

**1983-2003**

**La politica locale del lavoro  
in provincia di Trento compie vent'anni**

**Atti del Convegno**

**Trento, 9 giugno 2003**

*Il 9 giugno 2003, in occasione del ventennale della legge provinciale n. 19 del 1983 denominata "Organizzazione degli interventi di politica del lavoro" si è svolto a Trento il convegno dal titolo: "1983-2003 La politica locale del lavoro in provincia di Trento compie vent'anni".*

*L'innovativo intervento legislativo della Provincia Autonoma di Trento ha costituito il punto di avvio a livello locale di un originale modello di politiche attive del lavoro, la cui attuazione è stata affidata ad una apposita struttura pubblica denominata appunto Agenzia del Lavoro. L'esperienza trentina, nata come iniziativa "locale" di politica attiva del lavoro, ha saputo divenire nel corso del tempo punto di riferimento nazionale, anche perché costantemente collocata nell'alveo delle iniziative europee per l'occupazione. E la rilevanza assunta a livello nazionale è sottolineata dalle riflessioni e valutazioni degli autorevoli esperti intervenuti, impegnati da tempo ai massimi livelli di responsabilità nel contesto nazionale ed europeo.*

*Il convegno si è aperto con gli interventi di Lorenzo Dellai e di Remo Andreolli, rispettivamente Presidente ed Assessore al Lavoro della Provincia Autonoma di Trento. Successivamente Isabella Speziali, Direttore dell'Osservatorio del Mercato del Lavoro, ha analizzato l'evoluzione del mercato locale del lavoro negli ultimi vent'anni, mentre il Presidente dell'Agenzia del Lavoro, Pier Antonio Varesi, ha invece ripercorso le tappe fondamentali dell'esperienza dell'Agenzia, evidenziando gli interventi realizzati ed i risultati ottenuti.*

*Al fine di fare un bilancio dell'esperienza svolta e per sottolineare la peculiarità del modello trentino si è svolta una tavola rotonda nella quale alcuni protagonisti della nascita dell'Agenzia del Lavoro hanno dato testimonianza delle ragioni per cui vent'anni fa, con grande coraggio e lungimiranza, è stata emanata la legge n. 19 ed istituita l'Agenzia del Lavoro. Erano presenti Flavio Mengoni (già Presidente Provincia Autonoma di Trento), Mario Napoli (già Presidente dell'Agenzia del Lavoro), Franco Cecconi (già Presidente dell'Associazione Industriali della provincia di Trento), Flavio Berti (già Segretario Generale CGIL del Trentino) e Aldo Duca (già Segretario Generale della CISL del Trentino).*

*La seconda parte della giornata è stata dedicata alla riflessione sul ruolo che le politiche attive del lavoro e la stessa Agenzia potranno avere nel nuovo contesto economico e sociale, presenti l'Assessore Andreolli ed i rappresentanti delle associazioni datoriali e sindacali che siedono nell'attuale Consiglio di Amministrazione dell'Agenzia del Lavoro. In particolare sono intervenuti Paolo Ferrari (rappresentante sindacale della UIL), Franco Ischia (rappresentante sindacale della CGIL), Lorenzo Pomini (rappresentante sindacale della CISL), Giovanni Anichini (rappresentante Associazione Industriali del Trentino), Carlo Marinelli (Rappresentante Unione Commercio, Turismo ed attività di Servizio della P.A.T.) e Renzo Rensi (Rappresentante Associazioni Artigiani e Piccole Imprese della P.A.T.).*

*Il Convegno si è concluso con un momento di approfondimento scientifico su "Qualità del lavoro e flessibilità sostenibile: il Trentino tra localismo e globalizzazione". Sono intervenuti tre esperti in materia di lavoro, che hanno affrontato le tematiche proposte relativamente con un approccio sociologico, economico e giuridico: Emilio Reyneri, professore ordinario di sociologia del lavoro, Carlo dell'Aringa, professore ordinario di economia politica, e Tiziano Treu, professore ordinario di diritto del lavoro.*

*In occasione del convegno sono stati predisposti dei materiali che testimoniano le iniziative più rilevanti in materia di politica del lavoro attuate dall'Agenzia del lavoro nell'arco dei vent'anni.*

# **INDICE**

## **SALUTO DEL PRESIDENTE DELLA PROVINCIA**

Lorenzo DELLAI

Presidente della Provincia Autonoma di Trento

pag. 11

## **INTRODUZIONE**

Remo ANDREOLLI

Assessore al Commercio, Cooperazione, Lavoro e Politiche Comunitarie

pag. 17

## **RELAZIONI**

1983-2003: L'EVOLUZIONE DEL MERCATO LOCALE DEL LAVORO

Isabella SPEZIALI

Direttore Osservatorio del mercato del lavoro – Agenzia del Lavoro

pag. 23

1983-2003: INTERVENTI E RISULTATI NELL'ESPERIENZA DELL'AGENZIA  
DEL LAVORO

Pietro Antonio VARESI

Presidente Agenzia del Lavoro

pag. 43

## **LA NASCITA DELL'AGENZIA DEL LAVORO NELLE TESTIMONIANZE DI ALCUNI PROTAGONISTI**

Flavio MENGONI

già Presidente della Provincia Autonoma di Trento pag. 63

Mario NAPOLI

già Presidente dell'Agencia del Lavoro e Professore ordinario di Diritto del Lavoro pag. 67

M. Franco CECCONI

già Presidente dell'Associazione Industriali della Provincia di Trento pag. 71

Flavio BERTI

già Segretario Generale della C.G.I.L. del Trentino pag. 75

Aldo DUCA

già Segretario Generale della C.I.S.L. del Trentino pag. 79

## **AGENZIA E POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO NEL NUOVO CONTESTO ECONOMICO E SOCIALE**

Remo ANDREOLLI

Assessore al Commercio, Cooperazione, Lavoro e Politiche Comunitarie pag. 83

Paolo FERRARI

Rappresentante sindacale della U.I.L. del Trentino pag. 87

Franco ISCHIA

Rappresentante sindacale della C.G.I.L. del Trentino pag. 91

Lorenzo POMINI

Rappresentante sindacale della C.I.S.L. del Trentino pag. 95

Giovanni ANICHINI

Rappresentante dell'Associazione Industriali della Provincia di Trento pag. 99

Carlo MARINELLI

Rappresentante Unione Commercio, Turismo e Attività di Servizio della Provincia di Trento pag. 103

Renzo RENSI

Rappresentante Associazione Artigiani e Piccole Imprese della Provincia di Trento pag. 105

## **QUALITÀ DEL LAVORO E FLESSIBILITÀ SOSTENIBILE: IL TRENTINO TRA LOCALISMO E GLOBALIZZAZIONE**

Emilio REYNERI

Professore ordinario di Sociologia del lavoro

pag. 111

Carlo DELL'ARINGA

Professore ordinario di Economia politica

pag. 119

Tiziano TREU

Professore ordinario di Diritto del Lavoro

pag. 125

### **CONCLUSIONI DEL CONVEGNO**

Remo ANDREOLLI

Assessore al commercio, Cooperazione, Lavoro e Politiche Comunitarie

pag. 131

### **LE ATTIVITÀ SVOLTE DALL'AGENZIA DEL LAVORO**

Sandra D'AGOSTINO, Luigi PITTON

IL SISTEMA DI APPRENDISTATO NELLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

pag. 135

Silvana FABRIZIO

I LAVORI SOCIALMENTI UTILI

pag. 157

Carlo BORZAGA, Monica LOSS

INTEGRAZIONE LAVORATIVA, IMPRESA SOCIALE E SVILUPPO LOCALE

pag. 171

Gianni GEROLDI, Barbara FIORDALISI

IL SOSTEGNO PUBBLICO PER L'AVVIO DI ATTIVITÀ DI LAVORO AUTONOMO E  
LA CREAZIONE DI PICCOLE IMPRESE

pag. 189

Marco LAI, Gianpaolo LIBARDI, Donato LOMBARDI, Luigi PITTON

LA FORMAZIONE PER LA SICUREZZA SUL LAVORO: L'INTERVENTO  
DELL'AGENZIA DEL LAVORO

pag. 233

**SALUTO DEL PRESIDENTE  
DELLA PROVINCIA**



**Lorenzo DELLAI**

Presidente della Provincia Autonoma di Trento

Il Presidente Varesi, i membri del Consiglio di Amministrazione, tutti i collaboratori e le parti sociali hanno oggi un compito importante: quello di garantire continuità ad una storia iniziata vent'anni fa. Il convegno cade proprio in un momento in cui nel nostro Paese, sulle problematiche relative al lavoro in tutte le sue sfaccettature ed implicazioni, è in atto un dibattito che offre spunti sia di scontro che di convergenza. Si tratta quindi di un tema di grandissima attualità, che consentirà a questo convegno di produrre anche delle indicazioni importanti ed utili. Il valore principale di questa giornata, però, oltre che nella prefigurazione di quelli che dovranno essere gli scenari futuri delle politiche del lavoro, sta innanzitutto nel giusto riconoscimento di un cammino, di un percorso che è iniziato, come dicevamo, venti anni or sono.

I dati contenuti nei rapporti che sono stati elaborati in preparazione del convegno evidenziano una trasformazione molto positiva delle dinamiche del lavoro all'interno della nostra comunità. Questi risultati sono anche merito delle persone e delle Istituzioni che hanno pensato, messo in campo ed interpretato un percorso che, partito da un'idea originale, ha poi saputo fare scuola, diventare laboratorio, prefigurare strumenti ed opportunità che poi via via hanno assunto un interesse nazionale. Si tratta di un elemento da ricordare, perché su questo terreno, che è un terreno difficilissimo, negli ultimi vent'anni la nostra Autonomia ha saputo esprimere al meglio le sue potenzialità, utilizzando sia le competenze che le erano già proprie, sia quelle che poi via via si sono aggiunte attraverso la collaborazione con lo Stato. Quest'ultimo ha compreso, in numerosi passaggi, l'importanza di dare fiducia alle autonomie locali, ed in particolare proprio alla Provincia Autonoma di Trento. Un percorso molto diverso da quello che talvolta emerge in questi tempi: una strada caratterizzata dalla piena fiducia reciproca e dalla responsabilizzazione dei poteri locali, anche dove le problematiche del mondo del lavoro necessitano di un approccio basato sulla partnership tra le funzioni e le competenze che rimangono allo Stato e le funzioni che invece sono esercitate dalle autonomie locali.

La storia di questi vent'anni può dunque essere ascritta alle pagine più positive dell'Autonomia del Trentino, pagine scritte con un inchiostro di originalità e di fantasia. E di questo va dato merito anche al Presidente Varesi ed ai suoi collaboratori. Per rileggere questa storia sono stati invitati coloro che ne furono i protagonisti, fin dall'inizio. Il riferimento è, naturalmente, ai protagonisti istituzionali, ma anche alle parti sociali che ne hanno condiviso il cammino.

Questa scommessa fu fatta propria dal Presidente Mengoni che guidava il Governo provinciale in quel periodo, da tutti coloro che all'epoca erano i suoi principali collaboratori, dagli Assessori che si sono succeduti nelle problematiche del lavoro o della formazione, dai collaboratori tecnici, e dagli esponenti delle parti sociali, dei datori di lavoro e del sindacato. L'epoca, i primi anni '80 nella storia politica del Trentino, va oggi riletta attentamente: è stata l'epoca non solo del varo dell'Agenzia del lavoro, ma anche del profondo dibattito sulle forme istituzionali della nostra Autonomia e dei poteri locali. In quegli anni inoltre è stata emanata una legge altrettanto importante sotto il profilo della coesione sociale, la Legge 35 sulle forme di marginalità, che ha saputo fare scuola.

Insomma, dal punto di vista della produzione delle idee, della produzione di leggi e della cultura istituzionale, quel periodo va assolutamente riletto ed interpretato; altrimenti, se non si ha memoria delle idee di fondo che hanno caratterizzato le varie fasi della vita dell'Autonomia trentina, non si può guardare al futuro con serenità. La vita di un'Istituzione non nasce in un attimo, né tantomeno finisce con la stessa rapidità; infatti la situazione attuale è conseguenza della lungimiranza e della capacità innovativa con cui i protagonisti di quel periodo hanno agito nel campo delle politiche del lavoro: è proprio in quegli anni che il lavoro ha assunto centralità politica.

Vent'anni fa il Presidente Mengoni, i suoi collaboratori e le parti sociali, si trovarono di fronte ad un periodo di grande crisi. Il rischio era che il lavoro non ci fosse più; rileggendo le cronache del tempo si può avere un'idea del clima che si era creato. Oggi invece siamo di fronte a problematiche diverse, che hanno a che vedere più con la qualità o con l'incertezza del lavoro. In fondo però, nonostante le diverse problematiche da affrontare, la qualità delle risposte ai problemi non è cambiata, tanto che gli esperti, qualche volta, parlano di “un modello trentino delle politiche del lavoro”. Questo modello si caratterizza per il fatto che a partire dall'intuizione originale, in tutti



questi anni si è cercato di associare l'attitudine al cambiamento, la ricerca di nuovi strumenti di gestione delle politiche del lavoro e una giusta considerazione delle esigenze di flessibilità del lavoro, con un valore che il Trentino ha sempre considerato irrinunciabile: la solidarietà, cioè la concezione del lavoro come parte del capitale sociale di una comunità. Su queste basi si è sviluppata un'esperienza che ha consentito - e in gran parte consente ancora oggi - di vivere il confronto sociale in un clima ed in una cornice che non è certamente di scontro, ma che favorisce piuttosto il raggiungimento di un ampio consenso sociale sulle politiche messe in piedi di volta in volta.

In Trentino le parti sociali, pur negli effetti di una polemica nazionale che si fa ogni giorno sempre più dura, hanno cercato insomma di tutelare e conservare il valore della coesione e della concertazione, sia dentro le Istituzioni come l'Agenzia del lavoro, sia fuori nelle occasioni di confronto e di verifica. L'interesse del convegno, lo ripetiamo, sta dunque nel fatto che accanto ad uno sguardo rivolto al futuro viene ripercorso il cammino che il Trentino ha fatto sulla base di idee lungimiranti e di una cultura della coesione sociale che fa parte del Dna locale; un cammino del quale è importante sottolineare il metodo seguito, ed i risultati che ancor oggi produce.

Naturalmente ci sono anche alcuni nodi aperti, che l'esperienza di questi anni mette sul tavolo della politica e delle parti sociali. Il convegno costituisce in questo senso l'occasione per aprire una riflessione che, in termini di risposta legislativa, non potrà che essere affidata al dibattito della prossima Legislatura. Già con la prossima campagna elettorale i politici potranno proporre ai cittadini le proprie risposte alle questioni aperte in questa sede.

Il primo nodo su cui focalizzare l'attenzione attiene all'esigenza di un diverso raccordo tra politiche attive del lavoro e politiche complessive della formazione. E' evidente a tutti che la Formazione, oggi, è una componente essenziale per qualsiasi politica del lavoro, sia nella sua dimensione di attività ordinaria, sia nella gestione dei problemi legati alla trasformazione dello stesso lavoro e nei momenti di passaggio da un lavoro ad un altro. Al riguardo c'è bisogno di inventare, sul piano istituzionale, un meccanismo innovativo, che dia maggiore organicità alle politiche di formazione, trovando strumenti, sedi ed opportunità che valorizzino maggiormente l'elemento dell'organicità. Oggi siamo in presenza di tante offerte, ciascuna delle quali ovviamente più che legittima; però il problema fondamentale è di portare sistematicità a questi interventi e di utilizzare al meglio queste importanti risorse che oggi abbiamo a nostra disposizione.

Qui si introduce una riflessione importante sul rapporto tra una cultura della bi-lateralità, che si sta affermando a livello nazionale e che è stata anche inserita negli accordi sul Patto per l'Italia, e una cultura della trilateralità, in cui Istituzioni, datori di lavoro e sindacati lavorano insieme. Questo sarà uno dei temi di riflessione per il futuro; naturalmente l'auspicio è che quest'esperienza di concertazione tra Istituzioni e parti sociali, pur con forme nuove, possa dar luogo ancora ad una proficua collaborazione nell'interesse della comunità.

C'è poi un secondo nodo aperto: il cambiamento del lavoro rispetto ai cittadini che provengono da fuori Trentino. La politica costruita finora era incentrata sulla classica idea del lavoro extracomunitario. Considerando che siamo oggi nel pieno di un processo di trasformazione dei confini dell'Unione Europea tutto lascia pensare che dovranno essere "ritarati" gli strumenti di questa politica in una direzione nuova rispetto al passato, attraverso la predisposizione di strumenti preventivi per gestire positivamente i processi che interesseranno anche la nostra comunità.

Infine vi è anche una precisa consapevolezza del fatto che la stessa Agenzia del lavoro ha bisogno di una “manutenzione”, sia sotto il profilo delle regole che sotto il profilo giuridico. Su quest’aspetto è stata aperta recentemente una riflessione, all’interno del Consiglio, con le parti sociali, riflessione che non è affatto chiusa e che nessuno ha volontà di chiudere forzosamente. Questo dunque è un tema aperto, e che esige una risposta, in quanto sia sul piano dei rapporti interni che su quello dei rapporti esterni, forse alcune regole del “vestito istituzionale” dell’Agenzia non sono più adatte allo svolgimento in tempi celeri delle funzioni che le sono proprie. In un prossimo futuro, anche su questo, andrà aperta una discussione concertata con le parti sociali.

In conclusione va ribadito che in questi vent’anni sono state scritte pagine molto importanti del grande libro della nostra Autonomia speciale. Al di là delle questioni di carattere formale, bisogna derivarne i valori di fondo, i quali devono venire confermati e al tempo stesso devono essere condivisi da tutti i cittadini. L’auspicio è che le Istituzioni e le parti sociali possano scrivere nel prossimo futuro ulteriori e altrettanto brillanti pagine, con la stessa coerenza e con lo stesso riferimento ideale ai principi dell’innovazione e della coesione sociale.

# **INTRODUZIONE**



**Remo ANDREOLLI**

Assessore al Commercio, Cooperazione, Lavoro  
e Politiche Comunitarie

La giornata odierna è un'utile occasione di riflessione intorno ad un'esperienza ventennale che diede avvio ad un periodo nel quale si posero al centro della politica le tematiche del lavoro. Inoltre è l'occasione per riflettere intorno a ciò che è stato fatto nel corso di questi venti anni e per verificare come sia possibile innestare questa esperienza in uno scenario futuro estremamente diverso.

Il contesto nel quale nacque l'Agenzia del lavoro fu caratterizzato da un momento di crisi industriale; infatti il settore manifatturiero attraversava un processo di profonda trasformazione. Questo periodo di difficoltà venne affrontato dando una risposta non legata solamente al contingente o all'emergenza ma ponendo le basi per una programmazione delle politiche del lavoro in grado di dare, al di là delle difficoltà del momento, valide prospettive per il futuro. Quest'intuizione, certamente originale, è ancora oggi alla base delle politiche del lavoro nella Provincia di Trento.

Vale la pena di sottolineare il grande pregio di quest'esperienza, cioè la capacità di porre al centro dell'azione politica e di governo il coinvolgimento delle parti sociali; questa capacità si è vista nell'innovazione, nella lungimiranza, nel far sì che la concertazione, il confronto, il dialogo fossero principi non solo scritti nei documenti, ma perseguiti concretamente giorno dopo giorno e intervento dopo intervento.

E' questa l'eredità migliore che l'esperienza di questi vent'anni può fornirci oggi per guardare avanti: l'aver prodotto nella Provincia di Trento quel capitale sociale e quell'attitudine al confronto e ai rapporti costruttivi che costituiscono ancora oggi la base per affrontare i temi della politica del lavoro.

E' un'esperienza innovativa che occorre continuare a coltivare perché la concertazione non è solo un metodo di governo o una modalità attraverso la quale ci si confronta, ma anche una visione della società e dei rapporti sociali ed economici. La concertazione non deve finire neanche laddove i temi da affrontare sono temi difficili e spinosi, temi che possono portare al confronto serrato e talvolta anche al conflitto.

A livello nazionale invece non si è sempre praticata la via della concertazione e talvolta si è favorito un certo scontro sociale, una qualche conflittualità e competitività tra le organizzazioni sindacali.

Al contrario, nella Provincia di Trento, laddove le forze sindacali e le organizzazioni di imprenditori sono state capaci di sottoscrivere ed approvare una politica del lavoro comune, la scelta di questo metodo ha portato ad evidenti risultati positivi nel campo delle politiche del lavoro.

A questa fondamentale stratificazione di capitale sociale va aggiunta la capacità di innovare e di essere laboratorio, infatti lo spirito costruttivo non si è esaurito nel corso di questi anni.

Ne è la dimostrazione la recente realizzazione di un percorso che porta attraverso l'apprendistato alla laurea e che, peraltro, è stato assunto come modello di riferimento per l'intero sistema nazionale. E questo non è l'unico esempio: questa capacità, questo spirito, questo modello concertativo, questo modello triangolare, ha portato recentemente alla sottoscrizione di un Protocollo per la gestione delle crisi aziendali. Alla base vi è la convinzione che la perdita di un'azienda sia una perdita per l'intera collettività e che, per questo, si devono offrire al lavoratore tutti gli strumenti per non trovarsi da solo di fronte alla volatilità ed alle intemperanze del mercato; a questo proposito si deve anche intervenire sostenendo il bagaglio professionale dei lavoratori.

La centralità del lavoro viene proclamata in tante occasioni: la Giunta provinciale ha cercato di affrontare i temi dell'occupazione e della disoccupazione, non guardando al solo dato statistico, ma lavorando per assicurare anche la qualità dell'occupazione stessa.

In tal senso va visto lo sforzo che la Giunta ha fatto nel corso di questi anni, sempre in collaborazione con l'Agenzia del lavoro e la partecipazione attiva ed il protagonismo delle parti sociali, nel settore della sicurezza sui luoghi di lavoro. Si tratta di un tema che, drammaticamente, viene spesso alla ribalta e che in Provincia di Trento si è cercato di affrontare in maniera operativa stendendo un Protocollo nella convinzione che garantire ai lavoratori la possibilità di prestare la propria attività in un luogo sicuro sia un obiettivo fondamentale.

Un altro settore sul quale si è assiduamente lavorato e si dovrà continuare a lavorare con rinnovato spirito, riguarda l'inserimento nel mondo del lavoro dei disabili. Seppur nei risultati positivi non ci si può nascondere come il problema dell'inserimento dei portatori di handicap e dei soggetti svantaggiati all'interno del mondo del lavoro, sia un punto delicato ed importante; è una questione

rispetto alla quale si misura il grado di civiltà di una comunità. Sarebbe molto più semplice “monetizzare lo svantaggio” e assicurare a queste persone una rendita; l’intenzione, invece, è quella di garantire effettivamente il loro diritto di cittadinanza. Sono aspetti sui quali si è lavorato con spirito positivo ma sui quali certamente c’è ancora molto da fare, continuando con gli stessi principi.

Un altro tema oggetto oggi di confronto è il lavoro atipico, sul quale recentemente c’è stata anche da parte del Governo l’assunzione di provvedimenti dei quali col tempo si potrà valutare la portata. In ogni caso, la Provincia di Trento crede che il mercato del lavoro abbia bisogno di flessibilità, ma di una flessibilità sostenibile, una flessibilità che non si traduca in precarietà. Si crede insomma in una realtà nella quale le esigenze organizzative e le esigenze di competizione dell’impresa si possano coniugare con le esigenze del diritto al lavoro e con i diritti dei lavoratori.

Su questi temi si deve continuare a lavorare con lo stesso spirito e con lo stesso clima sociale che ha portato alla costituzione dell’Agenzia del lavoro; in questo modo si potrà continuare ad essere veramente un avamposto nell’elaborazione di politiche attive del lavoro dimostrando come la competizione di un territorio possa coesistere con la salvaguardia e la valorizzazione dei diritti dei lavoratori.

## **RELAZIONI**



**Isabella SPEZIALI**

Direttore dell'Osservatorio del mercato del lavoro

## 1. IL QUADRO

### 1.1 Dinamica e struttura della popolazione

Il mercato del lavoro della provincia di Trento nei venti anni che sono trascorsi dall'approvazione della legge provinciale 19 in materia di politiche del lavoro, si è profondamente modificato e le peculiarità che presenta oggi sia in termini di potenziale che di elementi critici risultano significativamente differenti.

Rispetto alla consistenza demografica d'inizio anni ottanta la popolazione residente in Trentino è aumentata di quasi 35.000 unità: dalle 442.711 unità del 1981 alle attuali 477.169.



Nei vent'anni il contributo fondamentale alla crescita è derivato dall'apporto migratorio mentre il saldo naturale, per tutto il decennio ottanta e parte degli anni novanta, è risultato di segno negativo. L'inversione definitiva della tendenza data a partire dal 1995.

Ad oggi, per l'effetto congiunto dell'aumento della popolazione anziana (65 anni e oltre) e del calo delle coorti di popolazione più giovane, la struttura della popolazione locale si presenta più vecchia.

La crescita degli ultra sessantacinquenni risulta ancora molto sostenuta e non dà segni di ridimensionamento; il calo delle coorti dei giovanissimi fino ai 14 anni d'età si è invece interrotto; ancora in calo si conferma peraltro la quota di popolazione di età compresa tra i 15 e i 29 anni e, sebbene nel corso del decennio novanta questa popolazione sia già diminuita molto considerevolmente, passando dalle 103.617 unità rilevate nel 1991 alle 82.775 del 2001, le previsioni a tutto il 2010 ribadiscono, per quanto con toni meno accentuati, la tendenza calante evidenziando per quella data la disponibilità demografica di sole 75.700 persone.

Al mercato del lavoro locale, stanti così le cose sembrerebbe mancare il ricambio demografico tra i lavoratori potenzialmente in uscita e i lavoratori in entrata.

Nel 2001 in Trentino l'ammontare dei 55-64enni si attesta a quota 56.032 unità e i giovani 10-19enni raggiungono appena le 45.680 unità; i corrispondenti dati stimati per il 2010 risulterebbero pari rispettivamente a 64.640 e 51.653 unità, con uno scarto tra uscite e entrate potenziali in ulteriore crescita. Dalle 10.352 unità mancanti rilevate nel 2001 si passerebbe alle 12.987 della previsione al 2010.

## **1.2 Forze di lavoro, occupazione e disoccupazione**

Pochi numeri possono sintetizzare il buono stato di salute attraversato dal mercato del lavoro locale.

All'inizio degli anni ottanta in provincia di Trento risultavano occupati circa 160.000 lavoratori, nel 1991 essi superavano di poco le 180.000 unità e l'attuale consistenza dell'occupazione conta poco meno di 201.000 occupati: la crescita dell'occupazione nei vent'anni considerati è stata di circa 40.000 unità e per i tre quarti è stata appannaggio della manodopera femminile.

Questa occupazione è cresciuta nel contesto di una significativa crescita della disponibilità lavorativa. Tra 1981 e 2002 le forze di lavoro totali sono aumentate di oltre 31.000 unità, ancora una volta essenzialmente per l'apporto partecipativo delle donne, che nello stesso periodo si sono incrementate di oltre 25.000 unità.

Il differenziale positivo tra l'occupazione aggiuntiva, le 40.000 unità in più, e il minore incremento delle forze di lavoro, di circa 31.000 unità, è stato colmato inserendo nel mercato del lavoro locale una parte delle persone in cerca di occupazione: al Censimento del 1981 i disoccupati risultavano più di 16.000, erano poco più di 12.000 nel 1991 e da qualche anno risultano attestati sulle 7.000 unità, un ammontare più che dimezzato rispetto a vent'anni prima.

La performance del nostro mercato del lavoro tiene anche in confronto con la situazione del mercato del lavoro locale del Nord-Est.

Tab. 1 INDICATORI DI OFFERTA DI LAVORO PER AREE TERRITORIALI\*  
- valori percentuali -

	1981			1991			2002		
	Tasso di attività**	Tasso di occupazione**	Tasso di disoccupazione	Tasso di attività**	Tasso di occupazione**	Tasso di disoccupazione	Tasso di attività**	Tasso di occupazione**	Tasso di disoccupazione
<b>Provincia di Trento</b>									
Maschi	68,9	64,7	6,0	66,6	63,6	4,6	64,3	63,0	2,0
Femmine	32,0	26,8	16,3	35,4	32,0	9,6	40,6	38,4	5,3
Totale	49,7	45,0	9,5	50,4	47,2	6,4	52,0	50,3	3,4
<b>Nord-Est</b>									
Maschi	70,7	66,9	5,4	66,3	62,5	5,7	63,7	62,3	2,2
Femmine	36,3	31,7	12,7	38,2	34,3	10,3	42,7	40,6	4,9
Totale	52,7	48,5	8,0	51,7	47,8	7,5	52,9	51,1	3,3
<b>Italia</b>									
Maschi	69,5	61,0	12,3	66,0	55,8	15,4	61,7	57,4	7,0
Femmine	33,5	27,0	19,5	35,5	27,7	21,9	36,8	32,3	12,2
Totale	50,8	43,3	14,8	50,1	41,2	17,8	48,8	44,4	9,0

\* i dati del 1981 e del 1991 si riferiscono al Censimento della popolazione, il dato del 2002 è della rilevazione trimestrale delle forze di lavoro

\*\* i tassi di attività e di occupazione sono calcolati sulla popolazione residente 15 anni e oltre  
fonte: OML su dati ISTAT, media annua

Il tasso di disoccupazione in provincia di Trento, passa dal 9,5% del 1981 al 3,4% attuale.

Il Nord-Est presenta un valore del tutto analogo, 3,3% di disoccupati al 2002, rispetto all'8,0% d'inizio decennio ottanta.

Per la componente femminile il tasso di disoccupazione in Trentino è calato dal 16,3% al 5,3%: resta è vero uno scarto da recuperare non solo rispetto ai maschi che nel 2002 rilevano un tasso di disoccupazione del 2,0%, ma anche rispetto al Nord-Est che presenta un tasso di disoccupazione femminile leggermente inferiore e pari al 4,9%. Nell'arco dei vent'anni peraltro i maggiori progressi parrebbero ascrivibili proprio al Trentino: tra 1981 e 2002 la manodopera femminile in cerca di occupazione ha registrato un recupero di undici punti percentuali, mentre per il Nord-Est il miglioramento è stato di 7,8 punti.

Con riferimento alla disponibilità partecipativa, attualmente, si dichiara forza lavoro il 52% della popolazione residente (calcolata rispetto alla popolazione di 15 anni e oltre) e, per quanto nel confronto con il Nord-Est, il Trentino registri ancora uno scarto negativo di 0,9 punti percentuali, anche in questo caso importa rilevare che nell'arco dei vent'anni il tasso di attività locale si è incrementato in misura maggiore (2,3 punti di incremento rispetto ad un ben più modesto 0,2 del Nord-Est).

In questo intervallo di tempo l'aumento del tasso di attività è derivato interamente dal maggior apporto partecipativo della componente femminile il cui tasso è cresciuto dal 32,0% al 40,6%.

La maggiore partecipazione femminile, nel determinare il segno positivo della crescita, ha anche riassorbito il concomitante calo del tasso di attività maschile.

Questa dinamica è comune a quanto si è verificato nel Nord-Est e solo parzialmente alla performance di livello nazionale. Per l'Italia in complesso, in questi venti anni, la pur evidente crescita dei livelli partecipativi femminili non è stata sufficiente a recuperare il calo maschile,

talché nel confronto tra la situazione del 1981 e l'attuale, il tasso di attività complessivo è calato di due punti percentuali.

Analoghe per la provincia di Trento le considerazioni positive con riferimento ai tassi di occupazione.

Spicca la crescita femminile che nel confronto temporale registra un incremento del tasso di oltre undici punti percentuali. Attualmente risulta occupata il 38,4% della popolazione femminile di età 15 anni e oltre e, laddove si confronti l'attuale consistenza delle occupate alla sola popolazione dei 15-64enni, la percentuale sale oltre la soglia del 50% (50,2%). Nell'arco di tempo considerato le maggiori occupate sono state più di 30.000 a fronte di un incremento maschile di circa 11.000 unità.

Detto della crescita complessiva dell'occupazione sul lungo periodo occorre peraltro segnalare che in questo intervallo di tempo si sono determinati andamenti ciclici con fasi discendenti concentrate in particolare attorno alla metà degli anni ottanta e, successivamente, nel periodo compreso grossomodo tra il 1995 e il 1997 (in questo ultimo frangente l'intensità della crisi è risultata tuttavia di segno nettamente minore).

Un certo ridimensionamento occupazionale si è rilevato anche a partire dal 2001. Questo calo è interamente ascrivibile alla minore disponibilità partecipativa registrata nel biennio che, nella fattispecie, presenta una doppia natura: una minore partecipazione giovanile, anche di parte maschile, per l'allungarsi dei tempi di permanenza nella scuola, e per il resto una minore disponibilità alla vita attiva delle donne della fascia centrale d'età.

Il primo andamento è favorevole ad una dinamica di crescita qualitativa delle risorse umane che, in tal modo, ritardano soltanto l'ingresso nel mercato del lavoro; il secondo richiede attenzione perché non risulta coerente con gli auspicati andamenti di crescita dell'offerta di lavoro femminile in un mercato del lavoro teso.

Resta molto ampio inoltre lo scarto tra i tassi di attività della classe di età fino a 54 anni rispetto alla successiva dei 55-64enni: se fino ai 54 anni la disponibilità partecipativa è ancora complessivamente elevata e pari al 71,5%, superata questa soglia crolla letteralmente attestandosi attorno ad un esiguo 27,4%.

### **1.3 I cambiamenti strutturali dell'occupazione**

#### *Una diversa composizione settoriale*

La dinamica del cambiamento sul versante dell'occupazione nei venti anni si coglie a riguardo della diversa composizione settoriale degli sbocchi occupazionali.

Due terzi dell'occupazione complessiva si configura attualmente come occupazione terziaria (136.000 occupati sui 201.000 complessivi registrati al 2002). Il peso occupazionale del terziario all'inizio degli anni ottanta si attestava al 53,1%.

Lo sbilanciamento di sbocchi occupazionali terziari rispetto al Nord-Est è coerente con la specificità locale del Trentino turistico che esprime le proprie potenzialità sul piano ricettivo, commerciale e dei servizi rivolti alla persona; in questi anni molte attività di cura e di sostegno alla famiglia sono state esternalizzate al mercato del lavoro retribuito; con specifico rapporto agli ultimi anni, risulta inoltre rilevante la crescita delle attività di servizio alle imprese, nei settori del credito assicurativo e soprattutto nel campo dell'informatica e delle attività professionali di consulenza e

marketing. L'importanza del terziario pubblico del Trentino riflette, infine, la vasta gamma di competenze assegnate all'autonomia regionale e provinciale. Nell'arco del decennio novanta gli occupati pubblici hanno rappresentato il 20% circa dell'occupazione complessiva con una dinamica di leggero calo fino a tutto il 2000 e segni di inversione, per quanto minimi, nella tendenza del 2001 (dal 19,8% che ha rappresentato il punto di minima incidenza dell'occupazione pubblica nel decennio raggiunto nel 2000, nel 2001 si è registrata un'incidenza del 20,3%). Il peso degli occupati pubblici sulla sola occupazione alle dipendenze si è mosso in maniera analoga e benché tra 1995 e 2001 si sia rilevato un calo dal 30,0% al 27,6%, non può sottacersi come proprio nel 2001 la tendenza abbia cambiato di segno. Un pubblico forte, che fa sistema e contribuisce alla costruzione di contesti favorevoli allo sviluppo, risulta peraltro una presenza costante degli ambiti economicamente avanzati.

In Trentino la redistribuzione delle opportunità occupazionali dal secondario al settore delle altre attività si è manifestata con maggior intensità a cavallo tra gli anni settanta e ottanta, evidenziando una fase di crisi più acuta, proprio nella prima metà del decennio ottanta.

Gli occupati nel secondario al Censimento del 1981 rappresentavano ancora il 39,1% del totale, una quota più ridotta rispetto al modello occupazionale del Trentino d'inizio anni settanta (42,6% della popolazione in condizione professionale al Censimento del 1971). Il comparto oggi pesa per il 28% circa. In valore assoluto esso rappresenta 57.000 occupati, dei quali circa 44.000 alle dipendenze.

Il confronto con il dato del Nord-Est evidenzia anche in questo caso il differenziale di peso del settore per l'ambito locale, l'incidenza percentuale degli occupati nel secondario è attualmente inferiore di oltre otto punti percentuali e guardando alla dinamica nei venti anni si rileva un'accentuazione della forbice.

Il peso occupazionale dell'agricoltura si conferma invece del tutto residuale.

Peraltro non può dirsi altrettanto relativamente al numero delle imprese agricole insistenti in questo territorio. L'impatto imprenditoriale del settore agricolo è particolarmente forte ma in termini occupazionali, prevalendo la micro dimensione e la tipologia delle ditte individuali, si esaurisce pressoché in se stesso.

#### *Le nuove figure di lavoratori autonomi*

Il secondo aspetto di novità riguarda il lavoro autonomo, non tanto nell'ammontare, quanto in relazione all'emergere di nuove figure.

Attualmente un quarto dell'occupazione totale si configura come occupazione di tipo autonomo: 51.000 dei quasi 201.000 occupati rilevati nel 2002 si qualificano, infatti, come imprenditori, liberi professionisti, lavoratori in proprio o coadiuvanti.

Il peso di questi lavoratori sul complesso dell'occupazione in passato si era anche avvicinato alla soglia del 30%, corrispondendo in maniera pro-ciclica alle fasi di crisi e di espulsione della manodopera.

Dall'inizio degli anni novanta la dinamica del lavoro autonomo rispetto a quello dipendente non ha peraltro evidenziato variazioni significative. Nel decennio è cambiata piuttosto la tipologia dei lavori indipendenti con la diffusione di nuove figure di lavoratori autonomi, anche dall'alveo del parasubordinato, e l'incremento delle figure libero professionali.

Il fenomeno delle collaborazioni coordinate e continuative, a cavallo tra 2000 e 2001, è stato oggetto di uno specifico approfondimento che ha consentito di stimare in circa 15.000 il numero

dei soggetti effettivamente coinvolti in Trentino e di chiarire che si tratta di figure tra loro molto eterogenee: tralasciando di considerare i collaboratori formali che rivestono cariche societarie e con la collaborazione coordinata e continuativa hanno poco a che fare, prevale su tutte la dimensione della collaborazione praticata in maniera non esclusiva da collaboratori che beneficiano di un reddito principale da lavoro o da pensionamento (in questo caso l'età è mediamente più elevata e le competenze erogate fanno agio su professionalità acquisite in precedenti esperienze lavorative); i collaboratori puri, definiti così perché impegnati soltanto in questo tipo di attività, sono più giovani, possiedono un elevato livello di studio, almeno il diploma ma in percentuale maggiore addirittura la laurea, e tra loro si suddividono ulteriormente in due distinte tipologie: quella del collaboratore puro, che ha scelto tale modalità lavorativa, se ne dichiara soddisfatto e si muove con maggiore autonomia tra le opportunità che gli vengono offerte anche da più committenti e l'altra del collaboratore che ha piuttosto subito tale scelta per mancanza di valide alternative occupazionali e che forse sarebbe anche disponibile a transitare verso il lavoro dipendente.

#### *Livelli professionali e modalità di erogazione del lavoro*

E' cambiata la struttura dell'occupazione che è passata da una prevalenza di figure operaie e assimilate ad una maggioranza di sbocchi occupazionali di tipo impiegatizio, rimodellandosi su una migliore qualità delle opportunità di lavoro disponibili.

All'inizio del decennio ottanta più di 6 dipendenti su dieci risultano occupati come figure operaie; nel 1991 la percentuale scende al di sotto della soglia del 60% e il dato più recente, relativo alla media 2002, registra il sorpasso. Gli occupati nella qualifica dirigenziale e impiegatizia sono attualmente 78.000, il 52% del totale dei dipendenti, e le figure operaie circa 72.000.

In questo, l'orientamento dei giovani ad un maggior proseguimento negli studi, si è favorevolmente confrontato con le esigenze di gran parte del mondo imprenditoriale locale: non è stata soltanto la domanda del pubblico impiego ad orientarsi prevalentemente verso professioni di tipo qualificato, tecniche e di elevata specializzazione, o verso professioni che, pur configurando inserimenti a contenuto più esecutivo, sono comunque attività di tipo impiegatizio; il monitoraggio annuale della CCIAA sulle imprese industriali con più di dieci dipendenti dimostra che la percentuale degli occupati in possesso di laurea o diploma nel 2001 ha raggiunto la ragguardevole soglia del 25% con un incremento di circa cinque punti percentuali dal dato del 1995.

In coerenza con la citata crescita nei livelli di professionalità, cambiano le competenze richieste alla manodopera soprattutto per quanto concerne la modalità di rapportarsi con il contesto di lavoro. Alle risorse umane ed in particolare a quelle che si presentano con un più forte bagaglio formativo, si richiede un apporto più attivo, comportamenti adeguati alla gestione di ambiti dinamici, capacità di gestire problematiche complesse, di diagnosticare e risolvere problemi: in una parola, maggiore autonomia e maggiori responsabilità.

#### **1.4 La crescita dell'occupazione in un quadro di crescente flessibilità**

Come visto nel lungo periodo il miglioramento complessivo dell'occupazione è risultato di tutta evidenza e si è accompagnato a dei cambiamenti significativi anche sul piano qualitativo.

Dei quasi 150.000 occupati alle dipendenze in provincia di Trento, poco meno del 90%, 133.000 lavoratori circa, si dichiarano tuttora occupati permanenti a tempo indeterminato.

Alle forme di occupazione con contratti a termine di varia natura residua una percentuale ridotta, che nell'arco del decennio non ha evidenziato significative variazioni e, soprattutto, non ha manifestato una tendenza di crescita: la soglia del 12% è stata superata solo nel triennio 1995-1997 per poi ridimensionarsi all'attuale 11%.

L'occupazione a termine nel 2002 coinvolge l'8,2% dei dipendenti maschi e il 14,8% delle lavoratrici. Nel triennio, l'incidenza percentuale per i primi è calata dal 9,2% del 2000 e dal 9,1% del 2001 all'8,2% attuale. Per la componente femminile l'andamento è risultato di segno opposto, con una tendenza di crescita dal 14,0% del 2000 al 14,8% attuale (anche per le femmine comunque la maggiore incidenza di queste occupazioni sul totale si è registrata a cavallo degli anni 1995-1997).

Attualmente gli occupati a termine in provincia di Trento sono 16.600 (di cui 9.700 femmine) e il loro ammontare rispetto al 1997 risulta in calo di circa 500 unità (in termini di variazione percentuale del 2,9% circa). Nello stesso intervallo di tempo gli occupati stabili sono invece aumentati del 10,6% (si tratta di circa 12.800 lavoratori in più).

Non può pertanto parlarsi di precarizzazione del mercato del lavoro locale, la domanda di lavoro flessibile è e resta soltanto una porzione della domanda di lavoro complessiva e per il mercato del lavoro locale parrebbe saturata attorno a questi valori.

Coerentemente ad una tradizione più spinta di attività stagionali in sede locale (soprattutto in relazione alle esigenze dell'economia agricola e dell'economia turistica che si concentra su un lungo periodo invernale e in una stagione estiva più breve con forte riduzione delle attività nei periodi intermedi), la percentuale di occupazione a termine si conferma comunque superiore di 1,9 punti percentuali rispetto al dato del Nord-Est.

L'occupazione autonoma non è agevolmente analizzabile su questo versante, corrispondendo per definizione ad una dimensione lavorativa correlata con elementi di rischio, che rendono più incerta anche la stabilità del percorso professionale. Dalla seconda metà degli anni novanta, inoltre, la tipologia dei lavori indipendenti si è arricchita della nascita di nuove figure professionali, i collaboratori occasionali e quelli coordinati e continuativi, che esprimono un rapporto molto flessibile con il mercato del lavoro. E' aumentata anche l'incidenza delle figure libero professionali passate da un ammontare di circa 7.700 unità del 1995 alle attuali 11.300 circa.

## **1.5 La dinamica dei rapporti di lavoro**

Con particolare riferimento all'ultimo quinquennio sono tuttavia cambiate le forme contrattuali di inserimento nel mercato del lavoro.

Contratti a tempo determinato funzionali alle esigenze della stagionalità dell'economia trentina, opportunità di lavoro interinale e contratti a termine per l'inserimento dei giovani rappresentano oltre l'85% dei contratti di lavoro registrati su base annua.

Al tempo indeterminato compete una percentuale di assunzioni del 13,5% circa; apprendistato e contratto di formazione e lavoro incidono rispettivamente per l'11,4% e il 2,4%; i contratti a tempo determinato prevalgono su tutti con il 72,7% delle assunzioni. Il tempo determinato in più di otto casi su dieci si riferisce ad assunzioni a tempo determinato in senso stretto e per il restante 13% ad assunzioni a termine stipulate con la formula del contratto interinale; pertanto, sul totale delle assunzioni l'interinale incide per quasi il 10%.

Questi inserimenti occupazionali coinvolgono prevalentemente i giovani e, relativamente alla variabile sesso, una percentuale pressoché equivalente di maschi e femmine.

Nel lavoro stagionale del turismo sono coinvolte molte donne anche in età relativamente più avanzata (i 35 anni e oltre), che per le esigenze della conciliazione apprezzano la modalità non stabile dell'inserimento. Questo fenomeno ha caratterizzato il mercato del lavoro locale ben prima dell'emersione dei contratti di lavoro a termine.

Diverso il discorso per i giovani, nei confronti dei quali gli inserimenti occupazionali precari possono essere giudicati favorevolmente soltanto se si dimostrano idonei ad una successiva capitalizzazione e ad un successivo e migliore esito professionale.

In termini di capacità di stabilizzazione il contratto di formazione e lavoro risulta quello più vantaggioso: nell'arco di poco più di un biennio la transizione al tempo indeterminato si concretizza nel 47,4% dei casi e i giovani che risultano occupati a vario titolo sono complessivamente il 75%. Per i giovani fino a 24 anni la percentuale di transizione al tempo indeterminato è del 44,5% e tra i 25-29enni sale al 52%.

Le percentuali di stabilizzazione degli apprendisti appaiono più ridotte, anche perché nel mercato del lavoro locale, il ricorso al contratto di apprendistato è fortemente correlato alla stagionalità. Occorre inoltre considerare che la gran parte dei giovani coinvolti, mediamente più giovani dei soggetti coinvolti nei CFL, sono orientati ad un inserimento temporaneo nel mondo del lavoro essendo per il resto dell'anno ancora in gran parte impegnati nella scuola. La transizione al tempo indeterminato o la permanenza nello stesso contratto di apprendistato verificata a poco più di due anni dall'inserimento occupazionale, riguarda meno del 20% dei soggetti.

