione e coesione

Dobbiamo a Putman, un sociologo americano appassionato dell'Italia, l'analisi più acuta sui valori e sui comportamenti che hanno caratterizzato i successi e i mali che attraversano il nostro Paese, in modo territorialmente variegato. L'intellettuale lo individua nelle tradizioni civiche, ovvero nel coefficiente di capitale sociale che caratterizza la nostra comunità; non è un valore economico, ma da esso dipende lo sviluppo; non è una distribuzione di risorse per ridurre le disuguaglianze, ma da esso dipende la coesione sociale.

Per “capitale sociale” intendiamo quella serie di regole e comportamenti che caratterizzano le persone e

le comunità: il rispetto della legalità, la certezza del diritto, il rispetto della cosa pubblica, l'esercizio della responsabilità sociale, la centralità della persona.

Questi valori vengono prima della politica e del mercato, ma ne influenzano, e di tanto, le caratteristiche ed i contenuti.

Ricostruire il nostro capitale sociale è un imperativo categorico.

E' impressionante la coincidenza di valori che orientano le buone politiche, anche nelle società post-industriali e globalizzate, con i capisaldi che hanno sempre ispirato il protagonismo sociale dei cattolici: centralità della persona, responsabilità sociale, sussidiarietà, protagonismo dei corpi intermedi, con rilievo per l'interesse collettivo e rivolto alla mediazione sociale, istituzioni non invadenti, ruolo fondamentale della famiglia.

I cattolici impegnati hanno molto da dire, soprattutto molto da dare, per rilanciare le nostre comunità e

il nostro Paese. Ma è necessario, a mio avviso, fare due sottolineature.

La prima: i valori devono essere supportati da analisi socio-economiche aggiornate e corrette. Ho l'impressione che su questo si sia manifestata qualche lacuna nei tempi recenti. Con troppa superficialità, le analisi che provengono dalla sinistra, con tutti i suoi retaggi, ivi compresa una certa prosopopea nel considerarsi rappresentante esclusiva degli interessi dei più deboli, sono state assunte come verità. E ricordo la sofferenza di Marco Biagi e anche la mia personale, per le critiche, francamente inconsistenti, fatte da alcuni documenti della CEI sul libro Bianco del lavoro del 2001, prodotto dallo sforzo intellettuale a cui hanno contribuito in modo determinante i cattolici impegnati e che, ancora oggi, a mio avviso, è la migliore elaborazione, in termini di analisi e di terapie, per il nostro mercato del lavoro.

La seconda evidenza: questo può avvenire se le variegate espressioni dei cattolici impegnati nelle rappresentanze associative e pastorali ritrovano momenti di riflessione comuni e un protagonismo unitario visibile.

Queste rappresentanze hanno saputo contrapporre analisi, protagonismo e soluzioni all'egemonia pretesa e, in molti casi, reale, delle componenti di tradizione marxista.

CISL, ACLI, MCL, CONFCOOPERATIVE, Compagnia delle opere, associazionismo e volontariato diffuso, hanno contribuito al progresso del nostro Paese rendendolo migliore e, garantendo il coinvolgimento partecipato dei lavoratori. E sono state anche il crogiolo della formazione della classe dirigente.

L'evoluzione dell'offerta politica ed istituzionale degli anni '90 ha ulteriormente indebolito identità e collegamenti tra aree sociali e partiti politici. Processo già iniziato negli anni '70 e '80 con la progressiva au-

tonomizzazione dell'associazionismo cattolico verso la politica.

Ma da un lato gli attuali contenitori partitici, frammentati o allargati che siano, sono lontani dai valori del nostro modo di intendere la politica. Dall'altro il protagonismo associativo delle organizzazioni sociali che si ispirano ai valori cristiano-cattolici, pur rimanendo vive nello specifico, è ridimensionato sul piano generale.

Il calendario e le caratteristiche del dibattito sui temi del lavoro, lo fa la sinistra, con le sue dialettiche interne e le sue contraddizioni.

Come ricostruire uno sforzo unitario dei cattolici impegnati nel mondo del lavoro è l'interrogativo cui dobbiamo rispondere, se vogliamo, da protagonisti, contribuire alla crescita solidale nel nostro Paese.