Anche il contratto interinale che più di tutti si caratterizza per la breve durata dei rapporti di lavoro (nel 2002 questi contratti sono durati in media 16 giorni, poco più di 25 giorni conteggiando le proroghe) evidenzia una capacità crescente di stabilizzazione nel tempo: la transizione al tempo indeterminato riguarda il 20% circa dei soggetti coinvolti dopo poco più di un anno e sale al 27% sull'arco dei 27 mesi. Benché non si rivolga esclusivamente ai giovani, esso coinvolge in prevalenza lavoratori relativamente giovani. Nel 78% dei casi l'età non supera i 34 anni.

## **1.6 La carenza di manodopera**

Nel corso del decennio novanta il mercato del lavoro ha smesso di confrontarsi con una pressione crescente dal lato dell'offerta e ha dovuto attrezzarsi per corrispondere ad una situazione di carenza di manodopera anche di tipo quantitativo.

I segmenti che hanno contribuito a ricomporre tale squilibrio sono stati due: quello della manodopera femminile e gli immigrati.

Per il futuro si intravede peraltro l'opportunità che un terzo segmento possa affacciarsi sul mercato, la popolazione in età lavorativa più avanzata, i 55enni e oltre, che attualmente transitano nelle non forze di lavoro ben prima del raggiungimento dell'età non attiva.

### *L'apporto degli immigrati*

Con riferimento all'immigrazione, il Trentino che fino agli anni sessanta era stato territorio di emigrazione, sul finire del decennio ottanta e con un coinvolgimento ben più significativo nel corso della successiva decade, ha registrato la nota inversione di tendenza: l'ingresso di manodopera



straniera è diventato una costante e di anno in anno i flussi in entrata si sono incrementati. Nel 2002 si sono registrate quasi 21.000 assunzioni straniere che rappresentano oltre un quinto del totale delle assunzioni registrate in ambito provinciale.

Il modello migratorio locale si è fortemente connotato in termini di temporaneità ed è questa peculiarità che, pur nel contesto della crescita percentuale di stranieri residenti (attualmente sul complesso della popolazione trentina residente si è raggiunta l'incidenza del 3,5%), ha consentito i numeri elevati di immigrazione.

La struttura produttiva ha assorbito questa manodopera prevalentemente nel comparto agricolo, il primo in ordine di tempo a registrare un insufficiente apporto di lavoratori locali. A seguire l'edilizia e, per lo svolgimento di mansioni per lo più poco qualificate, parte delle attività terziarie. Per tutte queste attività, in relazione alla stagionalità delle prestazioni richieste, la modalità prevalente di assunzione è risultata quella del contratto di lavoro a termine. Soltanto per le attività manifatturiere e per il terziario allargato non immediatamente riconducibile alla dimensione turistico-alberghiera, si è manifestata la necessità di ricorrere a modalità contrattuali più stabili nella forma del contratto a tempo indeterminato. Così se è pur vero che attualmente solo 2.140 assunzioni di extracomunitari risultano a tempo indeterminato - una quota pari al 10,6% rispetto ai 20.976 avviamenti già richiamati e solo il 2,3% a livello complessivo - è altrettanto vero che dei 3.855 avviamenti stranieri nell'industria la quota di quelli più stabili è nettamente superiore e pari al 23,3%. A seguire il più modesto 16,8% del terziario (in cui peraltro se si guarda alle attività del commercio e dei pubblici esercizi la percentuale cala all'8,9%) e, fanalino di coda, il comparto agricolo con lo 0,5%.

Il 95% della forza lavoro straniera continua ad essere impiegata in mansioni a bassa qualificazione di tipo manuale, nei tre quarti dei casi si tratta di figure generiche e per il resto di qualificati e specializzati che risultano relativamente più concentrati nel settore industriale.

Le maggiori difficoltà di reperimento della manodopera riguardano peraltro proprio quest'ultimo tipo di figure, e per quanto nel tempo si sia potuto registrare un progressivo incremento - anche percentuale - delle assunzioni qualificate tra gli extracomunitari, le prospettive di un ulteriore e significativo aumento, non appaiono immediate. L'inserimento occupazionale di una figura qualificata o con competenze specializzate, di norma non si coniuga con la dimensione della temporaneità perché è richiesta l'affidabilità del lavoratore nel tempo. Significa che l'immigrato assunto come operaio specializzato dovrebbe garantire una presenza più stabile sul territorio e ciò, attualmente, contrasta ancora con la maggior parte dei progetti migratori che si rivolgono al Trentino.

### *La manodopera femminile*

Nell'arco del periodo considerato l'apporto della manodopera femminile al mercato del lavoro locale è risultato l'ulteriore elemento di novità e, con riferimento al contributo in termini di maggiore offerta di lavoro, di sicuro quello prevalente.

Per contrastare la perdurante carenza di manodopera sarebbe peraltro auspicabile una ulteriore crescita della partecipazione femminile: la disponibilità al mondo del lavoro delle donne tra i 15 e i 64 anni è aumentata nel corso degli ultimi venti anni, passando dal 39,9% rilevato in occasione del Censimento del 1981 al 45,5% del successivo Censimento ed è cresciuta anche nell'arco del decennio novanta. Nell'ultimo biennio questa partecipazione si è però stabilizzata intorno al 53%



esprimendo al riguardo una performance leggermente peggiore rispetto al Nord-Est (che nel biennio registra in media un tasso del 56%).

Per rendere più favorevole alla componente femminile che è ancora in posizione non attiva la conciliazione della doppia presenza, sembra imprescindibile a questo punto intervenire sulla dimensione del contesto: ciò che poteva ottenersi in termini di riduzione degli scostamenti partecipativi tra i giovani, anche grazie al proseguimento scolastico, è stato in gran parte ottenuto; nella fascia centrale d'età le donne che hanno saputo conciliare impegni lavorativi e familiari si sono già orientate al mercato; sembra pertanto che per recuperare le quote che risultano ancora escluse, occorra favorire le condizioni dell'accesso, anche potenziando i supporti sul versante dei servizi.

#### *L'invecchiamento attivo*

In relazione alla citata carenza di offerta di lavoro, altrettanto auspicabile risulterebbe infine l'incremento partecipativo della popolazione più anziana.

Il sostegno all'invecchiamento attivo corrisponde ad un preciso orientamento europeo che, in correlazione con i problemi di finanza pubblica e di sostenibilità degli attuali sistemi di welfare, stabilisce l'obiettivo del raggiungimento di un tasso di occupazione tra i 55-64enni del 50% al 2010.

Su questo versante lo scarto da recuperare per il mercato del lavoro locale appare piuttosto consistente e, data la meno robusta dinamica di crescita, di difficile realizzabilità. Questo tasso si attesta attualmente al 27% e, per quanto in recupero nell'ultimo triennio, risulta ancora inferiore di quasi due punti percentuali a quello nazionale.

E' pur vero che il mercato del lavoro trentino si distingue da quello nazionale per una quota maggiore di lavoro dipendente rispetto a quello autonomo cui si associa di norma una maggiore permanenza nel lavoro; è vero anche che, comparativamente, in Trentino si registra una maggiore presenza di terziario pubblico.

Ciò non toglie, tuttavia, che recuperare ad un contributo attivo le fasce di popolazione ancora in grado di portare un apporto in tal senso, è interesse di tutti, del mercato del lavoro in questa fase di carenza di offerta, ma anche della collettività che altrimenti sarebbe costretta a sopportare in termini di welfare il peso di una componente di non forze di lavoro troppo squilibrata rispetto alla consistenza della sua popolazione attiva.

### **1.7 Le figure ricercate dalle imprese**

In correlazione con la tensione che dal punto di vista occupazionale il mercato del lavoro trentino è venuto evidenziando negli anni, il mondo delle imprese ha iniziato a lamentare delle difficoltà nel reperimento della manodopera.

Ciò è avvenuto soprattutto a partire dagli anni novanta, con un'accentuazione particolare nella seconda metà del decennio. In precedenza il mercato del lavoro aveva vissuto una situazione tutt'affatto diversa: una crisi diffusa con tassi di disoccupazione elevati che si erano distribuiti un po' su tutti i segmenti dell'offerta e si erano accompagnati a significativi fenomeni di espulsione della manodopera.

Per alcune professionalità l'incontro tra le esigenze della domanda e le disponibilità dell'offerta continua a non presentare alcuna difficoltà, per altre il reperimento appare invece problematico e incontra degli ostacoli che rallentano, quantomeno nei tempi, l'individuazione della figura ricercata.

Coesistono, in altri termini, situazioni molto diverse di confronto tra la domanda e l'offerta.

A tutt'oggi l'incontro tra l'offerta e la domanda di lavoro continua a non presentare difficoltà per le figure deputate ad un inserimento di tipo amministrativo sia che si tratti di professioni più esecutive, relative all'amministrazione e alla gestione, sia che si tratti di professioni impiegatizie di tipo intermedio. In entrambi i casi l'offerta di manodopera locale è congruente per dimensione e competenza formativa alle esigenze occupazionali delle imprese.

Non altrettanto può dirsi relativamente alle figure tecniche, in particolare per l'area dell'informatica, i tecnici industriali e gli infermieri: emerge da almeno un quinquennio uno scollamento tra gli orientamenti di studio dell'offerta e le esigenze della domanda, talché nel caso delle figure infermieristiche, per sopperire alla carenza locale è ormai acquisita una totale disponibilità ad assumere figure extracomunitarie.

L'altro nodo critico nella ricerca riguarda tradizionalmente le figure operaie di tipo specializzato e, seppure con minore intensità, gli operai qualificati e gli operatori di impianti industriali. La criticità nel reperimento è lamentata da anni sia per le figure operaie dell'edilizia che, relativamente al manifatturiero in senso stretto, per gli operai metalmeccanici (meccanici, montatori di carpenteria metallica, saldatori) e non a caso le disponibilità di parte aziendale si sono adeguate al contesto manifestando un orientamento sempre più favorevole all'assunzione di extracomunitari: circa la metà delle imprese dichiarano ormai una disponibilità in tal senso.

Le difficoltà di reperimento per le professionalità del comparto turistico, non tanto in relazione agli inserimenti occupazionali a termine legati alla stagionalità (il numero considerevole di figure ricercate annualmente per corrispondere alle esigenze della stagione turistica trova sbocco in una sufficiente disponibilità dal lato dell'offerta, anche grazie all'apporto del personale proveniente da fuori provincia, straniero e non) quanto piuttosto per il personale ricercato con la finalità di un inserimento più stabile, rappresenta, invece, la novità di quest'ultimo periodo.

In relazione ad un confronto concorrenziale sempre più spinto, le aziende che operano nel settore hanno acquisito maggiore consapevolezza della strategicità di alcune risorse professionali, ma dal lato dell'offerta a questo bisogno non è corrisposta una equivalente disponibilità a investire in tali professionalità in un'ottica di lungo periodo.

## 2. ALCUNI APPROFONDIMENTI

### 2.1 La modalità dell'accesso al mercato del lavoro dei giovani: da una condizione di difficoltà ad un meno problematico inserimento nel mondo del lavoro

A metà degli anni ottanta il mercato del lavoro trentino scontava tassi di disoccupazione elevati, compresi - con riferimento al triennio più problematico - tra il 10,0% del 1985 e il quasi 8% del 1987. Per la componente femminile nel triennio i relativi tassi di disoccupazione erano addirittura drammatici e pari al 17,3% (poi 14,2% e 13,6%) rispettivamente negli anni 1985, 1986 e 1987.

Le difficoltà di inserimento risultavano ancora più accentuate per i giovani, uomini e donne, alla ricerca del primo impiego o di un lavoro adeguato alle loro aspettative.

Nel 1985 la percentuale di disoccupati tra i 20-24enni sfiorava infatti il 19%, con un'accentuazione ancora più critica per le giovani donne, disoccupate nel 25% dei casi.

Nel 1986 e nel 1987 il tasso di disoccupazione dei 20-24enni si riduce leggermente su valori compresi tra il 16 e il 17%, ma il calo avviene soprattutto a beneficio della componente maschile (dal 13% circa al 9,6%), mentre per le giovani forze di lavoro femminili i segnali di difficoltà non si ridimensionano restando il tasso che le riguarda saldamente attestato al di sopra del 20%.

In quegli anni la disponibilità sul versante dell'offerta di lavoro giovanile risultava di molto superiore alla capacità di collocazione occupazionale che il sistema produttivo locale era in grado di garantire, e in questo il Trentino si allineava alla condizione di difficoltà del più generale contesto nazionale.

Per favorire l'occupazione dei giovani tra i 15 e i 29 anni d'età, furono istituiti i contratti di formazione e lavoro che coniugando aspetti di flessibilità allora altrimenti inesistenti - la chiamata nominativa e la certezza di una scadenza del contratto - con aspetti di incentivazione economica - nella forma degli sgravi contributivi - si proposero di orientare le imprese verso l'assunzione della forza lavoro giovanile. A garanzia dell'occupabilità anche futura dei giovani veniva peraltro prevista l'erogazione di attività formative secondo un progetto definito dalle imprese. Tale modalità contrattuale, rivista in alcuni aspetti sostanziali, è tuttora vigente.

Il ricorso al contratto di formazione e lavoro risultò particolarmente significativo nei primi cinque anni dalla sua istituzione. Dai 4.156 avviamenti con contratto di formazione e lavoro del 1985 si passò ai 10.135 avviamenti registrati nel 1988 e sul totale delle assunzioni registrate presso gli allora uffici di collocamento, l'incidenza di questi avviamenti si attestò nel primo biennio intorno al 10-11% e nel triennio successivo esplose attorno al 17-18%. A cavallo tra anni ottanta e anni novanta (1989-1992) il ricorso a questo istituto si mantenne elevato ma la dinamica risultò in calo e, con una sola ripresa registrata nel biennio 1994-1995, si è poi confermata in diminuzione fino ad oggi. Attualmente gli avviamenti con contratto di formazione e lavoro ammontano a 2.392, una quota del tutto irrisoria e pari al 2,4% delle assunzioni complessive registrate nell'anno.

Ad oggi il quadro dell'inserimento occupazionale giovanile si presenta in maniera molto meno problematica.

Nel corso del decennio novanta la posizione dei giovani nel mercato del lavoro si è progressivamente rinforzata e da alcuni anni potremmo dire che si sia addirittura ribaltata.

Con riferimento ai 20-24enni il tasso di disoccupazione giovanile è sceso infatti al 6,3% e i tempi di attesa per il conseguimento di un'occupazione si sono per i più ridotti a pochi mesi, il tempo necessario a darsi un'occhiata intorno prima di accettare un'opportunità occupazionale.

Nell'arco di questi anni, tre fattori hanno favorevolmente corrisposto al raggiungimento di tale risultato: una capacità non estemporanea del mondo produttivo locale di creare occupazione (con riferimento particolare all'aumento dell'occupazione, deve ricordarsi che nel periodo compreso tra il 1993 e il 2002, il sistema trentino ha generato ben 16.000 posti di lavoro aggiuntivi); le aperture sul versante della flessibilità in ingresso che dal 1997, in concomitanza con un ciclo economico favorevole, hanno contribuito anch'esse alla concretizzazione di un maggior numero di opportunità occupazionali; una minore pressione, in termini numerici, dell'offerta di lavoro giovanile sulla domanda come conseguenza delle mutate dinamiche demografiche.

In merito a quest'ultimo punto, la struttura demografica della popolazione residente rimanda l'immagine di una società che invecchia molto rapidamente e nella quale, rispetto al mercato del lavoro, la numerosità delle classi in ingresso dei 15-24enni è inferiore a quella delle coorti in uscita tra i 55 e i 64 anni, con uno scarto che al 2001 risulta di 7.762 unità ma che in termini previsivi dovrebbe crescere a 12.000 nel 2005 e a quasi 13.000 unità nel 2010.

Relativamente alla partecipazione giovanile al mercato del lavoro nell'arco dei venti anni la dimensione del cambiamento si coglie anche e soprattutto sul versante qualitativo.

Basta considerare che all'inizio del decennio ottanta quasi l'80% delle forze di lavoro 15-24enni possedevano al massimo la licenza media inferiore e che soltanto dieci anni dopo questa percentuale scende al 58%. Coerentemente al maggiore proseguimento scolastico, significa che nel 1991 più del 30% delle forze di lavoro giovanili sono diplomate e che un ulteriore 20% possiede almeno una qualifica professionale.

Guardando poi alle performance d'inizio decennio 2000 il trend di crescita formativa trova ulteriore conferma, il diploma è ormai il titolo di studio di più di quattro giovani su dieci tra coloro che, in età compresa tra i 15 e i 24 anni, si rendono disponibili nelle forze di lavoro e la qualifica di formazione professionale è posseduta da un ulteriore 30% circa dei giovani attivi. In questa fascia d'età le forze di lavoro in possesso del solo titolo dell'obbligo sono rimaste meno del 30%.

Cambia di conseguenza la modalità di rapportarsi al mercato del lavoro.

Se all'inizio degli anni ottanta, complice la mancanza di una competenza formativa specialistica, un numero maggiore di giovani si rendeva disponibile per una qualunque occupazione anche generica e di tipo manuale, le aspettative dell'offerta di lavoro al crescere dei livelli di qualificazione si fanno più articolate. In un contesto economico più favorevole, la selettività nella ricerca del lavoro si manifesta anche sul versante dell'offerta che esprime delle preferenze e non cerca più un lavoro purchessia, ma si orienta verso le opportunità che ritiene adeguate e coerenti alla propria formazione.

Con particolare riferimento al decennio novanta la performance dei tassi di scolarità (che rapporta il complesso degli iscritti alla scuola media superiore o alla formazione professionale alla popolazione residente d'età compresa tra 14 e 18 anni), passa dal 77,9% al 93,2% il che significa che quasi 9 maschi e ben 9,7 donne su dieci proseguono ormai gli studi dopo il ciclo dell'obbligo. Erano rispettivamente poco più di 7,5 i maschi e 8 le femmine all'inizio degli anni novanta.

Nella tradizione del mercato locale una quota significativa delle iscrizioni si rivolge alla formazione professionale, un canale che nel decennio ha saputo attrarre fino al 25% delle preferenze di proseguimento e che, pur nel contesto di un crescente interesse per il percorso di studi superiore, raccoglie attualmente ancora il 20% circa delle iscrizioni annue. Sono relativamente più coinvolti i maschi delle femmine (nell'arco del decennio novanta in percentuale compresa tra il 25 e il 30% i primi e tra il 15 e il 20% le seconde). I percorsi professionali più frequentati sono quelli dell'area industria-artigianato, praticati quasi esclusivamente dai maschi, e quelli dei servizi alle persone e del settore turistico-alberghiero.

Le scelte formative nel circuito della scuola superiore si concentrano invece attorno a due proposte principali: il percorso tecnico che, pur mantenendo la prevalenza sugli altri ha perso molto in termini di appeal nel corso del decennio, e quello liceale che, nello stesso periodo, ha, viceversa, raccolto un numero crescente di adesioni, anche in relazione con l'aumento delle iscrizioni all'università.

Nell'insieme questi percorsi scolastici danno conto di più del 70% del proseguimento totale alle superiori.

Con riferimento al proseguimento universitario nell'arco del decennio novanta gli iscritti aumentano significativamente: da un ammontare di residenti trentini iscritti all'università di un qualsivoglia ateneo di poco superiore alle 11.200 unità, si è passati ai 13.800 iscritti registrati nell'anno accademico 2000/01.

Complice l'articolazione dell'offerta formativa dell'Università di Trento, per il 60% circa le iscrizioni si rivolgono alla sede locale.

## **2.2 Le donne: una risorsa essenziale per il mercato del lavoro locale**

Nell'arco del decennio novanta la crescente propensione della componente femminile a rendersi disponibile per il mondo del lavoro, è risultata più che funzionale alle esigenze di una domanda che veniva lamentando difficoltà nel reperimento della manodopera.

Questa maggiore disponibilità partecipativa peraltro si era evidenziata ancora prima che il mondo delle imprese fosse in grado di valorizzarne l'apporto. Già prima del decennio ottanta esso aveva corrisposto ad una dinamica sociale che, complice un desiderio femminile di affermazione nel mondo del lavoro - per acquisire una maggiore autonomia in termini di reddito e comunque un'identità anche al di fuori del contesto familiare - ne aveva favorito la crescita.

L'esistenza di una correlazione diretta tra proseguimento degli studi e disponibilità alla vita attiva ha contribuito non poco al cambiamento di atteggiamento della manodopera femminile: da un modello partecipativo meno diffuso, che coinvolgeva donne di età molto giovane e si caratterizzava per la gran parte come partecipazione di tipo estemporaneo, rilevando al momento di farsi una famiglia il successivo allontanamento dal mercato del lavoro, si è passati ad un modello partecipativo più stabile. Già sul finire del decennio ottanta e a maggior ragione in quello successivo, la disponibilità delle leve in ingresso è venuta concretizzandosi più tardi e alla fine di un percorso di studi sempre più lungo; il numero dei figli per nucleo si è ridotto e le scelte di procreazione sono state posticipate, molto probabilmente anche per raggiungere una migliore conciliazione della dimensione lavorativa con quella degli impegni familiari.

Da questo processo di avvicinamento al mondo del lavoro non sono rimaste escluse neppure le donne della fascia centrale d'età, in particolare quelle tra i 30 e i 45 anni che, anzi, hanno dato il più significativo contributo alla crescita delle forze di lavoro complessive.

All'inizio degli anni ottanta, il Censimento rilevava un loro tasso partecipativo del 40% che già dieci anni dopo si portava al 57,5%. Nell'arco del decennio novanta poi la progressione ascendente si è confermata ulteriormente portandosi al di sopra della soglia del 74%.

Il mercato trentino non ha sempre favorevolmente corrisposto a questa maggiore disponibilità sul versante dell'offerta. Per tutti gli anni ottanta e con una particolare accentuazione negli anni di crisi di metà periodo i tassi di disoccupazione femminili si sono mantenuti su un livello molto elevato e sono risultati anche tre volte superiori a quelli della manodopera maschile.

Non che in questo intervallo di tempo siano mancate delle opportunità occupazionali aggiuntive per le donne, ma nell'ammontare esse sono risultate inadeguate a rispondere alla forte pressione dell'offerta.

Il quadro più recente, relativo al decennio appena concluso, rimanda un'immagine diversa: la disoccupazione femminile è progressivamente calata e i livelli occupazionali delle donne sono cresciuti di anno in anno. Il tasso di occupazione femminile cresce fino all'anno 2000 al 52%. Nel biennio successivo si stabilizza tra il 50,4% e il 50,2% recuperando peraltro l'impennata dell'anno precedente (il tasso è calcolato rapportando occupati e popolazione residente in età attiva, tra 15 e 64 anni).

A ragione di queste performance i tassi di occupazione femminili che si registrano attualmente in provincia di Trento (pari al 50,2%) sono già superiori al target 2005 che è stato previsto per l'Italia (46%). L'interruzione della dinamica di crescita che si evidenzia tra 2000 e 2002 rende peraltro più difficile centrare l'obiettivo del 60% che avrebbe dovuto essere raggiunto nel 2010.

L'inserimento occupazionale della manodopera femminile trentina nell'arco dei venti anni considerati, è stato favorito dalla terziarizzazione: i posti di lavoro in questo settore, sono aumentati di oltre 50.000 unità e per più del 60% sono stati occupati da questa manodopera.

Il quadro occupazionale femminile per settore conferma a tale proposito che, attualmente, ben più di otto donne su dieci lavorano nel terziario e che, ad un livello di maggiore disaggregazione, i comparti prevalenti risultano quelli del commercio e pubblici esercizi (un terzo dell'occupazione femminile del comparto e oltre il 25% sul totale dell'occupazione) e della Pubblica amministrazione comprensiva dell'istruzione e della sanità (il 46% e il 38% rispettivamente).

Con riferimento particolare al decennio novanta, la crescita dei livelli occupazionali è stata favorita anche dalla possibilità di utilizzare le forme non standard di inserimento, prima di tutto il tempo parziale che attualmente in Trentino dà conto di quasi il 23% dell'occupazione femminile totale e che nell'arco di poco meno di dieci anni, dal 1993 al 2002, ha evidenziato un incremento di dieci punti percentuali.

La percentuale di lavoratori maschi occupati a tempo parziale, che nel 2002 è del 2,2%, non ha evidenziato alcuna variazione significativa nell'arco del decennio novanta: nel 1993 si registrava un'incidenza del tutto analoga all'attuale, pari al 2,1%.

Si tratta di una modalità contrattuale ricercata dalla manodopera femminile, in particolare da quella della fascia centrale d'età, che in larga maggioranza dichiara di desiderare questo tipo di inserimento lavorativo in ragione delle necessità della doppia presenza, al fine di poter conciliare lavoro retribuito per il mercato e lavoro di cura.

Il confronto con il dato del Nord-Est evidenzia che il ricorso al part-time è più accentuato in ambito locale anche relativamente alla componente femminile.

### **2.3 L'emergenza occupazionale dei primi anni ottanta e la gestione degli esuberanti**

All'inizio degli anni ottanta, i problemi del mercato del lavoro locale si sono posti principalmente in termini di emergenza occupazionale, a seguito dei processi di espulsione della manodopera dalle attività del secondario.

In quegli anni il sistema delle imprese aveva vissuto una condizione di crisi profonda e la ristrutturazione che ne era seguita aveva comportato ricadute negative sull'occupazione.

Nel 1985 fu autorizzato il maggior numero di ore di cassa integrazione guadagni straordinaria: poco meno di 7 milioni e mezzo di ore (quasi 8.300.000 con riferimento anche alla cassa integrazione ordinaria). Nel biennio successivo, almeno nel segno, il fenomeno cambiò la tendenza,



ma le criticità continuarono a manifestarsi significative in tutto il periodo a cavallo tra il 1985 e il 1987.

In termini di lavoratori equivalenti, nel triennio furono persi quasi 10.000 posti di lavoro coinvolgendo di fatto una percentuale del 15% circa rispetto all'allora lavoro dipendente dell'industria manifatturiera.

Questo stato di cose rese necessario impegnarsi per accompagnare la ricollocazione occupazionale di coloro che avevano perso o stavano perdendo l'occupazione.

Fu così che al fine di gestire la mobilità extra-aziendale da posto di lavoro a posto di lavoro, in sede locale venne sottoscritto un accordo che - siglato nel luglio del 1988 - risultò attivo fino all'operatività della normativa nazionale, la L. 223/91 poi integrata con le ulteriori disposizioni della L.236/93.

Questo accordo, opportunamente revisionato per raccordarsi con le nuove disposizioni nazionali che, tra le altre cose, allargavano il bacino delle imprese di riferimento intervenendo anche a favore dei lavoratori licenziati da imprese con meno di 15 dipendenti di un qualunque settore di attività, operò fino al marzo del 1993.

In quell'anno, anche al fine di predisporre un circuito tempestivo di ricollocazione per i lavoratori in CIGS in funzione di una più celere valorizzazione del loro patrimonio professionale, fu siglato uno nuovo patto che risulta tuttora operativo.

Nell'arco del decennio novanta, soprattutto a motivo di un coinvolgimento crescente di lavoratori licenziati da imprese di piccola dimensione anche in settori diversi dall'industria in senso stretto, la numerosità degli iscritti si è progressivamente incrementata.

Considerando che l'attuale sistema di ammortizzatori fornisce una copertura pressoché totale agli espulsi di qualsivoglia contesto produttivo, si deve comunque ribadire che attualmente in Trentino la criticità occupazionale presenta contorni molto contenuti.

Rispetto ai circa 3.800 lavoratori equivalenti coinvolti nelle situazioni di crisi industriale di metà decennio ottanta, l'attuale consistenza che pure si riferisce al complesso delle aziende operanti in provincia di Trento, risulta quasi dimezzata e questi iscritti rappresentano meno dell'1,4% dell'occupazione alle dipendenze complessiva del Trentino.

L'efficacia dello strumento adottato per gestire la ricollocazione non è mai stata disattesa.

La dinamicità della lista ha trovato continua conferma e su base annua le uscite sullo stock iniziale e i nuovi ingressi del periodo non hanno mai pesato meno del 40% con punte che in alcuni anni, il 2001 in particolare, ma anche il 1998 e il 1995, hanno sfiorato la quota del 45%.

Il tempo medio di permanenza in lista nel decennio è oscillato tra i sette e i dodici mesi.

La ricollocazione in un nuovo lavoro alle dipendenze è sempre risultata la causa di uscita prevalente, superando in alcuni anni anche la soglia del 50%.

Gli esiti peraltro si sono diversamente connotati in relazione alla variabile sesso.

Per i lavoratori in mobilità di sesso maschile, con la sola eccezione del 1997, la ricollocazione occupazionale dipendente o in un lavoro autonomo ha sempre pesato per almeno il 60%.

Tra le lavoratrici è piuttosto prevalsa la decorrenza dei termini, combinandosi probabilmente da parte loro un atteggiamento meno attivo verso il lavoro in relazione ai maggiori vincoli sul piano degli impegni familiari e, dall'altro, anche una maggiore difficoltà a individuare idonei sbocchi lavorativi. Nel corso del decennio novanta la ricollocazione è mediamente avvenuta entro un

intervallo temporale compreso tra i quattro mesi e mezzo e i cinque mesi e mezzo e, pur non emergendo differenze di spicco, è sempre risultata più veloce per la componente maschile.

La dinamica delle uscite si è connotata diversamente anche in relazione alla variabile età esprimendo di norma maggiori difficoltà per i lavoratori più anziani e ricollocazioni più veloci per i giovani.

Gli ultracinquantenni che rappresentano attualmente un terzo degli iscritti, hanno espresso una capacità media di ricollocazione inferiore, raggiunta non di rado anche dopo un più lungo periodo di permanenza in lista. Diverso il discorso per le classi d'età centrali d'età dei 40-44enni, ma anche fino ai 50 anni d'età: nei confronti di questi lavoratori le verifiche degli anni più recenti sembrerebbero dimostrare che il bagaglio di esperienza professionale posseduto possa favorirne il rientro.

Nel decennio novanta il peso delle espulsioni dalle aziende non industriali, è risultato sempre preponderante e oscillando tra il 55% e il 60% ha contribuito significativamente all'attuale consistenza degli iscritti.

Nel 2002 si registra peraltro una sostanziale equivalenza: dei 2.025 lavoratori presenti in lista gli espulsi dalle aziende industriali della mobilità statale e quelli della lista di premobilità provinciale ammontano a quota 1.013 mentre i licenziati delle aziende non industriali sono 1.012.

## **2.4 I segmenti deboli dell'occupazione**

Le difficoltà nel reperimento della manodopera lamentate dal mondo delle imprese e un problematico inserimento occupazionale per alcuni segmenti di forza lavoro, sono entrambi espressione di un mancato incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro. Sebbene per la parte largamente prevalente le esigenze dell'una concordino con le disponibilità dell'altra, quando una parte della ricerca aziendale resta inevasa e una parte dell'offerta disponibile per il mercato del lavoro non concretizza l'inserimento occupazionale, si evidenziano delle criticità che richiedono interventi mirati.

La condizione di disoccupazione tocca attualmente una percentuale molto contenuta delle forze di lavoro, attestandosi - nel dato della media provinciale per l'anno 2002 - attorno al 3,4% che in valore assoluto significa meno di 7.000 soggetti. Se si eccettua il triennio 1994-1996 in cui comunque non è stata mai superata la soglia del 6%, per il resto del decennio novanta tale tasso si è sempre mantenuto addirittura al di sotto del 5%. Limitatamente all'offerta di lavoro maschile, esso ha evidenziato, anzi, valori talmente contenuti da indurre le difficoltà di reperimento sopra richiamate.

La disoccupazione colpisce peraltro diversamente i singoli segmenti della manodopera.

Essa seguita a coinvolgere più spesso le donne dei maschi e a concentrarsi su alcuni segmenti in correlazione diretta con fattori di età, in particolare l'età più avanzata della forza lavoro, e/o il possesso di determinate caratteristiche che rendono poco appetite alla domanda determinate fasce di manodopera: quelle che scontano un percorso professionale più accidentato o una maggiore obsolescenza delle competenze professionali; coloro che esprimono maggiori vincoli che si traducono in termini di minore flessibilità; gli espulsi dai processi produttivi; o ancora i lavoratori svantaggiati portatori di handicap e/o sottoposti a processi di emarginazione sociale per i quali l'inserimento occupazionale richiede sostegni di tipo particolare.



In questi ultimi anni, la difficoltà occupazionale non di rado si è concentrata sui segmenti che presentavano insieme più d'una di queste caratteristiche.

Per quanto su valori contenuti, la disoccupazione si connota prevalentemente al femminile: più di cinque donne su cento tra coloro che si rendono disponibili alla vita attiva risultano attualmente alla ricerca di occupazione mentre per i maschi la analoga proporzione appare più che dimezzata.

Resta peraltro la necessità di dare risposta al perdurante problema di una maggiore disoccupazione femminile: benché dalla prima metà del decennio ottanta il divario si sia fortemente ridotto, il tasso di disoccupazione femminile rilevato nel 2002 continua a rimarcare una certa differenza rispetto alla componente maschile e tale differenza, fortunamente con toni smorzati, si manifesta anche qualora si confrontino le percentuali di disoccupazione di lungo periodo. Con riferimento specifico a questa dimensione di maggiore problematicità, infatti, le disoccupate di lunga durata risulterebbero attualmente il 17,5% mentre per i maschi l'analoga percentuale si attesterebbe al 16,7%.

Il fatto che la partecipazione femminile al mercato del lavoro si sia stabilizzata e con riferimento alle fasce centrali d'età configuri addirittura più forti segnali di stallo, sembra confermare una certa difficoltà: il sistema economico esprime il bisogno di manodopera ma la forza lavoro femminile - complice un insufficiente supporto sul versante dei carichi familiari e dei servizi di cura, che probabilmente si combina con un'ancora insufficiente offerta di opportunità di lavoro a tempo parziale - non ne approfitta appieno.

In questa logica si può comprendere anche la difficoltà di ricollocazione delle lavoratrici in mobilità: da sempre per loro la motivazione prevalente dell'uscita dalle liste è stata la decorrenza dei termini cosicché se per i maschi in media si è potuto rilevare un tasso di successo nella ricollocazione occupazionale di due lavoratori su tre, tra le donne quasi due lavoratrici su tre sono uscite per la motivazione sopra richiamata.

In termini altrettanto critici si pone la relazione tra condizione di disoccupazione ed età: superata la soglia dei 50 anni la percentuale di rioccupabilità degli espulsi dai processi produttivi si riduce e, anche quando l'esito della mobilità risulta favorevole, si concretizza con maggiore difficoltà occorrendo finanche il doppio del tempo rispetto a quello registrato dai lavoratori più giovani.

Si combinano al riguardo più elementi di rigidità: un minor interesse di parte aziendale ad assumere lavoratori di età avanzata con una maggiore anzianità lavorativa e un probabile migliore inquadramento contrattuale, e, sempre da parte aziendale, la consapevolezza che i costi dell'inserimento professionale, comunque ineliminabili, potranno essere capitalizzati per un più breve periodo di lavoro; una qualche rigidità emerge anche da parte del lavoratore, attratto di norma più dalla prospettiva di un pensionamento relativamente vicino che da quella di un nuovo inserimento lavorativo.

Infine la fascia dei lavoratori più deboli, svantaggiati in quanto soggetti a processi di espulsione sociale e emarginati o portatori di handicap: il loro inserimento occupazionale richiede l'attivazione di un insieme di politiche complesse e integrate tra loro.

La recente L. 68/99 sul collocamento mirato si è fatta carico di seguire il disabile nel processo di collocazione occupazionale, individuando nuovi strumenti per meglio corrispondere al raggiungimento dell'obiettivo lavoro. L'operatività della precedente legge - la L. 482/68 - non aveva, infatti, raggiunto risultati significativi sul piano dell'efficacia, caratterizzandosi piuttosto

come un'opportunità di turnazione dei lavoratori disabili tra varie occupazioni, che difficilmente riuscivano a rappresentare per gli stessi una soluzione definitiva al problema della ricerca.

Nel 2000 sono state definite le modalità operative per dare applicazione alla legge e a partire dal 2001 si sono concretizzate le vere e proprie iniziative di supporto che hanno consentito di traghettare ad un'occupazione 417 persone nel 2001 e 437 nel 2002. Nel 70% dei casi l'occupazione per questi soggetti si è concretizzata in un rapporto di lavoro a tempo pieno e indeterminato. A beneficio di questi lavoratori nel biennio sono stati effettuati anche 194 inserimenti a tempo parziale inferiori alle 20 ore settimanali: per soggetti che evidenziavano una specifica difficoltà a reggere un inserimento con orario di lavoro standard, queste assunzioni hanno rappresentato la risposta più efficace per concretizzare comunque un'esperienza di occupazione.

In relazione al numero dei lavoratori iscritti al collocamento obbligatorio, le procedure di sostegno hanno favorito in media il ricambio del 35% circa della lista, talché nell'ipotesi di una tenuta degli inserimenti occupazionali nel tempo, in meno di tre anni potrebbe stimarsi un suo completo rinnovamento.

A beneficio di altre categorie di soggetti svantaggiati, individuati come tali per caratteristiche di emarginazione sociale o il possesso di handicap minori, soccorrono tradizionalmente gli interventi della normativa provinciale articolati sul versante dei servizi e degli incentivi, dei lavori socialmente utili o sulla modalità del tirocinio individuale. Per fornire un riferimento sulla stessa base temporale, nel 2001 e nel 2002 sono stati a vario titolo supportati dalla politica provinciale rispettivamente 460 e 527 soggetti.

Si richiama in particolare l'esperienza trentina dei lavori socialmente utili dell'Agenzia del lavoro che a partire dall'inizio del decennio novanta, in coerenza con il miglioramento delle condizioni del mercato del lavoro locale complessive, hanno supportato proprio i lavoratori più deboli: oltre ai lavoratori svantaggiati sopra richiamati coinvolti per almeno il 50% in queste iniziative, anche altri soggetti in condizione di debolezza o per un troppo prolungato periodo di permanenza nella disoccupazione o per il possesso di requisiti penalizzanti sul versante del sesso e dell'età. Su base annua queste iniziative hanno complessivamente coinvolto un numero significativo di soggetti, intorno alle 500 unità a cavallo degli anni novanta e, in una progressione crescente, tra gli 850 e i 900 soggetti all'anno, negli ultimi cinque.



**Pietro Antonio VARESI**

Presidente dell'Agenzia del lavoro

## 1. IL VENTENNALE: UN'OCCASIONE DI RIFLESSIONE

Il compimento del secondo decennio di politiche locali del lavoro offre l'occasione per una riflessione collettiva sul significato di questa esperienza, sui risultati conseguiti e sui limiti emersi, nonché sulle prospettive che si aprono davanti a noi. Se il raggiungimento della maturità è una tappa importante per ciascun essere umano, a maggior ragione venti anni non possono essere passati sotto silenzio quando si tratta di leggi ed istituzioni: esse sono infatti sottoposte, come è noto, ad un invecchiamento precoce e raramente proiettano la loro durata così a lungo nel tempo. Ma non è solo la ricorrenza a giustificare l'incontro odierno; in particolare nell'ultimo quinquennio sono emerse nuove questioni che sfidano il Trentino a ricercare, con la stessa lungimiranza e la stessa determinazione del 1983, gli adattamenti necessari. Occorre procedere ad un'opera di "manutenzione" del quadro normativo, giustificata dai tumultuosi cambiamenti intervenuti.

Si è dunque ritenuto opportuno chiamare a raccolta le istituzioni pubbliche ed i protagonisti della vita economica e sociale per una sorta di bilancio. Una pausa di meditazione necessaria, per poi riprendere con maggior forza, grazie alle indicazioni ed alle proposte che emergeranno, il cammino intrapreso.

## 2. LA POLITICA LOCALE DEL LAVORO: FATTORE DI SVILUPPO, RETE DI PROTEZIONE SOCIALE ED AZIONE DI SOSTEGNO ALL'INSERIMENTO LAVORATIVO

La relazione precedente ha posto in evidenza i profondi cambiamenti intervenuti nel mercato del lavoro locale. Sia chiaro: questo confortante scenario è principalmente il frutto dello sviluppo economico che si è determinato nel Trentino e che ha riverberato i suoi benefici effetti sul mercato del lavoro. Non voglio dunque rivendicare alle politiche del lavoro meriti impropri.

Non può però essere sottaciuto il duplice positivo ruolo che svolgono le politiche locali del lavoro: da un lato esse cercano di accompagnare lo sviluppo economico, rendendo competitive le imprese trentine, anche sul fronte della qualità e quantità del lavoro disponibile e del superamento delle difficoltà frapposte dalla duplice selettività che rende particolarmente difficile l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro; dall'altro lato affrontano i più gravi problemi sociali relativi al fronte occupazionale, quelli che il mercato ha dimostrato di non poter risolvere da solo. Per un verso, dunque, si pongono in posizione ancillare rispetto alle politiche di sviluppo, cercando di colmare per quanto possibile il divario quantitativo e qualitativo tra domanda ed offerta di lavoro; per altro verso intervengono a neutralizzare gli eventuali effetti negativi sul piano sociale della c.d. competizione globale. Espresso in termini semplici ma credo efficaci: le politiche locali del lavoro da una parte concorrono a creare ricchezza, dall'altra riutilizzano una parte di queste risorse per predisporre reti di aiuto, protezione e sostegno all'inserimento o reinserimento lavorativo di chi rischia di essere lasciato ai margini della vita economica (e quindi sociale) del territorio. Ma l'interazione positiva tra competitività e protezione opera anche in senso inverso: quanto più è affidabile la rete di protezione, tanto più diventa accettabile la flessibilità necessaria alla competizione.

Si crea dunque un circolo virtuoso che consente di non demonizzare né la competizione economica, né la creazione di reti di protezione, perché la prima fuoriesce dalla visione classica da romanzo dell'ottocento in cui all'arricchimento di pochi corrispondono le lacrime ed il sangue di molti, e nel contempo si consente alla seconda di non naufragare nel mero assistenzialismo.

E' un disegno ambizioso, che si pone come erede di tutta la tradizione europea del Welfare State costruita (sarebbe meglio dire conquistata) con fatica dai grandi movimenti sociali che hanno percorso il Novecento; eredità sottoposta però ad almeno tre aggiornamenti:

- innanzi tutto prendendo atto delle difficoltà derivanti dal nuovo contesto economico internazionale (la c.d. competizione globale), che spesso limitano o annullano le soluzioni tradizionali;
- in secondo luogo, avendo consapevolezza del nuovo quadro demografico, con il progressivo invecchiamento della popolazione (basti pensare che solo negli ultimi cinquant'anni la speranza di vita è aumentata di circa sette anni);

- in terzo luogo, ed è ciò che ci riguarda più direttamente, declinando il Welfare a livello locale, individuando uno spazio specifico di intervento e di responsabilità per la Provincia e le parti sociali locali. Quest'ultimo può anche essere interpretato come il tentativo di rispondere in positivo allo smarrimento che coglie il cittadino di fronte ad un futuro reso molto incerto da fenomeni innescati chissà dove e promossi chissà da chi, e contro i quali gli stessi Stati nazionali sembrano disarmati. Lo smarrimento può essere superato proprio a partire da un forte ancoraggio alla realtà istituzionale, sociale ed economica locale. In questa chiave il radicamento nel territorio delle soluzioni non è vecchio "campanilismo", ma ricerca di equilibri originali tra sviluppo ed equità sociale, oltre che gravosa assunzione di responsabilità diretta, senza il semplice rinvio ad altri livelli (ad es. allo Stato o all'Unione Europea) vissuti come lontani ed a volte sordi od indifferenti.

### 3. IL TRENTINO COME LABORATORIO DI POLITICHE LOCALI DEL LAVORO

Una prima acquisizione, un primo punto fermo dell'esperienza trentina che già possiamo mettere a fuoco è dunque questo: di fronte ai problemi occupazionali e del mercato del lavoro la Comunità locale (intesa come istituzioni, parti sociali, forze economiche e sociali del territorio) si è posta come soggetto di governo dei problemi. In particolare la Provincia ha esercitato a pieno le competenze riconosciute e le parti sociali hanno utilizzato tutti gli spazi che la contrattazione collettiva poteva offrire.

Non a caso le questioni più critiche sono state affrontate in anticipo rispetto al resto del Paese e spesso con percorsi originali. Tant'è che la storia della politica locale del lavoro in Trentino (ed invero anche quella in materia di istruzione e formazione professionale) può essere letta come successione di eventi anticipatori di questioni (ed a volte anche di soluzioni) poi riprese a livello nazionale.

Ricordo l'intesa triangolare del settembre 1982, in tema di procedure sperimentali per la mobilità interaziendale, che contemplava uno scambio assolutamente nuovo per il tempo tra l'impegno delle imprese industriali a rivolgere una quota delle assunzioni ai lavoratori dichiarati eccedenti ed il riconoscimento di una più ampia facoltà di scelta nominativa.

E' d'obbligo il riferimento alla legge provinciale n. 19/83, principale oggetto dell'odierno convegno, caratterizzata da nuovi interventi pubblici (definiti di politica "attiva" del lavoro), quali gli incentivi economici per favorire l'assunzione di lavoratori in difficoltà occupazionale, i sostegni all'avvio di nuove attività imprenditoriali da parte degli stessi nonché il loro impiego transitorio in lavori socialmente utili, e caratterizzata anche da nuove forme di organizzazione dell'intervento pubblico in materia, mediante l'istituzione dell'Agenzia del lavoro (prima testimonianza in Italia, insieme alla coeva legge lombarda istitutiva di Lombardia-lavoro s.p.a, di apertura al modello "agenziale" già ampiamente sperimentato in altri Paesi europei).

Torna alla mente anche l'accordo di mobilità del 1988, grazie al quale sono state svuotate le liste di mobilità prima dell'intervento della legge statale (lo Stato infatti interverrà solo nel 1991 con la legge n. 223).

Mi piace rammentare inoltre le intese del 1992 e del 1995 tra Agenzia del lavoro e Ministero del lavoro per sperimentare forme di integrazione dell'attività, preludio alla delega di funzioni amministrative in materia di collocamento ed avviamento al lavoro alle Province autonome di

Trento e di Bolzano avvenuta nel 1995, con due anni di anticipo rispetto alle Regioni a statuto ordinario (mentre, per quanto riguarda le Regioni a statuto speciale, va detto che ve ne sono ancor oggi due, a otto anni di distanza, in cui il decentramento di poteri non è completato).

Sono eventi che testimoniano indubbiamente la tempestiva e sistematica attenzione del Trentino alle questioni relative all'occupazione, alla efficienza del mercato del lavoro ed alla modernizzazione dell'intervento pubblico in questo campo. Ma a ben riflettere, riportare la memoria a questi fatti è un po' come sfogliare l'album delle politiche del lavoro non solo del Trentino, ma di tutto il nostro Paese; è un modo per prendere atto che questo territorio è stato un laboratorio a cui si è guardato con grande attenzione e con cui molti soggetti (istituzioni statali, regionali e locali, soggetti sociali, Università e Centri studi) come dirò meglio più avanti, hanno collaborato in un proficuo scambio di esperienze. E' prova di questa interazione la ricchezza e varietà della nostra collana "Politiche del lavoro", pubblicata presso l'editore Franco Angeli e giunta ormai al trentacinquesimo volume; essa dà conto di come questa riflessione allargata abbia consentito di trasformare le esperienze di politica locale del lavoro in cultura della politica locale del lavoro.

Non è stato dunque un cammino solitario, né un percorso basato sulla contrapposizione Stato-Provincia. Più correttamente possiamo dire che la strumentazione predisposta dallo Stato è stata utilizzata ed integrata con le misure predisposte in sede locale, assecondandone il disegno, ove orientata nella stessa direzione, ed agendo in funzione di riequilibrio, ove invece non corrispondente alle esigenze locali (ad es. negli anni Ottanta, visto che la legislazione statale era tutta orientata a favorire l'occupazione giovanile ed in provincia di Trento il problema occupazionale più grave era rappresentato dai lavoratori anziani eccedenti, le politiche locali hanno concentrato la loro azione su questi ultimi, per colmare la relativa condizione di svantaggio). Questa impostazione può essere ribadita anche di fronte alle recentissime proposte del Governo centrale in materia di mercato del lavoro (proposte che, probabilmente, entreranno in vigore nel prossimo autunno): la legislazione ovviamente verrà applicata ma ove coincidente con gli obiettivi delle politiche locali risulterà esaltata, ove invece andrà in senso contrario (v. i rapporti caratterizzati da discontinuità e precarietà) l'intervento locale agirà in termini di riequilibrio, dedicando a questi lavoratori particolari cure, soprattutto mediante attività formative, per rafforzarne la posizione sul mercato del lavoro.

Un secondo dato che caratterizza l'esperienza trentina è la ricerca di soluzioni innovative (ed a volte del tutto originali) sul piano tecnico, come si evince anche da una pur superficiale lettura dei Piani di politica del lavoro. Pur restando nell'ambito delle linee strategiche dettate a livello comunitario (si pensi ai quattro pilastri della strategia europea per l'occupazione) ed a livello nazionale (v. i vari N.A.P. italiani), sono stati individuati percorsi o strumenti peculiari. Su alcuni temi le scelte trentine, a volte perché effettuate in anticipo rispetto ad altri, a volte perché fortemente ancorate alla specifica realtà locale, sono state diverse dal resto del Paese.

Spesso però il carattere innovativo o l'originalità di questo agire non sono stati colti compiutamente in sede locale, poiché si tende ad immaginare che le politiche e gli interventi realizzati in loco siano presenti su tutto il territorio nazionale. Non è così e mi si consenta quindi di richiamare l'attenzione su alcune di queste misure.

### 3.1 Lavori socialmente utili

Come è noto la rete di protezione offerta ai lavoratori in difficoltà occupazionale è assai ampia e si avvale di molti strumenti. Tra gli interventi più innovativi e/o originali sperimentati in provincia, oltre al c.d. Progettone, che considero assai meritevole, mi permetto di segnalare i lavori socialmente utili realizzati sulla base di progetti promossi principalmente dai Comuni o dai Comprensori. Questo intervento ha una chiara connotazione sociale: esso è infatti finalizzato ad assicurare occupazione temporanea (della durata massima di dieci mesi) principalmente a soggetti in gravi difficoltà (portatori di handicap fisici e psichici, soggetti in condizione di marginalità sociale in quanto ex- tossicodipendenti, ex-alcoolisti o afflitti da problemi di disagio sociale) od a lavoratori ultraquarantacinquenni disoccupati. Il primo dato che caratterizza il modello trentino è dunque rinvenibile nel fatto che questi lavori socialmente utili sono circoscritti a quella parte della popolazione che presenta maggiori difficoltà ad inserirsi autonomamente nel mercato del lavoro ed abbisogna invece di un'area protetta, auspicabilmente destinata a traghettare nel tempo almeno una quota dei lavoratori coinvolti verso il mercato ordinario (mentre a livello nazionale i lavori socialmente utili sono visti come misura per allentare le tensioni occupazionali di alcune aree). Non si tratta dunque, né nelle intenzioni, né invero nei risultati, di un intervento che drena forza-lavoro appetita dalle aziende (visto che, in base ai dati del 2002, il 37% dei lavoratori impiegati presenta problemi di disagio psichico, che circa il 20% ha avuto problematiche correlate all'abuso di alcool e che comunque quasi il 60% dei lavoratori impiegati ha più di quarantacinque anni). Ciò anche in ragione di livelli retributivi, fissati da un apposito contratto collettivo provinciale di lavoro, mantenuti entro standard compatibili con la funzione sociale dell'intervento.

Al contrario offre opportunità di lavoro, pur temporanee, a coloro che dal mercato sono usualmente rifiutati e che si dichiarano interessati a questa forma di impiego, mediante l'iscrizione in apposite liste comprensoriali. Si badi: si tratta di vere opportunità di lavoro; i lavoratori vengono infatti assunti da cooperative con un regolare rapporto di lavoro che assicura la retribuzione di cui si è detto e consente loro la maturazione di una posizione previdenziale utile al pensionamento. Eccoci dunque al secondo elemento di differenziazione rispetto ai lavori socialmente utili nazionali: la prestazione offerta dal lavoratore è scambiata non con un mero sussidio, ma con la retribuzione. E' questo un punto che merita il dovuto approfondimento. L'esperienza in esame si colloca nell'alveo di iniziative di c.d. workfare, termine con cui si connotano quegli interventi pubblici, diffusi in molti Paesi europei, che prevedono forme di sostegno al reddito dei disoccupati in cambio di prestazioni di lavoro in attività socialmente utili. Il modello trentino non solo fa sua questa impostazione ma la esalta in massima misura poiché riscatta la sottesa vena assistenziale, pur presente, con almeno quattro risultati derivanti anche dall'instaurazione di un regolare rapporto di lavoro:

- in cambio del costo dell'intervento, la collettività riceve un immediato vantaggio che consiste nell'opera o nel servizio realizzati con l'attività del lavoratore;
- i lavoratori godono di un reddito per gran parte dell'anno o per tutto l'anno, in quanto alla retribuzione percepita nei mesi di lavoro si deve aggiungere l'indennità di disoccupazione percepita nei mesi restanti; in questo modo essi non gravano nell'immediato sul sistema assistenziale (è bene considerare infatti che molti dei lavoratori impegnati nei lavori socialmente utili, in mancanza di questa opportunità, verrebbero a beneficiare del c.d. minimo vitale erogato dal sistema di assistenza sociale);



- si consente a soggetti debolissimi di maturare una posizione previdenziale, altrimenti preclusa, che anche in futuro li sottrarrà all'area dell'assistenza;
- una quota dei lavoratori impiegati nei lavori socialmente utili acquisisce nel tempo competenze sufficienti all'inserimento nel mercato del lavoro ordinario (come dimostra il fatto che si registra un turn-over annuo di circa il venti per cento, pur con ovvie differenziazioni tra le diverse categorie di soggetti coinvolti).

Da ultimo segnalo la capacità dell'intervento di soddisfare una elevata quota del bisogno sociale espresso nel territorio provinciale: mediamente negli ultimi anni sono stati impiegati su base annua circa ottocentocinquanta lavoratori su circa millecentocinquanta dichiaratisi disponibili, riuscendo a soddisfare circa i tre quarti della richiesta.

### **3.2 Cooperative sociali di inserimento lavorativo**

Altrettanto originale ed invero assai simile nelle finalità è l'intervento a sostegno delle cooperative sociali di inserimento lavorativo, cioè quelle cooperative, considerate dalla legge n. 381 del 1991, che si distinguono dalle altre imprese in ragione della peculiare finalità perseguita (l'inserimento nel mondo del lavoro di persone svantaggiate) e dei vincoli posti alla composizione della compagine societaria (oltre che alla distribuzione degli utili).

A questo proposito, a partire dal 1992 e con successivi adeguamenti, i Piani provinciali di politica del lavoro hanno previsto misure di sostegno orientate in due direzioni:

- favorire la nascita o il rafforzamento delle cooperative di inserimento lavorativo esistenti mediante la concessione di contributi per studi di fattibilità e per iniziative propedeutiche;
- abbattimento parziale del costo del lavoro sostenuto dalle cooperative per i lavoratori svantaggiati (intendendo per tali gli invalidi fisici o con problemi di salute mentale, gli ex-tossicodipendenti, gli ex-alcoolisti, i detenuti) e per i tutor che ne affiancano l'inserimento, mediante contributi limitati nel tempo e decrescenti, quale riconoscimento dei maggiori oneri che ricadono sulle imprese considerate per il prodotto sociale che assicurano: la formazione al lavoro e sul lavoro, come azione di recupero professionale e sociale dei soggetti svantaggiati.

Il valore dell'intervento in esame emerge da molti elementi:

- innanzi tutto questa è stata la prima esperienza italiana di politica attiva del lavoro che, riconoscendo con sostegni adeguati la peculiare funzione sociale delle imprese considerate, non si è limitata ad agire sull'offerta di lavoro, ma ha cercato di creare e/o sostenere una domanda di lavoro specificamente rivolta a lavoratori svantaggiati, mediante lo sviluppo di attività produttive appositamente organizzate;
- in secondo luogo i risultati raggiunti, se rapportati alle difficoltà delle persone da sostenere nell'inserimento lavorativo (circa il venti per cento è dato da soggetti con problemi di disagio psichico) sono del tutto apprezzabili: sono una ventina le cooperative sociali coinvolte, le quali hanno inserito quasi cinquecento lavoratori, di cui circa il cinquanta per cento è rimasto alle dipendenze della cooperativa o si è occupato nel mercato del lavoro ordinario.
- in terzo luogo, secondo una ricerca recentemente pubblicata, i costi che la collettività si è accollata per quest'azione, pari all'incirca a dodicimila euro per soggetto (comprensivi dell'abbattimento del costo del lavoro, della formazione e dei tutor di inserimento) sono



risultati ampiamente compensati dai cessati costi di mantenimento ed assistenza delle persone che hanno acquisito autonomia economica e dai gettiti Irpef ed IVA. In altre parole il sostegno all'inserimento lavorativo, ove possibile, oltre a restituire piena dignità sociale al lavoratore, è anche economicamente conveniente per la collettività rispetto alla mera assistenza.

### **3.3 La task force per le crisi aziendali**

Nel chiudere questa parte non posso tralasciare una recente iniziativa in attuazione del protocollo di intesa fra Giunta Provinciale e parti sociali del 13 febbraio 2003 relativa alle procedure da seguire in caso di crisi aziendali per fronteggiare le eventuali eccedenze di personale. Mediante una strategia aggressiva, che vede coinvolte, sia l'Agenzia per lo Sviluppo che l'Agenzia del lavoro, vengono predisposti già dal momento in cui si manifesta l'eccedenza, percorsi di riqualificazione e di ricollocazione presso aziende interessate. In particolare presso l'Agenzia del lavoro un apposito gruppo di lavoro (una piccola Task-force) monitora costantemente, in rapporto con le parti sociali, tutte le situazioni critiche e predispone gli opportuni interventi a sostegno del processo di mobilità. Questa impostazione, che porta ad aggredire il "male" al suo nascere, ha già dato alcuni confortanti risultati nei primi casi in cui è stata applicata e può essere di grande aiuto anche nel più generale ripensamento dell'offerta di servizi formativi e per l'impiego. Essa infatti accentua la responsabilizzazione delle imprese e dei lavoratori: i percorsi, assai complessi e sofisticati, sono infatti costruiti su misura in relazione alle esigenze di personale espresse dalle aziende ed alla disponibilità manifestata dai lavoratori.

### **3.4 Indennità regionale di mobilità**

In questo contesto merita di essere ricordata anche l'indennità regionale di disoccupazione (una forma di integrazione dell'indennità statale di disoccupazione prevista da una legge regionale del 1993) che accompagna per dodici mesi i lavoratori della Regione Trentino - Alto Adige licenziati da aziende di piccole dimensioni e che non godono dell'indennità statale di mobilità. Questo intervento, affidato in Trentino alla gestione dell'Agenzia del lavoro, ha anticipato di circa un decennio il dibattito in corso a livello nazionale sulla riforma degli ammortizzatori sociali, tant'è che le proposte attualmente in discussione in Parlamento sull'elevamento dell'indennità ordinaria di disoccupazione si avvicinano, per durata ed entità, a quanto i lavoratori di questa Regione godono già da tempo.

### **3.5 I percorsi di transizione scuola-lavoro e l'apprendistato per la laurea**

Non vorrei che gli esempi fino ad ora illustrati dessero l'errata impressione che abbiamo profuso tutta la nostra capacità di innovazione nel predisporre reti di protezione. In verità abbiamo dedicato non poca attenzione anche ad "inventare" misure utili ad assicurare forza-lavoro di qualità ad un sistema economico in espansione.

Un primo esempio in questa direzione è rinvenibile nella sperimentazione di percorsi di avvicinamento al lavoro nel comparto produttivo dei giovani in uscita dal sistema formativo. Sono

note le resistenze, anche di carattere culturale, dei giovani al lavoro in produzione ed è altrettanto conclamata la necessità delle imprese del settore di ricoprire posizioni qualificate e che rimangono spesso a lungo vacanti. Al fine di alleviare queste tensioni è stato sperimentato, in collaborazione con imprese locali e con il sistema formativo, un percorso di graduale avvicinamento al lavoro, impostato già a partire dagli anni finali della scuola o della formazione professionale: alle visite guidate in azienda si succedono esperienze di lavoro in stage, periodi di lavoro estivi con contratti a termine ed infine l'assunzione a tempo indeterminato. Questo percorso consente alle aziende ed ai giovani di conoscere e di farsi conoscere. Si innesca in tal modo un canale strutturato di reclutamento di personale, il cui significato va al di là dell'esperienza realizzata. Essa si offre infatti all'intero sistema produttivo come occasione per ripensare il rapporto tra le imprese e quello che rappresenta ormai il principale bacino di reclutamento di personale, il sistema formativo.

Un secondo esempio è rinvenibile nell'apprendistato per la laurea.

In questo caso la novità è data dalla trasformazione di un tipo di rapporto di lavoro tradizionalmente considerato a contenuto formativo "povero" (l'apprendistato, per l'appunto), in uno strumento utile ad acquisire titoli di studio ed addirittura la laurea di primo livello. E' una impostazione particolarmente interessante per aree che sentono di avere carenza di diplomati e laureati e che reagiscono strutturando percorsi formativi, anche per il raggiungimento dei titoli di studio più elevati, a partire dal lavoro. In tal modo si portano molti più giovani che in passato ai massimi livelli di studio. In proposito è d'obbligo il riferimento sia al sistema duale dei Paesi di lingua tedesca, spesso valutato con malcelata diffidenza dai nostri pedagogisti, sia, pur in tempi più recenti, al grande progetto lanciato dalla Confindustria francese (e poi condiviso dalle associazioni dei lavoratori e dallo Stato) per aumentare il numero dei diplomati e dei laureati anche mediante l'apprendistato.

Da queste premesse nasce l'esperienza trentina, per ora unica in Italia ma con molte Regioni interessate a replicarla, per il conseguimento della laurea triennale in informatica durante il periodo di apprendistato. Grazie all'impegno delle associazioni dei datori di lavoro del settore, alla sensibilità dell'Università di Trento ed al sostegno dell'Agenzia, è stato avviata una sperimentazione che attualmente interessa ventotto giovani diplomati che, assistiti da tutor aziendali e tutor universitari, alternano periodi di lavoro a periodi formativi. L'apprendista è dunque un lavoratore ma anche uno studente universitario con tutti i doveri tipici di tale condizione (frequenta le lezioni, sostiene gli stessi esami, con lo stesso programma e con gli stessi esaminatori, degli altri studenti). Le principali differenze sono rinvenibili nella durata più lunga del percorso di laurea (l'itinerario triennale è stato infatti "spalmato" su quattro anni), nella possibilità di usufruire di un tutoraggio personalizzato, nell'intreccio immediato tra preparazione teorica ed esperienza pratica e nel godimento di una retribuzione. A fronte di questi vantaggi è richiesto al lavoratore un impegno certamente rilevante che non sembra però aver scoraggiato i potenziali aspiranti, visto che per i pochi posti disponibili si sono candidati circa centocinquanta giovani. Questa iniziativa dunque sembra in grado di intercettare una domanda delle imprese e dei lavoratori fino ad ora rimasta inevasa.

### **3.6 La costruzione di un sistema misto di servizi per l'impiego**

Le politiche locali del lavoro non si sono misurate solo con azioni originali o innovative nel panorama nazionale. Come è ovvio l'Agenzia del lavoro è stata chiamata a gestire anche attività comuni a tutte le Regioni e le Province italiane e tra queste vanno segnalati in primo luogo i compiti e le funzioni in materia di collocamento ed avviamento al lavoro.

In proposito è bene ricordare che si è trattato di un processo difficile e non ancora completato. Molte le difficoltà registrate in questo campo: lo Stato ha infatti decentrato i poteri e trasferito le strutture ed il personale del c.d. collocamento, ma ha chiesto (e chiede tuttora pressantemente) alle Regioni ed alle Province di costruire un moderno sistema di servizi per l'impiego di stampo europeo; inoltre, non appena decentrati i poteri, lo Stato ha avviato un'incessante revisione della normativa in materia i cui prodotti più recenti sono il D. Lgs. n. 297/2002 e l'art. 1 della Legge n. 30/2003, per non parlare della riforma del collocamento obbligatorio.

E' stata necessaria quindi un'opera di adeguamento delle sedi e delle attrezzature per trasformare le vecchie sezioni circoscrizionali nei nuovi Centri per l'impiego e sono state necessarie (e lo saranno sempre più in futuro) attività di formazione ed aggiornamento del personale. Attualmente presso i centri per l'impiego dell'Agenzia del lavoro, presenti capillarmente su tutto il territorio, vengono svolti, oltre ai compiti relativi al collocamento ed avviamento al lavoro anche i seguenti servizi: informazione professionale, colloqui di orientamento, consulenza professionale individuale oppure corsi di gruppo; sostegno all'incontro fra domanda e offerta di lavoro e servizi di preselezione; tirocini formativi e di orientamento; tutoraggio per l'obbligo formativo.

Accanto a tali attività sono realizzati servizi ed interventi connessi all'inserimento al lavoro dei disabili e di persone emarginate nonché iniziative per l'inserimento di persone disoccupate in lavori socialmente utili, che come si è detto, nella nostra realtà hanno caratteristiche e modalità di realizzazione peculiari.

A conferma dell'indirizzo volto alla massima integrazione dell'attività di registrazione dei movimenti nel mercato del lavoro (la c.d. Anagrafe del lavoro) con i servizi per l'impiego, a partire dall'anno 2001 si è sperimentata e sviluppata nei Centri dell'Agenzia una diversa modalità di relazione con i lavoratori in stato di disoccupazione: a seguito dell'entrata in vigore del D.Lgs. 181/2000, sono state identificate le persone potenzialmente interessate ad usufruire di misure di sostegno all'occupazione e ad esse sono state proposte varie iniziative, sia di orientamento professionale (in via prioritaria, ma non esclusivamente, a tutti i giovani d'età inferiore a 25 anni) che di formazione e riqualificazione. In tale modo si è voluto garantire, anche mediante specifica convocazione scritta, ai lavoratori che non avevano precedentemente avuto accesso direttamente ai servizi per l'impiego, la possibilità di definire percorsi utili al loro inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro.

La direzione intrapresa va quindi verso il rafforzamento delle attività di supporto all'occupabilità dei lavoratori, le quali non a caso hanno registrato, nel corso degli ultimi anni, un deciso e continuo incremento, assumendo un ruolo sempre più importante nel processo di innovazione e qualificazione del sistema dei servizi pubblici per il lavoro.

Recentemente è stato inoltre sviluppato il servizio di raccolta dei curricula per l'integrazione della banca-dati ai fini dell'incontro mirato tra domanda ed offerta di lavoro: i lavoratori che hanno fruito di un colloquio indirizzato alla raccolta dei dati necessari per la compilazione della scheda

professionale sono stati, solo nell'anno 2002, in totale 6.845 (con punte di 2.438 a Trento e di 1.595 a Rovereto).

Per altro verso, sempre nel corso del 2002 sono pervenute ai vari Centri per l'impiego 8.178 richieste per posizioni lavorative vacanti; di queste il 35,9% riguardano proposte di assunzione con contratto a tempo indeterminato; per il resto sono suddivise tra assunzioni con contratto a tempo determinato circa il (50%), con contratto di apprendistato (11,2%), con contratto di formazione e lavoro (2,4%).

Il valore relativo alle richieste per assunzioni con contratto a tempo indeterminato, dimostra come il servizio dell'Agenzia del lavoro venga visto dai datori di lavoro come una modalità di reclutamento non solo provvisoria (a copertura di picchi di attività) dei propri dipendenti.

Per quanto riguarda l'esito dal punto di vista occupazionale dei servizi offerti, maggiormente significativi dal punto di vista statistico sono i Centri per l'impiego di Trento e di Rovereto.

In entrambi le percentuali di positivo reperimento e di assunzione attraverso il servizio di diffusione delle opportunità occupazionali, si assestano intorno al 23% del totale delle richieste aziendali; sono invece pari al 18% le assunzioni avvenute tramite il servizio di preselezione, con un totale del 41% di posizioni soddisfatte attraverso il supporto dell'Agenzia del lavoro.

Nel 28% dei casi, le posizioni sono invece soddisfatte attraverso il ricorso dei datori di lavoro ad altri canali di reperimento del personale, mentre nel 17% dei casi i datori di lavoro rinunciano o posticipano nel tempo l'assunzione, vista anche la difficoltà nel trovare determinate figure professionali; per circa il 14%, la ricerca è risultata ancora attiva alla data della rilevazione.

Come si può notare si va strutturando un "sistema misto" di servizi per l'impiego, in sintonia con gli auspici dei più recenti documenti in materia dell'Organizzazione internazionale del lavoro (O.I.L.), un sistema in cui vi è posto per l'azione di soggetti privati o del privato sociale (i quali non possono essere che di aiuto, in un contesto in cui la duplice selettività di cui si è detto rende assai difficile l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro), e vi è posto per strutture pubbliche efficienti, e possono anche essere individuate efficaci forme di collaborazione.

Ancor più complessa l'attività gestionale connessa all'attuazione della legge n. 68/99 che ha riformato il collocamento obbligatorio.

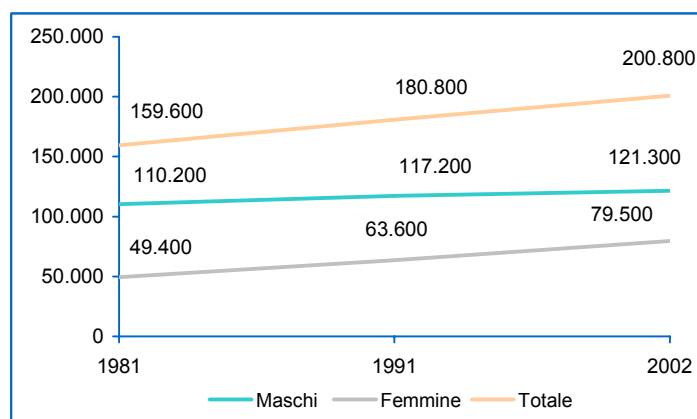
Con questa legge si è affermato un sistema che mantiene ancora alcuni elementi di natura impositiva, ma fortemente mitigati dalla messa in campo di meccanismi e strumenti di politica attiva del lavoro posti in stretta connessione con i primi.

Il collocamento obbligatorio si trasforma in inserimento mirato, vale a dire conforme alle esigenze ed aspirazioni dei lavoratori disabili e compatibile ed armonico rispetto all'organizzazione del lavoro ed alle mansioni presenti in azienda. Insomma il lavoratore disabile è visto come risorsa potenziale.

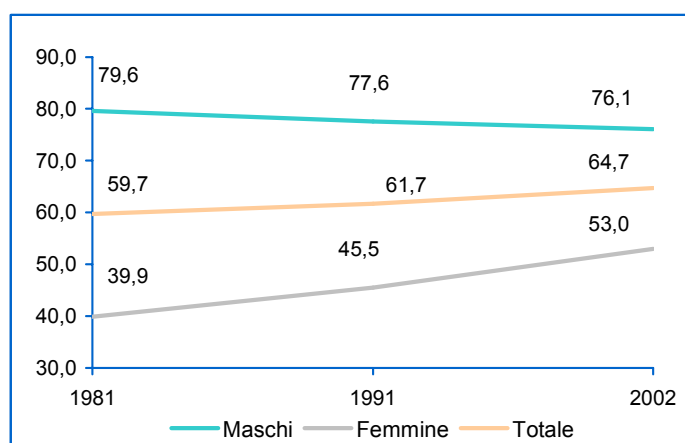
E' certamente un obiettivo impegnativo, verso cui si sta camminando con determinazione (come testimoniano le centinaia di avviamenti al lavoro realizzati ogni anno) grazie anche al positivo sostegno delle associazioni di categoria. Com'è comprensibile le difficoltà sono ancora molte e andranno affrontate con nuovo vigore.

## 4. UNO SGUARDO D'INSIEME

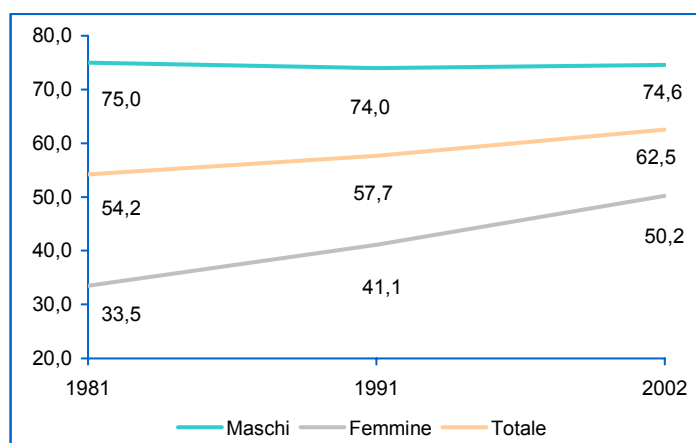
Graf.1 OCCUPATI IN PROVINCIA DI TRENTO (1981, 1991 e 2002)



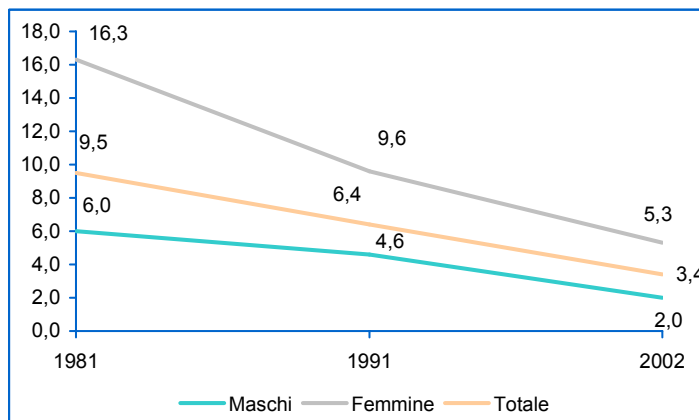
Graf. 2 TASSO DI ATTIVITA' IN PROVINCIA DI TRENTO (1981, 1991 e 2002)



Graf. 3 TASSO DI OCCUPAZIONE IN PROVINCIA DI TRENTO (1981, 1991 e 2002)



Graf. 4 TASSO DI DISOCCUPAZIONE IN PROVINCIA DI TRENTO (1981, 1991 e 2002)



Abbiamo già visto che il mercato trentino del lavoro presenta un quadro molto soddisfacente e si può affermare che è un mercato del lavoro ben strutturato. Le tabelle che vengono proiettate dimostrano che l'occupazione è costantemente aumentata ad un ritmo stabile di circa duemila posti all'anno, passando da 159.600 occupati nel 1981 a oltre 200.000 nel 2002. L'incremento è in massima parte dovuto all'impetuosa crescita dell'occupazione femminile che passa da circa 49.000 a oltre 79.000 occupate e conquista tre quarti dei nuovi posti di lavoro. In corrispondenza aumenta il tasso di occupazione femminile che passa nello stesso periodo dal 33,5% al 50,2%, mentre rimane stabile il tasso di occupazione maschile.

A questo punto possiamo chiederci quale contributo hanno dato le politiche locali del lavoro a questi risultati. Premesso che i livelli di occupazione, come ho già detto, dipendono relativamente dalle politiche attive del lavoro, l'intervento dell'Agenzia va valutato con riferimento alla mole di attività svolta e la sua efficacia va semmai misurata sul funzionamento, buono o cattivo, del mercato del lavoro.

Per accompagnare lo sviluppo, per assicurare reti di protezione e per sostenere l'inserimento o il reinserimento al lavoro, l'Agenzia ha svolto un'intensa attività rivolta ogni anno a migliaia di destinatari (lavoratori ed imprese), attività che riassumo in pochi dati riferiti per comodità all'anno 2002:

887 lavoratori impegnati nei lavori socialmente utili;

5.919 lavoratori coinvolti in iniziative formative e tirocini individuali;

72 lavoratori aiutati ad avviare una nuova attività imprenditoriale;

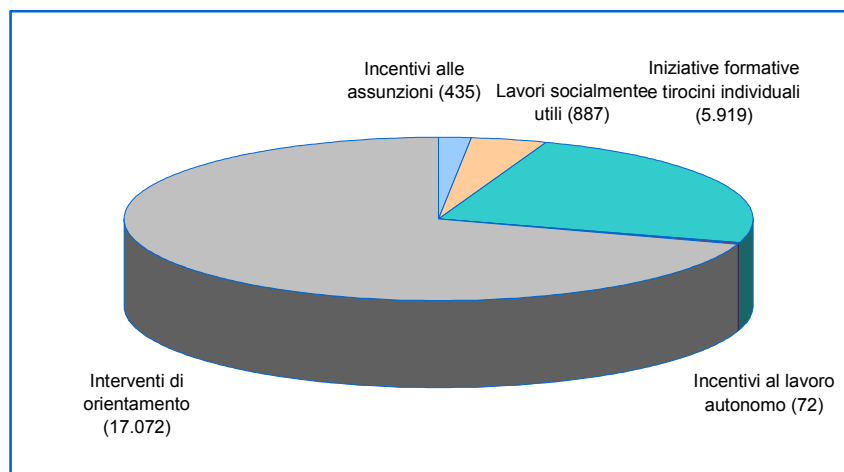
565 invalidi inseriti al lavoro;

435 assunzioni incentivate di lavoratori in condizione di debolezza o svantaggio;

per un totale di circa 8.000 soggetti sostenuti con misure di politica attiva del lavoro.

A questi debbono aggiungersi circa 950 lavoratori a cui viene erogata l'indennità regionale di mobilità e circa 17.000 interventi (non soggetti) annui di orientamento ed assistenza nell'incontro tra domanda ed offerta di lavoro.

Graf. 5 INTERVENTI E SOGGETTI COINVOLTI NELLE INIZIATIVE ATTIVATE DALL'AGENZIA DEL LAVORO ANNO 2002



Questa azione, che potremmo definire capillare, ha consentito, tra l'altro, di neutralizzare sul nascere le emergenze occupazionali grazie alla tempestività dell'intervento. I dati relativi ai lavoratori licenziati per riduzione di personale (cioè il dato che più preoccupa sotto il profilo sociale) testimoniano di una sostanziale stabilità del fenomeno e soprattutto di un alto numero di ricollocazioni annue che eguaglia nel 2002 il numero dei nuovi ingressi. Anche per questa via si ha dunque la prova di un mercato assai dinamico. Le eccedenze di personale legate a ristrutturazioni aziendali possono pertanto essere vissute come fenomeni fisiologici, in quanto i lavoratori sanno di non essere abbandonati a loro stessi ma di poter usufruire di una buona rete di protezione e di sostegno alla rioccupazione. Ciò non annulla la conflittualità sociale, ma riporta il confronto entro i normali confini della dialettica sindacale, senza indurre a disperate lotte per la salvaguardia di un'occupazione ormai fragile, come purtroppo avviene in altre parti del Paese.

Tab. 1 FLESSIBILITA' CONTRATTUALE E ORARIA DELL'OCCUPAZIONE ANNO 2002

	Provincia di Trento	Nord-Est
Dipendenti stabili	88,9	90,8
Dipendenti a termine	11,1	9,2
Occupati a tempo pieno	89,6	89,8
Occupati a tempo parziale	10,4	10,2

Da ultimo vorrei segnalare un dato poco valorizzato, ma che mi sembra degno di nota. Sulla base di alcuni indicatori grezzi ma significativi (la percentuale di lavoratori a termine e la percentuale di lavoratori a part-time) il Trentino presenta elementi di flessibilità superiori a quelli del mitico Nord-Est. Si tratta di valori connessi indubbiamente alla particolare struttura dell'economia trentina che richiede, più di altre, figure professionali flessibili (basti pensare al turismo ed all'agricoltura); non si può però non intravedere in questo fenomeno anche un maggior segnale di disponibilità dei

lavoratori trentini a forme flessibili di lavoro a fronte di un sistema che offre protezione e sostegni in caso di difficoltà occupazionale. La discontinuità del lavoro può fare meno paura se non la si affronta disarmati.

## 5. LE RAGIONI DELLA PECULIARITÀ TRENTINA: IL MODELLO PARTECIPATIVO E LA SUSSIDIARIETÀ

La realizzazione di questo organico sistema di politiche locali del lavoro è stata possibile anche in ragione dei più ampi poteri attribuiti alla Provincia in forza dello Statuto di autonomia e della disponibilità di adeguate risorse; ma sarebbe sbagliato non riconoscere l'importanza determinante di altri elementi (vi sono infatti altre Regioni che godono di risorse e poteri altrettanto ampi, e che, non per questo, hanno strutturato sistemi così sviluppati).

In primo luogo essa è stata il frutto di un'opera di costante concertazione tra la Provincia e le parti sociali articolata a tre livelli: quello "negoziale" (il cui esito sono stati gli accordi territoriali), quello programmatico, di indirizzo e controllo (mediante la partecipazione delle parti sociali in sede di Commissione provinciale per l'impiego alla elaborazione dei documenti di programmazione di settore ed alla definizione dei principali indirizzi di attuazione) ed infine quello gestionale (mediante la presenza di rappresentanti della Provincia e delle parti sociali nel Consiglio di amministrazione dell'Agenzia del lavoro).

Si noti che in questo modo anche il sistema di relazioni industriali viene a configurarsi diversamente: accanto al tradizionale conflitto a carattere distributivo ed a somma zero (c'è un vincitore ed un perdente e i vantaggi acquisiti dall'uno sono vissuti come perdite dall'altro: v. ad es. il conflitto sulla retribuzione), si struttura una relazione di tipo generativo (o incrementale), non alternativa alla prima, ma complementare ad essa, in cui le parti sociali si confrontano al fine di migliorare il funzionamento del mercato del lavoro, con vantaggi reciproci e per la collettività (v. ad es. una iniziativa mirata di formazione professionale). Quest'ultima appare una modalità di confronto particolarmente efficace laddove si discuta di "beni pubblici", come per l'appunto l'occupabilità dei lavoratori.

Un secondo elemento che ha caratterizzato il modello trentino di politica del lavoro è rinvenibile nella valorizzazione del principio di sussidiarietà. Con ciò si intende il fatto che nell'attuazione degli interventi, soprattutto di quelli più complessi, si è spesso fatto ricorso all'apporto determinante di altri soggetti (istituzionali, economici e sociali), chiamati a concorrere, grazie al loro radicamento nel territorio, al raggiungimento degli obiettivi perseguiti. I Piani di politica del lavoro hanno costantemente chiamato in causa i Comuni, i Comprensori, le cooperative ed in particolare le cooperative sociali di inserimento lavorativo, gli enti di formazione professionale, le associazioni degli invalidi o di soggetti emarginati. Tutta la ricchezza della società trentina è stata mobilitata ed ha risposto positivamente all'appello.

Tutto ciò ha consentito di raggiungere alcuni fondamentali obiettivi per il reale governo in sede locale delle questioni del lavoro:

- il primo risultato è rinvenibile nell'opera, pur lunga e faticosa, di costruzione di una visione condivisa dell'ideale mercato trentino del lavoro; il mercato del lavoro "ideale", quello che si vorrebbe e per cui si opera, è un mercato efficiente (nessun posto di lavoro vacante, nessun lavoratore disoccupato), flessibile (per consentire alle aziende di cogliere tutte le opportunità



della competizione globale) ma dotato di efficaci reti di protezione per i lavoratori, un mercato in cui il lavoro cercato ed offerto è di qualità ed in cui vi è la garanzia di un lavoro regolare ed in sicurezza;

- in coerenza con questa meta è stata progressivamente predisposta un'ampia gamma di interventi che non ha trascurato nessuna area tra quelle rientranti nella competenza locale (regionale e/o provinciale): accanto alle politiche attive del lavoro, di cui si è detto, sono state predisposte reti di protezione a sostegno dei lavoratori in difficoltà occupazionale che non trovano riscontro fuori dai confini del Trentino-Alto Adige (si pensi all'anticipo Confidi o alla indennità regionale di mobilità o, per restare ad una specifica esperienza trentina, alla garanzia per le lavoratrici ultraquarantacinquenni e per i lavoratori ultracinquantenni espulsi a seguito di processi di mobilità e non ricollocati, di essere impiegati nell'ambito dei lavori gestiti dal Servizio ripristino e valorizzazione ambientale, più noto come "Progettone") e si è sviluppata in massima misura l'offerta di formazione professionale con percorsi e soluzioni che hanno anticipato o, meglio, condizionato le scelte successivamente maturate a livello nazionale;
- l'esperienza trentina ha rivelato infine una notevole capacità di adattamento alle mutevoli condizioni del mercato, capacità che va attribuita ad una serie di fattori. Un ruolo importante nella capacità di sintonizzare rapidamente le politiche ai mutamenti intervenuti va attribuito alla costante azione di monitoraggio e valutazione sia sul versante quantitativo che su quello qualitativo, effettuato dall'Osservatorio (non è un caso che uno dei primi convegni in Italia sulla valutazione delle politiche del lavoro si sia svolto a Trento, proprio su iniziativa dell'Agenzia del lavoro, nel lontano 1988). Tale capacità va attribuita anche alla lungimirante scelta del legislatore di affidare la programmazione ad atti della Giunta invece che del Consiglio (come è stato invece in molte altre realtà regionali), ed all'esistenza di ben due sedi di metodico confronto sull'andamento degli interventi e sulle eventuali misure di adeguamento (la Commissione provinciale per l'impiego ed il Consiglio di amministrazione dell'Agenzia).

## 6. LE QUESTIONI APERTE

La soddisfazione per il quadro descritto non va confusa con la convinzione che questo sia il migliore dei mondi possibili. Non è così e lo sappiamo bene. Avremmo certamente potuto fare di più e meglio (sempre si può fare di più e meglio, soprattutto) e comunque non si possono mai usare toni trionfalistici quando si ha consapevolezza dei propri limiti; quando si sa che alcuni dei problemi a noi affidati presentano difficoltà non superabili unicamente con le politiche del lavoro (ad es., all'invalido affetto da grave invalidità di tipo psichico, la politica del lavoro non dà risposte esaustive, può cercare di offrire utili sostegni che però non rispondono completamente alla complessità del problema) o quando si ha chiara la distanza che ancora ci separa da altre realtà europee.

Inoltre il consuntivo di un periodo positivo non esime dal prendere in considerazione le difficili sfide che si affacciano per il prossimo futuro. In un contesto assai diverso da quello di venti anni or sono si pongono questioni altrettanto cruciali per assicurare nel tempo un equilibrato sviluppo economico e sociale.

Mi permetto di segnalare alla vostra attenzione alcuni temi, lasciando agli autorevoli interventi che seguiranno di indicare le soluzioni possibili.

La prima sfida è data dalla mobilità e discontinuità che caratterizza una parte della nuova occupazione ed a cui si deve contrapporre un maggiore impegno sia nel rafforzamento della occupabilità del lavoratore, sia nella “manutenzione” della sua professionalità durante lo svolgimento del rapporto di lavoro (onde prevenirne una rapida obsolescenza). In questo contesto la formazione professionale continua assume un rilievo fondamentale ed a questa consapevolezza deve fare riscontro un ripensamento dell’attuale assetto organizzativo della Provincia e delle parti sociali in materia. La Provincia si presenta da tempo con due soggetti (Servizio formazione professionale ed Agenzia del lavoro); le parti sociali con più Fondi, articolati per settore produttivo. Il rischio che si intravede è che il tema centrale per le future politiche del lavoro sia oggetto di molti interventi frammentati e sovrapposti. La ricerca di un nuovo “patto” tra Provincia e parti sociali appare almeno opportuna, anche al fine di trovare proficue forme di relazione tra il nuovo bilateralismo che avanza ed il trilateralismo sperimentato in questi vent’anni.

La seconda questione è data dalla perdurante carenza di manodopera, non solo qualificata, che rischia di mortificare alcune potenzialità di sviluppo locale. Essa è destinata a protrarsi nel tempo se (sulla scia della strategia europea per l’occupazione e degli obiettivi fissati nei Consigli di Lisbona e Stoccolma) non si aumenta ulteriormente la partecipazione al lavoro delle donne e non si individuano interventi volti a valorizzare la permanenza al lavoro di lavoratori ultracinquantenni.

Un terzo nodo è rinvenibile nel prossimo ingresso nell’Unione europea di Paesi relativamente vicini, che possono offrire ampia disponibilità di lavoratori. Fra non molto il tema dell’immigrazione, fino ad oggi affrontato essenzialmente con riferimento a persone originarie di paesi extra-comunitari, potrebbe presentarsi in termini significativamente diversi, sia per le imprese che per i lavoratori. Con l’entrata nell’Unione europea dei paesi dell’Europa dell’est, parte della manodopera attualmente considerata extracomunitaria non sarà più tale ed avrà quindi piena libertà di circolazione nell’Unione, con tutte le conseguenze economiche e sociali del caso. C’è una nuova immigrazione che bussa alle porte del Trentino, quella dei “nuovi comunitari” e sarebbe bene cominciare ad attrezzarsi per governare il fenomeno in linea con la grande tradizione di sensibilità sociale del territorio.

Da ultimo segnalo che sarebbe a mio avviso opportuno procedere ad un adeguamento al nuovo contesto dell’assetto normativo che regola la vita dell’Agenzia del lavoro. In particolare segnalo che vi sono interventi che l’Agenzia è chiamata a svolgere in un’area aperta alla concorrenza di soggetti privati. Ma la concorrenza esiste solo a parità di condizioni: a meno di non rassegnarsi alla progressiva marginalizzazione dell’intervento pubblico in questo campo, occorre fare ogni sforzo per assicurare all’Agenzia l’autonomia organizzativa e decisionale necessaria.

## 7. CONCLUSIONI

Mi auguro di essere riuscito ad offrire un quadro sufficientemente chiaro di questa difficile e straordinaria esperienza e credo sia emersa anche la lettura che ne do. La considero principalmente il frutto della qualità del sistema di governo sociale che è stato applicato, cioè di un originale modello partecipativo abbinato alla valorizzazione del principio di sussidiarietà e all’opera di una buona tecnostruttura.

Credo anche che le politiche locali del lavoro realizzate nei venti anni trascorsi abbiano contribuito, pur in piccola parte, a sostenere lo sviluppo economico del Trentino. Sono per altro certo che hanno inciso sul mercato del lavoro, rendendolo più efficiente, sicuro e solidale. In sintesi sono politiche che hanno contribuito a rendere il Trentino non solo un po' più ricco, ma socialmente migliore. Certo, si affacciano all'orizzonte sfide complesse, ma la Comunità trentina, forte della sua storia e delle posizioni acquisite, è certamente in grado di affrontarle con ragionevole fiducia e serenità, mediante scelte coraggiose e lungimiranti come quelle di venti anni fa.

**LA NASCITA DELL'AGENZIA DEL LAVORO  
NELLE TESTIMONIANZE DI ALCUNI  
PROTAGONISTI**



**Flavio MENGONI**

già Presidente della Provincia Autonoma di Trento

Vi ringrazio vivamente del ricordo e del cortese invito a partecipare a questa tavola rotonda e chiedo subito venia se, evocato all'improvviso da un lungo periodo di estraniamento nel quale ho dovuto esercitare la memoria per dimenticare, non sarò di grande utilità come avrei voluto.

Rifuggendo da enfattizzazioni o da una comoda dimensione agiografica e lasciando agli insigni relatori il compito di chiarire i principi ispiratori e le finalità che, nella ricerca di nuovi ed inesplorati spazi della nostra autonomia, la L.P.16.6.1983 n.19 si è proposta di perseguire, non posso non riconoscere l'importanza e l'utilità di questo momento celebrativo e di rimeditazione sull'intera esperienza del qualificante modello di Agenzia del lavoro della Provincia Autonoma di Trento nel decorso ventennio, caratterizzato da trasformazioni rapide e profonde.

Va subito detto che la stessa, dovuta alla creatività e all'apertura feconda del giuslavorista prof. Mario Napoli, che qui saluto con particolare cordialità anche per la contiguità affettiva che, quale discepolo, ebbe sempre nei confronti del mio defunto fratello, costituì a suo tempo una sfida per la carica innovativa e per il moderno sistema di governo del mercato del lavoro; una vigorosa sollecitazione a cogliere la sostanza del processo innovatore non solo degli interventi di politica del lavoro, ma anche della nostra società; una esortazione a pensare in termini di sviluppo storico anziché di contingenza e un invito a percepire, mutuando la peculiare espressività del lessico moroteo, "l'ansia profonda di liberazione in un raggiunto clima di consenso sociale", di sensibilità culturale, di energie intellettuali e di entusiasmo dei soggetti destinatari, sindacato ed imprenditori, di questa proposta innovativa in una legge di processo e di percorso quale è la legge 19/1983.

L'Agenzia trentina del lavoro, organismo di amministrazione indiretta della P.A.T. e prima struttura concretamente operante, assolutamente non comparabile con quelle scaturite dal dibattito culturale politico nazionale dell'epoca, non può però essere indagata e compresa se, oltre al concetto semplicissimo cui si ispira la richiamata normativa provinciale (politica del lavoro basata sull'Osservatorio, l'Orientamento e i Programmi di accesso al lavoro, come tale di per sé fattore di sviluppo, e gestita secondo un modello triangolare mediante l'apporto di tre componenti egualmente responsabili: quella istituzionale, i sindacati dei lavoratori e il mondo delle imprese), non si tiene conto della "ripresa del localismo" come possibile risposta alla verticalizzazione in crisi, ritenuta in grado nel contesto storico di allora di favorire la collocazione della politica del lavoro e dell'occupazione nella dimensione territoriale, della esistente conflittualità nonché della presenza di un sindacato con forte capacità di mobilitazione e di pressione politica, il quale costituiva, nonostante i processi che lo travagliavano, il più forte soggetto di rappresentanza della domanda sociale e politica nel Paese e stava compiendo con difficoltà i primi passi, superando una grave carenza culturale, su un terreno profano nella direzione di una vera cultura del pluralismo sociale. E se, inoltre, non si compie una dispiegata ed auspicabilmente critica ricognizione ed analisi dell'esperienza autonomistica che si colloca tra il 1978 ed il 1985, che tentò di liberare nei gesti quotidiani della politica e della pubblica amministrazione il coraggio progettuale, forzando schemi e rompendo convenienze per porre nei suoi termini esatti l'obiettivo della compiutezza democratica. In proposito mi sia consentito sottolineare, - senza essere accusato di avere come il becchino lo sguardo rivolto sempre al passato, - che su quell'esperienza non si è mai deliberatamente indagato in profondità, essendo stata guardata, nell'ipotesi più favorevole, dal buco della serratura, non cogliendo quindi l'impervia sfida politico amministrativa che le Giunte provinciali in carica cercarono di fronteggiare e dominare in quell'arco temporale caratterizzato da una rigida contrapposizione, lungo il quale soffiò impetuosamente il vento della contestazione e fu gridata una domanda di novità e di cambiamento e, per quanto più da vicino ci riguarda, l'autonomia richiese di essere la denominazione della democrazia sostanziale riflessa nelle istituzioni e di conseguenza nel sistema delle libertà; di essere segno di rinnovamento o di rivolgimento profondo, capace di misurarsi con la complessità e di esprimere consapevolezza, cioè coscienza o, ancor meglio autocoscienza di uomini e gruppi rispetto al quadro di riferimento comunitario cui essa è legata. Eppure quelle Giunte provinciali ebbero ben chiaro che l'autonomia comporta per forza di cose una situazione speciale e di diversità in capo a chi pretende di farsene titolare e che, facendo crescere le attese e le suggestioni di specificità, e quindi anche di libertà, aumenta in corrispondenza - e forse più -, atteso il carattere di sperimentaltà della progettualità, il

carico di responsabilità, di impegno e di applicazione cui la pratica politica si deve continuamente ispirare. Una ricognizione più dispiegata delle questioni sulle quali intervennero quelle Giunte provinciali e, dunque, della proposta politica, della qualità e dei metodi delle avviate riforme, mi è sempre sembrata doverosa non solo per discostarsi da una consolidata, certamente iniqua e comunque unilaterale lettura del percorso autonomistico, ma anche per decifrare e rendere evidente, secondo un segno di unità dello stesso, il ricco e non disorganico disegno dell'Istituzione provinciale in quella fase storica e far rivivere dentro lo stesso la sofferenza di coloro che hanno cercato di portarlo avanti. Ciò anche se spesso le finestre buie costituiscono un'evidenza molto chiara!

Se la scommessa con il futuro non fu pareggiata, se su non pochi versanti quelle Giunte provinciali misurarono uno scacco, si deve essere consapevoli che tutta la lunghezza dello stesso ci riguarda e taglia il nostro presente: tutto ciò che fu irrisolto, è qui da risolvere. Al riguardo non posso non riandare in particolare al metodo di governo (programmazione), alla questione istituzionale (tuttora in vitro) e alla penosa "rinuncia" al suffragio universale del Comprensorio, che in questi giorni viene riguardato nell'oltretomba non più con distanza ma con un certo rispetto, stando almeno a quanto riferiscono i quotidiani locali.

L'Agenzia del lavoro, prospettando una visione molto ampia della politica del lavoro e prevedendo una globalità dell'intervento, non solo per la composizione, ma anche per la prevenzione del conflitto sociale attraverso politiche (re) attive, appartiene a questo contesto e rientra nella sopra delineata programmaticità, che si proponeva gradualmente e faticosamente di avviare un governo dell'autonomia come passaggio dalla crescita allo sviluppo, dismettendo il tatticismo estenuante del piccolo cabotaggio, per vivere la nostra cultura ed i nostri valori sull'unica frontiera sulla quale è chiamata la politica della Istituzione provinciale, intesa come capacità di definizione, di invenzione e di correzione delle regole in grado di equilibrare le situazioni soggettive e di garantire la sorte comune. Anche in questa occasione, come non infrequentemente è accaduto in altre, l'Istituzione provinciale ebbe indubbiamente ad anticipare la politica (programmazione come metodo di governo e, pertanto, strumentazione in funzione dello stesso; collage di una competenza statutaria frammentata; attenzione all'evoluzione culturale, anche europea; tendenza alla sintesi di governo fra mercato del lavoro, collocamento e formazione professionale; condivisione dell'obiettivo della concertazione perseguito dal sindacato per uscire dall'ottica assistenziale a senso unico della Cassa integrazione: primo rilevante esempio a livello locale, l'accordo sulla mobilità/Grundig). Al riguardo devesi dar atto al sindacato e agli imprenditori che senza la loro determinante adesione e convinto impegno non sarebbe stato possibile acquisire il necessario consenso sulla filosofia ispiratrice della L.P.19/1983 e creare quel clima di sensibilità culturale e di energie intellettuali indispensabile per calare la stessa nella concretezza di una realtà in evoluzione.

Lungo la sua parabola anche l'Agenzia del lavoro non fu estranea al suo tempo. In estrema sintesi devesi puntualizzare che nel primo decennio di esercizio (anni '90) la stessa risentì a livello di programmazione di governo del passaggio dalla concertazione al consociativismo; dell'avvenuto cambiamento sociale ed economico; della diversità del conflitto sociale, quando poté definirsi tale, per il venir meno anche dell'ideologizzazione; dell'affievolirsi della tensione politica della stessa programmazione; della crisi della politica dovuta sostanzialmente alla scissione tra libertà e responsabilità, tra interessi e valori. E' innegabile che anche le strutture tecniche dell'Agenzia del

lavoro risentirono delle dinamiche del cambiamento e della sopravvenuta dissipazione: la loro flessibilità fu messa a dura prova e l'iniziale sfasatura o mancata sintesi tra formazione professionale e mercato del lavoro finirono con l'indebolire il significato e la valenza strategica delle politiche attive del lavoro (ad es. fu a mio avviso “gonfiato” a dismisura il progetto concernente i lavori socialmente utili, c.d. progettone, tanto da far assumere lo stesso come una struttura a sé stante).

Nel secondo decennio di esercizio dell'Agenzia del lavoro è riscontrabile invece un deciso ritorno all'innovazione, ed oggi si impone un rilancio della stessa (una più chiara strategia politica e di governo; una più accentuata flessibilità della struttura; una nuova carica di creatività da parte delle forze sociali ed economiche che partecipano alla direzione della struttura), perseguendo l'obiettivo di una più approfondita conoscenza del mercato, non ignorando i sopravvenuti nuovi fattori, quali la tecnologia, la terziarizzazione spinta e l'immigrazione; costituendo una regia unitaria (a livello strategico) tra Osservatorio, Orientamento e Formazione professionale; attuando Programmi di interrelazione con il mondo scolastico ed universitario.

Siamo dunque di fronte alla terza fase di questo qualificante modello di Agenzia del lavoro, che esige, per percorrerla lucidamente ed interamente, non solo razionalità istituzionale ed adeguatezza strumentale, ma anche tutta la necessaria determinazione e disponibilità di correzione.





### **Mario NAPOLI**

già Presidente dell'Agenzia del lavoro e  
Professore ordinario di Diritto del Lavoro

Sono lieto di trovarmi a Trento per celebrare il ventennale della legge provinciale 16 giugno 1983, n.19. Rivedo tanti volti conosciuti e rivivo forti emozioni.

Come nasce la legge n. 19? Sono tre i fattori che hanno contribuito alla nascita e spiegano la qualità della legge, che porta il significativo titolo di “organizzazione degli interventi di politica del lavoro”.

Innanzitutto la forte volontà politica perseguita, con rara determinazione dall'allora Presidente della Giunta provinciale avvocato Flavio Mengoni. E' vero che è stato l'assessore Niccolò Cadonna a firmare la relazione e a presentare il disegno di legge al Consiglio provinciale, ma l'apporto decisivo è stato quello del Presidente. Egli è riuscito a convincere la Giunta provinciale, il suo partito e il gruppo consiliare di maggioranza, all'interno di una strategia generale sulla valorizzazione dell'autonomia della Provincia e sull'apporto delle forze sociali.

In secondo luogo, la legge nasce come risposta alle sollecitazioni delle forze sociali, anche per rendere permanente la concertazione sociale sperimentata nell'accordo triangolare di mobilità del 30 settembre 1982. Tale accordo segna il primo episodio di concertazione sociale mediante accordi trilaterali verificatosi in Italia. La concertazione con accordi triangolari si estenderà, soprattutto a livello centrale, in tutti gli anni '80 e '90.

In terzo luogo, va ricordata la tecnica progettuale sottintesa alla legge. Indipendentemente dai meriti della mia persona, c'è un dato peculiare da ricordare: non era per niente scontato ricavare i contenuti innovativi della legge dallo Statuto d'autonomia, che, in materia di lavoro, si limita ad attribuire poche competenze frammentate. La difficoltà principale è stata quella di ricondurre ad un organico disegno progettuale l'esercizio delle competenze, tracciando una trama visibile, concreta e accattivante. Le competenze provinciali in materia di lavoro erano state attribuite sulla base delle pressioni della Provincia di Bolzano, ma è stato merito di Trento dare una lettura unitaria, adeguata e innovativa delle competenze.

Queste tre circostanze hanno impresso altre tre caratteristiche fondamentali che voglio ricordare. Innanzi tutto, l'individuazione di uno statuto ontologico delle politiche attive del lavoro a livello locale operata dalla legge provinciale n. 19. Oggi non c'è politico o sindacalista che non parli di "politiche attive del lavoro", ma allora questa espressione non si usava. Far capire cos'erano le politiche attive del lavoro era un'impresa difficile. E ancora più difficile è stato convincere che dietro le competenze formali dello Statuto d'autonomia, delle commissioni di orientamento e di controllo sul collocamento, sull'apprendistato e le qualifiche, si nascondeva la vocazione per le politiche attive del lavoro, che dovevano, innanzi tutto, essere tradotte in linguaggio normativo, anche perché il linguaggio normativo dello Stato non usava queste espressioni. Un testo normativo che definisce le politiche attive del lavoro a livello locale è oggi il Decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, uno dei decreti Bassanini, che conferisce alle Regioni le funzioni non solo in materia di collocamento, ma anche in materia di politiche attive del lavoro. Se si vuole poi trovare un referente a livello europeo, occorre aspettare il Regolamento n. 1784 del 1999, che modifica il Fondo sociale europeo. Sono questi i due testi normativi di riferimento più aggiornati in materia di politiche territoriali del lavoro. Orbene, sia pure con linguaggio diverso, la legge 19 forniva già una formalizzazione delle politiche attive del lavoro negli articoli 1-4, in cui sono identificati i possibili interventi in materia.

Una volta definito il significato degli interventi, la scelta tecnica più difficile è stata quella di rispondere alla domanda: chi deve fare gli interventi? La risposta data, che si è verificata vincente, è stata: l'Agenzia del lavoro, ma dopo aver ricordato che la titolarità è della Provincia Autonoma come sfera di competenza riservata in base allo Statuto d'autonomia. In un precedente testo elaborato per conto dell'Assessore Vinante, era stato commesso un errore di natura psicologica, più che tecnica: il testo cominciava con l'istituzione dell'Agenzia e con l'elencazione delle varie funzioni attribuite. I politici si spaventarono, poiché ebbero la sensazione che fosse l'organo a creare la funzione. Invece, mettendosi d'accordo che la titolare delle competenze era la Provincia, è stato possibile ragionare su come esercitarle dal punto di vista organizzativo.

Il secondo punto qualificante è stata, dunque, la configurazione dell'Agenzia. La scelta dell'Agenzia ha significato la creazione di un organismo leggero, autonomo e professionale. Fu molto importante anche radicare all'interno dell'Agenzia l'Orientamento professionale e l'Osservatorio del mercato del lavoro. C'era già una buona tradizione in materia di informazioni

sul mercato del lavoro e in materia di orientamento professionale. Ma puntare sul Centro di orientamento e sull'Osservatorio all'interno dell'Agenzia significava creare una rete unitaria, seppur articolata, di servizi per l'impiego di spettanza provinciale.

La terza caratteristica fondamentale è data dal Piano triennale delle politiche del lavoro. Veniva creato uno strumento agile di declinazione periodica e temporanea delle astratte misure previste dal legislatore, senza bisogno di modificare la legge.

Titolarità delle politiche del lavoro in capo alla Provincia ma configurazione snella dell'Agenzia postulavano uno speciale raccordo tra Agenzia, Commissione provinciale per l'impiego, Giunta provinciale già sul piano della struttura organizzativa. Era necessario che la concertazione passasse anche all'interno dell'Amministrazione: occorreva sfidare i sindacati, chiamandoli a partecipare, in una composizione paritaria con i datori di lavoro e con la Provincia, al Consiglio di amministrazione dell'Agenzia, presieduto da un esperto.

Il varo della legge è stato molto difficile e faticoso. Si è impiegato un intero anno.

La prima bozza del disegno di legge è stata fatta nel luglio del '92; in agosto ci fu il primo confronto con la Giunta ed a novembre il confronto serrato con il Sindacato (... nel frattempo c'era stato l'accordo di mobilità a settembre). Di seguito un confronto difficile, riga per riga, con le Associazioni imprenditoriali e infine con la Ragioneria della Provincia. Soltanto nel mese di gennaio del 1983 il disegno di legge è stato presentato al Consiglio, che lo approvò nel mese di marzo. Non dobbiamo dimenticare le difficoltà romane, sorte a seguito dell'atteggiamento ostile del Ministero del Lavoro, superato anche grazie all'impegno del Presidente della Provincia Autonoma di Trento. L'Agenzia è poi nata con l'insediamento del Consiglio di amministrazione il 16 novembre 1983.

Voglio ricordare anche la difficoltà della prima fase attuativa.

Innanzitutto si è varato un programma provvisorio finalizzato alla elaborazione del primo Piano di politica del lavoro per il triennio 1984-1986.

L'elaborazione e la gestione del Piano sono stati momenti molto intensi e difficili, ma anche molto esaltanti. Non avevamo alcun riferimento in materia. Forte è stato l'impatto non solo della legge ma soprattutto del primo Piano, sulle Regioni e poi anche sulle politiche nazionali.

Ricordo poi lo sforzo di traduzione del Piano nella richiesta di intervento del Fondo sociale europeo, che solo molto tempo dopo ha acquisito l'attuale configurazione. Ricordo soprattutto lo sforzo progettuale e operativo nell'avvio delle attività e particolarmente del Centro di orientamento, dell'Osservatorio del mercato del lavoro e delle iniziative di formazione professionale, che ci venivano richieste sin dal primo momento dalla Commissione provinciale per l'impiego e dalla Giunta provinciale.

A vent'anni di distanza tutti sono orgogliosi per quello che si è fatto. Il merito delle realizzazioni va al Consiglio di amministrazione, al Presidente Varesi e ai dipendenti dell'Agenzia. Ma esse non sarebbero state possibili senza l'impianto della legge e senza le prime difficili scelte culminate nel varo del primo Piano.

Il modello Trentino, completato successivamente con il trasferimento delle funzioni statali alla Provincia Autonoma, ha esercitato una grossa influenza oltre che sulle scelte delle altre regioni a statuto speciale anche su quelle delle regioni a statuto ordinario. Questo modello ha influenzato anche il legislatore nazionale nella creazione delle Agenzie regionali per l'impiego e nella gestione del sostegno alla mobilità mediante incentivi. Anche le scelte europee sull'occupazione con i

quattro pilastri dell'occupabilità, dell'imprenditorialità, dell'adattabilità e delle pari opportunità, ripongono nelle politiche delle risorse umane il vero fattore di sviluppo e di competitività nell'economia globalizzata e nella società della conoscenza.

Perciò il bilancio positivo del ventennio deve servire per andare avanti sulla via dello sviluppo.

Le politiche del lavoro sono il vero antidoto alla flessibilità ormai largamente realizzata nel nostro ordinamento del lavoro. Infatti quello che veramente conta è la qualità del lavoro e la qualità delle risorse umane.

Perciò nuove sfide dovranno essere affrontate dall'Agenzia del lavoro di Trento, che ora ha in buona compagnia, a differenza della solitudine delle origini, tutte le regioni italiane e un mutato atteggiamento sia del Governo che dell'Europa.

E' peraltro sempre molto importante ricercare il consenso delle forze sociali, che non sono mai disposte a rilasciare cambiali in bianco. Il consenso va costruito giorno per giorno.



**M. Franco CECCONI**

già Presidente dell'Associazione Industriali  
della Provincia di Trento

Per focalizzare come io e l'associazione che rappresentavo in quel momento, abbiamo vissuto il nascere di questi nuovi strumenti rilevo subito che la concertazione che è nata con quegli atti è stata un fatto di notevolissima importanza.

Tra l'altro, come hanno detto quelli che mi hanno preceduto, tale iniziativa è stata esportata dal Trentino e anche di questo dobbiamo essere veramente fieri, perché in un momento in cui la situazione economica era davvero difficile ricorrere al metodo della concertazione è stato molto importante.

Pietro Monti, l'attuale Presidente del MART, per spiegare perché si fosse pensato al MART a Rovereto, ha ricordato cos'era successo nel comprensorio della Val Lagarina vent'anni addietro: pensate che nel 1979 il comparto manifatturiero della Val Lagarina occupava 10.700 persone e che solo sei anni dopo, nel 1985, ne occupava 6.226, con una perdita di occupazione del 40% circa.

Su una popolazione provinciale di 440 mila abitanti gli occupati erano solo 160 mila e, per dare un dato aggiornato, oggi ne abbiamo 200 mila cioè il 25% in più, con un aumento della popolazione del 7% circa. Di qui si può capire il lavoro fatto e che la concertazione ha saputo impostare un discorso nuovo, capace di produrre dei risultati a tutti i livelli.

Sottolineerei anche che essa ha sicuramente dato, e di questo ne siamo particolarmente convinti, una notevole mano ai politici nella fase di elaborazione delle leggi. La concertazione, venne infatti “formulata” nelle sedi sociali, e poi veicolata sui politici che in fase di produzione legislativa si trovarono quindi ad operare su un terreno più facile.

Io che ho vissuto in prima persona quel periodo e che ricordo benissimo quei sei anni di Presidenza nell’Associazione, mi sento di ricordare tra tutti un episodio in cui mi si disse: “*Domani mattina noi probabilmente chiudiamo*”.

Il domani mattina non aveva un limite temporale strettissimo ma la situazione era davvero preoccupante.

Fu l’incontro con il Presidente Mengoni a favorire l’accordo della mobilità del 30 settembre 1982, accordo che può essere considerato la prima pietra dell’Agenzia del lavoro. Rileggendo gli atti di questo accordo - che ieri ho ritrovato in archivio - sono rimasto colpito da una frase che secondo me è particolarmente significativa. E’ la prima frase di un documento che dice: “Le parti, constatata l’attuale inapplicabilità sostanziale delle procedure di mobilità extra aziendale previste dalla Legge 12 agosto 1977 n. 65 ...” etc., etc..

Significa che di fronte ad una situazione di carenza legislativa e regolamentare, la Provincia autonoma con le Parti sociali, seppe affrontare questo grave problema che coinvolgeva, vale ricordarlo, più o meno 1.300 persone, e seppe affrontarlo in maniera nuova.

Da qui naturalmente nacquero, pur con momenti di tensione anche abbastanza duri fra le stesse Parti sociali, gli sviluppi ulteriori.

Come ha ricordato il professor Napoli, si era creata una forma di concertazione che poi ha continuato a dare i suoi frutti: innanzitutto la legge, poi l’accordo di affinamento della gestione di mobilità; tutta una serie di provvedimenti fino ad arrivare all’ultimo, che mi pare ricordava il professor Varesi, ossia il protocollo di interventi che è un esempio di concertazione assoluta. È con particolare piacere che ricordo, per esempio, un protocollo firmato nel ‘93 sulla formazione professionale che generato da una serie continua d’incontri portò la concertazione anche alla formazione professionale.

Arrivo alle preoccupazioni, o meglio, perché forse è sbagliato usare questo termine, alle perplessità di certi nostri organismi confederali in merito all’iniziativa che si stava realizzando.

Abbiamo dovuto superare degli ostacoli perché evidentemente alcuni erano ancorati su posizioni diverse. Vi assicuro però che l’impegno è stato forte e che si è lavorato a che il risultato non mancasse, consapevoli che con quell’accordo avremmo creato un presupposto di pace sociale in grado di concorrere allo sviluppo della nostra Provincia. Non possiamo assolutamente dimenticarlo.

Inoltre - e qui stiamo a ricordare anche questo - tale impegno ha portato alla creazione di questa Agenzia del lavoro, con i grandi benefici stamattina ricordati e con tutte le azioni eccellenti che abbiamo potuto rilevare nel corso degli anni.

Credo, quindi, di dover ribadire ancora una volta che siamo stati degli antesignani, che abbiamo saputo agire in termini favorevoli ed abbiamo ottenuto qualcosa. D’altra parte è inutile che lo

ricordi, ci hanno poi seguito in maniera diversa, ma abbastanza simile, molte altre Regioni e molte Province.

Concordo pertanto con l'avv. Mengoni nel ritenere che questo momento sia stato un momento davvero particolare.

Specialmente il periodo finale della mia Presidenza fu di grossa preoccupazione. perché, credetemi, sentire il Presidente di una grande società dire: "*Io chiudo*", preoccupa non poco anche un'associazione imprenditoriale.

Bisogna dire in termini molto chiari che l'imprenditore è nato per aumentare l'occupazione - questo l'ho sempre detto e lo confermo - non certo per ridurla. Sarebbe sbagliato proprio in termini di efficienza. Quindi, il sentire questo ed il trovarsi in una situazione iniziale di panico è sicuramente molto difficile.

Per concludere devo pertanto dare atto al Presidente Mengoni ed agli Assessori che sono seguiti e che si sono fatti carico di avvallare tutta una serie di accordi successivi in materia, che questa Provincia ha saputo dotarsi di strumenti validissimi e che di questo credo che ce ne ricorderemo sempre.

Grazie.



**Flavio BERTI**

già Segretario Generale della C.G.I.L. in Trentino

Negli interventi di questa mattina abbiamo sentito l'esposizione dei dati e delle percentuali dell'occupazione nel 1983.

Ma quale era il clima nel quale nacquero l'Agenzia del lavoro e le politiche del lavoro?

Questi sono i numeri: dei 24 mila addetti all'industria 5.268 avevano già perso il posto di lavoro ed inoltre erano state utilizzate 2 milioni e 200 mila ore di cassa integrazione.

300 dipendenti della Grundig erano fuori dal mondo del lavoro dal 1980: per essi bisognava trovare una soluzione.

Eravamo con le spalle al muro.



Nel 1980 quando la Grundig decise di ridurre il personale di 300 persone, era in corso la famosa vertenza Fiat ed il sindacato nazionale telefonò dicendo: "*Non fate l'accordo, non cedete*". Tutto veniva visto in un contesto nazionale nello scontro famoso con la Fiat. A quell'epoca parlai personalmente con il Responsabile della Fiom nazionale che seguiva la vicenda Fiat e feci solo questa osservazione: "*la Fiat resta, la Grundig se ne va*". Si sarebbero persi 1.400 posti di lavoro, non solo i 300 dei lavoratori in mobilità. Quindi ci fu il confronto, duro e difficile, per fare un accordo alla Grundig e la garanzia per cui si poté firmare quell'accordo fu che l'Ente pubblico si sarebbe fatto carico di come fare in modo che quei 300 dipendenti non fossero licenziati subito ma posti in una fase transitoria di cassa integrazione in attesa di ricollocazione all'esterno dell'azienda.

E poi, cosa che non si può dimenticare, ci fu la discussione all'interno della fabbrica. Finché le persone che se ne devono andare sono 300 sono solo numeri, ma quando ai numeri si dà un nome e cognome - cioè s'identificano trecento persone - allora iniziano i veri problemi, soprattutto se l'azienda, come ha fatto, tra quelle trecento persone mette tutti i rappresentanti sindacali, gli stessi che avrebbero dovuto firmare l'accordo di mobilità.

Nel 1982 quando scaddero i primi due anni di cassa integrazione nel contesto economico descritto all'inizio, la possibilità di re-impiego al di fuori della Grundig per quelle trecento persone non c'era. Ma quello che c'era ancora di più grave lo ha detto prima l'avv. Mengoni: un'opposizione politica, non solo della Democrazia Cristiana, all'ipotesi della Legge 19. E soprattutto l'incomprensione che eravamo in una crisi mortale per il Trentino e che, da quella crisi, non si usciva facendo tutti i camerieri, come qualcuno sosteneva all'epoca, ma si poteva uscire solo re-industrializzando Rovereto. In Val Lagarina dove non c'era turismo e non c'era agricoltura bisognava trovare una soluzione nell'industria.

Ci furono anche negli anni successivi discussioni, perché dei 1.400 dipendenti della Grundig 700 erano donne e 300 impiegati: la maggior parte dei dipendenti - salvo i lavoratori super qualificati dell'officina meccanica dove facevano gli stampi e che trovarono lavoro subito - erano dequalificati, e difficilmente avrebbero trovato un altro lavoro. Erano entrati alla Grundig nel '69 ancora giovani e, si ritrovavano con una professionalità che era quella - banalizzando le cose per rendere l'idea - di "*legare i fili di un televisore in base al colore*". Tra l'altro va detto che si trattava di un televisore a colori che, prodotto a Rovereto, non era ancora in vendita in Italia e che, finché si vendeva all'estero, era di qualità. Quando nel '76 la televisione a colori fu introdotta in Italia, la Grundig, affidandosi alla maggiore capacità di penetrazione nel mercato italiano, lasciò perdere la qualità e nacquero i problemi che nel 1980 portarono all'esuberanza di personale. Il cambiamento del mercato dei televisori, del modo di fabbricarli e della stessa qualità del televisore, ci portò alla consapevolezza che il problema dell'esuberanza del personale non poteva essere risolto all'interno dell'azienda e si doveva quindi ricorrere alla mobilità per trovare ad essi una nuova occupazione all'esterno della Grundig.

Voglio ricordare che nel '78 aveva chiuso la Marzotto con il licenziamento di 300 donne (150 vennero licenziate a Mezzocorona e 150 a Cles) e che avevano chiuso altre fabbriche ormai vecchie (Pirelli) o inquinanti (Sloi e Carbochimica a Trento) e che stavano fallendo quelle in crisi per investimenti sbagliati e crisi aziendale.

C'era, in altre parole, una situazione nella quale occorreva assumersi la responsabilità di dire: *“occorrono degli interventi e delle politiche per ricollocare le persone, per re-industrializzare il Trentino, promuovendo interventi diversificati e misure diverse”*.

Come Organizzazioni Sindacali chiedevamo nella piattaforma non solo una nuova politica del lavoro e nuove strutture e strumenti di politica attiva, ma anche la modifica della legge industriale, un piano di politica industriale per reindustrializzare il Trentino.

Dicevamo basta alla distribuzione a pioggia degli incentivi. Chiedevamo che si facessero programmi di ricollocazione delle persone licenziate e in mobilità, con accordi precisi di passaggio da un'azienda all'altra e che per una fase transitoria si ricorresse alla cassa integrazione anticipata, per poi essere assorbiti in altre aziende.

Chiedevamo che fosse superata una concezione secondo la quale *“bastava aspettare e le cose si sarebbero messe a posto perché in fondo il mondo andava così”*.

Fino ad allora l'Ente pubblico aveva distribuito risorse ma senza una politica, senza un programma, senza una vera selezione degli incentivi.

All'interno dello stesso sindacato vi era chi si limitava a chiedere l'assistenza, a garantire il salario ai lavoratori che, ormai ultracinquantenni, difficilmente sarebbero stati richiamati al lavoro anche nel caso fossero riprese le assunzioni.

Nacque dall'opposizione a una simile visione assistenzialistica l'idea che allora chiamammo *Piano Straordinario per l'Occupazione* di rioccupare i lavoratori ultracinquantenni, che difficilmente avrebbero trovato una ricollocazione in aziende private nelle cooperative per realizzare lavori socialmente utili, che divenne poi il Progettone. Nell'aprile dell'82 ci fu uno sciopero generale di tutta l'industria. I titoli dei giornali che ho riprodotto per memoria sono questi: *“la piazza grida lavoro, 5000 lavoratori in corteo”*.

Seguirono altre iniziative e il Presidente Mengoni e la sua Giunta si convinsero che bisognava trovare un modo corresponsabile di affrontare la situazione e fare delle politiche industriali e di sviluppo e delle politiche del lavoro.

In agosto venne presentato il progetto di legge dell'Agenzia del lavoro e iniziarono i confronti sulla legge. Noi rispondemmo a settembre dopo vari incontri.

Nel frattempo eravamo andati anche a Roma a convincere le Organizzazioni sindacali nazionali, e avevamo avuto l'assenso della C. G. I. L. e la contrarietà della C.I.S.L.. Con Orlando Galas dicemmo: *“ma a noi di Roma che ce ne frega, i disoccupati e la Grundig ce l'abbiamo in Trentino, dobbiamo trovare una soluzione”*.

Si cominciò a lavorare e si riprecisarono le cose su cui ci si doveva confrontare: non bastava la politica del lavoro, occorreva intervenire anche su quella industriale e lì la cosa era più complicata: occorreva cambiare le leggi in materia di politica di sviluppo e di industria.

Nel testo dell'accordo di mobilità del 30 settembre si vede la correzione autografa di Mengoni, fatta la mattina che firmammo l'accordo dopo tutta la notte di trattative. Era già stato corretto in altra sede, ma lui sosteneva che bisognava ancora correggere dichiarando, come fece De Gasperi nell'accordo De Gasperi - Gruber, *“di voler lasciar il segno su quel foglio scritto a macchina”*.

A proposito di questo accordo, voglio dirlo, temevamo che la Grundig se ne sarebbe comunque andata, ma chi si poteva assumere la responsabilità di dire: *“No, rifiutiamo la riduzione del personale di 300 persone”* per verificare se la Grundig chiudeva davvero?

Purtroppo la Grundig ha chiuso lo stesso lo stabilimento di Rovereto tre anni dopo la firma dell'accordo di mobilità del 1982.

A dicembre dell' '82 successe quello che poco fa ha detto il Presidente Mengoni: l'Assessore Cadonna dichiarò alla stampa che la D.C. aveva bloccato il disegno di legge sulla riorganizzazione del mercato del lavoro.

Allora, visto quello che diceva l'allora Assessore al lavoro, organizzammo la marcia per il lavoro. Sabato 19 gennaio 1983 vi fu quella che, secondo me, è stata la più grande manifestazione mai fatta in Trentino: la marcia per il lavoro con 20.000 manifestanti in corteo per ore per le strade di Trento.

La legge sul lavoro fu discussa in Consiglio a partire dal marzo successivo e quindi approvata e pubblicata il 19 giugno 1983.

La mobilitazione a sostegno delle richieste da noi presentate, portò al disegno di legge sulla Formazione, alla modifica della Legge quadro sull'industria, all'obbligo di legge per le aziende ad assumere i lavoratori in mobilità, da una parte, e dall'altra a garantire attraverso gli interventi del Piano di politica del lavoro un incentivo alle aziende che assumevano lavoratori in mobilità.

La carota ed il bastone, se vogliamo: tutto questo nel tentativo di mettere mano ad una situazione che altrimenti sarebbe divenuta insostenibile.

Questo era il contesto in cui nacque l'Agenzia del lavoro della quale oggi si festeggia il 20° compleanno.

Il clima non era pacifico e le scelte non erano scontate: ma quelle scelte, le politiche e gli interventi che ne sono derivate hanno funzionato.

La cosa fondamentale è che grazie a questa esperienza siamo usciti dalla logica che la riduzione del personale è un fatto che riguarda la sola parte aziendale che così facendo si libera degli esuberanti, punto e a capo.

Si è anche superata l'idea, presente tra i partiti politici ed anche nel sindacato, che ci si dovesse arrangiare con l'assistenza dell'Ente pubblico.

Si è affermato invece il principio della responsabilità collettiva delle imprese, che devono quindi farsi carico del reimpiego dei lavoratori espulsi dalle aziende. E si è dato vita ad una politica per l'occupazione fatta di interventi diversi di politica industriale e di politica del lavoro per far sì che ci fosse un passaggio da posto di lavoro a posto di lavoro.

Questo tema è ancora attuale.

Nel 1988, ci fu il secondo accordo di mobilità, ed entro l'anno successivo la situazione era cambiata: con la ripresa dello sviluppo le liste di mobilità si erano svuotate.

Lo dissi al congresso del 1991 quando lasciai la C.G.I.L.: se allora, tra il 1983 ed il 1985, mi avessero detto che in quattro anni con gli interventi pensati e proposti, con la modifica della politica industriale e con la politica attiva del lavoro fatta, saremmo riusciti a riassorbire le liste di mobilità, non avrei scommesso una lira: eppure ha funzionato!



**Aldo DUCA**

già Segretario Generale della C.I.S.L. del Trentino

L'istituzione dell'Agenzia del lavoro fu un risultato importante della politica sindacale degli anni '80. Frutto di una lunga vertenza aperta con le Associazioni datoriali e la Giunta provinciale per rilanciare lo sviluppo e l'occupazione.

La proposta di riforma del mercato del lavoro era stata lanciata nel congresso confederale della C.I.S.L. svoltosi a Riva del Garda nel 1981 e successivamente tradotta nella piattaforma unitaria C.G.I.L.-C.I.S.L.-U.I.L. per lo sviluppo e l'occupazione.

In tale contesto fu indetta la marcia per il lavoro per il 22 gennaio 1983, manifestazione che registrò la presenza di quasi 10.000 partecipanti con una folta mobilitazione di rappresentanti delle forze politiche, enti locali e mondo cattolico.

Il consenso alla iniziativa del sindacato fu tale che fu possibile rimuovere le ultime resistenze politiche sulla strada della riforma e conseguentemente dare attuazione all'accordo sulla mobilità extraziendale già concordato con gli imprenditori in data 30 settembre 1982.

Dal punto di vista sindacale fu un passaggio importante; dalla protesta alla proposta, dalla mobilitazione all'assunzione di un ruolo con responsabilità precise.

Questa svolta fu preceduta da un lavoro di maturazione ed elaborazione che portò il sindacato a valorizzare in pieno le competenze autonomistiche e ad utilizzare quelle grosse opportunità cui fino ad allora non era stata attribuita grande importanza dal sindacato.

Si riconsiderò il concetto di centralità dell'azienda nelle vertenze e si sviluppò anche dentro il sindacato un confronto duro: dovetti intervenire su Carniti, forte del lavoro fatto insieme prima con Tiziano Treu e poi con Guido Romagnoli, per sbloccare una resistenza che poteva compromettere il tutto. In seguito anche grazie al lavoro che avevano fatto Mario Napoli e altri professori vicini alla C.I.S.L. si riuscì a sbloccare questa opposizione ottenendo il consenso di tutto il sindacato nazionale e locale.

Ricordo, tra l'altro, che tra i lavoratori, in fabbrica, era difficile far passare questo messaggio perché, lo ha detto Berti prima, il modello di riferimento ad un certo punto era diventato quello della GEPI e si diceva: *“perché non facciamo una bella scatola, un'azienda fantasma che paghi gli stipendi; ma cosa state lì a rompervi le scatole a parlare di politica attiva di lavoro (tra l'altro, nessuno sapeva cos'era), e cosa state a fare la concertazione con gli industriali e poi con la Provincia che poi alla fine vi fregano e alla fine noi restiamo senza lavoro”*. C'erano parecchie difficoltà, però questo processo di maturazione e di crescita maturò anche dentro il sindacato consentendoci di arrivare ad un risultato di cui oggi, guardando indietro, possiamo essere sicuramente orgogliosi e di cui, credo, i trentini possono menar vanto.

Questo, dà conforto in un'esperienza come quella del sindacato che, sicuramente, ancora oggi ha bisogno di unità, di capacità di innovazione e anche di concertazione.

Le cose non vanno perché questi valori di riferimento sono in crisi.

Grazie.

**LE POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO  
NEL NUOVO CONTESTO  
ECONOMICO E SOCIALE**



**Remo ANDREOLLI**

Assessore al Commercio, Cooperazione, Lavoro  
e Politiche Comunitarie

Le nuove norme varate dal Governo in materia di lavoro, sollecitano la prima considerazione che intendo proporre in questo mio intervento. Per quanto mi sembri prematuro esprimere un giudizio definitivo sullo schema di provvedimento della legge 30, credo di poter affermare, parlando anche a nome dell'Amministrazione Provinciale che, l'insistenza con la quale si è discusso nel corso di questi anni della necessità di introdurre nuovi provvedimenti nel mercato del lavoro sia stata più il frutto di un ragionamento politico che non delle necessità del sistema economico nazionale. Altri sono, a mio avviso, i temi sui quali varrebbe la pena concentrare l'attenzione, perché siamo in presenza di una situazione economica nella quale il P.I.L. cresce poco e lentamente e in cui si assiste ad un processo di continua deindustrializzazione, processo per il quale alcuni parlano addirittura di declino della competitività industriale.

In questo senso, come Provincia Autonoma di Trento, abbiamo creduto e continuiamo a credere, che la prima risorsa sia quella umana e per questo abbiamo investito e continuiamo a investire in ricerca e in formazione. Parte delle risorse del nostro bilancio sono infatti destinate a questi settori, convinti che sia proprio la dotazione delle risorse umane la leva attraverso la quale è possibile ridare fiato e competitività al sistema. La riforma della legge Biagi mi pare legata soprattutto ad un ragionamento di contenimento del costo del lavoro e di risparmio sul versante degli oneri contributivi e, da questo punto di vista, esprime una logica più distensiva rispetto alla vera necessità che è quella di aggredire i problemi strutturali del nostro Paese e quindi anche della nostra Provincia. In altri Stati europei, in Germania ad esempio, l'economia è fondata sulla grande impresa e, a differenza della nostra, questa insistenza sul tema della flessibilità, non c'è.

Concentrandosi sui problemi del mercato del lavoro locale occorre considerare che ormai da quasi un decennio la nostra Provincia vive una condizione di carenza di manodopera che riguarda in particolare il reperimento delle figure professionali ad alto contenuto tecnico o comunque con elevate competenze professionali.

Il sistema economico è dinamico e richiede nuove figure che peraltro il mondo dell'istruzione e della formazione non sembra, stante i tempi, in grado di formare.

Alla domanda di nuove figure professionali non corrisponde, peraltro, neppure sempre una disponibilità da parte dei giovani a svolgere determinati lavori e, tutto questo, per diverse motivazioni tra cui soprattutto le diverse aspettative rispetto al lavoro, alla crescita professionale e quant'altro.

Non vi è dubbio inoltre che le politiche di lavoro oggi devono legarsi sempre più alle politiche sociali e che la situazione è molto diversa rispetto a qualche anno fa. Emerge in particolare la necessità di costruire una rete di politiche sociali in grado di promuovere l'inserimento lavorativo delle donne: significa favorire il part-time che è ormai un'esigenza fondamentale per larghissimi strati della famiglia e della popolazione femminile, e adattare le politiche sociali al bisogno della coppia, al bisogno della famiglia, al bisogno della donna. Questo è un tema che deve essere ripreso e rilanciato con convinzione; oggi, infatti, si tende più spesso a dare risposte alle esigenze del singolo piuttosto che a quelle della comunità. In questo senso costruire politiche sociali, significa costruire un dibattito su come intervenire e su come poi chiamare il sistema ad affrontarle e a finanziarle.

Io credo, infatti, che all'interno della nostra comunità siano maturi i tempi per una riflessione su come rimodellare il nostro stato sociale, perché anche in Trentino la famiglia si sta sempre più omogeneizzando al trend nazionale. Nelle piccole comunità i legami di natura parentale sono forti e l'emergenza è meno sentita; oggi tuttavia quasi il quaranta per cento della popolazione locale risiede nelle realtà urbane e quindi c'è la necessità di affrontare questo tema in maniera organica e con impegno.

Il Trentino si deve riappropriare della sua capacità di sperimentare e di innovare, perché non ritengo che questa voglia e questa capacità siano scomparse. E' vero che non stiamo vivendo delle emergenze che possano spingerci a trovare soluzioni immediate per risolvere i problemi, ma la capacità di affrontare le questioni con lungimiranza e con una prospettiva innovativa, a me pare ancora ben radicata e presente. Direi anzi che gli stessi risultati di alcune politiche, di alcuni provvedimenti e di alcune misure che sono state assunte nel corso di questi mesi anche da parte



dell'Agenzia del lavoro, testimonino in realtà una capacità di guardare oltre il contingente per affrontare il futuro.

C'è un altro tema che vorrei affrontare ragionando di competenza professionale della forza lavoro: quello della formazione con particolare riferimento alla formazione continua.

Oggi sempre più, se davvero pensiamo che il capitale umano sia una risorsa e se è vero che viviamo in una società della conoscenza, la politica del lavoro non può prescindere dalla formazione professionale.

Occorre essere consapevoli che non deve esserci fin da subito un appiattimento della formazione alle esigenze delle imprese perché ogni cittadino, prima studente e poi lavoratore, ha il diritto di disporre di una formazione con contenuti di cultura generale e di cultura professionale in senso ampio. Solo successivamente deve essere erogata la parte legata all'addestramento ed al rapporto con l'impresa.

Per questo, a mio modo di vedere, i tre canali in cui si sviluppa attualmente la formazione, quella professionale, l'apprendistato - quello obbligatorio - e l'obbligo formativo, sono e devono continuare ad essere competenza del settore istruzione. Peraltro, la parte che riguarda nello specifico la formazione continua, per l'esigenza di un rapporto con il mondo del lavoro e con il mondo dell'impresa, deve essere incardinata presso coloro che si occupano attivamente di politica del lavoro.

Questo ragionamento mi consente di toccare un'ultima, ma non per questo meno importante, questione: quella relativa al ruolo futuro dell'Agenzia del lavoro.

Ritengo che l'Agenzia del lavoro, forte della sua ventennale esperienza abbia titolo per continuare negli obiettivi che si è data con lo spirito con cui ha fin qui operato, e in questo condivido quanto affermato dal Presidente. Ciononostante credo che eventuali modifiche degli strumenti per perseguire quelle finalità possano essere opportune.

Una riflessione in questo senso potrà contribuire al rilancio delle politiche attive del lavoro di cui oggi tanto si parla.

L'invito che io posso fare è che le organizzazioni imprenditoriali e le forze sociali, ripropongano il tema alla riflessione e lo rilancino come momento di confronto. E' necessario impegnarsi su questo fronte, con convinzione, perché questa è una questione importante e che, tra l'altro, presenta una complessità di approccio notevole.



**Paolo FERRARI**

Rappresentante sindacale della U.I.L. del Trentino

Le nuove norme di legge in materia di mercato del lavoro, mi riferisco alla legge 30 di recente approvazione, non sono ancora operative, penso comunque che una valutazione nel merito si possa compiere fin da subito.

Cerco di spiegarmi meglio, non abbiamo - o almeno la mia organizzazione, la U.I.L. - non ha preclusioni aprioristiche rispetto alle opportunità di instaurare rapporti di lavoro diversi da quelli che finora abbiamo conosciuto; il problema è quello di poter accompagnare a queste tipologie di lavoro tutele normative e previdenziali per i lavoratori interessati.

Questo riguarda un po' tutto il quadro del lavoro cosiddetto "atipico" o "parasubordinato". Ed è su questa materia, secondo me, che anche l'Agenzia del lavoro e la Provincia Autonoma di Trento, saranno chiamate a dare, insieme alle forze sociali, la risposta più giusta ed adeguata, visto che le competenze e le strumentazioni locali sono ampie ed importanti. Questo è senz'altro uno dei temi che rientrerà nel confronto e nella dialettica sindacale ed anche nell'impegno politico ed istituzionale.

Ritengo inoltre che tutte e tre le organizzazioni sindacali, concorderanno sull'esigenza di attivare politiche, anche contrattuali, miranti al consolidamento dei rapporti di lavoro e questo, soprattutto, attraverso i percorsi della formazione professionale e dell'apprendimento continuo, che consentono di dare maggiori competenze ai lavoratori per renderli più forti nel mercato del lavoro.

Anch'io credo, com'è già successo nella parte economicamente più sviluppata d'Europa, che alcune figure professionali, e alcuni mestieri in modo particolare, non siano più ambiti in sede locale. Ciò per diverse ragioni tra le quali: la fatica di certe lavorazioni manuali, le basse retribuzioni, la precarietà e la scarsa considerazione sociale di tali occupazioni. In alcuni casi viene veramente a mancare la manodopera, e ciò in quanto le nuove generazioni per tanti motivi, in modo particolare per il crescente tasso di scolarizzazione e per l'elevata diffusione di forme avanzate di benessere sociale, rifiutano i ruoli e i mestieri di un tempo. Ho in mente i cantieri dell'edilizia, l'autotrasporto merci, la raccolta della frutta, i servizi alla persona, i lavapiatti nei ristoranti, ecc..

Credo anche che l'integrazione europea e l'allargamento dell'Unione verso Est avranno delle conseguenze importanti per il mondo del lavoro. Verrà data cittadinanza ed opportunità di impiego a milioni di persone. Vediamo tutti i tantissimi giovani polacchi che vengono da anni per la raccolta della frutta e sappiamo quanti problemi ed intralci sono stati posti alle aziende ad ogni nuova stagione per ottenere visti, permessi ed autorizzazioni. Questi ostacoli verranno finalmente superati. Io guardo anche a tutti gli altri Paesi dell'Europa orientale che sono geograficamente e culturalmente vicini a noi. Possiamo notare, in questo ultimo periodo, che un notevole flusso di lavoratori proviene dalla Romania la quale purtroppo non è una delle repubbliche candidate ad entrare nell'Unione nel 2004. Mi riferisco, innanzi tutto, alle badanti, meglio conosciute come le donne che fanno assistenza, ed ai gruppi consistenti di lavoratori del settore delle costruzioni. Stiamo vivendo un fenomeno epocale caratterizzato da grandi ondate migratorie dal Sud e dall'Est del mondo verso l'Europa. Credo che tale fenomeno possa rappresentare anche una risorsa se verrà accompagnato da adeguate politiche del lavoro, di assistenza ed incontro. Proprio per questo, meritano particolare attenzione la formazione e la scuola per gli immigrati. Ciò a partire dall'apprendimento della nostra lingua che dovrebbe essere esteso gratuitamente a tutti gli stranieri. Anche la terminologia tecnica di certe attrezzature, dei dispositivi di protezione e delle principali norme di sicurezza e delle modalità operative dovrebbe trovare uno spazio consono nell'ambiente formativo. Possiamo e dobbiamo fare molto di più, sia come parti sociali, sia come ente pubblico sul versante della effettiva integrazione sociale degli immigrati.

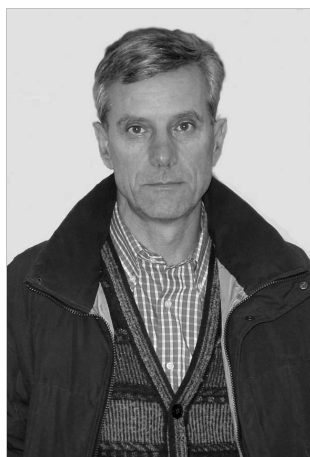
Circa i fondi interprofessionali che stanno per nascere, ritengo che l'affidamento alle Parti sociali in forma diretta di un pezzo qualificante della formazione professionale potrà tradursi in progetti che meglio si coniugano alle realtà aziendali che avranno il valore aggiunto della condivisione-collaborazione sindacale. In ogni caso, la prima scommessa da affrontare nel nostro territorio credo sia quella di affidare la formazione continua - una volta e per tutte - ad un unico soggetto, all'Agenzia del lavoro. In Provincia di Trento la formazione continua, quella che è spesa oggi per i lavoratori in azienda, viene attivata con metodi, tempi e percorsi che sono solo in parte formazione intesa nel vero significato. Nel nostro territorio operano agenzie formative - sono oltre cento - che, anche in competizione fra loro, talvolta progettano percorsi formativi sollecitando il "mercato" solo in una fase successiva.

Noi questo meccanismo dobbiamo cambiarlo ed impegnarci a far sì che avvenga in primo luogo l'individuazione del fabbisogno formativo (magari quello spendibile anche immediatamente per il

lavoratore e per l'azienda ovviando possibilmente alla lungaggine dei bandi e delle procedure iperburocratiche). Su questo tema chiedo che ci sia, da parte dell'Assessore Andreolli, come peraltro abbiamo richiesto anche in precedenti occasioni come C.G.I.L., C.I.S.L. e U.I.L. del Trentino - un preciso impegno affinché la formazione continua possa essere affidata, una volta e per tutte alle competenze istituzionali dell'area lavoro.

Per quanto attiene ai fondi interprofessionali - nel nostro caso, e lo abbiamo già ribadito - è con l'Agenzia del lavoro che dovranno essere sviluppate relazioni positive fra le iniziative formative degli Enti bilaterali e quelle gestite o sostenute dall'Ente Pubblico. Questa è una partita che si aprirà nel breve periodo; le dotazioni economiche che avranno i fondi nazionali, a regime, saranno cospicue con l'acquisizione dello 0,30% del monte-salari versato dalle imprese all'I.N.P.S.

È chiaro che la gestione dello 0,30 % sarà bilaterale e di esclusiva competenza delle parti sociali. Noi la pensiamo in questo modo ma saremo certamente interessati a ricercare un rapporto positivo fra i fondi bilaterali nazionali e le loro articolazioni locali con l'Agenzia del lavoro e con le politiche formative della Provincia Autonoma di Trento. Si potrebbero realizzare accordi, e convenzioni, per evitare la sovrapposizione delle iniziative e utilizzare al meglio tutte le risorse disponibili.



**Franco ISCHIA**

Rappresentante sindacale della C.G.I.L. del Trentino

Nel mio intervento vorrei riflettere su tre questioni: le nuove norme sul mercato del lavoro varate dal governo (legge 30 e decreto legislativo attuativo), le priorità nelle politiche del lavoro nella nostra provincia, il ruolo e i compiti per l'Agenzia del lavoro di Trento nei prossimi anni.

Il mio giudizio sulla legge 30 e sul decreto di attuazione è profondamente negativo per due motivi. Dietro una falsa immagine di maggiore liberalizzazione del mercato del lavoro e di liberazione da presunti lacci normativi e contrattuali che impedirebbero lo sviluppo e l'occupazione e il dispiegarsi delle libere scelte di imprenditori e lavoratori, questa legge consegna all'imprenditore maggiore discrezionalità nella gestione dei lavoratori, aumenta la precarietà nei rapporti di lavoro, chiude spazi di flessibilità a disposizione dei lavoratori e delle lavoratrici. Più precarietà, più insicurezza, meno tutele per i lavoratori dipendenti; più potere discrezionale alle imprese.

A fronte di un mercato del lavoro locale (omogeneo rispetto a gran parte del Nord Italia), ben descritto nelle relazioni svolte dall'Osservatorio, che esprime l'esigenza di trovare mano d'opera in generale e in modo ancor più pressante di trovare mano d'opera qualificata, questa nuova normativa nazionale è assolutamente inutile.

Ho cercato disperatamente di trovare una misura utile al mercato del lavoro e quindi alla collettività, alle imprese ma anche ai lavoratori, e non sono riuscito a trovarla.

Tra l'altro la nuova normativa è assolutamente farraginosa e complicata da rinvii a ulteriori regolamentazioni in capo alle Regioni e alla contrattazione collettiva che la rendono per gran parte inapplicabile.

Non c'è bisogno per il mercato del lavoro del nostro Paese di ulteriori iniezioni di flessibilità a favore delle imprese.

I meccanismi di flessibilità messi a punto nel '96-97, e che hanno dato anche un notevole risultato dal punto di vista della crescita occupazionale, sono più che sufficienti; semmai occorre intervenire sul versante delle garanzie in termini di assicurazioni sociali per dare più forza e più tutele a fasce di lavoratori (interinali, collaboratori coordinati ecc.) che hanno pochi diritti e tutele durante la vita lavorativa e rischiano la povertà nella vecchiaia perché la loro contribuzione previdenziale è irrisoria.

Passando alla seconda questione, relativa all'indicazione delle priorità per il mercato del lavoro in Trentino sono doverose alcune premesse.

Lo sviluppo di questa terra, per motivi oggettivi, cioè di spazio e di conformazione, non può che indirizzarsi verso la qualità. Oltre che essere la scelta migliore che si può fare è anche una scelta obbligata se non si vuole distruggere un ecosistema di grande pregio; quindi, lo sviluppo verso la qualità, è una necessità per il Trentino.

E' vero che registriamo una situazione positiva dal punto di vista del mercato del lavoro, con poca disoccupazione e tassi di occupazione al livello del Nord-Est, però dobbiamo tener conto che la struttura dell'apparato produttivo trentino, in buona parte opera in settori considerati maturi, con una forte presenza nell'edilizia e nel settore meccanico.

Accanto ad aziende e settori di elevato livello tecnologico e di qualità (cartario, chimico, alimentare, legno, gran parte del meccanico) abbiamo settori come il tessile, parte del meccanico, lo stampaggio della plastica che stanno riducendo fortemente gli occupati; il futuro di questa terra non può essere certo solo nel terziario e nel turismo, non sempre e non tutto di qualità.

Per mantenere i livelli di occupazione in Trentino occorre migliorare la capacità della struttura produttiva, in modo particolare del settore manifatturiero e dei servizi, di produrre innovazione qualità e valore aggiunto e sostituire prodotti e processi e attività a bassa qualificazione e tecnologia con prodotti e processi e attività di alto livello tecnologico e di qualità.

Servono però anche le persone che siano in grado di far funzionare questo livello di qualità e di innovazione nella nostra realtà produttiva.

Diventa quindi indispensabile migliorare il livello di scolarità dei giovani soprattutto verso la formazione tecnica e potenziare gli investimenti in formazione continua e in formazione permanente per qualificare maggiormente gli adulti. Non dobbiamo dimenticare che buona parte di chi lavora in questa provincia, ha ancora il diploma della terza media. Io credo che, in queste due direzioni, sia importante impegnarci con convinzione e tenacia.

Un altro versante di intervento, vista la carenza di mano d'opera che si riscontra nella nostra provincia e in tutto il Nord Italia, è quello di recuperare al mondo del lavoro persone che ne sono fuori.

I dati sui tassi di occupazione dei paesi del Nord Europa ci dicono che ci sono ancora (anche se il Trentino ha fatto notevoli passi in avanti negli ultimi dieci anni) spazi di recupero al mondo del lavoro di donne e di lavoratori "anziani".

Per riportare nel mondo del lavoro le donne servono, oltre ad una migliore disponibilità da parte delle imprese, condizioni che le mettano in grado di conciliare, le attività legate alla famiglia con il lavoro (migliori servizi sociali, orari di lavoro agevolati, possibilità di formazione e riqualificazione ecc.).

Per i lavoratori "anziani" serve in primo luogo non essere licenziati appena passati i cinquant'anni come succede spesso oggi, poi occorrono condizioni che incentivino la permanenza al lavoro conciliandola con l'età; le ricorrenti modifiche al sistema pensionistico creano un clima di paura che fa fuggire verso la pensione tutti coloro che hanno maturato i requisiti vanificando iniziative di promozione.

Da ultimo alcune considerazioni sul futuro ruolo dell'Agenzia del lavoro. Mi sembra che l'importanza del ruolo che l'Agenzia del lavoro di Trento ha avuto nei suoi vent'anni di vita sia unanimemente riconosciuta.

L'Agenzia del lavoro ha dato risposte al mercato del lavoro locale in un periodo di forte trasformazione: ha costruito politiche del lavoro per il superamento della crisi industriale degli anni ottanta, ha messo a punto e sperimentato strumenti che successivamente sono stati adottati anche nella legislazione nazionale.

La buona situazione del mercato del lavoro locale attuale, il mantenimento di un accettabile livello di concertazione tra pubblico e Parti sociali, un buon grado di coesione sociale derivante da strumentazioni che danno risposte forti in termini di occupazione anche a settori deboli dei lavoratori e delle lavoratrici, sono senz'altro anche merito della attività svolta efficacemente dalla Agenzia del lavoro.

Per il futuro le sfide che ci attendono richiedono risposte qualitativamente più difficili: servono strumenti per incrementare sostanzialmente la formazione per i lavoratori, dai giovani agli adulti; vanno sviluppati e affinati i servizi per l'impiego in modo da rispondere ai fabbisogni occupazionali del sistema produttivo; servono strumenti per favorire la permanenza e/o il rientro nel mercato del lavoro delle donne e dei lavoratori "anziani"; va mantenuto il forte impegno per l'inserimento lavorativo dei disabili e delle fasce più deboli del mondo del lavoro; solo per citare quelle principali.

Per questo l'Agenzia del lavoro va rafforzata nelle competenze, assegnando sicuramente quelle relative alla formazione continua, e nelle risorse, in primis il personale. Infatti per fare sempre meno gestione amministrativa e fornire sempre più servizi (complessi e qualificati) serve personale adeguato nel numero e preparato nella materia.

Auspicio per quanto riguarda le scelte per il futuro, che i politici e le forze sociali, sindacali e imprenditoriali trentine non ascoltino le sirene della politica nazionale che negli ultimi due anni ha demolito il sistema di concertazione e con la legge 30 e i decreti attuativi sta abolendo la presenza pubblica nei servizi per l'impiego per consegnare al privato anche questa funzione.

In Trentino i servizi per l'impiego, in capo alla Provincia e gestiti dall'Agenzia del lavoro dal 1996, sono di buona qualità, hanno beneficiato di investimenti consistenti, e possono essere migliorati ancora. Sarebbe veramente miope, oltretutto poco efficiente, smantellare i servizi per l'impiego dell'Agenzia e aprire pertanto (con destinazione di risorse pubbliche) questo settore a altri enti pubblici o a società o enti promossi da associazioni di vario tipo come prevede la legislazione nazionale.





**Lorenzo POMINI**

Rappresentante sindacale della C.I.S.L. in Trentino

A proposito dei Decreti che il Governo ha emesso - fermo restando che tutta la trattativa con le Parti sociali è ancora da fare e che per questo alcune cose possono essere cambiate - vorrei iniziare il mio intervento ribadendo che nella nostra società per costruirsi un minimo di vita autonoma e quindi una famiglia è necessario disporre di un'entrata sicura che, di solito, viene da un lavoro duraturo e possibilmente regolare. I rapporti di lavoro che ci sono e non ci sono, non riescono a dare stabilità ad un progetto di vita futura.

Detto questo, seppur sinteticamente, cercherò di esprimere il mio pensiero relativamente ai principali istituti richiamati nella legge 30. Inizierei dalle collaborazioni coordinate continuative. A me pare che tutto sommato, la legge normi la materia un po' meglio, riducendo i margini di flessibilità che fino ad oggi i datori di lavoro utilizzavano per mascherare dei rapporti di lavoro subordinato. Il riferirsi ad un progetto ed il prevedere l'attivazione di una serie di tutele dovrebbe aiutare questi lavoratori ad ottenere un'occupazione un po' più stabile e garantita.

Il secondo ragionamento mi porta a riflettere sul cosiddetto “lavoro a due”. Non è una novità, poiché alcuni contratti di lavoro lo prevedono già da molti anni. So, peraltro, che il sistema ha funzionato con molta difficoltà perché comporta rilevanti problemi organizzativi: un’organizzazione del lavoro che consenta a due lavoratori di scambiarsi lo stesso posto di lavoro, non è cosa semplice a realizzarsi. Su questo versante la norma è peggiorativa nei confronti dei lavoratori perché essi vengono ulteriormente responsabilizzati a beneficio delle esigenze dei datori di lavoro.

Ritengo viceversa positiva la previsione del cosiddetto lavoro occasionale ed accessorio: se ben utilizzato esso può contribuire a ridurre una parte di quel lavoro in nero che oggi esiste.

Esprimo infine un giudizio fortemente negativo sul “lavoro a chiamata”, anche se questo prende spunto da un’esperienza nata dentro il settore industriale e sulla quale le associazioni della C.I.S.L. e della U.I.L. avevano lavorato provando ad introdurla anche all’interno di un percorso di contrattazione. Sono perplesso anche relativamente alle previsioni del cosiddetto “staff-leasing”, con il quale mi pare si cerchi la somministrazione di manodopera contribuendo a destrutturare il mercato del lavoro.

Credo che questa sia una partita che il sindacato debba seguire con grandissima attenzione.

La forte iniziativa del Governo con pochi rimandi alla contrattazione collettiva, mi preoccupa non poco perché l’introduzione di novità o di modifiche nel mondo del lavoro - che per antonomasia sono regolate dagli accordi tra le parti - associazioni imprenditoriali ed associazioni sindacali - partono con il piede sbagliato nel momento in cui si esclude una parte, cioè le organizzazioni sindacali, il cui ruolo è “viceversa”, proprio quello di tutelare i lavoratori.

Mi auguro che questo percorso verrà recuperato negli incontri che il Governo ha in previsione di fare con le Parti sociali.

Passando ad un altro argomento anch’io vorrei dire qualcosa relativamente al problema della carenza di manodopera. Non mi preoccupa il fatto che, come è già stato ricordato da chi mi ha preceduto, alcune “*lavorazioni non vogliamo più farle*”, perché questo è un processo naturale della nostra società. Anche quando ad emigrare erano i trentini i posti di lavoro che si rendevano disponibili per loro erano a basso contenuto di professionalità. E lo stesso accade oggi per i lavori dequalificati che vengono svolti soprattutto dagli immigrati dai paesi dell’Est.

Sarebbe peraltro opportuno recuperare e dare maggiore dignità ad alcune lavorazioni che erroneamente vengono considerate di secondo o terzo livello e per questo snobbate o quasi dalla manodopera locale. Citava prima Ferrari la questione dell’edilizia, ma io voglio richiamare anche il fatto che ancora oggi il percorso della formazione professionale, tende ad essere considerato un percorso di serie B e ciò nonostante gli elevati sbocchi occupazionali che garantisce.

I ragazzi che frequentano la formazione professionale si occupano per il 70-80% dei casi e hanno non una ma cinque imprese pronte ad assumerli fin da subito.

Riconosco peraltro che certe lavorazioni dovrebbero essere valorizzate anche sul versante della dignità contrattuale. Quando sento dire che nel settore del turismo i giovani preferiscono andare in Emilia Romagna “*perché lì hanno l’acqua calda nella doccia, danno loro una stanzetta per dormire e lavorano le loro ore normali e magari mangiano un pasto decente, mentre da noi succedono tutt’altre cose*”, devo ammettere che non sempre ci sono i presupposti per parlare di qualità del lavoro.

Un altro aspetto che vorrei toccare velocemente, riguarda la necessità di elevare l'occupazione. Se ne è parlato abbondantemente stamattina, con particolare riferimento alla manodopera femminile. Su questo versante noi dobbiamo recuperare soprattutto sul piano dei servizi: c'è necessità di asili e soprattutto di asili nido, queste strutture devono essere di più e meglio dislocate sul territorio, altrimenti si corre il rischio che il rapporto costi benefici risulti più favorevole alla donna che resta a casa, piuttosto che a quella che sceglie di andare a lavorare.

Attualmente le famiglie possono contare più sull'aiuto dei nonni o di qualche parente che su un'adeguata offerta di servizi e, laddove anche questo supporto viene a mancare, la donna è obbligata a restare a casa, con la conseguenza che se dopo tre, cinque o otto anni, intende rientrare nel mondo del lavoro, il reinserimento diventa difficilissimo.

I servizi dovrebbero poi essere coniugati anche con una più adeguata disponibilità di rapporti di lavoro part-time che non devono necessariamente durare per tutta la vita, ma consentire alla donna, cui tradizionalmente viene chiesto un duplice impegno sia in famiglia che sul lavoro, di conciliare la doppia presenza.

Su questo bisogna avere il coraggio d'impegnarsi perché la riflessione non riguarda solo le politiche del lavoro; queste, infatti, sono anche politiche sociali.

Bisogna avere anche la capacità, come diceva Mengoni, di progettare il futuro, di guardare più in là, di non pensare solo al contingente.

Vorrei infine chiudere il mio intervento con alcune considerazioni sui fondi interprofessionali per la formazione continua. In considerazione del fatto che il Trentino ha già una storia consolidata in materia, il Presidente dell'Agenzia questa mattina ci sollecitava ad avere un'attenzione particolare al tema.

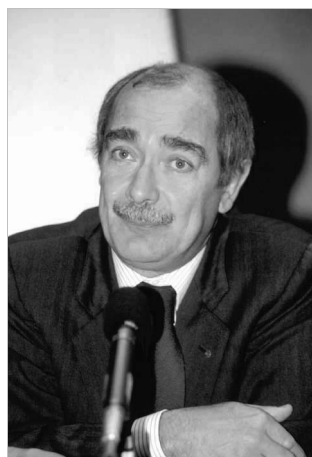
Questa è in effetti una questione su cui da tempo stiamo ragionando e, devo dir la verità, è uno degli aspetti su cui il ragionamento diventa più difficile. A livello nazionale sono stati stipulati accordi che non hanno ricompreso la parte pubblica e il modello nazionale è certamente molto diverso da quanto fin qui percorso per il Trentino.

Certo, se fossimo tutti d'accordo potremmo anche osare soluzioni originali (d'altra parte non siamo nuovi a questo modo di fare: già l'Agenzia del lavoro nacque a seguito di uno "strappo" con Roma ed altrettanto "antica" è la creazione del Fondo di previdenza territoriale).

Mi chiedo se una impostazione trilaterale (parti sociali e Provincia) sia non solo opportuna ma anche necessaria: mi chiedo infatti se, in una realtà territoriale così piccola, abbia senso creare tanti piccoli fondi interprofessionali.

Dobbiamo pensare alla risposta più razionale ai bisogni di formazione dei lavoratori e delle imprese, sacrificando piccoli interessi di parte.

Abbiamo da tempo avviato una approfondita riflessione sulla trasformazione dell'Agenzia del lavoro; credo che il tema della formazione professionale continua debba rientrare nell'alveo di questo ripensamento.



**Giovanni ANICHINI**

Rappresentante dell'Associazione Industriali  
della provincia di Trento

Il tema complessivo della riforma del mercato del lavoro e dei nuovi rapporti di lavoro è probabilmente destinato, per la sua innovatività, a divenire un elemento di grande attualità nel dibattito sindacale, ma è innanzitutto necessario ricordare che l'iter che ha condotto al disegno di legge passa attraverso l'accordo del "Patto per l'Italia" del luglio 2002 e trova origine nei principi lucidamente espressi nel "Libro Bianco" del professor Biagi dell'ottobre 2001.

E' fuori dubbio - oltrechè legittimo - l'interesse ed il motivato apprezzamento di parte datoriale per questo ampliamento di strumentazione lavoristica, in un'epoca come quella di oggi, dove occorre rispondere con strumenti nuovi e diversi, variegati rispetto alle diverse e mutate necessità organizzative e produttive dell'impresa.

Mi sembra non confutabile il sostenere che la più ricca ed articolata gamma di istituti fra breve disponibili per la costituzione di un rapporto di lavoro - non necessariamente sempre subordinato - venga a facilitare l'occupabilità e l'impiegabilità delle persone, soprattutto dei più giovani, ai quali è innanzitutto necessario offrire, ancor più di teoriche garanzie, l'opportunità di entrare nel mondo del lavoro, attraverso forme palesi e tutelate. D'altra parte è noto che in tante moderne imprese, impegnate a restare competitive in uno scenario globale ed in regimi di sempre maggiori fluttuazioni di mercato, non esistono più i presupposti oggettivi per offrire sempre e comunque il classico impiego a tempo indeterminato, talvolta ricercato quasi fosse un "fortino" capace di chiudersi e di proteggerci per tutto l'arco della vita lavorativa. Ciò non si pone oggi, nelle mutate condizioni di operatività per le imprese, che ho ricordato, e dunque è solo l'ampliamento e l'adeguamento della strumentazione che crea, in un modo o nell'altro, garanzie di impiegabilità continua per le persone.

Confermo la validità dell'originale ed a mio avviso pregevolissima esperienza, tutt'ora presente ed operativa, di concertazione fra le Parti Sociali in Trentino, sin qui dimostratesi lealmente predisposte. Ne è proprio testimonianza la stessa manifestazione che stiamo interpretando e la ricorrenza che stiamo celebrando. Per altro verso, non possiamo non interpretare con una certa preoccupazione lo spirito che sembra leggersi dietro alcuni commenti di parte del Sindacato verso questi nuovi strumenti di occupabilità, già tout court ed ingiustamente bollati come leve di promozione di un precariato del lavoro più o meno spinto o addirittura poco rispettose dei diritti del cittadino.

Mi auguro tuttavia che questo reale spirito di approccio non sia vero, per evidenti ragioni di prospettiva di questa nostra esperienza di dialogo. Noi siamo convinti che, con l'adattamento, l'affinamento e l'implementazione che questi strumenti potranno ricevere anche dal ruolo contrattuale delle Parti, essi funzioneranno bene e nell'interesse di tutti, in primo luogo dei lavoratori, attuali o futuri.

Concludo su questo punto, augurandomi che questo ruolo contrattuale, cioè la contrattazione collettiva soprattutto a livello aziendale o territoriale, non venga da qualcuno utilizzata quale mero ed opposto meccanismo impropriamente finalizzato ad ostacolare o ridurre le potenzialità di questa nuova strumentazione.

Nelle aree economicamente più sviluppate del Paese ed altrettanto certamente per quanto riguarda l'industria trentina, si rileva un problema di carenza di manodopera qualificata. Dunque, ricollegandomi ai temi precedenti, non creiamo inutili miti negativi: è questo uno dei problemi del lavoro oggi più sostanziali, non quello - da taluni agitato - di precarizzare o di licenziare: il problema è di trovare e di formare i collaboratori che nelle imprese mancano. Si tratta di una situazione divenuta da qualche anno pressoché strutturale. Abbiamo visto stamattina i dati - che peraltro gli operatori conoscono molto bene - e, se da vari punti di vista c'è da manifestare soddisfazione, direi da rallegrarsi, per il fatto che la situazione è profondamente cambiata rispetto a quella descritta dagli attori dei primi anni ottanta, vale a dire per la sufficiente distribuzione del reddito e per la tenuta sociale del nostro territorio, si pone oggi un altro tipo di effetto negativo, poiché senza manodopera le imprese non vanno avanti. Manodopera è però un termine che si usa nel gergo, ma in realtà non è più attuale, direi riduttivo: si dovrebbe ormai parlare di "menti d'opera", nel senso che occorrono risorse umane, specie nei giovani, dotate di tutto l'entusiasmo, la flessibilità e l'adattabilità comportamentale che i giovani sanno dare, insieme ad un adeguato e

sufficiente grado di preparazione professionale. Non dimentichiamo infatti che oggi, nei modelli organizzativi e produttivi di qualunque moderna impresa manifatturiera, il lavoro meramente manuale non esiste più ed è per questo che occorre prevalentemente parlare e concentrarsi sui temi della formazione professionale. Al contrario, registriamo lacune di orientamento nei giovani ad essere attratti dal lavoro nell'impresa manifatturiera e ciò procura ulteriore difficoltà nel reperimento di queste pur pregiate nuove energie. Persiste un improprio, eccessivo orientamento verso altri impieghi, spesso in realtà meno professionalizzanti e gratificanti. Tutto questo per una serie di motivazioni di natura anche culturale e per certi versi sociologica, che richiederebbero specifici approfondimenti ma che, alla fine, ci ricondurrebbero sempre alla necessità di migliorare, anche con il diretto contributo delle imprese, tutte le dinamiche di orientamento, anche sotto il profilo di una migliore conoscenza del mondo delle imprese.

In un simile quadro, la teorica disponibilità di persone provenienti da Paesi stranieri non risolve un problema secondo me molto più complesso di quanto i semplici numeri possano far credere.

Di questo si è parlato anche, in un importante Convegno sulla Scuola che si è svolto a Trento, recentemente e che ha confermato il ruolo cruciale della formazione. Se è vero, com'è vero, che potrà essere migliorato ed ampliato il movimento delle persone da uno Stato a un altro, e che quindi certi lavori potranno trovare nuovi contributi di disponibilità, non credo che si possa troppo semplificare il problema attraverso una teorica equazione di soluzione del fabbisogno attraverso manodopera straniera. Non siamo di fronte, ripeto, ad un problema meramente quantitativo e dunque torniamo alla questione della formazione professionale.

C'è poi anche l'aspetto dei servizi sociali che si devono garantire a queste persone. L'Assessore sa che di questo si sta discutendo non da oggi anche in Trentino e non senza qualche difficoltà, sebbene si possano intravedere scenari di soluzione, quantomeno rispetto agli interventi più urgenti e principali come quello delle abitazioni e delle scuole e rispetto ai quali mi sembra molto importante anche la progettualità sviluppata dall'Associazione che rappresento.



**Carlo MARINELLI**

Unione commercio e turismo della provincia di Trento

Da tempo si sostiene da più parti che il mondo del lavoro, al fine di salvaguardare la competitività delle imprese, ha bisogno di maggior flessibilità. Questo non vuol dire minori diritti in capo ai lavoratori, ma solo minori rigidità sia in entrata che durante lo svolgimento del rapporto di lavoro.

Il provvedimento appena varato dal Governo sembra andare in questa direzione e soddisfare queste esigenze di maggior flessibilità con l'ampliamento della strumentazione lavoristica a disposizione di imprese e lavoratori. Si facilita così l'impiegabilità delle persone soprattutto di quelle più giovani.

E' ancora presto, peraltro, per esprimere un giudizio: bisognerà infatti prima analizzarlo più approfonditamente e attenderne comunque la definitiva approvazione, perché prima di entrare in vigore, il disegno di legge dovrà sottostare ad un iter procedurale nel corso del quale anche le Parti sociali verranno interpellate per esprimere il loro parere e per proporre eventuali modifiche.

È comunque possibile fin d'ora una prima valutazione di merito di carattere generale.

L'ampliamento della strumentazione lavoristica e la maggior flessibilità risultano essere indispensabili in un mercato del lavoro che, a fronte delle mutate esigenze aziendali e della sempre più ampia globalizzazione dei mercati, offre sempre meno posti di lavoro fissi a tempo indeterminato tali da assicurare un elevato grado di stabilità nell'arco dell'intera vita lavorativa.

Queste nuove forme di flessibilità sono pertanto utili non solo alle aziende, perché soddisfano le loro nuove esigenze, ma anche agli stessi lavoratori, perché aumentano il loro grado di occupabilità.

E' però necessario che questa flessibilità sia correttamente gestita dalle Parti sociali che dovranno pertanto intervenire in chiave positiva e scevra da vecchi preconcetti.

Solo così potremo avere un mercato del lavoro moderno e rispondente alle nuove esigenze di tutti gli attori che in esso operano.

Ed è questa la prima sfida che le Parti sociali e gli Organi istituzionali, in primis l'Agenzia del lavoro, devono affrontare e gestire al meglio, ognuno per la parte di propria competenza.

Un altro aspetto importante sul quale mi voglio soffermare anch'io è quello che riguarda la sempre più preoccupante carenza di manodopera, soprattutto qualificata, che tocca in modo trasversale tutti i settori, dall'industria all'artigianato, dal commercio e dai servizi al turismo.

E' ben vero che questa manodopera, così come la vorrebbero le imprese, in gran parte non è disponibile sul mercato del lavoro, ma laddove lo è, molte volte non riesce ad incontrarsi, o trova difficoltà a farlo, col mondo delle aziende interessate alla ricerca.

E questo è dovuto ad una inadeguata strumentazione, tarata sulle esigenze di un mercato del lavoro ormai superato. C'è pertanto bisogno di una strumentazione moderna, flessibile, snella, tecnologicamente avanzata che consenta alle due parti del mercato del lavoro di incontrarsi e di soddisfare le loro rispettive esigenze.

La riforma Biagi, rimodulando questo servizio e aprendolo ai privati con l'obiettivo di creare comunque una forte sinergia fra pubblico e privato, mette in campo tutta una nuova strumentazione che dovrebbe offrire un più efficiente servizio di incontro fra domanda e offerta di lavoro, così come richiesto dalle aziende e dagli stessi lavoratori.

L'Agenzia del lavoro, per la verità, sta già offrendo da qualche anno questo servizio e con risultati in linea di massima soddisfacenti.

Ora però, con la caduta del monopolio pubblico e l'ingresso dei privati, tutti dovremo raccogliere questa nuova sfida.

Ed è proprio sul versante dei servizi che le Parti sociali e le istituzioni dovranno lavorare con impegno per dare una svolta moderna al mercato del lavoro e risposte positive ad imprese e lavoratori.

Ed è questa per i prossimi anni la vera sfida che la riforma Biagi lancia al mercato del lavoro.





**Renzo RENSI**

Associazione Artigiani e Piccole Imprese  
della provincia di Trento

Anch'io vorrei articolare il mio intervento, trattando di seguito tre diverse questioni: il tema delle nuove flessibilità contrattuali in materia di lavoro di particolare attualità per la recente approvazione della legge 30, quello dell'immigrazione e delle possibili conseguenze di una libera circolazione delle persone provenienti dai paesi dell'Est che a breve entreranno a far parte dell'Unione Europea e infine il tema della formazione continua.

La cosiddetta Legge Biagi diventerà legge dello Stato nel prossimo autunno. Ora conosciamo solo la prima stesura che sarà sottoposta al parere delle Parti sociali e potrà subire ancora delle modifiche.

Credo, pertanto, sia prematuro dare giudizi definitivi su una normativa in via di applicazione.

Il rischio che si corre è quello di addentrarsi in esercitazioni di tipo accademico fra rappresentanti di interessi sovente contrapposti.

Ritengo che ogni valutazione debba essere rinviata a quando gli eventuali effetti si saranno manifestati in tutta la loro efficacia.

Ciò che è da evitare è il pregiudizio ideologico: si tratta di un provvedimento per il lavoro e non contro qualcuno o qualcosa.

Se proprio una considerazione deve essere fatta credo che vada evidenziato come le collaborazioni coordinate e continuative - le co.co.co - siano state fortemente ridisegnate e perimetrare. Verranno sostituite dalle collaborazioni a progetto ed è facile presumere sin d'ora, che il ricorso a tale istituto porrà tutta una serie di condizionamenti che ne ridurranno fortemente il numero.

E' bene ricordare, a questo proposito, che le tanto vituperate co.co.co hanno consentito l'occupazione di oltre un milione di persone e che la scelta di questa modalità di occupazione era condivisa da ambedue i soggetti: imprese e lavoratori.

Aggiungo infine che le imprese hanno esigenza di certezza del diritto e che, a questo proposito, la norma dovrebbe dare risposte positive introducendo la certificazione. Saranno organi di certificazione gli enti bilaterali, le direzioni provinciali del lavoro e le università pubbliche che, tramite loro commissioni unitarie, potranno ridurre il contenzioso in materia di lavoro. Tali organismi certificheranno a tutti gli effetti la compatibilità normativa dei contratti di lavoro intermittente, ripartito, a tempo parziale ed a progetto nonché i contratti di associazione in partecipazione.

Passando a trattare la seconda questione, voglio ricordare che la nostra è stata terra di emigranti ed è, fortunatamente, divenuta terra di immigrazione. Chi abbia conosciuto “*quanto sappia di sale lo pane altrui*” dovrebbe essere in grado di garantire dignità nel lavoro a questi nuovi cittadini.

A me pare pacifico, infatti, che al di là dei “distinguo giuridici”, chi contribuisce con il proprio lavoro alla crescita di un'area geografica, da questa debba essere considerato cittadino a pieno titolo.

La prevista prossima liberalizzazione della circolazione di persone non deve pertanto creare panico o pregiudizio. E' logico presumere che gli europei dei Paesi dell'Est troveranno nell'allargamento dell'Unione ulteriori opportunità di crescita economica e quindi di occupazione. E altrettanto si può ritenere che se la nostra economia riuscirà a trovare ulteriori momenti di accelerazione e di sviluppo, il contributo dei nuovi cittadini costituirà un elemento condizionante e positivo.

Io appartengo alla prima generazione che non ha dovuto andare in guerra: mio padre ha combattuto le guerre del duce e mio nonno quelle del Kaiser. Possiamo oggi affermare che queste guerre fra europei erano essenzialmente guerre civili. Ecco quindi che dobbiamo guardare con ottimismo ai problemi di oggi. Grazie ad una oculata amministrazione e alla tenacia e laboriosità della sua gente il Trentino si è trasformato da terra di emigranti in una delle aree più ricche dell'Unione. I dati recenti pubblicati dalla Fondazione Nord-Est documentano come fatto 100 il P.I.L. pro capite dell'Unione quello del Nord-Est sia 124 e quello del Trentino-Alto Adige sia pari a 136.

Forse non ce ne rendiamo conto ma la nostra è una società a benessere elevatissimo, più elevato che in altre regioni europee che pur vantano performances ragguardevoli come la Baviera o la Catalogna.

Guardiamo quindi al futuro con prudente attenzione sì, ma anche con la fiducia in un ulteriore sviluppo che può e deve garantire dignità e occupazione ai concittadini europei che si stabiliranno da noi.

Sul tema della formazione continua, mi trovo sostanzialmente d'accordo con le considerazioni di Ferrari. E' curioso rilevare come in Provincia di Trento tutta la partita della formazione continua - e quindi della formazione sul lavoro - non venga governata di fatto, dalle Parti sociali che ne sono ispiratrici e utenti.

Noi tutti sappiamo che, soprattutto in una società post-industriale come la nostra, il fattore di sviluppo più incisivo è, accanto al capitale e alle infrastrutture, quello della qualità delle risorse umane che costituisce il volano dello sviluppo imprenditoriale.

Ecco quindi che la formazione acquisisce una valenza strategica specialmente in una provincia in cui l'artigianato, la piccola impresa, il turismo recitano un ruolo rilevante.

Dobbiamo prestare maggior attenzione alla formazione e all'aggiornamento professionale nel mondo dell'economia. In particolare vorrei ricordare come rimanga, fortunatamente, elevato il numero di lavoratori che scommettono su se stessi e che si mettono in proprio.

Diventano lavoratori autonomi e, a loro volta, datori di lavoro. Oltre la metà dei nostri titolari di impresa artigiana ha iniziato la propria vita professionale facendo l'apprendista.

Nei prossimi anni sarà ancora così ma teniamo tutti presente che il momento della germinazione di una nuova realtà economica è anche il momento più delicato. Se mi consentite la metafora biologica *“alla schiusa delle uova le tartarughe devono camminare velocemente verso il mare così come il pulcino deve imparare subito a correre perché è quello il momento più pericoloso di tutta la loro esistenza”*. Ebbene anche il periodo in cui il lavoratore subordinato lascia la propria azienda per iniziare la propria autonoma esperienza è un momento altrettanto difficile. Lascia il posto di lavoro sicuro per rischiare la capacità professionale e tecnica conseguita in cinque o dieci anni di lavoro. Ma tutto ciò spesso non è sufficiente. Accanto alle competenze tecniche acquisite debbono coesistere solide nozioni di gestione aziendale e di marketing.

Ecco quindi l'esigenza di garantire ulteriori quote di formazione che siano in grado di assistere coloro che saranno gli imprenditori di domani.

Ricordo sempre che Leonardo Del Vecchio, leader mondiale dell'occhialeria, è stato apprendista in un'impresa artigiana del Tesino. Questo è ovviamente un caso eclatante ma sono pur sempre migliaia gli attuali imprenditori che hanno lasciato il lavoro subordinato per dar vita ad un macrocosmo di piccole e meno piccole aziende che oggi costituiscono il tessuto connettivo della nostra economia.

Altri però, e non per questo erano peggiori, non ce l'anno fatta. Perciò dobbiamo meglio governare l'incubazione e la nascita di nuove aziende capaci di vincere le sfide di un mercato in rapida mutazione. E' nostro dovere favorire, con interventi formativi adeguati, un fenomeno che ha contribuito a rendere migliore e più ricco il Trentino.

Concludo rifacendomi all'assunto iniziale. Debbono essere assegnate risorse maggiori alla formazione sul lavoro e le Parti sociali devono poter essere protagonisti e non comprimari nella fase di gestione e assegnazione delle iniziative FSE.

Accorpare, finalmente, in unico Assessorato al lavoro e alla formazione le relative competenze e responsabilità potrebbe essere una soluzione percorribile. Si potrebbe così affidare all'Agenzia del lavoro la gestione complessiva della formazione continua e permanente. E' l'augurio che faccio alla nuova Agenzia dei prossimi vent'anni.

**QUALITÀ DEL LAVORO E  
FLESSIBILITÀ SOSTENIBILE:  
IL TRENTINO TRA  
LOCALISMO E GLOBALIZZAZIONE**



**Emilio REYNERI**

Professore ordinario di Sociologia del lavoro

Temi importanti su cui focalizzare l'attenzione sono da una parte la flessibilità (riferendosi a tipi di lavoro diversi dal tradizionale lavoro dipendente a tempo pieno e indeterminato) e, dall'altra, la qualità del lavoro, intesa in termini di contenuto della prestazione professionale e in particolare del suo livello intellettuale.

L'argomento verrà di seguito affrontato a livello nazionale, ma con forti riferimenti al Trentino.

In Italia, negli ultimi anni, dal 1995 al 2002, sono stati creati circa 1.800.000 posti di lavoro, quasi tutti tra il 1999 ed il 2001. Tale forte aumento dell'occupazione è avvenuto certo anche in un contesto di sviluppo economico, ma molto più di quanto la crescita del PIL facesse pensare. Questo è stato attribuito anche all'effetto della maggiore flessibilità che consentirebbe, a parità di crescita economica, di creare più posti di lavoro. Non si devono però contrapporre le nuove forme di occupazione al classico lavoro dipendente a tempo pieno e indeterminato, come se quest'ultimo fosse fortemente garantito. In realtà, recenti indagini hanno dimostrato come la mobilità del lavoro in Italia non sia affatto inferiore a quella di altri Paesi europei, ma anzi sia parecchio elevata.

I dati su cui si fonda tale valutazione, tratti dagli archivi dei lavoratori dell’Inps, si riferiscono alla realtà italiana di metà anni novanta. Successive indagini sul Veneto – la cui struttura occupazionale per alcuni aspetti assomiglia a quella trentina - dimostrano che in Veneto la mobilità nel lavoro dipendente è ancora più elevata di quanto accada su scala italiana.

L’altro elemento su cui si è fondata a lungo l’idea di un’occupazione dipendente troppo “garantita” riposava su una costruzione dell’indice di protezione dell’occupazione fatta dall’OCSE, che poneva l’Italia tra i Paesi con i più alti indici di protezione (l’indice di protezione dell’occupazione considera i costi e i vincoli che l’impresa ha per liberarsi di un lavoratore). In antitesi a questa valutazione dell’indice è interessante leggere la penultima relazione economica della Banca d’Italia, quella del 31 maggio 2002, laddove è scritto testualmente: *“la valutazione dell’OCSE che, colloca appunto l’Italia in questa posizione di forte rigidità, è peraltro fortemente influenzata dall’inclusione del trattamento di fine rapporto di lavoro tra i costi monetari del licenziamento, se lo si escludesse la normativa italiana sul licenziamento individuale risulterebbe in Europa tra le meno vincolistiche”*. Ora, è ovvio che il T.F.R. debba essere escluso dai costi di licenziamento, perché si tratta di salario differito che spetta a chiunque interrompa un rapporto di lavoro per qualunque motivo, dimissioni e pensionamento inclusi. Quanto detto da Bankitalia costituisce quasi un inedito, perché nessuno lo cita mai, ma sarebbe bene ogni tanto ricordarlo.

Detto questo, vediamo cosa è successo nel mercato del lavoro italiano, dal 1995 al 2002. Come si vede dalla Tab. 1, su 2.100.000 nuovi posti di lavoro, un terzo circa sono stati creati nel tradizionale rapporto dipendente permanente; poi c’è un 20% di rapporti di lavoro part-time e circa un quarto di lavori temporanei.

Tab. 1 OCCUPATI PER POSIZIONE NELLA PROFESSIONE E TIPO DI RAPPORTO DI LAVORO DIPENDENTE IN ITALIA  
- valori assoluti, variazioni assolute e ripartizioni percentuali delle variazioni assolute -

	1995	2002	Var. v.a. 95-02	Ripartizione percentuale delle variazioni positive 95-02 (+2.144)
Dipendenti permanenti	12.609	13.300	+691	32,2
Dipendenti part time	554	986	+432	20,2
Dipendenti temporanei	1.041	1.563	+522	24,3
Indipendenti agricoltura e commercio	2.707	2.367	-340	
Indipendenti altri settori	3.114	3.613	+499	23,3
Totale	20.026	21.829	+1.803	

Spesso si parla di una fuga dal lavoro dipendente, ma qui in realtà, più che un aumento del lavoro indipendente, si evidenzia un profondo cambiamento al suo interno. Il peso del lavoro indipendente in Italia, negli ultimi anni, in valori assoluti è costante e in percentuale è addirittura diminuito. È successo che, oltre alla continua discesa dei coltivatori diretti, sono molto diminuiti anche i commercianti proprietari di piccoli negozi (il 10% in meno in pochi anni) a favore della grande distribuzione, mentre sono nettamente aumentati gli indipendenti negli altri settori. Quindi, più che di fuga dal lavoro dipendente, si deve parlare di drastico mutamento della composizione del lavoro indipendente: diminuiscono le botteghe, gli agricoltori e anche gli artigiani, per contro aumentano i lavori indipendenti professionali. A questi andamenti si aggiunge l’aumento dell’occupazione

dipendente a tempo determinato, ma la tendenza non è affatto esplosiva, cioè non fa pensare ad una precarizzazione destinata a crescere ininterrottamente.

Vediamo la Tab. 2. La prima riga ci dice che - rispetto al totale degli occupati in Italia - la percentuale dei classici lavori dipendenti permanenti, che nel 1993 raggiungeva quasi il 65%, nel 2002 è scesa sotto il 61%, quindi quattro punti percentuali in meno. Tuttavia, la caduta si è arrestata e la tendenza si è addirittura invertita negli ultimi anni, che hanno segnato una ripresa del lavoro dipendente stabile. Questo recente andamento è il naturale risultato del precedente processo di crescita dei lavori dipendenti temporanei. Infatti, i lavori a tempo determinato sono cresciuti anche prima dei provvedimenti che liberalizzavano il lavoro interinale e rendevano più facile assumere a tempo determinato. La loro crescita è iniziata prima, perché è legata alle fasi del ciclo economico. Negli anni dal 1995 al 1997, quando l'economia andava male, alcune imprese assumevano, ma in quel clima di grande incertezza assumevano a tempo determinato. Quando poi con la ripresa del ciclo economico l'occupazione riprende, dal 1997 le nuove assunzioni sono fatte per lo più con i contratti a fini formativi, che sono a tempo determinato, favoriti anche dalla Legge 196 di fine 1997, il famoso "pacchetto Treu", che modifica l'apprendistato facendolo decollare nel 1998. Poi, quando il ciclo economico si assesta su livelli molto positivi, le imprese stabilizzano i nuovi rapporti di lavoro trasformandoli in assunzioni a tempo indeterminato e, a questo punto, anche la percentuale di dipendenti temporanei si stabilizza intorno al 7%. Se diviene possibile per la situazione economica, le imprese non rinunciano a "trattenere" un lavoratore che ha dimostrato di andar bene, in questo parecchio aiutato anche dagli incentivi previsti dalla legge finanziaria del 2000 per chi assume a tempo indeterminato.

Tab. 2 OCCUPATI PER POSIZIONE NELLA PROFESSIONE E TIPO DI RAPPORTO DI LAVORO DIPENDENTE IN ITALIA  
- valori percentuali -

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Dipendenti permanenti	64,6	63,8	63,0	62,8	62,4	61,7	61,1	60,5	60,8	60,9
Dipendenti part time	2,3	2,6	2,8	3,0	3,1	3,4	3,7	4,0	4,3	4,5
Dipendenti temporanei	4,4	4,8	5,2	5,2	5,6	6,1	6,8	7,3	7,0	7,2
Indipendenti agricoltura e commercio	14,0	13,8	13,5	13,4	13,1	12,8	12,1	11,6	11,4	10,8
Indipendenti altri settori	14,7	15,0	15,6	15,7	15,8	16,0	16,3	16,6	16,5	16,6
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

La percentuale dei lavoratori dipendenti temporanei, comunque, è cresciuta nel periodo considerato. Tuttavia, quelli che sono cresciuti di più sono i dipendenti temporanei a fini formativi; infatti il salto più forte sta lì molto più che nei lavori temporanei puri e va anche detto che i lavoratori interinali sono un mercato di nicchia (a volte noi ci lasciamo trascinare da questi nuovi termini). Le missioni nel lavoro interinale sono mezzo milione all'anno, anzi un po' di più: 550 mila nel 2002; ma questo corrisponde, in termini di lavoratori a tempo pieno equivalenti, a 95 mila occupati - sono stime del Ministero del Lavoro - e quindi allo 0,5% dell'occupazione dipendente italiana. Il massimo europeo è registrato in Gran Bretagna e Olanda con il 3%. C'è però da tener presente che il lavoro interinale avrà un margine d'espansione legato alle dimensioni dell'impresa. Infatti, il lavoro interinale è più presente nelle grandi imprese e sia in Olanda che in Gran Bretagna le grandi imprese hanno un peso incomparabile con quanto accade in Italia. In Italia, come

ovunque, le piccole imprese non usano il lavoro interinale: hanno altri strumenti di flessibilità. Quindi la possibilità di un'ulteriore espansione del lavoro interinale in Italia ha dei limiti strutturali. In Germania e Francia la quota dell'occupazione interinale oscilla intorno all'1,5%. Sono livelli più ragionevoli per prevedere i margini di crescita del lavoro interinale in Italia.

Vediamo ora cosa succede nel lavoro indipendente. La Tab. 2 indica una caduta del peso relativo dell'occupazione indipendente in agricoltura e nel commercio, che dal 14% scende all'11%. Il lavoro indipendente tradizionale perde quindi tre punti percentuali, mentre aumenta quello negli altri settori e in particolare nei servizi non commerciali. Nel complesso, però, i lavoratori indipendenti erano oltre il 28% nel 1993 e sono poco più del 27% nel 2002. Quindi, si deve ribadire che non si può parlare di fuga dal lavoro dipendente verso quello indipendente.

All'interno dei lavoratori indipendenti in altri settori è molto probabile siano rilevati anche i famosi collaboratori coordinati e continuativi, ma il loro contributo quantitativo è molto minore di quanto comunemente si creda. Si suole parlare di due milioni e mezzo di collaboratori, ma questa cifra è fortemente sovrastimata, come non è difficile dimostrare. Purtroppo, i dati dettagliati forniti dall'Osservatorio Inps si fermano al 1999, ma è possibile stimare un aggiornamento al 2002. Nel 1999 erano registrate 1 milione 700 mila partite nella gestione speciale Inps, ma quelli che avevano pagato contributi nel corso del 1999 erano solo 1 milione e 300 mila. Gli altri 400 mila avevano aperto la partita Inps per una collaborazione svolta in passato, ma non erano più occupati in questa condizione. Poiché l'Inps non cancella mai nessuna partita, finché la persona non va in pensione, i dati sugli iscritti sono sempre più viziati da una strutturale sovrastima. Se poi, da questo milione e trecentomila contribuenti si tolgono i doppi lavoratori, come i professori universitari, gli amministratori di società e di condominio, arriviamo alla fine a poco più di 500/600 mila veri “collaboratori” puri. Se attualizziamo il dato ad oggi sulla base degli iscritti, possiamo pensare che i collaboratori siano un numero intorno a 700/800 mila; d'altronde, in Trentino sono 4/5 mila quelli che vivono solo di collaborazioni e non sono amministratori. Quindi, il fenomeno va anche valutato nella sua effettiva importanza. Va detto, però, che pur così ridimensionati, su scala nazionale i collaboratori sarebbero il 14% di quelli che si dichiarano professionisti o lavoratori in proprio; se consideriamo, inoltre, che sono in gran parte lavoratori qualificati, sarebbero circa il 30% dei lavoratori in proprio e professionisti che svolgono mansioni professionali non manuali. Quindi, i collaboratori non sono pochi, ma senza dubbio non sono i 2,5 milioni di cui si straparla.

Quello che continua ad aumentare è il numero dei contratti part-time, ma qui siamo in un contesto un po' diverso di flessibilizzazione dell'orario, non della posizione del lavoratore, anche perché l'aumento del part-time si deve per lo più alla crescita di quello a tempo indeterminato.

Questo quadro corrisponde abbastanza bene a quanto accade in Trentino. L'unica differenza significativa riguarda la crescita dei dipendenti temporanei che è meno forte: dal 4,5% fino al 7,2%. Il peso del lavoro temporaneo in Trentino era già più elevato all'inizio degli anni '90, ma cresce meno e si stabilizza prima. Il motivo sta nel fatto che gran parte dei dipendenti temporanei in Trentino sono stagionali e qui si è avuta una sostituzione di italiani con immigrati. Ora, i dati normalmente utilizzati sono tratti dall'indagine sulle forze di lavoro e non considerano gli immigrati, poiché l'Istat non riesce ad intervistarli. Quindi, in Trentino la minor crescita e più rapida stabilizzazione dei dipendenti a tempo determinato è più apparente che reale, in quanto riguarda soltanto gli italiani, che però sono in larga misura usciti del lavoro stagionale in



agricoltura o nel turismo per esser progressivamente sostituiti da immigrati. Quindi, la percentuale di persone a tempo determinato anche in Trentino è in realtà in crescita.

L'aspetto interessante, ancorché poco conosciuto, è che a questa non esplosiva crescita del lavoro instabile, sia indipendente sia dipendente a tempo determinato, ha corrisposto un forte aumento del livello di qualificazione del lavoro in Italia.

Tab. 3 OCCUPATI PER LIVELLI PROFESSIONALI IN ITALIA. 1995-2002  
- valori assoluti e variazioni assolute -

	1995	2002	Var. 95-02	
			v.a.	%
Dirigenti ed imprenditori	606	726	+120	+19,8
Professioni intellettuali	1.407	1.761	+353	+25,1
Professioni tecniche intermedie	3.650	4.676	+1.026	+28,1
Professioni esecutive amministrative	2.183	2.446	+263	+12,1
Professioni connesse alla vendita ed ai servizi personali	3.337	3.699	+362	+10,9
Artigiani, operai specializzati, agricoltori	4.919	4.485	-434	-8,8
Conduttori di impianti e operatori di macchine	1.875	1.990	+116	+6,2
Professioni non qualificate	1.873	1.829	-44	-2,3
Totale	19.851	21.613	+1.761	+8,9

La Tab. 3 classifica le occupazioni in Italia in termini di posizione professionale, mettendone in luce la differenza nella distribuzione dal 1995 al 2002. In alto vi sono le professioni dirigenziali e intellettuali; le ultime in basso sono le occupazioni non qualificate (manovali e facchini). Si può facilmente vedere che le occupazioni che sono cresciute di più sono le prime tre, cioè quelle non manuali altamente qualificate: dirigenti, professioni intellettuali, professioni tecniche intermedie. Sia pure in minor misura, sono cresciute anche le professioni esecutive amministrative e quelle connesse alla vendita e ai servizi alle persone, mentre sono diminuite le occupazioni manuali: sia quelle specializzate, sia quelle anche non qualificate. Tuttavia, la riduzione del lavoro manuale è più formale che reale. Infatti, nel lavoro manuale gli immigrati sono entrati a prendere il posto degli italiani. Molto prudentialmente si può stimare che in questi anni i lavoratori immigrati siano aumentati di 300/400 mila unità: poiché si sono tutti concentrati nel lavoro manuale, praticamente, essi sono andati a prendere il posto degli italiani che sono usciti.

Quindi, se una certa maggiore instabilità, frutto di una flessibilità temperata, si è realizzata nel corso degli anni '90, è stata compensata da una forte crescita del lavoro non manuale e in particolare di quello qualificato.

Un fenomeno simile è accaduto anche in Trentino, come mostra la Tab. 4 che riguarda la variazione dell'occupazione in Trentino dal 1995 al 2001 in termini di posizione professionale.

I dati della Tab. 4 vanno presi con prudenza, perché sono stati stimati in modo approssimato, però danno un'idea del fenomeno. I posti di lavoro creati nel Trentino dal 1995 al 2001 hanno segnato un aumento del lavoro non manuale e, in particolare, del lavoro non manuale qualificato, molto più forte che su scala italiana. Si nota che per creare circa 17 mila nuovi posti di lavoro ne sono scomparsi 10 mila e ne sono nati 27 mila. Dove sono scomparsi 10 mila posti di lavoro? Tutti nel lavoro manuale: oltre 6 mila sono scomparsi nelle professioni non qualificate e quasi 4 mila nel lavoro operaio di agricoltori, operai specializzati, artigiani. Dove sono nati i nuovi posti di lavoro? Tutti nel lavoro non manuale, salvo una minima parte nel lavoro di operaio qualificato, e in

particolare nelle professioni tecniche intermedie, ma anche nei lavori dirigenziali e intellettuali. Questa sembra una vera rivoluzione per il mercato del lavoro trentino. Tuttavia, la riduzione dei lavoratori manuali è più apparente che reale, poiché nelle statistiche delle forze di lavoro non sono considerati gli immigrati. Si può pensare, infatti, che gran parte di questo lavoro manuale, che scompare dalle statistiche dei lavoratori italiani, sia in realtà stato preso dai lavoratori immigrati.

Tab. 4 VARIAZIONE DELL'OCCUPAZIONE DAL 1995 AL 2001 IN TRENTINO  
- variazioni assolute e percentuali -

	Var. v.a. 95-01	Ripartizione % delle variazioni 95-01*
Dirigenti ed imprenditori	+4.900	+17,8
Professioni intellettuali	+2.150	+7,8
Professioni tecniche intermedie	+14.410	+52,3
Professioni esecutive e amministrative	+1.110	+4,0
Professioni connesse alla vendita e ai servizi alla persona	+4.510	+16,4
Artigiani, operai specializzati, agricoltori	-3.940	-37,4
Conduttori di impianti e operatori di macchine	+450	+1,6
Professioni non qualificate	-6.590	-62,6
Totale	+17.000	0,0
Nuova occupazione		+27.530
Occupazione scomparsa		-10.530

\* le variazioni assolute positive sono rapportate alla nuova occupazione, quelle negative all'occupazione scomparsa.

Infine, va detto che, se negli ultimi anni l'aumento dell'occupazione intellettuale e la caduta del lavoro manuale in Trentino hanno segnato una crescita della qualità del lavoro maggiore rispetto a quanto avvenuto su scala nazionale, per larga parte si tratta di un recupero, perché la struttura dell'occupazione per livello di qualificazione professionale è in Trentino ancora più rivolta verso il basso della media nazionale. Anche questo dato, peraltro, va preso con prudenza, data l'approssimazione della stima, l'ordine di grandezza delle differenze è, comunque, certamente rispettato. Osservando la Tab. 5 possiamo fare alcune ulteriori considerazioni.

La Tab. 5 confronta la composizione dell'occupazione in Italia con quella del Trentino nel periodo 2001-2002. Il Trentino ha una percentuale di occupati manuali poco qualificati inferiore rispetto alla media italiana, ma ciò può esser dovuto alla forte presenza dell'immigrazione nel lavoro stagionale in agricoltura. Il peso delle professioni connesse alla vendita ed ai servizi alla persona è molto maggiore e questo è l'effetto del turismo. Il peso delle professioni non manuali qualificate è, invece, inferiore rispetto a quello della media italiana. Se sommiamo le prime tre occupazioni (che sono la fascia del lavoro non manuale qualificato), in Italia abbiamo il 33% e in Trentino il 31%; quindi c'è ancora uno spazio di crescita di un paio di punti. Ciò conferma che il recente aumento della qualità del lavoro, maggiore che nel resto dell'Italia, è anche frutto di un effetto di recupero, e segnala anche la possibilità di un'ulteriore crescita.

Tab. 5 COMPOSIZIONE DELL'OCCUPAZIONE 2001-2002 (DATO 100 IL NUMERO OCCUPATI)  
- valore percentuale -

	Italia	Trentino	Differenza %
Dirigenti ed imprenditori	3,4	2,9	-0,4
Professioni intellettuali	8,1	5,7	-2,4
Professioni tecniche intermedie	21,6	22,2	+0,6
Professioni esecutive amministrative	11,3	10,3	-1,0
Professioni connesse alla vendita e ai servizi	17,1	21,8	+4,7
Artigiani, operai specializzati, agricoltori	20,7	23,2	+2,4
Conduttori di impianti e operatori di macchine	9,2	8,3	-0,9
Professioni non qualificate	8,5	5,5	-3,0
Totale	100,0	100,0	0,0

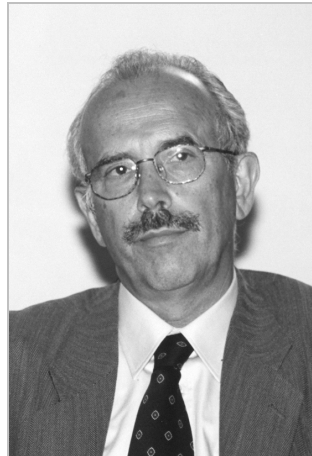
Dunque, tornando ad un discorso più generale, possiamo dire che una maggiore instabilità dell'occupazione va di pari passo con una crescita del contenuto professionale. Questa combinazione spiega molto anche delle reazioni sociali. L'instabilità occupazionale è un potente fattore di polarizzazione. I soggetti "forti professionalmente" possono usare l'instabilità come risorsa e non come penalizzazione, sfruttando il lavoro non stabile per crescere, per spostarsi, per cogliere varie opportunità; per chi, invece, è debole e privo di professionalità, l'instabilità è fonte solo di aspetti negativi.

La polarizzazione si va accentuando: il grosso problema, quindi, è per le persone che hanno un lavoro instabile e sono deboli professionalmente. In particolare, anche se in generale cresce la professionalità, resta il problema della debolezza di alcune forme di lavoro indipendente sotto forma di collaborazioni. Queste sono un po' più instabili del vecchio lavoro indipendente con una larga clientela, in quanto il lavoro di collaboratore dipende molto spesso da un solo rapporto e perso l' "unico cliente" si resta senza lavoro e senza alcuna rete di protezione. Chi, invece, aveva una vasta clientela, poteva reggere di più l'incertezza.

In generale, per tutte le posizioni di lavoro non stabili si ci deve chiedere: è una fase di passaggio o una trappola? Il processo di crescita di lavoro instabile non è esplosivo, ma c'è. Ora riguarda essenzialmente i giovani, ma tenderà a diffondersi e ad investire fasce d'età più avanzate? A volte vengono delle risposte incoraggianti, come quelle riguardanti i dati del Trentino sulle frequenti trasformazioni dei rapporti di formazione lavoro in contratti a tempo indeterminato. Questo vale anche per altri tipi di rapporti, ma cosa accade agli altri lavoratori, a quelli i cui rapporti instabili non vengono trasformati in stabili? Anche se fossero una minoranza, si deve intervenire per impedire conseguenze negative.

Si è parlato molto delle reti di sostegno, della formazione continua, di tutti questi interventi di politica del lavoro che diventano decisivi nel nuovo contesto. Abbiamo iniettato nel sistema occupazionale alcune dosi di flessibilità, non esplosiva e temperata. Ciò ha dato finora buoni esiti, ma a queste innovazioni non si è accompagnata, se non in alcune aree come il Trentino, una crescita delle politiche del lavoro e della formazione per favorire la promozione professionale e la sicurezza di reddito. Le nuove norme che il governo di centro-destra sta adottando sono destinate ad introdurre dosi massicce di flessibilità, di cui non si sente il bisogno dato il reale assetto del mercato del lavoro italiano. Ma l'aspetto più grave è che si faccia ben poco per consolidare l'ancor

gracile servizio pubblico per l'impiego, sviluppare un decente sistema di formazione continua e aumentare lo scarso grado di generosità e di copertura degli ammortizzatori sociali per le persone in cerca di occupazione. Si parla tanto di *flexsecurity*, secondo il modello danese che combina una grande flessibilità occupazionale con una forte rete di protezione per i senza lavoro, ma in Italia si va rapidamente verso la flessibilità senza sicurezza.



**Carlo DELL'ARINGA**

Professore ordinario di Economia politica

Questo intervento verterà sulla Strategia Europea per l'Occupazione ed i suoi risvolti per il caso italiano. Per Strategia Europea si intende il testo formulato nelle sue linee essenziali all'inizio del 1997 e che un anno fa, nel Consiglio Europeo di Lisbona, ha assunto un' espressione nuova. Inoltre, già da quest'anno ma soprattutto dall'anno prossimo, questa strategia cambierà anche dal punto di vista degli orientamenti che fornirà agli Stati membri, in quanto l'Europa deve tener conto non solo della nuova Convenzione ma anche del prossimo allargamento, fenomeno i cui effetti interesseranno sicuramente anche la Provincia di Trento.

Quindi si apre una nuova stagione ed anche le sfide che si pongono sono in parte nuove e più gravose del passato. Va inoltre considerato che quello attuale è un periodo di crisi economica e che, certamente, le cose non stanno andando così bene come prima; di conseguenza risulta ancor più problematico raggiungere gli obiettivi che erano stati posti a Lisbona con termine 2005/2010. Infatti, tutte le variabili economiche e sociali che rientrano in quei target stanno ristagnando; insomma non si fanno molti progressi in quella direzione. Nel contempo vi sono altre sfide ancora da affrontare e da vincere; in particolare ne vanno considerate tre.

La prima è costituita dall'invecchiamento della popolazione. Tutti i Paesi europei sono interessati al problema demografico. Si tratta di rafforzare l'utilizzo delle risorse umane disponibili; il numero delle persone avanti negli anni aumenterà e a loro si dovrà chiedere di dare un contributo all'aumento del reddito nazionale.

Un'altra sfida è certamente quella della competitività, che non è nuova ma è sempre attuale ed ogni anno si dimostra sempre più complicata da affrontare. I Paesi europei devono fare molto di più, in quanto di fronte alle sfide della globalizzazione e del progresso tecnico devono attrezzarsi per assecondare il cambiamento, per gestirlo e per governarlo.

La terza sfida è di carattere sociale: l'Europa non vuole rinunciare al suo modello sociale, che fa parte della sua storia, e che concepisce come una scelta definitiva che non va abbandonata. Questa sfida non è stata ancora vinta perché molti problemi, come ad esempio l'emarginazione, la povertà e la disoccupazione, continuano a caratterizzare molte realtà nazionali.

Di fronte a queste sfide emerge la necessità di accelerare i processi di riforma in atto, altrimenti si rischia di essere travolti dai problemi senza riuscire ad affrontarli. Da qui nasce la nuova formulazione della Strategia Europea per l'Occupazione che pone, rispetto al passato, tre grandi obiettivi fondamentali e richiama tutti i Paesi Membri ad esercitarsi ed impegnarsi per avviare a soluzione i problemi connessi.

Innanzitutto l'obiettivo della piena occupazione, che è sempre stato al primo posto dalla Strategia sin dal Processo di Lussemburgo. Accanto a questo se ne aggiungono altri due che nel frattempo sono diventati più pressanti ed importanti: quello di aumentare l'efficienza, la produttività e la qualità del lavoro e quello dell'inclusione sociale, anche questo un obiettivo che non è stato ancora del tutto raggiunto.

La Commissione cerca anche di individuare nell'ambito di questi tre grandi obiettivi, targets specifici da raggiungere in un arco temporale di medio-lungo periodo (indicativamente 2005/2010). Inoltre intende continuare ad utilizzare come sistema di governance il “metodo del coordinamento aperto”.

Questo metodo non si basa su delle indicazioni di carattere prescrittivo, che prevedono penalità nel caso di inosservanza, come nel caso delle massime vincolanti che riguardano anche materie di lavoro; ricordiamo che è ancora in discussione la Direttiva sul lavoro interinale per la quale un accordo non è stato ancora raggiunto. Il metodo del coordinamento aperto è un metodo basato sulla collaborazione, sull'individuazione di comuni obiettivi e sulle verifiche congiunte. Questo metodo prevede anche di riprendere i Paesi che non hanno raggiunto gli obiettivi prefissati con raccomandazioni e richiamarli ad una responsabilità comune. Ogni Paese fa parte dell'Europa e ciascuno Paese, se si comporta male, non fa male solo a se stesso ma provoca effetti negativi anche agli altri. Il metodo del coordinamento aperto ha ottenuto qualche successo e pertanto oggi viene

riproposto con degli obiettivi ancora più ambiziosi, soprattutto quello di accelerare il processo di riforma perché i problemi all'orizzonte si sono aggravati e naturalmente il tempo stringe.

Molti Paesi europei si trovano in difficoltà ma stanno avviando faticosamente riforme scegliendo tra alternative spesso drammatiche: da un lato cercare di salvare il modello europeo sociale che è in grado di garantire un'inclusione sociale soddisfacente, dall'altro affrontare il problema della sostenibilità del welfare e dell'accelerazione del processo di investimento in capitale umano e innovazione. Questa accelerazione è necessaria per un aumento della produttività e della qualità dei posti di lavoro. Tutte le cose sono intrecciate fra di loro; non sempre infatti esistono alternative nette: ad esempio la qualità dei posti di lavoro spesso va assieme con la possibilità di aumentare l'offerta di lavoro perché rende i posti di lavoro attraenti e, più i posti di lavoro sono attraenti, più gente si offre sul mercato. Nel contempo, però, l'attrattiva dei posti di lavoro non deve andare a scapito della competitività, del costo, degli incentivi ad investire delle aziende, perché dall'impresa dipende la possibilità di crescita del sistema. Quindi, non è sempre facile affrontare questi dilemmi; le scelte, però, devono essere fatte e ciascun Paese deve prendere le proprie decisioni sapendo quali sono gli obiettivi.

Questa è la situazione attuale ed il metodo del coordinamento aperto ha dato in questi anni, soprattutto negli ultimi 4-5 (perlomeno fino a Lisbona), alcuni risultati importanti in termini di occupazione.

L'occupazione è aumentata non solo in Trentino, non solo nel Nord-Est e non solo in Italia, ma in tutti i Paesi Membri della Comunità ed in molti altri Paesi del mondo; quello che si è verificato fra il 1997 ed il 2002 è stato un forte aumento dell'occupazione di cui ha beneficiato anche il nostro Paese, come mai era accaduto in passato. Come molto spesso accade quando si analizzano fenomeni sociali, non è facile stabilire se il merito sia da attribuire alla Strategia Europea per l'Occupazione, al metodo del coordinamento aperto, cioè alle linee guida individuate da questa Strategia, o alle raccomandazioni che continuamente l'Unione Europea invia ai vari Paesi quando questi non si attengono agli orientamenti comunitari.

Non v'è dubbio però che vi sia stata una grande coincidenza tra il forte aumento dell'occupazione registrato in questi anni e la determinazione con cui Bruxelles ha posto il problema di rendere le regole, la legislazione, le pratiche sindacali più "amichevoli" nei confronti dell'occupazione.

Alcuni Paesi, fra cui l'Italia, hanno operato in questa direzione; alcuni passi erano già stati compiuti, in certa misura, con l'accordo sul costo del lavoro del '93 e con alcune iniziative del Ministro del Lavoro, decise pochi mesi prima dell'inizio della Strategia di Lussemburgo; l'ambito era sostanzialmente quello tracciato dalla pubblicazione del Libro Bianco di Delors, in cui si esortavano i Paesi membri della Commissione ad aumentare l'intensità occupazionale del processo di crescita.

La crescita dell'occupazione è avvenuta nonostante produzione e valore aggiunto non avessero registrato particolari aumenti nel quinquennio 1997-2002; mediamente in tutta Europa la crescita economica è stata normale, ma la crescita dell'occupazione è stata eccezionale. Soprattutto nel nostro Paese.

La crescita del prodotto nazionale può essere scomposta in una crescita della produttività ed in una crescita dell'occupazione. Si può dire la stessa cosa in altro modo e cioè che la crescita dell'occupazione e la crescita della produttività sono le due principali componenti che alimentano la crescita del prodotto. Se l'obiettivo è di accrescere entrambe le componenti, da che parte si

incomincia? Su cosa si fa leva? Sull'occupazione, sulla produttività, sui consumi, sulla domanda aggregata, sugli investimenti? Subentrano i problemi economici della individuazione delle relazioni causali. Comunque dal punto di vista descrittivo, questo è quanto è successo in Italia, e possiamo essere soddisfatti per aver aumentato molto l'occupazione in questo periodo.

L'occupazione è aumentata, in Italia come in altri Paesi, anche perché è aumentata l'occupazione flessibile, atipica: infatti su 1.800.000 occupati in più avuti in questi cinque anni in Italia, 1.100.000 sono occupati temporanei o part-time. Di questi 800.000, il 70% riguarda occupazione femminile e l'80% per cento dei posti non standard in più sono di donne. Però è aumentato anche il lavoro permanente, a differenza di quello che è successo in altri Paesi come la Spagna, dove il grosso dell'occupazione è stata occupazione temporanea; anzi, quest'ultima ha sostituito l'occupazione permanente.

Non v'è dubbio che anche in Italia sia stata soprattutto l'occupazione temporanea ad aumentare notevolmente, in linea con i Paesi che hanno totalizzato le migliori performance occupazionali e che hanno raggiunto tassi di occupazione molto elevati, quali l'Inghilterra, la Danimarca e l'Olanda; questi sono tutti Paesi in cui i contratti di lavoro non standard sono aumentati moltissimo e sono stati una fonte di occupazione importantissima.

Nel nostro Paese, pur essendo cresciuti molto, questi lavori non standard, raggiungono tuttora livelli più bassi che nel resto dell'Europa ed hanno cominciato ad aumentare recentemente e quindi più tardi che non negli altri Paesi. Il part-time si attesta a poco più dell'8% rispetto al 18% della media europea, quindi meno della metà; il lavoro temporaneo è al 10%, rispetto al 13%, e qui la differenza è già meno forte.

Quanto al dato qualitativo, questi posti di lavoro aggiuntivi che hanno caratterizzato l'aumento di posti di lavoro non sono sempre di qualità elevata; soprattutto per quanto riguarda i lavori temporanei. La Commissione ha svolto un'indagine in merito: un buon 80% dei lavoratori temporanei europei ritiene la propria situazione insoddisfacente, mentre ancora diversa è la situazione dei lavoratori part-time: due terzi di essi sono soddisfatti, soprattutto le donne. Ancora un elemento di riflessione: nonostante il dato quantitativo del part-time sia più basso che in altri Paesi - in percentuale rispetto all'occupazione - la percentuale di coloro che non si ritengono soddisfatti in Italia è più elevata.

Ci sono però anche degli elementi positivi: innanzitutto, la crescita di questi posti di lavoro è pur sempre un contributo all'occupazione; in secondo luogo è da notare che una percentuale di questi lavoratori sono volontari. Molte indagini fatte in Italia rilevano che c'è una buona percentuale che accetta queste opportunità occupazionali nell'ambito di un processo di accumulo di esperienza. Per molti altri, il ragionamento del “meglio di niente” costituisce pur sempre qualcosa, soprattutto per gli economisti che sono abituati a ragionare in termini di “ottimo date le circostanze”. Per altri ancora questi lavori possono rappresentare dei primi passi verso una carriera professionale. Naturalmente c'è un pericolo: quando questi non sono un primo passo verso lavori migliori e tutto poi si blocca, questo tipo di occupazione diventa una trappola che dura a lungo e da cui non si riesce ad uscire.

Le trappole sono il vero problema della mancanza di inclusione sociale e questo rappresenta oggetto di intervento da parte dei poteri pubblici. E' molto importante quindi che siano messi sotto osservazione tutti i fenomeni in cui il lavoro non standard può diventare una situazione permanente, non volontaria e subita. Riassumendo vi sono svariati tipi di situazioni negative nella



realtà italiana: c'è la disoccupazione, e molti disoccupati sono altamente insoddisfatti, così come si registrano anche molti lavoratori permanenti che non sono soddisfatti per le condizioni di lavoro e/o per il salario basso. Quindi noi abbiamo di fronte una varietà di condizioni di status che presentano problemi sociali ed è qui che devono intervenire le politiche del lavoro per alleviarne le conseguenze.

E' chiaro che ci deve essere un equilibrio tra flessibilità e sicurezza. La flessibilità deve essere governata, non deve mai raggiungere livelli tali da produrre effetti che non possono essere più tenuti sotto controllo, ma certamente non si può nemmeno abolire qualsiasi forma di flessibilità, dal momento che questa può causare forme di precariato. C'è un equilibrio, e l'equilibrio dipende anche dalle preferenze sociali che un Paese esprime; ma soprattutto vanno messe in atto politiche che tendano a minimizzare gli effetti negativi e che quindi considerino la sicurezza come valore. Da questo punto di vista, le ultime raccomandazioni della Commissione Europea riguardano il fatto che l'Italia è un Paese a bassissimi livelli di sicurezza e che per questo fa registrare una preoccupazione simile a quella che riguarda la scarsa flessibilità.

Quindi, se da un lato abbiamo l'esigenza di governare la flessibilità e di riequilibrare la legislazione sulla rigidità, non c'è dubbio che dall'altro rimane molto da fare nella direzione della sicurezza del reddito nel mercato del lavoro. Tranne alcune felici eccezioni, i servizi per l'impiego, la formazione professionale e gli ammortizzatori sociali del nostro Paese sono ancora all'ultimo livello della graduatoria europea. Non è certo se l'Italia si collochi ai primi posti in Europa per la rigidità, ma sicuramente è tra gli ultimi sul grado di sicurezza; quasi tutti i Paesi del sud Europa soffrono di forte rigidità della legislazione, ma in Italia si soffre ancora di più per quanto riguarda la mancanza degli strumenti di garanzia, di protezione e di rete di assistenza dei lavoratori.

Un ultimo accenno riguarda la qualità perché l'altro binomio da considerare è il rapporto qualità-quantità. Da qualche anno si osserva un problema di "qualità" dei posti di lavoro, perché la produttività sta diminuendo. E la produttività del sistema è la fonte principale per migliorare le condizioni dei lavoratori. Se la produttività si arresta o diminuisce, e diventa negativa c'è da preoccuparsi non poco. I dati forniti da Union Camere non sono confortanti: infatti mentre si pensa che l'occupazione aumenti di oltre 200.000 posti di lavoro, il reddito nazionale crescerà percentualmente di meno.

Quindi, da un certo punto di vista, si può essere soddisfatti perché l'occupazione nel nostro Paese tiene; ma la produttività, a meno che i dati statistici siano errati, è calata, poiché risulta che il reddito aumenta troppo poco; questo è un fatto che per certi versi può essere preoccupante. E' pur vero che in Italia l'attenzione va posta principalmente sull'aumento dell'occupazione, in quanto ci collochiamo su tassi di occupazione che sono ancora lontanissimi dal target di Lisbona (l'occupazione è cresciuta solo negli ultimi anni, mentre per lungo tempo aumentava la produttività ma non l'occupazione).

L'obiettivo dell'occupazione indicato a Lisbona è fondamentale non solo per problemi di inclusione sociale, cioè per quel che concerne creare le condizioni affinché chi vuol lavorare possa farlo, ma anche dal punto di vista di sostenere lo stato sociale e diminuire la pressione fiscale. Ma se la produttività diminuisce, l'obiettivo di posti di lavoro migliori e più attraenti (more and best jobs) che siano in grado di creare maggiore offerta di lavoro, diventa difficile da perseguire. Naturalmente se quest'ultimo obiettivo diventa più problematico da raggiungere, urge trovare un giusto equilibrio tra flessibilità e sicurezza, perché questo fa parte di un insieme di obiettivi che

devono essere perseguiti e salvaguardati, ponendo attenzione anche al problema della quantità e della qualità dei posti di lavoro.

Bisogna quindi riattivare meccanismi di miglioramento dell'apparato produttivo del Paese, cioè dei suoi fattori produttivi: capitale, lavoro e progresso tecnico. Bisogna impegnarsi a fondo sul fronte della ricerca e del progresso tecnico, poiché nel nostro Paese questo fattore non è mai stato valorizzato ed ora ci si ritrova agli ultimi posti della graduatoria europea. Gli indicatori che la Commissione presenta riguardo all'innovazione, alle spese in ricerca ed in termini di istruzione, sono bassi: in Italia ancora il 30% dei giovani non raggiunge il diploma. Nella stessa indagine c'è un dato che viene confermato dalla ricerca dell'Unioncamere: di questi famosi 250 mila posti di lavoro che verranno creati nel 2003, il 47% riguardano posizioni di lavoro per le quali è richiesto il solo obbligo scolastico e questo dato riferito al Trentino è pari al 37%; talvolta si tratta di posizioni per le quali non è richiesta esperienza e nemmeno formazione ulteriore e aggiuntiva a quella scolastica.

Non c'è dubbio che queste posizioni riguardino in buona parte lavoratori stagionali ed immigrati, ma vien da chiedersi se è questa la qualità del fattore lavoro richiesta nel Paese. Perché se è questa, l'obbligo formativo è un "optional" e di conseguenza occorre ammettere che ci siamo "avvitati" in un equilibrio di basso profilo, bassa qualità della formazione, bassa domanda della formazione da parte delle imprese. Ormai si pensa che anche le imprese abbiano internalizzato la mancata esistenza di una formazione che risponda alle loro esigenze, il che sarebbe un'interpretazione ottimista. Comunque sia, che si tratti di un equilibrio basso o che si tratti di un sistema produttivo che ancora esprime una domanda di qualità dei fattori molto bassi, il dato è che rimane molto da fare su questo terreno.

Al riguardo, il fatto che in questi mesi il dibattito si stia spostando gradualmente sul problema della crescita, sull'innovazione e sulla qualità dell'occupazione dovrebbe essere visto come un elemento positivo per tutti.



**Tiziano TREU**

Professore ordinario di Diritto del lavoro

Innanzitutto va reso merito all'Agenzia del lavoro di Trento di tenere alta la riflessione sulle politiche del lavoro, grazie anche al lavoro del gruppo di professori ed esperti della materia che ruota intorno ad essa.

Vent'anni fa veniva avviata l'Agenzia del lavoro di Trento assieme a quella della Lombardia. Va detto che quella della Lombardia si è sviluppata un po' meno, anche perché è nata in una Regione con poteri minori rispetto a quelli che ha la Provincia di Trento. In quest'ultima, in vent'anni, sono state collezionate molte buone pratiche spesso anticipatorie di quelle che in parte si sono poi diffuse nel resto del Paese: è stata insomma un laboratorio. Oltre ad impegnarsi nel produrre nuovi strumenti ed idee nel campo delle politiche del lavoro è necessario oggi propagandare quanto realizzato anche oltre i confini nazionali ed essere presenti negli elenchi europei che raccolgono le buone pratiche: fare quindi un po' di marketing.

Poiché in altri interventi è già stata illustrata la strategia del lavoro europea, qui l'attenzione sarà circoscritta a delle considerazioni di politica del diritto e politica del lavoro con particolare riferimento al ruolo dei territori e delle autonomie locali. Una prima considerazione da fare è sul loro ruolo, partendo dal fatto che mentre vent'anni fa la Provincia di Trento era un pioniere, oggi siamo arrivati ad un punto in cui le autonomie, Regioni e Province, in materia di lavoro possono fare quasi tutto. Il "quasi" è stato usato solo per prudenza.

Va fatta un'altra premessa: è chiaro che su queste nuove frontiere per poter esercitare a pieno i poteri che si hanno è necessario un quadro complessivo diverso da quello attuale, che non è favorevole. Infatti gli ultimi interventi legislativi, ossia la Legge 30 sul mercato del lavoro ed il Decreto approvato in maniera provvisoria, sono in molti punti centralistici e lesivi delle autonomie delle Regioni - e in questo caso della Provincia - e già ci sono un paio di contenziosi costituzionali fondate su questa legge, che contiene evidenti invasioni di campo; queste invasioni vanno contrastate energicamente ed il modo migliore per contrastarle, oltre che fare ricorso alla Corte Costituzionale, è quello di fare politiche diverse.

Si può partire con la questione della "flessibilità sostenibile". Reyneri ha spiegato bene le caratteristiche effettive della flessibilità; non si deve drammatizzare tutto, perché non siamo in una situazione di "panico di flessibilità" e non è che "tutto è precarietà" (sia a livello nazionale che provinciale). Quindi, se è vero che la flessibilità è cresciuta in questi anni, è cresciuta però con delle regole e in un modo che non è immediatamente preoccupante. Questo è un motivo per cui non c'è bisogno di aggiungere ulteriore flessibilità in entrata, come ha fatto la Legge 30. Vi sono molti tipi di formule più o meno atipiche di flessibilità all'entrata: abbiamo lo stage, il tirocinio, l'apprendistato, il contratto di formazione lavoro, il contratto di inserimento, il contratto a termine, il lavoro interinale (che ormai è senza limiti), il lavoro condiviso, il part-time, la collaborazione coordinata e continuativa ed inoltre anche l'associazione in partecipazione che sta abusivamente emergendo; ci sono quindi dieci forme per entrare nel mercato del lavoro, e non c'era assolutamente bisogno di inventarne altre, tanto più che quelle come "il lavoro a chiamata", risultano inutilmente sadiche.

Quindi, appurato che la flessibilità in entrata c'è, l'attenzione va posta sul problema di come renderla sostenibile e sul come darle delle caratteristiche precise.

Qui cominciano le politiche del lavoro che possono essere sintetizzate nei seguenti quattro punti.

In primo luogo, deve essere una flessibilità regolata non tanto per legge ma con il consenso, con le forme collettive, con quelle cose che si praticano, ma che in questi mesi il nostro Governo non segue moltissimo. Questa prima caratteristica della flessibilità deve essere applicata ad una effettiva gestione del mercato del lavoro su base territoriale.

Il secondo punto è che la flessibilità deve essere consapevole, istruita; infatti, più uno è istruito e più si difende dalla flessibilità cattiva ed ha meno panico, perché è noto che la flessibilità crea ansia; e questo non è solo un aspetto psicologico, quello dell'ansia e dell'incertezza è un problema non indifferente. E' chiaro quindi che la formazione continua, fatta seriamente, è una caratteristica fondamentale della flessibilità consapevole, ed anche questa potrà essere gestita a livello locale.

Terzo elemento, ma non meno importante: deve essere una flessibilità protetta. Questo significa che ci deve essere una rete di protezione per chi "inciampa"; anche se l'armamentario degli ammortizzatori sociali è oggi molto diverso da quando c'era la cassa integrazione, la protezione rimane una questione fondamentale. Anche questo rientra nelle competenze locali, perché il titolo

quinto della Costituzione ha riformato il federalismo in materia di lavoro ribadendo che “le Regioni hanno poteri legislativi concorrenti in materia non di ammortizzatori di base - questi spetterebbero alla comunità nazionale - ma in materia di quelli integrativi che possono essere costruiti in sede locale”. Se non ci sono ammortizzatori specifici per le categorie di lavoratori esposti a rischio (ad esempio co.co.co), questo tipo di intervento può essere attivato dalle Regioni, ovviamente nei limiti delle risorse disponibili e valutando bene la realtà e le esigenze locali. E’ infatti chiaro che non si può immaginare che una Provincia faccia il quadro generale dei futuri ammortizzatori.

Il quarto ed ultimo carattere della flessibilità sostenibile che voglio richiamare è il seguente: la flessibilità deve essere “durevole” e sostenuta anche in prospettiva. Qui viene in rilievo la questione pensionistica perché se la carriera è molto accidentata - a parte che un lavoratore non può fare il temporaneo tutta la vita – si pone il problema di farla stabilizzare in rapporti a tempo indeterminato, rapporti che tra l’altro sono diventati molto più variabili. Questo è il punto più difficile, perché per ricostruire una carriera pensionistica (che una volta era stabile) poiché ora ci sono posizioni più mobili e diversificate, magari interrotte da periodi di inattività, occorre prevedere delle forme di congiunzione dei periodi.

Un’altra importante questione è quella dello “sviluppo di qualità”, perché non c’è più spazio e non ci sono nemmeno più persone a disposizione; in quarant’anni sono state consumate tutte le acque, e tutte le strade e adesso è necessario uno sviluppo a basso consumo e ad alta qualità.

Da sottolineare che questo vale per tutti i lavori. Noi abbiamo previsto che il quattro per cento degli introiti delle Agenzie interinali fosse destinato alla formazione dei lavoratori temporanei perché consideravamo che questi, proprio in virtù dell’intermittenza della propria attività, avessero bisogno di dosi massicce di formazione. Ma c’è anche un problema di qualificazione del lavoro autonomo di quei padroncini che, in quaranta anni, hanno fatto la ricchezza di queste regioni e sono ora “spompatis”, stanchi e demotivati. I loro figli poi spesso hanno un livello culturale molto basso, perché hanno avuto “fretta di andar fuori a guadagnare”, ma questa scelta oggi non paga più.

Lo sviluppo di qualità significa investimento e formazione per tutti e qui nasce una delle questioni importanti che si dovranno affrontare al più presto, ossia quella della regia perché, sulla formazione continua - che è il caso più evidente, anche perché è il futuro - bisogna lavorare con tenacia; ce ne vuole di più, di migliore qualità e fatta con continuità. Il tempo dedicato alla formazione è ancora troppo breve: se per esempio si prende un trentenne che lavorerà fino a settanta anni, durante questi futuri quarant’anni dovrà fare della formazione e anche prevedendo di investire solo tre o quattro giorni di formazione l’anno, si rende necessaria una regia. Adesso abbiamo una qualità molto bassa e un disordine terribile.

Questa formazione andrebbe gestita a livello locale e non da parte del Ministero del Lavoro. Il Senato litiga sui problemi dell’istruzione, ma queste sono delle bazzecole rispetto alla formazione continua. Si deve riflettere su quello che sarà il mondo dell’istruzione del futuro, su come saranno organizzati i licei e le scuole superiori in generale, su chi dovrà fare la formazione continua e su quante persone e con quale qualificazione saranno necessarie per garantire un intervento di questa portata. Abbiamo davanti un tipo di investimento in servizi educativi che è un altro modo di vedere la scuola.

Un terzo nodo da affrontare è la questione relativa all’innalzamento del tasso dell’occupazione. E’ chiaro che i punti deboli sono le donne e gli anziani. E’ abbastanza noto cosa si dovrebbe fare per mobilitare queste risorse: rendere accessibile il mercato del lavoro.

Ciò che si dovrebbe fare è molto chiaro in sé, ma in realtà è molto difficile da realizzare.

Si tratta di lavorare sul versante dei servizi alla persona, per conciliare il tempo di vita con il lavoro, (quindi soprattutto per le donne, ma anche per la cura degli anziani), oltretutto questi servizi sono ad alta intensità di lavoro.

Si tratta anche di lavorare sui tempi e i congedi, ecc. Tra l'altro nella precedente legislatura era stata fatta una legge sui congedi, ma che nessuno usa però, perché non ci sono i soldi.

Poi, di nuovo ritorna la necessità di formazione. L'idea che una persona di cinquant'anni non possa essere formata, è talmente radicata in tutti che nessuno ci prova. Esiste tra l'altro una direttiva europea proprio sulla discriminazione per l'età, direttiva che è in discussione in Parlamento e che avviene in modo vergognoso, perché nessuno ci dedica la dovuta attenzione. Questo provvedimento, viceversa, meriterebbe una adeguata propaganda, perché se si ritengono necessarie delle politiche per promuovere la parità delle opportunità, anche rispetto all'età (per le persone sopra i 45 anni) devono essere ripensate tutte le politiche del lavoro. Ci si potrebbe chiedere se i prepensionamenti sono illegittimi, perché invece di promuovere la pari opportunità sulle età la negano. Su questo tema che è uno tra quelli prioritari delle direttive europee si è svolto un congresso. Lavorare in questa direzione vuol dire ripensare molto le politiche di formazione per adattare le persone al nuovo modo di vedere il lavoro.

L'ultima condizione è quella di creare degli ambienti labor-fair, che vuol dire part-time, vuol dire uso delle tecnologie ecc. ecc.

Queste quattro cose le si possono già fare a livello locale, non è necessario aspettare Roma, anche se è una cosa veramente complicata e costosa.

In conclusione, si ha davanti una grossa prospettiva di lavoro e gli ultimi punti elencati - servizi, tempo, formazione continua (soprattutto per chi è avanti anche nell'età) e organizzazione del lavoro più amica - sono le fonti delle nuove guerre. Certo ci vogliono anche le pensioni; non è che vadano abolite, però è necessario un welfare assestato e il nuovo welfare è questo. In questo senso quest'Agenzia nei prossimi anni si potrà anche chiamare Agenzia del lavoro e del welfare.

## **CONCLUSIONI DEL CONVEGNO**



**Remo ANDREOLLI**

Assessore al Commercio, Cooperazione, Lavoro  
e Politiche Comunitarie

Il merito dei risultati ottenuti in questi vent'anni è di tutti i soggetti che sono stati parte attiva di questa esperienza; al riguardo va riconosciuto che, oltre agli interlocutori istituzionali, sociali ed economici del Trentino, anche i dipendenti dell'Agenzia del lavoro e del Servizio lavoro della Provincia hanno svolto un ruolo importante, lavorando con attenzione e passione, con tanta disponibilità e competenza. Questo impegno è visibile nel lavoro svolto, sia adesso che nel passato, e contrasta con l'idea spesso ingiusta di una scarsa partecipazione attiva da parte dei dipendenti pubblici. Come suggerito dal professor Treu sarà una sfida importante per il futuro non solo continuare a fare buone pratiche, quali quelle sviluppate negli ultimi vent'anni, ma anche cominciare a fare marketing a livello europeo, con lo stesso impegno con il quale si è riusciti ad emergere già al di fuori dei confini provinciali.



Vi sono poi altre tre considerazioni da fare.

La prima è che laddove si parla di temi che sono il frutto di un confronto politico-istituzionale a livello nazionale, si registrano oggi delle fratture, in particolare tra le organizzazioni sindacali e i rappresentanti delle associazioni imprenditoriali. Quando invece gli stessi temi vengono affrontati a livello locale emerge quel modello economico-sociale che è fondato proprio su un coinvolgimento che va al di là delle posizioni e delle legittime diversità. In Provincia di Trento infatti vi è un terreno comune che costituisce le fondamenta attorno alle quali costruire le politiche del lavoro, le politiche industriali e le politiche economiche. Alla realizzazione di questo modello partecipativo ed alla creazione di questo capitale sociale, che è la vera ricchezza da coltivare giorno dopo giorno, ha contribuito molto l'Agenzia del lavoro.

Seconda riflessione: anche alla luce del dibattito e degli spunti proposti in questa giornata, non v'è dubbio che il ruolo dell'Agenzia del lavoro ne esce rafforzato. A questo riguardo vi sono dei filoni di lavoro e di intervento su cui si può continuare a lavorare con quello spirito di vent'anni fa, anche allargando gli “spiriti e le competenze”, senza con questo invadere terreni altrui, senza difendere particolari orticelli, ma piuttosto con l'obiettivo di rafforzare le politiche del lavoro. Le riflessioni emerse in questo dibattito vengono consegnate in maniera forte ed autorevole alla prossima legislatura.

Terza ed ultima considerazione: l'attuale dibattito sulla flessibilità, rischia non solo di essere ossessivo, ma addirittura controproducente di fronte alla necessità di rilanciare la competitività. Sicuramente le politiche del lavoro sono importanti, così come lo è la flessibilità regolata e sostenibile, ma se non c'è sviluppo è evidente che non si può creare nuova occupazione. Alcuni autorevoli studiosi mettono in risalto che la flessibilità, pur presentando dei rischi, può anche costituire, attraverso le nuove forme del lavoro atipico, una possibilità di autorealizzazione. Un anno e mezzo fa, in occasione della presentazione di una ricerca da parte delle Acli venivano evidenziati gli elementi positivi di queste nuove forme di lavoro flessibile. Recentemente però è stato rilevato che quella parte di lavoratori che intendono la flessibilità come una forma di autorealizzazione sta percentualmente diminuendo. Infatti, se si escludono quei lavoratori che hanno un ampio e strutturato bagaglio professionale ed esercitano determinate professioni in cui la flessibilità è una scelta, per gli altri cominciano a emergere in maniera ormai piuttosto robusta i limiti di una normativa i cui costi sociali sono ancora tutti da decifrare.

Al fine di stabilizzare l'occupazione è stato avviato, anche con la collaborazione del professor Treu, un disegno teso a stabilizzare l'impiego e l'occupazione con riferimento ad alcune forme di lavoro atipico, in particolare le collaborazioni coordinate e continuative. Questo tipo di interventi devono essere rilanciati attraverso il dialogo con le forze sociali e con le forze economiche, affinché la flessibilità possa esprimere la sua positività per il sistema economico generale accompagnata da una serie di garanzie, di tutele e soprattutto di certezze tali da non lasciare solo il lavoratore.

Quindi queste sono le tematiche aperte su cui lavorare nei prossimi mesi.

**APPROFONDIMENTI SULLE ATTIVITÀ  
SVOLTE DALL'AGENZIA DEL LAVORO**

# **IL SISTEMA DI APPRENDISTATO NELLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO**

di Sandra D'Agostino, Luigi Pitton

## **1. LA COSTRUZIONE DI UN SISTEMA NAZIONALE PER L'APPRENDISTATO**

Dalla forte attenzione alla relazione fra sistema formativo e sistema produttivo che anima il confronto fra gli attori istituzionali e sociali nei primi anni Novanta, scaturiscono le indicazioni strategiche per la riqualificazione del sistema di formazione professionale contenute nel Patto per il Lavoro del 1996. Il documento concordato, che si apre proprio con la sezione dedicata al sistema formativo, sottolinea l'esigenza di differenziare l'offerta formativa in risposta a bisogni della domanda sempre più vari. In particolare, viene indicata la necessità di strutturare alcuni segmenti del sistema formativo: formazione superiore, formazione continua, formazione in alternanza.

L'approvazione in tempi stretti della legge 196/97 testimonia l'interesse anche del Governo di rendere immediatamente operative quelle indicazioni strategiche, introducendo una serie di innovazioni al quadro normativo. Nel rispetto delle indicazioni del Patto per il lavoro, si rinnova dunque la disciplina dell'apprendistato, per farne lo strumento destinato a svolgere un ruolo centrale nel sistema italiano di alternanza.

Per tracciare un quadro dello strumento dell'apprendistato come è oggi, il primo dato da cui bisogna partire è quello dell'occupazione, che dà la misura della diffusione e quindi del gradimento dello strumento. La media degli occupati in apprendistato in Italia nel 2001 conta 482.134 unità e tale valore risulta in costante crescita negli ultimi anni, come si rileva dalla tabella seguente.

Tab. 1 APPRENDISTI PER REGIONE. ANNI 1998, 1999, 2000 e 2001

Regione	Valori assoluti (medie annuali)				Incremento 1998-2001 (1998=100)
	1998	1999	2000	2001	
Piemonte	31.812	39.866	44.571	45.872	144
Valle d'Aosta	1.250	1.516	1.624	1.697	136
Lombardia	66.575	77.576	87.136	88.727	133
Trentino Alto Adige	10.250	11.196	12.035	12.285	120
BZ e TN					
Veneto	50.444	61.726	69.362	71.482	142
Friuli Venezia Giulia	9.882	12.250	13.768	13.472	136
Liguria	8.687	11.568	13.155	14.005	161
Emilia Romagna	41.487	49.932	55.853	56.142	135
Toscana	31.810	37.098	42.337	43.937	138
Umbria	6.347	8.588	10.583	11.286	178
Marche	17.106	20.456	22.930	23.553	138
Lazio	11.487	14.836	19.742	22.872	199
Abruzzo	7.509	8.928	9.681	10.355	138
Molise	921	1.095	1.329	1.451	158
Campania	8.902	10.027	11.478	11.509	129
Puglia	20.346	23.381	25.231	25.114	123
Basilicata	1.494	1.580	1.709	1.747	117
Calabria	2.438	2.602	2.980	3.305	136
Sicilia	11.619	12.566	15.016	16.252	140
Sardegna	4.356	4.944	6.646	7.071	162
Nord	220.387	265.630	297.504	303.682	138
Centro	66.750	80.978	95.592	101.648	152
Sud	57.585	65.123	74.070	76.804	133
Italia	344.722	411.731	467.166	482.134	140

Fonte: elaborazione Isfol su dati Inps

E' difficile non attribuire tale incremento dell'occupazione in apprendistato, pari al 40% fra il 1998 e il 2001, alle modifiche introdotte nella regolamentazione dello strumento dalla legge 196/97. L'aumento della platea dei giovani che possono essere assunti evidentemente era una

esigenza anche del sistema produttivo, per cui la rimozione di alcune limitazioni all'assunzione ha consentito uno sviluppo consistente dell'apprendistato.

Infatti, viene aumentata l'età per l'assunzione dei giovani (fino a 24 anni, 26 nelle Regioni dell'ob. 1 e 2); non ci sono preclusioni rispetto al possesso di titoli di studio post-obbligo idonei rispetto all'attività sul lavoro; tutte le imprese di qualunque settore possono assumere apprendisti.

Come risultato, il ricorso allo strumento dell'apprendistato cresce in tutte le Regioni, anche se con velocità diversa. In alcune (Basilicata) la crescita degli ultimi quattro anni è stata appena del 17%; in altre (Lazio) l'occupazione in apprendistato è pressoché raddoppiata. Rispetto alle macro-aree geografiche, il Nord conferma l'alta propensione all'utilizzo dell'apprendistato, con una quota che supera il 60% dell'occupazione totale. Cresce il peso delle Regioni del Centro, mentre il Sud, pur in un quadro di aumento del ricorso allo strumento, rimane l'area con la presenza più bassa di apprendisti (15,9% del totale).

Tuttavia l'ampliamento dell'utenza va ad accentuare alcune criticità che certamente erano presenti già prima della legge 196/97, derivanti dall'uso "improprio" dello strumento per assumere manodopera a basso costo. Il dato sull'occupazione media annua in apprendistato nasconde la forte variabilità che l'occupazione subisce nel corso dell'anno. Infatti, molti giovani che svolgono lavori stagionali, in particolare nei settori del commercio e del turismo, vengono assunti con contratti di apprendistato della durata di pochi mesi, per cui ad esempio a luglio 2001 il numero degli apprendisti occupati ha superato le 505.000 unità.

Un elemento da sottolineare è che la crescita dell'occupazione in apprendistato è avvenuta nell'ambito di un nuovo quadro legislativo che intende valorizzare la componente formativa dello strumento. Infatti, l'apprendistato è un contratto di lavoro speciale, in cui è tradizionalmente presente una componente di formazione che si impartisce anche all'esterno dell'impresa, come avviene in tutti i Paesi europei; tuttavia, in Italia, a partire dagli anni '70 in coincidenza con il trasferimento delle competenze costituzionalmente attribuite alle Regioni, l' "insegnamento complementare" previsto dalla legge del 1955 era stato gradualmente abbandonato, nel disinteresse di Regioni e Parti sociali. Solo la provincia di Bolzano ha continuato a consolidare il proprio sistema di formazione per l'apprendistato, fortemente ispirato al sistema duale tedesco, mentre iniziative più limitate si sono realizzate nei primi anni Novanta in qualche altro territorio.

Con la legge 196/97 si rende stringente l'obbligo di affiancare, alla formazione impartita on the job, un percorso di formazione esterno all'azienda. E', infatti, sulla presenza di questi due setting formativi che si fonda l'inserimento dell'apprendistato fra gli strumenti dell'alternanza. Viene, quindi, introdotta una sanzione nel caso in cui l'apprendista non partecipi alle iniziative di formazione esterna formalmente offerte dall'amministrazione pubblica competente; tale sanzione comporta la perdita delle agevolazioni contributive.

Pertanto, negli ultimi anni si è avviato un processo finalizzato a ricostruire in Italia un segmento dell'alternanza nell'ambito del sistema formativo. A seguito dei progetti sperimentali promossi dal Ministero del lavoro, che nei tre anni di realizzazione hanno coinvolto circa 20.000 apprendisti su tutto il territorio nazionale, nel 2001 sono 60.000 i giovani che hanno partecipato alle attività di formazione esterna in circa 12.000 iniziative tra corsi e percorsi; per il 2002 vi è un'ulteriore crescita dell'offerta formativa, che dovrebbe coinvolgere quasi 100.000 apprendisti (cfr. tab. 2). Il dato sulle previsioni di programmazione per il 2002 riportato in tabella è peraltro sottostimato, poiché mancano le previsioni di alcune Regioni.

Tab. 2 LE ATTIVITÀ FORMATIVE REALIZZATE NEL CORSO DEL 2001 E PROGRAMMATE PER IL 2002 (DATI AL I SEMESTRE 2002)

Regioni	Realizzato 2001		Programmato 2002	
	corsi	apprendisti	corsi	apprendisti
Piemonte	317	4.199	1.500	17.800
Valle d'Aosta	6	53	66	558
Lombardia <sup>a</sup>	381	6.391	904	17.085
Prov. Bolzano	280	4.576	70	4.150
Prov. Trento	93	1.060	82	1.230
Veneto	798	9.910	1.377	21.800
Friuli V.G.	740	3.347	1.000	5.000
Liguria	91	1.055	165	2.640
Emilia Romagna	893	8.836	1.600	16.000
Totale Nord	3.599	39.427	6.764	86.263
Toscana	7.699 <sup>b</sup>	10.952	7.650 <sup>b</sup>	7.650
Umbria	28	533	82	1.355
Marche	196	3.174	n.d.	n.d.
Lazio	95	1.630	n.d.	n.d.
Totale Centro	8.018	16.289	7.732	9.005
Abruzzo	117	2.008	117	2.008
Molise	32	436	n.d.	310
Puglia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Basilicata	7	60	50	368
Calabria	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Sicilia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Sardegna	61	903	n.d.	1.515
Totale Sud	217	3.407	167	4.201
Totale	11.834	59.123	14.663	99.469

<sup>a</sup> mancano i dati delle province di Bergamo, Lecco e Varese

<sup>b</sup> Si tratta in gran parte di percorsi individualizzati

Fonte: Rapporti regionali di monitoraggio

Conseguentemente il tasso di copertura dell'utenza, ossia il rapporto fra il numero di apprendisti e l'offerta di formazione, per il 2002 supera il 20%: praticamente quasi un apprendista su cinque riceverà un'offerta formativa e il rapporto è certamente superiore considerando che per comporre un gruppo per la formazione occorre contattare un numero doppio di apprendisti. Quindi la crescita dell'occupazione in apprendistato è avvenuta parallelamente alla crescita di un'offerta di formazione esterna che, insieme alle varie iniziative informative promosse dalle istituzioni centrali e locali, ha contribuito alla presa di coscienza, da parte di imprese e di giovani, sulla natura formativa dell'apprendistato e sulla presenza di una formazione impartita anche all'esterno dell'azienda.

Un'azione strategica in questo senso è il coinvolgimento del tutor aziendale nelle attività formative, attraverso la proposta di un intervento formativo di breve durata. Nel corso del 2001 sono stati attivati 2.055 corsi rivolti ai tutor aziendali, che hanno visto il coinvolgimento di 17.729

tutor. Per il 2002, dovrebbero essere interessati circa 27.300 tutor, con un incremento del 54% rispetto al 2001. In molti casi tali numeri stanno ad indicare che per la prima volta altrettante aziende hanno ricevuto una qualunque attività di formazione.

L'inserimento dell'apprendistato come uno dei tre canali attraverso i quali è possibile assolvere l'obbligo formativo rappresenta il coronamento del processo di rinnovamento dello strumento avviato dall'articolo 16 della legge 196/97. Tuttavia tale possibilità rischia di rimanere un'ipotesi "virtuale".

Infatti, l'inserimento di un vincolo ulteriore di formazione esterna, per i giovani di età inferiore ai 18 anni con la frequenza di moduli aggiuntivi della durata ulteriore di 120 ore annue, per le imprese si traduce in un disincentivo all'assunzione di apprendisti in obbligo formativo. Inoltre, la scarsa presenza di apprendisti di questa fascia di età, pari al 12% dell'utenza complessiva, si rivela un disincentivo anche per molte amministrazioni regionali, che al momento stentano ad organizzare iniziative aggiuntive di formazione esterna per i giovani in obbligo. Esiste invece una forte domanda di lavoro in apprendistato da parte dei giovani minori e molte Regioni segnalano l'impossibilità di accogliere le richieste.

Se in tutte le Regioni almeno una parte dei giovani apprendisti in obbligo formativo è stato coinvolto in attività extraziendali, anche se non specifiche per tale utenza, i moduli aggiuntivi sono stati invece attivati solo in casi limitati, interessando nel 2001 appena il 4,4% dell'utenza dell'obbligo.

Un giudizio di sintesi sull'avanzamento nella costruzione del nuovo canale formativo dell'apprendistato registra velocità diverse sui vari territori del Paese; se nelle Regioni del Nord e del Centro la formazione per l'apprendistato può ormai dirsi una realtà che va consolidandosi e che in qualche caso coinvolge la totalità degli apprendisti assunti (Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia e Piemonte, oltre che Prov. di Bolzano), la situazione nelle Regioni meridionali è più variegata: in alcune Regioni (Abruzzo, Sardegna, Molise e Basilicata) il sistema di formazione per l'apprendistato procede con esempi di esperienze significative nel panorama nazionale; in altri casi le informazioni disponibili restituiscono il quadro di un sistema che sta ancora dibattendosi nelle difficoltà dell'avvio, anche a causa dei numeri ridotti dell'occupazione in apprendistato.

Dal quadro nazionale si rilevano anche alcune criticità, che devono essere superate in una prospettiva di costruzione di un sistema di qualità.

In questi anni, grazie alle nuove possibilità per l'assunzione in apprendistato offerte dalla legge n. 196/97, l'identikit dell'apprendista è cambiato. Accanto ai giovani che, dopo aver conseguito la licenza media, non vogliono portare a termine i percorsi successivi e preferiscono inserirsi nel mercato del lavoro, che rimangono la quota prevalente di apprendisti, cresce sempre di più la percentuale di giovani diplomati. Contestualmente si innalza l'età media degli apprendisti.

Convenzionalmente si individuano nell'apprendistato i tre gruppi di utenza seguenti:

- giovani minori di 18 anni, chiamati ad assolvere l'obbligo formativo attraverso questo canale;
- giovani maggiori di 18 anni, senza titolo di studio post-obbligo;
- giovani maggiori di 18 anni, con qualifica professionale o diploma.

Questa classificazione non è esaustiva delle tipologie di utenza che si riscontrano in apprendistato; si pensi alla differenza fra giovani che hanno titolo post-obbligo idoneo rispetto all'attività lavorativa e giovani il cui titolo non è idoneo.

La legge 196/97, come primo tentativo di valorizzare l'alternanza formativa rendendo obbligatoria la formazione esterna, ha rinviato alla contrattazione collettiva il compito di tener conto della differenziazione dell'utenza, prevedendo per tutti un impegno minimo di formazione extraziendale di 120 ore annue. Si tratta peraltro di una previsione limitata se confrontata con i sistemi di altri Paesi: in Francia la formazione esterna ha una durata minima di 600 ore annue; in Germania gli apprendisti trascorrono 1-2 giorni nelle scuole professionali e 3-4 giorni in azienda. L'impegno è decisamente modesto anche in confronto con quello che era l'obbligo di "insegnamento complementare" negli ultimi anni Sessanta in Italia, pari a 200 ore annue. Tuttavia, nel momento in cui si doveva re-inserire tale componente extraziendale, modificando i comportamenti delle imprese e dei giovani, si è ritenuto di non osare oltre.

Inoltre, la previsione di 120 ore è stata fatta senza riguardo ai differenti bisogni dei giovani che, proprio grazie all'ampliamento operato dalla legge n. 196/97, possono attualmente essere assunti come apprendisti. Probabilmente i numeri dell'occupazione in apprendistato nel 1997 e le caratteristiche degli apprendisti non consentivano di visualizzare l'eterogeneità della domanda formativa in apprendistato, se non con riferimento alle diverse figure professionali.

Da poco approvata, la legge n. 30/2003 («Delega al Governo su mercato del lavoro e occupazione») porta ad un'ulteriore revisione dell'istituto.

Il testo normativo sottolinea la necessità di valorizzare il ruolo della formazione in impresa: si tratta di un elemento che era rimasto fino ad ora in ombra, rispetto alla rilevanza che era stata data alla formazione extra-aziendale, vista anche la assoluta mancanza in Italia di esperienze in questo senso.

Si auspica che la decretazione attuativa della legge delega possa inoltre individuare risposte alla eterogeneità dell'utenza degli apprendisti, prefigurando un ventaglio di possibilità di formazione esterna adeguata alla pluralità di condizioni e di opportunità lavorative che vanno sotto il nome di "apprendistato".

Come si illustrerà meglio in seguito, attraverso l'analisi dell'esperienza maturata dalla provincia di Trento, il protagonismo regionale nella costruzione di sistemi di apprendistato, il più possibile adeguati alle specificità e alle richieste dei sistemi locali, ha già fatto delineare alcune piste di lavoro che hanno bisogno di un quadro regolamentare favorevole per svilupparsi. Infatti, l'intreccio tra regolamentazione definita nei suoi elementi portanti a livello nazionale con una forte contrattazione sull'apprendistato sempre di livello nazionale, ha rappresentato un freno o quantomeno un ostacolo per la realizzazione di esperienze significative di differenziazione dell'offerta in relazione alle diverse utenze e alle diverse richieste delle imprese sul territorio. Allo stesso tempo proprio il forte presidio nazionale, almeno nella prima fase attuativa, ha avuto il merito di assicurare l'impegno di tutti gli attori locali per l'implementazione della formazione esterna.

E' quindi auspicabile che la regolamentazione attuativa individui spazi più ampi di regia legati al territorio per consentire la progettazione di nuove opzioni formative da realizzare, almeno a livello sperimentale, nell'ambito di uno strumento di alternanza lavorativa, qual è l'apprendistato.



## 2. L'ESPERIENZA DELLA PROVINCIA TRENTINA: LE SPERIMENTAZIONI FINO AL 1997

Le difficoltà nell'avvio di un sistema di formazione in alternanza a partire dal rinnovamento dell'apprendistato operato dalla legge 196/97, in cui si sono dibattute tutte le Regioni nella prima fase attuativa, hanno incontrato condizioni ben diverse, e certamente più favorevoli, nella Provincia Autonoma di Trento. Infatti, per una esigenza specifica del territorio, forse in parte derivante dall'influenza della vicina Bolzano (fra le poche esperienze di formazione per apprendisti precedenti l'approvazione della legge n. 196/97), si annovera proprio l'esperienza di Trento, come quella che, pur non essendo la più ampia, ha avuto la maggiore durata nel tempo occupando quasi un decennio. Quindi, a differenza di altre sperimentazioni, si è trattato di un'esperienza che ha avuto modo di far "maturare" progressivamente un know how specifico sulla formazione per l'apprendistato, che ha consentito poi una partenza diversa in seguito all'attivazione della legge n. 196/97.

La storia della sperimentazione della formazione per l'apprendistato pre-legge 196/97 a Trento coincide con la storia della Agenzia del lavoro di Trento.

Infatti, l'Agenzia, nata nel 1983, già nel suo primo programma di attività inserisce uno specifico progetto di intervento sull'apprendistato.

Dal confronto fra l'Agenzia, i sindacati e l'Associazione degli artigiani scaturisce la prima proposta di offerta formativa dell'Agenzia che, oltre ad attività di formazione per gli occupati, contiene una linea di intervento sull'apprendistato. Operativamente le prime attività corsuali vengono avviate con l'anno 1988/89 e limitatamente al settore artigiano.

L'esperienza viene avviata con un forte carattere sperimentale, in forma assolutamente pionieristica rispetto ad un territorio che, come nel resto dell'Italia, aveva abbandonato l'esperienza della formazione per l'apprendistato già dai primi anni '70. E per partire si raccolgono le adesioni volontarie delle aziende del territorio.

La progettazione del modello di intervento ha richiesto una lunga attività di definizione della proposta che è stata concertata in ogni sua parte con l'associazione artigiani: durata, programmi, finanziamenti, presentazione e pubblicizzazione.

Viene quindi individuata una proposta formativa così articolata: percorsi della durata di due o tre anni, a seconda della figura professionale di riferimento; la formazione si articola su 400 ore annue, suddivise in 160 ore extraziendali e 240 ore svolte presso le aziende; le ore formative in azienda sono finalizzate, al 50%, a conseguire obiettivi formativi omogenei a livello provinciale per quella specifica figura professionale; l'azienda ha a disposizione le rimanenti 120 ore per realizzare un proprio progetto formativo. Per supportare l'azienda nella elaborazione del proprio progetto, viene messo a sua disposizione un formatore.

Dalla descrizione appare evidente che il modello formativo sperimentale nasce con una forte attenzione ai seguenti elementi:

- l'alternanza tra due setting formativi, per cui ad un progetto di formazione extraziendale corrisponde un progetto realizzato direttamente in impresa;
- lo sviluppo di una potenzialità formativa propria dell'azienda, attraverso l'elaborazione di un progetto che risponde a finalità specifiche, aggiuntive rispetto a quelle individuate

- dall'Agenzia e tendenti ad omogeneizzare le competenze professionali standard a livello territoriale;
- il supporto all'azienda per la sua funzione formatrice mediante la messa a disposizione un formatore.

Ad un'équipe di esperti, che lavora in stretta collaborazione con i funzionari dell'Adl, si affida il compito di impostare il modello formativo degli apprendisti, impostare il lavoro di programmazione didattica, individuare e sperimentare gli strumenti di valutazione, proporre le ipotesi relative alla fase di formazione in azienda, avviare un progetto di analisi di efficacia ed efficienza dell'attività formativa.

La formazione extraaziendale prevede contenuti di tipo professionalizzante, scientifico, socio-relazionale e gestionale, successivamente riarticolati in tre aree: socio-relazionale, matematica e tecnologica. I primi due anni presentano un impianto sostanzialmente simile e hanno come obiettivo la riscoperta del piacere di imparare e di riuscire, mentre il terzo anno è concentrato sul consolidamento e lo sviluppo dell'autonomia personale e operativa. Infine, per ogni anno viene programmata una visita ad una fiera o a una manifestazione nazionale di settore, cui partecipano gli apprendisti con i loro datori di lavoro.

I moduli extraaziendali sono intervallati da periodi di lavoro strutturato, ossia le aziende si impegnano ad erogare in impresa interventi di professionalizzazione sulla base di un piano formativo concordato tra l'AdL e la locale associazione degli artigiani. È compito del docente della materia professionalizzante assicurare la coerenza e la continuità formativa tra formazione on e off the job, mediante visite di lavoro presso le imprese. Tali visite si collocano in un intervallo di tempo compreso tra un modulo e l'altro. L'azienda percepisce, per tutta l'attività formativa svolta al proprio interno, un rimborso forfetario di tre milioni di lire.

I numeri sulla adesione delle aziende e la partecipazione degli apprendisti sono numeri modesti, anche in relazione al totale degli apprendisti occupati presenti in Provincia; ma in un contesto nazionale in cui il contratto di apprendistato è percepito semplicemente come strumento di agevolazione all'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro, l'adesione a una tale proposta formativa, pur se supportata finanziariamente, è indice di interesse delle aziende artigiane alla formazione delle proprie risorse umane.

La prima edizione dei corsi vede il coinvolgimento di 45 apprendisti, suddivisi in tre qualifiche professionali: autoriparatori, congegnatori meccanici, falegnami. Dal 1989 al 1993 il trend della partecipazione e dell'offerta formativa risulta in progressiva crescita: si passa da un'offerta formativa per tre figure professionali, a corsi per 10 figure professionali e i giovani partecipanti arrivano gradualmente a 180 unità nell'edizione 1992/93.

In un contesto pre-legge n. 196/97, possono essere assunti come apprendisti giovani fino a 20 anni, 24 anni nelle aziende artigiane. Quindi, l'utenza dei corsi per apprendisti è costituita da giovani che hanno conseguito al più la licenza media, talora abbandonando il corso di studi intrapreso immediatamente dopo l'obbligo. Sono soggetti segnati dalla loro esperienza scolastica ma che, nel contempo, non hanno ancora del tutto trasformato tale processo di esclusione di cui sono stati vittime, in un rifiuto della scuola.

Pertanto la formazione extraaziendale deve essere progettata ed erogata in modo tale da non ricordare in alcun modo la scuola tradizionale; deve essere qualcosa di diverso, dove riscoprire il piacere di imparare ad imparare.

Per il primo anno di attuazione dell'esperienza, la formazione extraziendale viene organizzata in un centro che realizza anche altre attività di formazione iniziale. Le difficoltà emerse, nel far convivere l'attenzione alle specificità degli apprendisti con le regole tipiche di una struttura di formazione a tempo pieno, hanno imposto in seguito un cambiamento di strategia: a partire dal secondo anno si è fatta la scelta di cercare laboratori al di fuori delle strutture formative, utilizzando locali di aziende in attività o di aziende chiuse, inviando gli apprendisti presso aziende di eccellenza. Erogare la formazione in un contesto che è più simile a quello del lavoro fa anche parte della strategia per il coinvolgimento dell'utenza.

Le specificità dell'utenza e della proposta formativa per gli apprendisti hanno da subito indicato la necessità di costituire un gruppo di docenti dedicato in via esclusiva all'apprendistato, anche per facilitare un processo di accumulazione di competenze metodologiche che ha consentito di migliorare l'efficacia della proposta formativa. Inoltre, l'équipe iniziale di esperti è stata integrata da un nuovo gruppo, inteso come supporto ai formatori per la soluzione dei problemi che gli operatori considerano prioritari o emergenti.

Particolare attenzione è stata posta alla relazione docente-apprendista: non sono stati utilizzati tutti quegli strumenti (voto, compiti, ecc.) legati alla selettività dell'azione formativa; si sono privilegiate misure di apprendimento di gruppo e di classe per verificare il procedere del processo formativo.

Infine, c'è da sottolineare che l'Agenzia del lavoro ha immediatamente considerato prioritario un rapporto privilegiato con gli artigiani; è proprio questo lavoro attento di comunicazione e di coinvolgimento sia dei rappresentanti di categoria che delle singole aziende, una delle chiavi del successo dell'intera proposta.

### 3. L'ESPERIENZA DELLA PROVINCIA TRENTINA: IL NUOVO IMPULSO A SEGUITO DELLA LEGGE N. 196/97

Il Convegno organizzato nel 1994, per fare il punto sull'esperienza trentina di formazione per l'apprendistato, aveva più volte sottolineato come fosse giunto il momento di uscire da una fase sperimentale e procedere alla costruzione di un sistema. Del resto sono gli anni in cui il mondo del lavoro in generale matura la consapevolezza della necessità di rilanciare l'alternanza, e in particolare di valorizzare il contratto di apprendistato come strumento formativo, e da tale consapevolezza trae origine la legge 196/97.

Con l'introduzione di un monte ore minimo di formazione extraziendale obbligatoria nella provincia trentina si realizzano le condizioni favorevoli per il consolidamento dell'esperienza di formazione per l'apprendistato e l'estensione a tutte le aziende del territorio; inoltre, proprio l'esperienza maturata su questo segmento formativo, favorisce l'elaborazione di una offerta formativa per l'apprendistato più differenziata rispetto a quella della legge, in risposta a molteplici finalità. Accanto all'obiettivo minimo individuato dalla legge, l'analisi dei sistemi di apprendistato dei principali Paesi europei e un'attenta lettura dei dati sull'occupazione in apprendistato in provincia di Trento stimolano la definizione di una proposta più articolata.

Nel Piano triennale per il 1998-2000 l'Agenzia sono definite le linee strategiche sulle quali dovrà articolarsi la proposta operativa per l'apprendistato: accanto agli interventi volti all'assolvimento

dell'obbligo di formazione extraziendale come previsto dall'art. 16 della legge 196/97, si introducono due ulteriori linee di attività:

- a. interventi caratterizzati da attività formative extraziendali più consistenti rispetto alle previsioni minime della l. 196/97, che vogliono allinearsi alle esperienze più avanzate degli altri Paesi europei, in armonia con le raccomandazioni espresse dalla Commissione delle Comunità Europee nel documento del 18 luglio 1997 dal titolo "Promuovere la formazione in apprendistato in Europa";
- b. interventi sperimentali caratterizzati da percorsi formativi tali da consentire l'accesso, attraverso l'alternanza scuola-lavoro, ai vari titoli di studio.

A partire da questa previsione si sviluppa l'attuale fase di sperimentazione e implementazione di percorsi formativi per l'apprendistato.

La storia dell'attuazione delle linee strategiche indicate dal Piano triennale si incrocia con quella della prima attuazione della legge 196/97 su tutto il territorio nazionale, dove era quasi del tutto assente una esperienza precedente di formazione per questa tipologia di utenza.

Dopo l'avvio dei progetti sperimentali nazionali promossi dal Ministero del lavoro, si doveva riconsegnare alle Regioni la titolarità per la costruzione di sistemi territoriali di formazione per l'apprendistato. A tal fine, per stimolare la definizione di modelli territoriali predisposti con il consenso delle Parti sociali, il decreto 302/99 richiedeva alle singole amministrazioni di elaborare un "Piano delle attività formative", spesso definito come "Piano 2000", per poter ricevere una quota del finanziamento messo a disposizione dalla legge 144/99.

Già dai primi mesi del 1999 l'Agenzia del lavoro aveva costituito un *Comitato di Indirizzo e Monitoraggio*, allo scopo di tradurre quelle linee strategiche individuate dal Piano triennale in un piano operativo di intervento. Fanno parte del Comitato, presieduto dall'Agenzia, i rappresentanti delle associazioni datoriali e sindacali, il Servizio Istruzione, il Servizio Addestramento e Formazione Professionale, la Sovrintendenza scolastica, l'IPRASE, l'Università; l'ampia partecipazione di soggetti del territorio configura il Comitato anche quale sede di concertazione fra le diverse istanze.

Il DM 302/99 fa accelerare il processo di definizione della proposta operativa e segno di tale accelerazione è il fatto che il Piano 2000 predisposto dall'Agenzia del lavoro viene approvato con provvedimento urgente del Presidente n. 21 d.d. 04.11.99, alla vigilia della scadenza dei termini.

In aderenza alle linee strategiche definite dal Piano triennale, vengono individuate tre tipologie di offerta per gli interventi per l'apprendistato:

- a. Corsi obbligatori previsti dalla legge: sono i corsi resi obbligatori per gli apprendisti dalla legge Treu, e quindi prevedono una durata mediamente di 120 ore, secondo quanto previsto dai CCNL;
- b. Corsi per la crescita professionale: sono corsi che hanno l'obiettivo di offrire all'apprendista una più completa preparazione professionale e rendere così l'azienda e il settore in cui essa opera competitivi con gli standard europei. I corsi hanno una durata minima di sei settimane di formazione esterna da realizzarsi in un arco temporale di 9 mesi, cui si aggiunge un percorso da compiere in impresa della durata di almeno 320. Complessivamente quindi il volume dell'impegno formativo è pari a 560 ore annue;

- c. Corsi per l'accesso ai titoli di studio: corsi organizzati in via sperimentale assieme alle istituzioni scolastiche e permettono di accedere ai vari titoli di studio: diploma di qualifica, maturità, laurea. La durata della formazione esterna va da un minimo di 9 ad un massimo di 11 settimane, mentre la formazione interna rimane di circa 320 ore, per un totale massimo di 760 ore annue.

Nel documento si sottolinea che la strategia individuata implica una prospettiva di medio periodo, rispetto alla quale viene considerata una priorità l'attivazione immediata dei percorsi minimi di 120 ore in attuazione del nuovo quadro normativo della legge 196/97.

Il Piano di intervento quindi è inteso in un'ottica di attuazione progressiva. Il primo step di questa fase attuativa è la messa in cantiere dei corsi di 120 ore, in attuazione delle previsioni della legge 196/97, già dai primi mesi del 2000; nel 2000-01 vengono avviati gli interventi su standard europeo e dal 2002-03 è partita la sperimentazione di un percorso di apprendistato collegato al conseguimento di una laurea.

### **3.1 Apprendistato per l'inserimento lavorativo: gli interventi dell'obbligo**

L'avvio degli interventi formativi per l'apprendistato in attuazione della legge 196/97, ossia di durata di almeno 120 ore medie annue o di durata superiore secondo quanto indicato dai CCNL di riferimento, è stato realizzato a partire dall'utenza ritenuta più debole, come concordato con le Parti sociali; sempre in una prospettiva di progressiva attuazione, visto anche il vincolo della disponibilità finanziaria, dapprima ci si rivolge agli apprendisti senza titolo di studio post-obbligo e poi gradualmente l'offerta si amplia a comprendere le altre utenze.

L'analisi della situazione dell'occupazione in apprendistato in provincia di Trento, resa possibile grazie all'esistenza di una banca dati nata nel 1991 per supportare le esperienze precedenti, ha evidenziato il target di questi primi interventi. Escludendo gli apprendisti assunti con contratti di durata inferiore a 10 mesi (considerato un tempo insufficiente per poter parlare di efficacia formativa e quindi predisporre un'offerta adeguata di formazione esterna) e a tempo parziale, il dato dell'occupazione in apprendistato in Provincia di Trento al 31 luglio 1999 (assunti dal 19.7.98) fa rilevare la presenza di 3.170 apprendisti. Le qualifiche di "destinazione" di questi apprendisti sono le più varie, ma venticinque professioni rappresentano l'84% del totale dei giovani.

#### *3.1.1 L'offerta formativa per i giovani senza qualifica*

Il primo obiettivo dell'Agenzia è quindi quello di mettere in atto interventi formativi mirati a quelle 25 figure professionali più "agite" sul territorio, dando precedenza nella formazione dei gruppi classe agli apprendisti non qualificati o con qualifica non coerente, pari al 61,4% del totale degli apprendisti.

A partire dal mese di giugno 1999 si avvia un programma per definire la progettazione formativa dei primi interventi. Vengono costituite 25 Commissioni di studio, una per ogni professione fra quelle maggiormente presenti sul territorio. Ogni Commissione è composta da rappresentanti delle Parti sociali, artigiani, responsabili del personale, operatori della formazione professionale, esperti di progettazione didattica e dall'Agenzia.

Obiettivo delle Commissioni è individuare le attività (intese come abilità operative minime per ogni qualifica) che un giovane lavoratore deve essere in grado di svolgere al termine del suo apprendistato, nonché la loro distribuzione nel tempo, secondo il criterio del livello di autonomia e di complessità. Successivamente il percorso formativo viene riformulato per attività (ADA = Aree di attività), distribuite su un tempo convenzionale di tre anni; quindi, i gruppi ristretti di progettazione definiscono le unità formative (UF) che costituiranno lo scheletro del percorso formativo.

Siamo di fronte ad un progetto formativo unitario tra azienda e Soggetto Formativo Esterno, per cui ogni attività produttiva ha sia gli obiettivi di professionalizzazione da raggiungere in Azienda, sia gli obiettivi da raggiungere nel sistema formativo esterno.

Quindi i nuclei di progettazione, composti da docenti ed esperti, sviluppano le unità formative in unità didattiche, che costituiranno la guida per gli "insegnanti d'aula".

Avviato nel 1999, il lavoro ha proceduto a partire dalla progettazione di un primo gruppo di sei figure professionali, quelle oggetto dei corsi della prima edizione nel 1999-00, per poi progressivamente completare la progettazione per le 25 figure: panettiere e pasticciere, macellaio, sarto, falegname, tipografo, assemblatore, saldatore-fabbro, lattoniere, autoriparatore, muratore, pittore, termoidraulico, carrozziere, elettricista, montatore riparatore apparecchi elettronici radio TV e PC, commesso alimentare, commesso abbigliamento, commesso altro, cameriere e barista, cuoco, assistente dentale, parrucchiere, impiegato amministrativo, segretaria d'azienda, magazziniere. A queste ne è stata poi aggiunta una ventiseiesima, ripartendo la figura dell'addetto alla contabilità secondo le specifiche "d'ordine" e "di concetto".

Quindi, le prime attività corsuali si concentrano su sei figure professionali e vengono avviate in quelle aree del territorio dove esiste una presenza minima di 15 apprendisti (poi diventano 22/23 per elevare la presenza media) con le caratteristiche individuate. Una specificità della formazione per l'apprendistato rispetto ad altre tipologie di formazione iniziale è che l'offerta formativa dei Centri di Formazione Professionale, per essere maggiormente dislocata sul territorio, ricorre anche ad alcune aziende disponibili ad assumere il ruolo di "laboratori formativi".

Il percorso viene articolato in tre blocchi settimanali di 40 ore ognuno, che si realizzano in un arco temporale di 3-4 mesi.

Con le nuove edizioni corsuali cresce il numero di interventi realizzati; allo stesso tempo si avviano anche le seconde e terze annualità dei percorsi formativi, sempre accompagnate dal lavoro di progettazione descritto. Complessivamente il numero dei corsi realizzati e la partecipazione degli apprendisti sono sintetizzati nella tabella seguente.

Tab. 3 AGENZIA DEL LAVORO DELLA PROVINCIA DI TRENTO: INTERVENTI FORMATIVI PER L'APPRENDISTATO

Annualità	N° corsi	di cui:			Apprendisti coinvolti:	Media partecipanti
		I anno	II anno	III anno		
1999-2000	36	36	-	-	289	8
2000-2001	55	47	8	-	707	13
2001-2002	93	63	28	2	1.060	11
2002-2003	80	50	29	1	1.270	15

Nonostante la presenza di un gruppo di docenti “storico” per gli interventi di alternanza, l'esperienza più che decennale suggerisce, nel momento in cui la sperimentazione viene “istituzionalizzata” in attuazione della legge n. 196/97, la definizione di un piano di formazione dei formatori che sia di supporto all'avvio e alla gestione dei nuovi interventi formativi. Questa attenzione ai formatori e più in generale a tutte le figure impegnate nella gestione degli interventi per l'apprendistato rimane una costante nel susseguirsi delle varie edizioni di attività e nell'ampliarsi delle tipologie di offerta.

Tab. 4 AGENZIA DEL LAVORO DELLA PROVINCIA DI TRENTO: LA FORMAZIONE PER I FORMATORI E GLI OPERATORI

Annualità	Formatori e Referenti	Tipologia di intervento	Direzioni e Segreterie
1999/2000	60 ore 85 partecipanti	programmi formativi e caratteristiche apprendisti	-
2000/2001	40 ore 130 partecipanti	microprogettazione programmi didattica attiva: studio dei casi, la lezione frontale, la simulazione	16 ore
2001/2002	16 ore 87 partecipanti	valutare e certificare, patto formativo e accoglienza	8 ore (direttori) 8 ore (segreterie)
2002/2003	13 ore 50 partecipanti	gestire i casi difficili, sviluppare un apprendimento efficace	4 ore (direttori) 8 ore (segreterie)

Fonte: Agenzia del lavoro di Trento

Gli interventi per i formatori, che hanno supportato l'avvio delle attività formative, hanno in primo luogo riguardato la “micro-progettazione” per lo sviluppo delle Unità Formative, fornendo a ogni formatore le conoscenze indispensabili per programmare il lavoro successivo in aula con gli apprendisti; inoltre, sono stati organizzati “laboratori della didattica attiva” con l'obiettivo di avviare una sperimentazione sui primi elementi di una pedagogia dell'alternanza che hanno portato alla sperimentazione di diverse strategie metodologiche per un miglioramento dei risultati dell'apprendimento; su temi specifici sono stati poi formati sia i docenti dell'area trasversale che quelli dell'area professionalizzante. E' stato inoltre predisposto un manuale per la preparazione delle lezioni e la costruzione di materiali didattici, dal titolo “Dimensioni per apprendere”.

Tra i formatori è stata individuata la figura dell' “*insegnante referente*”, che ha il compito di essere figura di riferimento per i corsisti e per i colleghi (monitoraggio clima/gradimento, distribuzione materiali), per il monitoraggio dell'attività didattica, per la pianificazione settimanale; inoltre, tale docente tiene i rapporti con l'Agenzia del lavoro. Per questi docenti è stata proposta un'attività formativa specifica.

Un intervento formativo è stato rivolto anche ad altri operatori delle attività per gli apprendisti, personale di segreteria e direzione. In particolare, il personale delle segreterie è stato formato all'utilizzo del software gestionale messo a punto dall'Agenzia. Tale software, collegato all'archivio di dati, ha la funzione di monitorare l'andamento delle assunzioni e pianificare l'offerta formativa; inoltre, consente la gestione dei corsi. Infatti all'interno è riportata la struttura dei corsi come definita dalle Commissioni di studio e permette quindi di calendarizzare le attività,



riportando i nominativi dei docenti e le presenze degli apprendisti. Nel software vengono riportati anche tutti gli altri dati relativi ai corsi: sedi, programmazione delle unità didattiche, durata, sussidi didattici utilizzati, ecc.

Nel momento in cui si avviano le terze annualità con l'edizione 2001-02 si impone una riflessione sul tema della *certificazione* delle competenze acquisite. Infatti, i corsi hanno convenzionalmente durata al più triennale, mentre le quarte e quinte annualità eventualmente previste dai contratti sono dedicate all'approfondimento professionale o al recupero di competenze su quelle parti dei processi produttivi non attivati nell'azienda di provenienza.

In attesa delle decisioni che potrebbero intervenire a livello nazionale, viene elaborata una proposta che valorizza l'esperienza trentina di apprendistato. Infatti, proprio nell'apprendistato l'esperienza trentina ha segnato passi importanti con la definizione a monte delle competenze che devono essere maturate nell'ambito del contratto.

A partire dalla primavera del 2001 vengono costituite 25 Commissioni di studio con l'obiettivo di individuare per ogni figura professionale le competenze minime standard. Queste Commissioni hanno quindi stabilito, per ogni figura professionale e per ogni anno, le competenze acquisibili nell'ambito di ciascuna unità formativa. Per rendere più chiare le competenze individuate come obiettivi sono state anche definite delle “specifiche della competenza”. Sempre all'interno di ogni unità formativa le commissioni hanno provveduto a definire anche i contenuti teorici minimi da sviluppare e hanno fornito una serie di suggerimenti relativamente alle attività funzionali allo sviluppo delle competenze e alle modalità di accertamento delle stesse.

La fase di progettazione per competenze viene sostenuta da un intervento di formazione dei formatori, che si è articolato in due fasi:

- definire cosa significa competenza e progettare per competenze per poi passare ad un'esperienza di piccolo gruppo per la “micro-progettazione” di una competenza definendo attività utili a promuovere competenze nell'apprendista in aula/laboratorio e modalità di valutazione;
- far prendere coscienza della complessità dell'operazione del valutare, acquisire consapevolezza della differenza fra giudicare e valutare, problematizzare la scelta delle prove per garantire la coerenza col percorso e la loro funzionalità nelle prove di verifica. A questa parte teorica ha fatto seguito la costituzione di tre aree di ricerca su alcuni strumenti utili per valutare: questionario, griglia di osservazione, studio di caso. I formatori divisi in piccoli gruppi hanno approfondito e costruito una prova di valutazione con l'appoggio metodologico di un coordinatore.

Inoltre è stato elaborato un modello di attestazione che viene rilasciato all'apprendista a conclusione dei corsi. Tale documento, oltre ai dati anagrafici dell'apprendista, specifica il percorso formativo frequentato e la durata e, per ogni competenza acquisita, l'unità formativa di riferimento con la durata e il periodo di realizzazione. La dichiarazione può essere rilasciata anche in caso di abbandono dei corsi prima della conclusione.



### *3.1.2 L'offerta formativa per gli apprendisti in possesso di titoli idonei rispetto all'attività da svolgere e per quelli in obbligo formativo*

Sempre nell'ambito dell'attuazione delle previsioni della legge 196/97, dal 2001 l'Agenzia si propone di avviare anche un'offerta formativa rivolta ad apprendisti qualificati e diplomati con titoli idonei rispetto all'attività da svolgere. Per questi giovani si pensa di costruire un catalogo dell'offerta formativa, in base al quale i giovani individuano i moduli di interesse e costruiscono un percorso formativo individuale. Per questa utenza viene quindi abbandonato il modello tradizionale di organizzazione dell'offerta formativa sulla base di corsi, a favore di un modello "a catalogo". Questa scelta, è conseguenza della ricerca di un modello organizzativo sostenibile per i costi ed anche efficace rispetto ai risultati della formazione.

Sul modello di quanto già effettuato per la progettazione dei corsi obbligatori, anche in questo caso si parte da un'analisi delle figure professionali degli apprendisti presenti sul territorio e dei loro fabbisogni formativi. Tuttavia, sulla scia di quanto già realizzato nel Friuli Venezia Giulia, si è pensato di accorpare e semplificare il panorama delle figure professionali esistenti da CCNL o riportate su Net Labor, procedendo a partire dalle 150 figure rappresentative identificate sulla base di una ricerca svolta in collaborazione con l'Isfol e pubblicata nel volume "Le professionalità dell'apprendistato". Sono stati attivati 10 gruppi di lavoro:

- 8 per i settori produttivi;
- 1 per le figure professionali trasversali;
- 1 per le competenze generali.

Ovviamente sul totale di 150 figure sono state oggetto di approfondimento quelle realmente agite dalle aziende trentine e per le quali si riscontra una presenza minima di apprendisti assunti. Sono già stati progettati circa 300 moduli formativi di durata compresa tra 16 e 40 ore formative, per 31 figure professionali, cui vanno ad aggiungersi alcune competenze generali. L'obiettivo è quello di progettare un numero di moduli tale da soddisfare esigenze molteplici di apprendisti con diverso livello di accesso, rispetto ai quali il qualificato e il diplomato hanno la possibilità di operare una scelta autonoma di costruzione del percorso formativo che meglio si adatta alle esigenze dell'azienda nella quale sono occupati ed alle tendenze del mercato del lavoro.

I corsi base realizzati hanno messo in luce che chi possiede un titolo di studio post-obbligo, anche non coerente, in ogni caso ha una preparazione che li vede ad un livello superiore rispetto a chi non ha alcun titolo. Per cui potrebbe essere giustificato inserire anche questi giovani nell'offerta a catalogo. Tuttavia per questi giovani si è pensato di introdurre un numero minimo di moduli obbligatori, cui aggiungere quelli scelti nell'ambito del catalogo.

Infine con l'approvazione del D.M. n. 152/01 che definisce gli standard formativi per i moduli aggiuntivi per gli apprendisti in obbligo formativo si pone la necessità di avviare una progettazione specifica anche per questa tipologia di intervento. Il numero di questi apprendisti sul territorio raggiunge il 10% dell'occupazione complessiva in apprendistato (500 ragazzi su un totale di 4.886 apprendisti). La tipologia dei giovani interessati, la dimensione culturale e non solo professionalizzante porta alla necessità di strutturare un sistema di offerta formativa che faccia riferimento non solo ai CFP ma anche alle Scuole Medie Superiori, nel tentativo di identificare situazioni di eccellenza per poter gestire l'utenza.

Viene costituito un gruppo di lavoro composto da Sovrintendenza, Servizio Istruzione, Servizio Addestramento e Formazione Professionale e Agenzia del lavoro che ha il compito di procedere nella progettazione di un modello formativo che sarà poi sottoposto a sperimentazione. Se si considera che quasi i tre quarti (74,5%) dell'utenza descritta ha già 17 anni, ne deriva che le ore disponibili per il raggiungimento dei livelli di competenza indicati dal Decreto sono davvero poche rispetto ai livelli stessi.

Nel 1° semestre 2002 sono state nominate quattro commissioni per un totale di 22 docenti di Centri di formazione e di Istituti superiori che, per le varie aree di competenza, hanno il compito di definire la progettazione di un percorso di durata triennale. Tale progettazione, che dovrà essere successivamente adeguata agli standard per i livelli di competenza predisposti dall'ISFOL, costituisce la base di partenza per l'offerta formativa che dovrà essere gestita dalle 12 scuole scelte sul territorio provinciale.

### **3.2 Apprendistato per la crescita professionale: percorso su standard europeo**

Il numero di ore previste per la formazione esterna dalla legge n. 196/97 per l'apprendistato italiano certamente deve considerarsi modesto rispetto alle esperienze realizzate in altri Paesi europei, ma anche l'esperienza sperimentale trentina precedente al '97 si era attestata su un impegno formativo più ampio. Da queste considerazioni nasce, da subito, la proposta di un percorso di formazione per apprendisti non solo di durata ben più ampia del limite minimo previsto, ma al quale si aggancia un solido percorso di formazione sul lavoro strutturato sulla base di obiettivi specifici.

Al di là delle richieste delle aziende, che coprono circa un 10% degli apprendisti presenti sul territorio, fino ad ora sono state due le esperienze di "apprendistato su standard europeo" effettivamente realizzate, sulla base dell'adesione di due grandi aziende: la ARCESE, che è una società di trasporto su gomma e logistica integrata, e la WHIRPOOL, un'azienda produttrice di elettrodomestici leader a livello mondiale.

In entrambi i casi la realizzazione dell'intervento è stata preceduta dalla sottoscrizione di un accordo con le organizzazioni sindacali e dalla realizzazione di un intervento per i tutor aziendali della durata di 40 ore. Infatti, questa tipologia di proposta formativa, che più si avvicina agli standard formativi di Paesi europei quali la Germania e la Francia, prevede un percorso esterno della durata di 240 ore annue, cui si aggiunge un percorso da compiere in impresa della durata di almeno 320 ore annue. Il percorso in impresa è affidato ad un tutor appositamente qualificato e si realizza sulla base di un progetto concordato fra l'impresa e l'Agenzia. Per questo impegno le aziende ricevono un contributo dall'Agenzia che è pari a € 2.600 l'anno per apprendista.

L'intervento per la ARCESE, avviato a settembre 2001, ha coinvolto 13 "autisti senior" formati come tutor e 16 autisti assunti come apprendisti. Complessivamente il percorso formativo ha una durata proporzionale a quella del contratto di apprendistato che è di 18 mesi, per cui la formazione extraaziendale ha una durata di 360 ore. Gli argomenti sviluppati nei corsi sono stati: normativa dei trasporti nazionali ed internazionali, il codice della strada, la sicurezza, il pronto soccorso, il trasporto delle sostanze pericolose, il sistema delle comunicazioni.

L'esperienza con la ARCESE è terminata nel 2002. Dato l'esito positivo dell'iniziativa, l'azienda ha deciso di adottare il percorso teorico anche per i giovani assunti con contratto di formazione lavoro.

La WHIRPOOL vanta una tradizione di collaborazione con l'Agenzia. Infatti, già a partire dal 1998-99 era stato attivato un progetto di scuola-lavoro con questa azienda, finalizzato ad offrire agli studenti di Istituti Professionali e Tecnici l'opportunità di fare un'esperienza in azienda attraverso 4 settimane di stage realizzate durante il periodo estivo.

Nel 2001 si avvia anche il corso per gli apprendisti, preceduto dall'intervento per i tutor aziendali, che si articola su tre professionalità con una durata differenziata da 30 a 48 mesi. Sono riconosciuti dei crediti ai fini del percorso per i giovani che abbiano già una qualifica o un diploma coerenti, o che abbiano partecipato alle precedenti edizioni del progetto scuola-lavoro, o che abbiano maturato precedenti esperienze lavorative in aziende del settore. Il primo anno di corso per gli apprendisti si conclude nel mese di marzo 2001. Sono stati coinvolti 24 apprendisti (15 senza qualifica e 9 con titolo di studio) e 7 tutor aziendali. Per questi ultimi è stato realizzato un intervento della durata di 32 ore sulle tematiche connesse alle strategie didattiche e ai collegamenti fra formazione aziendale e esterna. Queste acquisizioni hanno permesso di progettare anche un percorso di 320 ore da realizzarsi in azienda per singoli apprendisti o per piccoli gruppi.

Gli apprendisti hanno partecipato ad un percorso articolato in 120 ore uguali per tutti e altre 120 differenziate fra gli apprendisti con o senza titolo di studio.

Dopo il primo anno si è deciso che solo gli apprendisti con contratto quadriennale continueranno a partecipare al percorso su standard europeo, mentre gli altri rientreranno nel percorso minimo di 160 ore come da contratto per l'industria metalmeccanica.

### **3.3 Il percorso per l'accesso ai titoli di studio**

L'analisi dei modelli europei di apprendistato ha messo in evidenza l'esperienza francese, dove l'alternanza è una modalità che consente di conseguire titoli di studio del tutto uguali a quelli rilasciati al termine dei percorsi di istruzione a tempo pieno. In Italia, il "nuovo apprendistato" delineato dalla legge n. 196/97, aprendosi a tutte le utenze dei giovani, di fatto raccoglie un'utenza differenziata per la quale sarebbe necessario anche differenziare l'offerta formativa. Quella francese è sembrata una possibilità che poteva incontrare anche nel nostro Paese l'interesse dei giovani e delle imprese.

L'Agenzia del lavoro ha quindi voluto sperimentare un percorso formativo per apprendisti che alla fine conseguono un titolo di studio.

La prima sperimentazione è pensata per i giovani diplomati, rimasti ai margini dell'offerta formativa proposta fino ad allora dall'Agenzia, ai quali si propone un percorso che possa portare al conseguimento della laurea triennale (o laurea di primo livello).

Per avviare la sperimentazione era necessario individuare un settore dove, ad una grande richiesta di personale da parte delle aziende, si accompagna la continua necessità di aggiornamento e formazione. È stato individuato nel settore informatico l'ambito che possiede queste caratteristiche. È stata quindi costruita una ipotesi progettuale che si rivolge a giovani in possesso di diploma di scuola secondaria superiore, assunti in aziende informatiche e interessati a proseguire gli studi a livello universitario.

I primi contatti esplorativi sia con l'associazione degli industriali che con l'università hanno evidenziato la disponibilità ad impegnarsi in un percorso di questo tipo, nonostante le difficoltà legate alla assoluta novità dell'iniziativa nel panorama italiano e alla presenza di vincoli nel quadro regolamentare che non facilitano la realizzazione di sperimentazioni di questo tipo. Infatti, un percorso che si propone come obiettivo un titolo di livello universitario impone un forte rinforzo del volume della formazione esterna; tuttavia, questo deve essere realizzato a parità di salario, visto che questo è determinato a livello nazionale sulla base del volume minimo di ore definito dalla legge 196/97. Vista la necessità di portare a 800 ore l'impegno annuo di formazione esterna, per realizzare la sperimentazione è stato quindi necessario un intervento finanziario dell'Agenzia, che eroga alle aziende coinvolte € 4.130 l'anno.

Gli apprendisti quindi devono frequentare attività formative che si svolgono all'esterno dell'azienda per 800 ore annue. Solo in parte questo impegno formativo si assolve frequentando i corsi universitari necessari, visto che sono previste ore aggiuntive in cui l'Agenzia mette a disposizione dei tutor formativi, che sono in genere ricercatori della stessa facoltà, che supportano i ragazzi nella fase di apprendimento.

Complessivamente il percorso è articolato come segue:

- quattro anni formativi distribuiti in bimestri in cui si alternano periodi di lavoro e periodi formativi;
- 30 esami complessivi;
- 20 vincolati alla frequenza obbligatoria dei corsi presso l'università, per i quali viene predisposto un servizio di sostegno all'apprendimento (supporto, accompagnamento e monitoraggio);
- la preparazione ai restanti 10 esami è svolta in azienda attraverso progetti predisposti dai tutor aziendali in collaborazione con i docenti universitari; al termine del progetto e nel momento in cui il tutor aziendale ritiene che l'apprendista abbia raggiunto i risultati richiesti, il giovane viene ammesso a sostenere l'esame presso l'università. Anche se è comunque necessaria la presenza di un momento finale di verifica affidato all'università, è sicuramente un'innovazione importante nel sistema formativo italiano il fatto che un'università affidi ad un'impresa la realizzazione di un percorso formativo: si tratta di un'importante riconoscimento dell'azienda quale luogo di formazione.

Dagli incontri con l'Associazione Industriali è emersa la disponibilità di 13 aziende, per cui nell'estate 2002 sono state fatte le selezioni dei 28 giovani partecipanti all'esperienza che si è avviata con l'anno accademico 2002-03.

La notizia dell'attivazione del corso di Laurea in Informatica ha prodotto risultati interessanti nell'ambito del territorio trentino: all'Agenzia sono pervenute le richieste spontanee di tre scuole per attivare un percorso per il conseguimento del diploma di scuola superiore e due Collegi professionali hanno chiesto di verificare la possibilità di altri percorsi di laurea in Ingegneria Edile e Meccanica.

#### 4. L'APPRENDISTATO TARENTINO TRA TRADIZIONE E INNOVAZIONE: APPRENDISTATO O APPRENDISTATI?

In Trentino alla fine di febbraio 2003 risultavano assunti come apprendisti 5.416 giovani; non considerando quelli assunti con contratti a termine inferiori a dieci mesi e part-time, rimangono 4.891 giovani con contratto di apprendistato così ripartiti sulla base del titolo di studio:

Tab. 5 APPRENDISTI PRESENTI IN TRENTINO A FEBBRAIO 2003 PER TITOLO DI STUDIO

Titolo	n° apprendisti	%
Senza qualifica professionale	2.120	43,4
Con qualifica professionale	1.269	26,0
Con diploma di scuola media superiore	1.484	30,3
Con laurea (1° e 2° livello)	18	0,3
Totale	4.891	100,0

Fonte: Agenzia del lavoro di Trento

Dalla ripartizione vengono evidenziati tre gruppi di utenti: giovani senza alcun titolo, giovani che hanno conseguito una qualifica professionale e giovani con diploma di scuola superiore. I tre gruppi rimandano ad almeno tre apprendistati diversi; tuttavia, questa conclusione non tiene conto di tutte le eterogeneità che esistono in apprendistato.

Approfondendo l'analisi, la realtà dell'occupazione in apprendistato risulta molto più complessa, vista la grande disomogeneità presente tra gli apprendisti in relazione all'età e al titolo di studio. Questa disomogeneità rappresenta una criticità di cui deve tenere conto l'offerta formativa.

Nonostante il ritardo culturale con cui in Italia ci si approccia all'apprendistato e le difficoltà nel rendere operative tutte le opportunità descritte nel piano dell'Agenzia del lavoro e al momento rese accessibili solo a poche aziende, proprio l'esperienza fino ad ora realizzata dall'Agenzia consente di affermare che esistono bisogni differenziati che rimandano ad esigenze di sostegno alla professionalità molto variegate:

- le aziende multinazionali sono maggiormente disponibili a processi di inserimento dei giovani, strutturati su dimensioni significative (vedi Whirlpool e Arcese);
- alcune piccole aziende, con tipologia di prodotti con tecnologie più avanzate, possono avere bisogno, fin da subito di una professionalità più elevata.

Infatti, nonostante che il percorso per la crescita professionale denominato "apprendistato su standard europeo" e quello per favorire l'accesso ai titoli di studio siano stati "annunciati" solo attraverso i moduli di comunicazione delle assunzioni da parte delle aziende e il Piano dell'Agenzia del lavoro e siano stati "attivati" solo per alcune limitate realtà, le adesioni pervenute si ripartiscono come segue:

- apprendistato per l'inserimento lavorativo: 89,4%, pari a 4.373 adesioni;
- apprendistato per la crescita professionale: 10%, pari a 490 adesioni;
- apprendistato per la laurea: 0,6%, pari a 28 adesioni.

Inoltre, come già anticipato, l'apprendistato agganciato ai titoli di studio ha già suscitato l'interesse di una pluralità di soggetti, per estendere la sperimentazione ad altre figure professionali.

Rimane il fatto che l'apprendistato per il titolo di studio è comunque qualcosa di “marginale”, destinato per ora a interessare una quota minima di imprese; tuttavia in un sistema come quello francese, dopo una decina di anni dall'introduzione della possibilità di conseguire anche i titoli di studio più elevati attraverso l'apprendistato, la distribuzione degli apprendisti per percorso aveva questo andamento (dati del 1999).

Tab. 6 RIPARTIZIONE DEGLI APPRENDISTI OCCUPATI IN FRANCIA PER TITOLO DA CONSEGUIRE

Livello	Diploma	%
I - II	Diploma di Ingegneria	10
	Diplomi di studi contabili e finanziari	
III	BTS e DUT (diploma universitario professionale)	
IV	BAC o Brevet professionnel	17
	Brevet de Maîtrise (titoli che corrispondono alla maturità)	
V	CAP (attestato di qualifica)	73
	BEP (diploma di qualifica)	
	Altro CAP o BEP, Mention Complémentaire (specializzazione)	

Forse, se ci si potesse muovere con maggiore decisione nella direzione di un apprendistato al plurale si potrebbe, tra una decina di anni, colmare buona parte del gap che separa l'Italia dai maggiori paesi industrializzati, almeno per quanto riguarda la formazione della forza lavoro in ingresso.

Fino ad ora, l'Agenzia del lavoro si è principalmente concentrata sull'utenza più “tradizionale” dell'apprendistato, ossia i giovani senza titolo di studio post-obbligo inseriti nei percorsi minimi previsti dalla legge 196/97; si è trattato di una scelta di priorità concordata con le parti sociali, per supportare in primo luogo l'utenza più debole, ma anche di una scelta di necessità, determinata dalla impossibilità di sostenere finanziariamente, senza un contributo dello Stato, un'offerta formativa per la totalità degli apprendisti.

Se non cambiano le regole (la normativa e quanto definito dai C.C.N.L.) infatti, è molto difficile, se non per poche e contenute sperimentazioni, procedere con una diffusione quantitativamente significativa di percorsi sostenuti sotto il profilo formativo, ad esempio, un ostacolo non piccolo è rappresentato dall'attuale salario dell'apprendista, che è rapportato alla logica dell'inserimento lavorativo piuttosto che dell'investimento formativo.

Un'altra criticità del sistema italiano di apprendistato riguarda la eccessiva “volatilità” del contratto, che si evidenzia nel rapporto fra contratti interrotti e apprendisti qualificati, ossia che giungono al termine del percorso formativo. Si vedano i movimenti dei contratti di apprendistato nella provincia trentina nell'anno 2002:

La percentuale minima di qualificazioni rispetto alle assunzioni operate e agli altri “movimenti” registrati fa dire che “questo apprendistato, che sotto il profilo del mercato del lavoro è un successo, non è percepito né vissuto come un “investimento formativo” né dai giovani né dai datori di lavoro”.

Tab. 7 MOVIMENTI DEGLI APPRENDISTI PER L'ANNO 2002 (ESCLUSI STAGIONALI E TEMPO DETERMINATO INFERIORE A 10 MESI)

Movimenti degli apprendisti	n.	%
Assunzioni	3.243	55,57
Dimissioni	1.924	32,97
Qualificazioni	361	6,19
Licenziamenti	184	3,15
Sospensioni dal lavoro	124	2,12
Totale	5.836	100,00

Fonte: Agenzia del lavoro di Trento

Diversamente, in altri Paesi nei quali il “sistema” apprendistato ha un suo riconoscimento sociale, esistono sia servizi per contenere le dimissioni – si pensi ai “Centri di aiuto alla decisione” attivati presso le Chambres des Métiers in Francia -, sia esiti complessivi non paragonabili in termini di percentuale di apprendisti che completa l’esperienza formativa. Ad Avignone dopo l’istituzione di un “Centro di aiuto alla decisione” si è registrata una riduzione del 50% del turn-over dei giovani 15-18 anni; nell’area tedesca l’80% dei giovani apprendisti completa il percorso formativo conseguendo una qualifica.

In conclusione, l’Agenzia del lavoro di Trento ha operato fino ad ora per definire una proposta formativa per l’apprendistato articolata su percorsi differenziati, con presupposti organizzativi e metodologici rapportati alla tipologia dell’utenza; sostanzialmente l’Agenzia ha affrontato la questione apprendistato in termini sistemici, con l’obiettivo di costruire un sistema di possibilità realizzabili in alternanza formazione-lavoro.

Per proseguire su questo binario, c’è bisogno che le parti sociali ed i decisori politici prefigurino scenari normativi, contrattuali e finanziari diversi, per rendere percorribili a tutti gli apprendisti ciò che finora è stato possibile per pochi.

# **I LAVORI SOCIALMENTI UTILI**

di Silvana Fabrizio

## **1. PREMESSA**

Parlare delle iniziative di pubblica utilità in Trentino significa ripercorrere le tappe di un'esperienza, unica in Italia, che dal 1985 ad oggi ha offerto opportunità concrete di occupazione a fasce di lavoratori soggetti a processi di emarginazione sociale.

L'adozione di modalità operative innovative, quali il coinvolgimento del mondo della cooperazione, degli Enti locali e dei servizi sociali presenti sul territorio, ha permesso la sperimentazione e il consolidamento di vere e proprie esperienze lavorative "guidate".

Finalità di recupero sociale e lavorativo si sono coniugate all'esigenza per le Amministrazioni locali di avviare progetti volti a soddisfare domande emergenti di servizi da parte dei cittadini.



In un contesto nazionale segnato da una normativa dapprima lacunosa e poi sempre più rivisitata e riordinata per rispondere ad iniziative di lavori socialmente utili nella quasi totalità dei casi di mero supporto al reddito di un'ampia platea di lavoratori espulsi dal mercato del lavoro, il modello trentino ha saputo conservare una sua autonomia e peculiarità (ampio ventaglio di attività, concertazione tra le parti sociali, assunzione dei lavoratori con contratto di lavoro subordinato) proponendosi come un efficace strumento di politica attiva del lavoro rivolto a fasce deboli e debolissime di lavoratori.

Diversamente dal resto d'Italia i benefici conseguiti dall'attivazione di progetti di pubblica utilità sono stati molteplici:

- per centinaia di lavoratori in situazione di disagio sociale (circa il 75% dei soggetti coinvolti) l'offerta di concrete opportunità occupazionali ha permesso di recuperare il senso della loro appartenenza alla popolazione attiva nelle varie situazioni locali;
- per alcuni di essi ha anche significato riacquistare la padronanza necessaria per confrontarsi con il mercato del lavoro regolare;
- per altri un lavoro inquadrato in un contratto collettivo provinciale che, consentendo il pagamento di regolari contributi previdenziali, ha permesso di maturare il diritto alla pensione.

Anche i cittadini trentini hanno tratto giovamento dalle molteplici iniziative di pubblica utilità avviate: dal recupero e riordino di archivi storico-culturali agli interventi ambientali di manutenzione di passeggiate turistiche, sentieri e percorsi naturalistici o di abbellimento urbano e rurale effettuati in varie località.

I lavori socialmente utili hanno contribuito a migliorare l'immagine della provincia a beneficio del turismo e dell'accoglienza locale.

A distanza di vent'anni l'esperienza trentina sui L.S.U. è quanto mai attuale. In una moderna versione di welfare rappresenta uno strumento capace di attivare processi formativi e di riqualificazione dei lavoratori impegnati nei progetti, grazie alla possibilità di alternare lavoro e formazione, addestramento sul campo e sviluppo di nuove capacità professionali e organizzative.

## 2. NASCITA E CARATTERISTICHE DEL “MODELLO TRENTINO”

Il “modello trentino” di L.S.U. nasce nel 1985 nella forma di Progetto mirato. Per anni è stato conosciuto e identificato semplicemente come “Progetto 12” ed ora denominato Azione 10 all'interno del Piano provinciale di politica del lavoro.

Esso prevedeva lo stanziamento da parte dell'Agenzia del lavoro di contributi a favore di quegli Enti locali promotori di progetti per lavori di utilità collettiva finalizzati a favorire l'inserimento o il reinserimento nel mondo del lavoro delle fasce più deboli soggette a processi di emarginazione sociale.

Nei primi anni il progetto fu prioritariamente rivolto a lavoratori espulsi dai processi produttivi, lavoratori disoccupati, giovani in cerca del primo impiego.

Sin dall'inizio si connotò per il coinvolgimento del mondo della cooperazione al quale si chiese di intervenire in un programma di attività che prevedeva sì, l'affidamento dei lavori e nel corso degli anni un contributo economico a copertura totale o parziale di alcune figure professionali (il caposquadra e il direttore di cantiere), ma anche la condivisione delle finalità di un intervento che

comportava l'inserimento e la capacità di relazionarsi e prestare assistenza ai soggetti deboli o svantaggiati impiegati.

Operativamente i progetti prevedono l'impiego di determinate categorie di lavoratori attraverso l'instaurazione di un rapporto di lavoro a tempo determinato (solitamente tra i cinque e gli otto mesi) promosso dagli Enti locali ed a carico delle Cooperative, le quali si impegnano a realizzare per conto dei Comuni o dei Comprensori, a seconda dei casi, lavori di pubblica utilità.

Questa impostazione originale, di affidare a soggetti terzi lo svolgimento delle attività a patto di prevedere l'inserimento di una percentuale di soggetti svantaggiati nel compimento delle opere, successivamente ripresa anche dal legislatore nazionale per dare uno sbocco occupazionale alle migliaia di lavoratori coinvolti nei progetti per L.S.U., si è rivelata un utile strumento di sostegno all'occupazione nelle aree periferiche con conseguente salvaguardia del territorio da facili esodi della popolazione attiva.

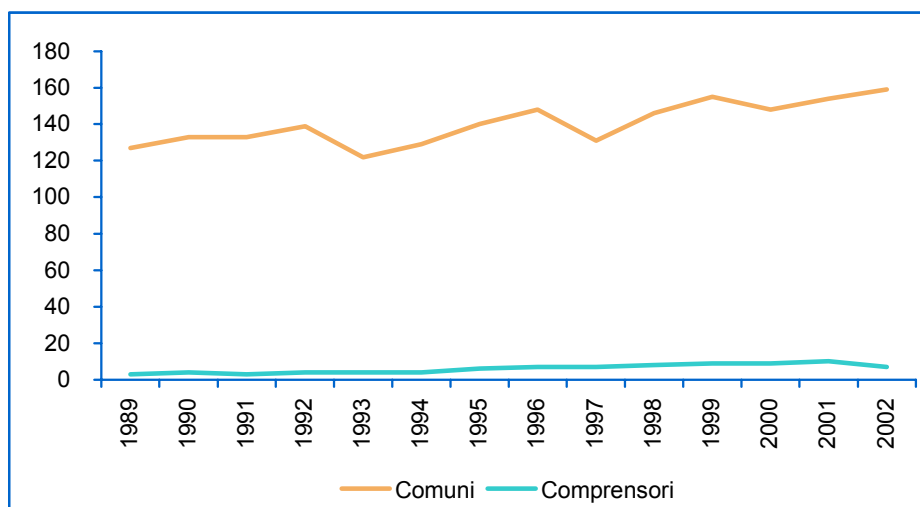
Nella primavera del 1986, con l'avvio del "Progetto speciale per l'occupazione attraverso la valorizzazione delle potenzialità turistiche ed ecologico-ambientali" si aggiungeva un ulteriore pacchetto di interventi straordinari volto ad incrementare il numero e le tipologie di lavoratori coinvolti nelle iniziative di pubblica utilità.

Col passare degli anni i due progetti hanno subito un grosso cambiamento acquisendo ognuno una fisionomia propria tanto che con la Legge provinciale n.32/90 il Progetto Speciale si è staccato dall'Agenzia del lavoro costituendo un apposito organismo, il Servizio per il Ripristino e la Valorizzazione ambientale.

Per quanto riguarda i soggetti promotori, ai Comuni e loro Consorzi e ai Comprensori si sono aggiunti nel piano provinciale di politica del lavoro per il triennio 2002-2004 anche le IPAB, a conferma della svolta "sociale" che nel corso degli anni ha sempre più connotato gli interventi in materia di L.S.U..

Ai soggetti promotori compete su impulso della contribuzione provinciale sia la promozione dei progetti sia l'affidamento delle attività alle cooperative.

Graf. 1 NUMERO ENTI PROMOTORI DEI PROGETTI PER ANNO DI RIFERIMENTO



Il grafico evidenzia l'elevato numero di enti, in particolare Comuni che presentano ogni anno i progetti. Nell'anno 2002 sono stati ben 159 i Comuni che hanno presentato i progetti e 7 i Comprensori.

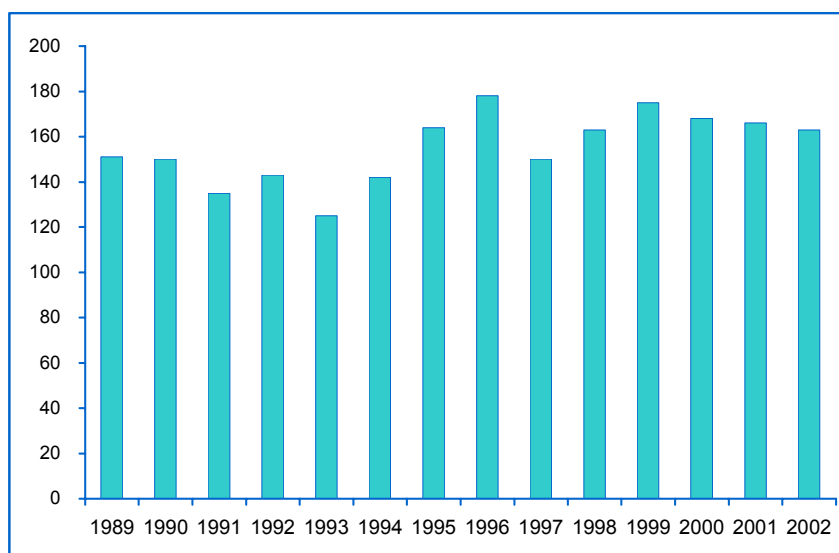
I progetti devono avere una durata compresa tra un minimo di 4 e un massimo di 10 mesi. Tali progetti rientrano in programmi territoriali e sono definiti in relazione alla consistenza di apposite liste di soggetti in condizione di debolezza occupazionale.

Per quanto riguarda il numero di progetti ne sono stati presentati 163 nel solo anno 2002.

Ogni progetto ha mediamente una durata di sei mesi.

Il grafico successivo illustra l'andamento dei progetti presentati nel periodo 1989-2002.

Graf. 2 NUMERO PROGETTI PRESENTATI PER ANNO DI RIFERIMENTO



Nella costruzione di un “modello” trentino in materia di L.S.U. un ruolo importante è stato destinato ai Servizi sociali presenti sul territorio.

La collaborazione tra gli Enti proponenti e i Servizi ha permesso la definizione di mappe del bisogno territoriale, una migliore individuazione dell'utenza da inserire, la possibilità di definire progetti individuali di lavoro con l'inserimento delle persone nelle attività più appropriate in considerazione del loro disagio.

Da ultimo, la verifica del raggiungimento degli obiettivi proposti attraverso tappe di valutazione programmate con valutazione finale.

Il coinvolgimento di vari attori che operano sul territorio ha permesso all'Agenzia del lavoro di dedicare, perciò, particolare attenzione ai risvolti occupazionali delle iniziative nella programmazione degli interventi.

Un altro aspetto da sottolineare sono le visite di cantiere che funzionari e tecnici dell'Agenzia del lavoro attuano da diversi anni su tutto il territorio provinciale.

Il monitoraggio continuo della situazione territoriale relativa alle squadre di lavoro del progetto lavori socialmente utili permette di intervenire tempestivamente offrendo gli strumenti e gli aiuti necessari per affrontare le problematiche che di volta in volta emergono.

### 3. TIPOLOGIE E AMBITI DI INTERVENTO

Sono tre le tipologie di interventi previste dal Piano provinciale di politica del lavoro:

- progetti di utilità collettiva promossi da enti locali e dalle IPAB;
- L.S.U. attivati sulla base della normativa nazionale (L.n.196/97 e conseguente D.Lgs. n.468/97);
- iniziative innovative per l'impiego in L.S.U di lavoratori anziani che abbiano perduto l'occupazione per cessazione dell'attività o per riduzione di personale.

Delle tre tipologie di interventi quella su cui è stata costruita una significativa esperienza territoriale è la prima.

Viceversa la seconda, che attiva progetti sulla base della normativa nazionale rivolti a lavoratori cassintegrati, in mobilità o disoccupati da oltre 24 mesi ha rivestito negli anni un carattere marginale, poiché si discosta nettamente soprattutto per quanto riguarda il trattamento economico e normativo dei lavoratori dall'originale esperienza trentina.

Espressamente residuale, come previsto dal Piano triennale di politica del lavoro è, infine, la terza, rivolta all'impiego non più di lavoratrici e lavoratori anziani.

Per quanto riguarda i progetti promossi dagli enti locali e dalle IPAB il Piano provinciale di interventi di politica del lavoro individua 4 grossi ambiti di intervento:

- abbellimento urbano e rurale, compresa l'attività di manutenzione;
- valorizzazione di beni culturali ed artistici anche mediante l'attività di salvaguardia, promozione, allestimento e custodia di mostre relative a prodotti, oggetti ed attrezzature del territorio nonché riordino e/o recupero e valorizzazione di testi e documenti di interesse storico o culturale;
- riordino di archivi e/o recupero di lavori arretrati di tipo tecnico o amministrativo, non rientranti nelle attività di ordinaria amministrazione dell'ente;
- particolari servizi di tipo sociale o necessari per il recupero del soggetto inserito, purché non ascrivibili a quanto già in attuazione sul territorio interessato dal progetto.

Riguardo all'ultimo ambito di intervento indicato, il piano triennale 2002-2004 introduce anche la possibilità di riferire i progetti al recupero sociale del soggetto inserito.

Questa nuova previsione è sintomatica della capacità della Provincia Autonoma di saper preliminarmente "programmare" gli ambiti di intervento adattandoli ai mutati contesti sociali, economici e culturali della popolazione garantendo allo strumento degli L.S.U. quella duttilità necessaria per soddisfare bisogni ed esigenze diverse.

### 4. I LAVORATORI COINVOLTI

Abbiamo in precedenza sottolineato quanto forte sia l'attenzione dell'Agenzia del lavoro per i risvolti occupazionali legati all'attivazione dei progetti.

I lavori socialmente utili hanno fornito un'occasione di lavoro e di inserimento lavorativo a disoccupati ultracinquantenni (ultraquarantacinquenni se donne), disoccupati di origine trentina emigrati e rimpatriati, lavoratori portatori di handicap fisici o psichici, altri soggetti c.d. "marginali", lavoratori fuoriusciti dalle liste di mobilità e privi di sostegno al reddito.

Questa attenzione ha fatto sì che i progetti fossero rivolti a target specifici di lavoratori:

- disoccupati e "marginali" nella tipologia di intervento promossa dagli Enti locali e dalle IPAB;
- in fuoriuscita da processi di mobilità nella tipologia di intervento legata ad azioni innovative rivolte a lavoratori anziani.

Mentre per la maggioranza dei disoccupati impiegati nei progetti parliamo di lavoratori over 40 che faticano a reinserirsi nel mercato del lavoro, per i lavoratori c.d. marginali ci riferiamo ad invalidi disoccupati o ad altri soggetti in difficoltà occupazionale giovani, destinatari di interventi dai venticinque anni di età in su.

A questi lavoratori si è aggiunta negli anni per i progetti di utilità collettiva promossi dagli Enti locali e dalle IPAB, un'altra tipologia di lavoratori: i caposquadra.

Essi hanno rappresentato una svolta che ha inciso sulla qualità e quantità del lavoro svolto ma anche sulla dimensione dei progetti.

A seguito di numerose visite effettuate dai tecnici dell'Agenzia del lavoro sui cantieri dei lavori socialmente utili era stato rilevato lo scarso risultato raggiunto nelle squadre di piccole dimensioni, composte da due-tre lavoratori, sia dal punto di vista della qualità e della quantità del lavoro svolto che da quello del beneficio tratto dalle persone coinvolte.

Era stato, inoltre, notato che aumentando l'inserimento di lavoratori con problemi di marginalità si intensificavano le difficoltà di gestione dei gruppi di lavoro.

Venne così inserita, nel Piano di Politica del Lavoro dell'anno 1993 riguardante il Progetto lavori socialmente utili, la possibilità per i Comuni di avere a disposizione un caposquadra completamente gratuito (essendo coperto dall'Agenzia del lavoro il costo del lavoro), a patto che essi presentassero progetti in collaborazione con altri Comuni per gruppi di lavoro composti da almeno cinque lavoratori.

Questa figura ha garantito da un lato che l'esecuzione dei lavori e la produttività dei soggetti coinvolti fosse in linea con gli standard di lavoro, rintuzzando le obiezioni sul carattere assistenziale del lavoro svolto, dall'altro ha favorito le aggregazioni di Comuni per la gestione di servizi di interesse sovracomunale, aprendo la strada a progetti di più ampio respiro.

Per questo l'Agenzia richiede che il caposquadra sia in possesso di requisiti di età, esperienza e professionalità tali da garantire la tenuta della squadra di lavoro.

Per i caposquadra l'Agenzia organizza attività formative specifiche realizzate di solito prima dell'avvio dei cantieri.

Questo aspetto della formazione dei caposquadra e degli altri lavoratori coinvolti è un elemento che caratterizza e qualifica i lavori di pubblica utilità trentini.

Viene sviluppata un'attività di formazione a seconda delle tipologie di intervento previste e delle categorie di lavoratori coinvolti.

Il piano triennale di politica del lavoro prevede la possibilità di costituire gruppi di sostegno a livello locale, composti dai vari interlocutori del progetto, allo scopo di supportare la squadra nello svolgimento delle attività lavorative, con particolare attenzione per i lavoratori soggetti a processi di emarginazione sociale o portatori di handicap, tramite il confronto sui problemi emergenti, la condivisione degli obiettivi individuali di inserimento e la ricerca di soluzioni adeguate.

E', inoltre, prevista la possibilità di realizzare, anche su iniziativa dei datori di lavoro, una o più giornate informative sulle finalità dei progetti, la loro attuazione, i problemi legati alla sicurezza, gli aspetti contrattuali.

La tabella successiva illustra il numero dei lavoratori (suddivisi tra capisquadra, marginali e disoccupati) che complessivamente sono stati coinvolti in progetti di pubblica utilità sostenuti dall'Agenzia del lavoro nel periodo 1985-2002.

Tab. 1 LAVORATORI COINVOLTI (PERIODO 1985 - 2002)

	Capisquadra	Disoccupati	Marginali	Totale
1985		57	46	103
1986		352	34	386
1987		553	103	656
1988		547	157	704
1989		373	255	628
1990		215	284	499
1991		251	292	543
1992		175	370	545
1993	19	171	360	550
1994	64	137	384	585
1995	84	140	443	667
1996	90	193	421	704
1997	111	229	477	817
1998	111	222	499	832
1999	118	232	491	841
2000	116	251	480	847
2001	121	248	512	881
2002	129	242	515	886

Al caposquadra, si è aggiunta di recente un'altra figura, il direttore dei cantieri, messo a disposizione dall'affidatario dei lavori con il compito di seguire le squadre di lavoro e tenere i contatti con i vari interlocutori (Enti locali, Servizi, Agenzia del lavoro, capisquadra).

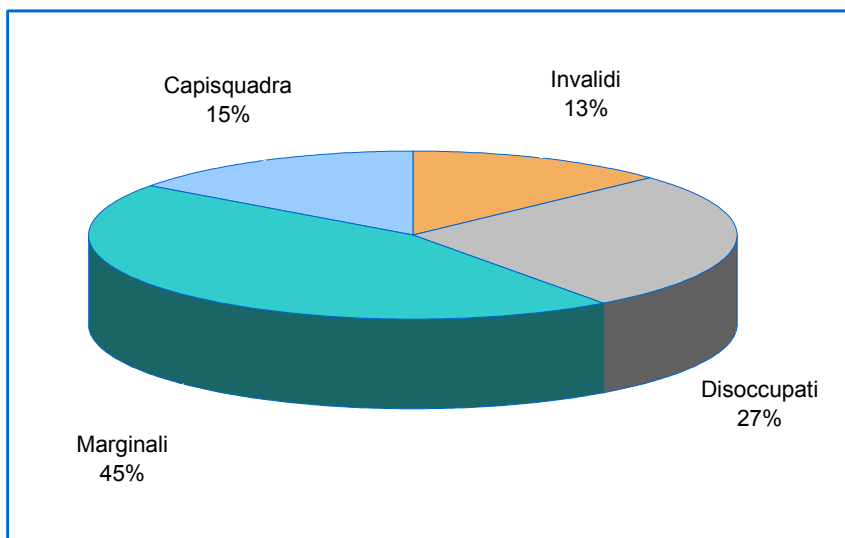
L'Agenzia promuove l'inserimento di questa figura concorrendo nella misura del 10% al costo del lavoro dello stesso.

Il Piano provinciale di politica del lavoro dell'ultimo triennio ha esteso la concessione del contributo per la nomina del direttore di cantiere a tutti i gruppi di lavoro (esclusi i lavori di riordino di archivi e/o recupero di lavori arretrati di tipo tecnico o amministrativo) prescindendo dal requisito numerico di composizione delle squadre.

## 5. LE CARATTERISTICHE DEI LAVORATORI COINVOLTI

Nei progetti di utilità collettiva promossi dagli Enti locali e dalle IPAB, la suddivisione tra lavoratori disoccupati, invalidi e marginali pone in evidenza la chiara connotazione sociale del progetto: escludendo i caposquadra, nell'anno 2002, come evidenzia il successivo grafico, il 45% sul totale degli inseriti è rappresentato da lavoratori soggetti a processi di emarginazione sociale (ex alcolisti, ex tossicodipendenti, soggetti con disturbi della personalità o con ritardo intellettuale o con disagio psichico), il 13% da lavoratori invalidi, il 27% da disoccupati.

Graf. 3 AZIONE 10: SUDDIVISIONE LAVORATORI OCCUPATI NELL'ANNO 2002



I fattori di marginalità che incidono maggiormente in termini percentuali sul totale dei lavoratori appartenenti a questa categoria sono l'alcolismo (e le problematiche correlate) ed il disagio psichico:

- l'incidenza dei lavoratori con problematiche alcool-correlate, sul totale dei soggetti, è del 20%, di cui circa la metà si trova in una fase avanzata di percorso riabilitativo (di fatto si possono considerare ex alcolisti), mentre la restante è ancora in una fase iniziale di tali programmi;
- i lavoratori con disagio psichico rappresentano circa il 37% del totale dei lavoratori marginali inseriti annualmente.

Per quanto riguarda il coinvolgimento per fasce di età più dei due terzi dei lavoratori marginali ha un'età superiore ai 33 anni. Come si può rilevare dalla tavola successiva la fascia di età che comprende soggetti tra 33 e 45 anni è quella numericamente più rilevante, addirittura con numeri più elevati della fascia dei soggetti ultracinquantenni, segno questo della difficoltà che i lavoratori marginali incontrano per inserirsi nel mercato del lavoro.

Per essi risulta difficilmente proponibile un percorso di recupero di tipo tradizionale; di conseguenza, l'inserimento al lavoro attraverso l'Azione 10 rimane per loro una delle poche, se non l'unica chance di inserimento lavorativo.

Una breve analisi dei dati contenuti nella tavola sottostante ci porta a confermare che analoghi problemi di inserimento o reinserimento nel mondo del lavoro nella fascia di età compresa tra i 33 e i 45 anni incontrano anche i soggetti invalidi e le donne disoccupate.

Per queste ultime è facile ipotizzare una difficoltà a rientrare nel mercato del lavoro dopo periodi di inattività dovuti ad esempio alla cura dei figli.

Riguardo alla distinzione dei lavoratori per sesso, la componente femminile è, comunque, poco incidente, anche se c'è da segnalare un crescente tasso di coinvolgimento: la partecipazione delle donne nei progetti è passata dal 3% degli anni '80 a circa il 15% attuale, a testimonianza dell'impegno, per altro ancora insufficiente, ad individuare attività accettate dalla manodopera femminile.

Tab .2 SUDDIVISIONE LAVORATORI COINVOLTI PER FASCE DI ETÀ E SESSO NELL'ANNO 2002

		Disoccupati	Invalidi	Marginali	Caposquadra	Totale	
Fasce d'età						N.	%
da 18 a 24 anni	F		1	2		3	
	M		6	8		14	17
da 25 a 32 anni	F		5	10	1	16	
	M		10	50	5	65	81
da 33 a 45 anni	F	22	6	31	6	65	
	M	36	28	129	25	218	283
da 46 a 50 anni	F	11	3	12	4	30	
	M	36	11	43	21	111	141
oltre 50 anni	F	17	8	12	5	42	
	M	120	35	105	62	322	364
Totale		242	113	402	129	886	886
%		27%	13%	45%	15%		

Bisognerà, quindi, pensare a servizi rivolti più specificatamente alle donne che, finora, sono rimaste di fatto escluse da molte di queste opportunità occupazionali.

Per quanto riguarda i lavoratori disoccupati la percentuale più alta di maschi disoccupati si concentra nella fascia degli ultra cinquantenni.

Va segnalato inoltre che l'inserimento di molti lavoratori disoccupati o "marginali" nei lavori socialmente utili è in alternativa alla corresponsione del minimo vitale. Ne consegue un salto di qualità nella spesa pubblica: da mero intervento assistenziale a intervento di workforce.

Il coinvolgimento nei progetti al fine di garantirsi un supporto economico più o meno stabile aveva posto, soprattutto, in passato il problema di garantire un rinnovo dei lavoratori coinvolti nei L.S.U.

Questo aspetto, come dicevamo, poteva avere forte rilevanza agli inizi dell'Azione 10, quando l'utenza maggiore era formata da giovani e da lavoratori meno giovani disoccupati; ora, con la quasi totalità dei soggetti coinvolti portatori di gravi cause di disagio occupazionale, la rotazione non rappresenta più un aspetto così determinante per definire la valenza positiva del Progetto stesso.

La percentuale di rinnovo ("turnover") dei lavoratori coinvolti nei progetti socialmente utili si aggira, comunque, intorno al 30%.

L'analisi dei dati conferma la filosofia della occasionalità occupazionale e lascia emergere una velata tendenza alla stabilizzazione del posto di lavoro, pur nella sua stagionalità, per le ragioni appena esposte.

Infatti, nel triennio 1990/92 la percentuale di rinnovo, vale a dire il numero di nuovi lavoratori coinvolti ogni anno rispetto al totale degli assunti, si è attestata su una media del 40%, mentre dal 1993 in poi si rileva una minor propensione al ricambio: solo 27 lavoratori su 100 entrano ogni anno nel progetto per la prima volta.

La condizione che deve caratterizzare l'attivazione di L.S.U., cioè quella di non sottrarre al mercato manodopera ancora assorbibile in via ordinaria, presuppone che l'intero sistema di L.S.U. venga assistito da un adeguato apparato di incentivi alla ricollocazione e, sotto altro aspetto, da chiari vincoli per i lavoratori.



Tab. 3 TURN-OVER LAVORATORI ALL'INTERNO DELL'AZIONE 10 DAL 1991 AL 2002

Anni	Marginali			Disoccupati				Capisquadra				Totale soggetti coinvolti				
	N	S	Tot.	U	N	S	Tot.	U	N	S	Tot.	U	N	S	Tot.	n.
1991	292	0	292	0	251	0	251	0	0	0	0	0	543	0	543	100%
1992	145	225	370	67	73	102	175	149	0	0	0	0	218	327	545	40%
1993	102	258	360	112	64	107	171	68	19	0	19	0	185	365	550	34%
1994	107	277	384	83	57	80	137	91	20	44	64	0	184	401	585	31%
1995	133	310	443	74	52	88	140	49	30	54	84	10	215	452	667	32%
1996	86	335	421	108	73	120	193	20	20	70	90	14	179	525	704	25%
1997	119	358	477	63	62	167	229	26	42	69	111	21	223	594	817	27%
1998	105	394	499	83	60	162	222	67	23	88	111	23	188	644	832	23%
1999	92	399	491	100	64	168	232	54	24	94	118	17	180	661	841	21%
2000	102	383	485	108	59	189	248	43	20	94	114	24	181	666	847	21%
2001	96	416	512	69	61	187	248	61	25	96	121	18	182	699	881	21%
2002	95	420	515	92	66	176	242	72	24	105	129	16	185	701	886	21%
Totale	1.474		5.249		942		2.488		247		961		2.663		8.698	

**LEGENDA**

N : nuovi = lavoratori alla prima esperienza nel progetto. Il dato riferito al 1991 non è del tutto reale se consideriamo che il progetto è iniziato nel 1985. Si è comunque optato per una partenza dal 1991, quindi alcuni di questi lavoratori provengono sicuramente da anni precedenti.

S : stabili = lavoratori che permangono all'interno del progetto.

U : usciti = lavoratori che sono usciti dal progetto per ragioni diverse.

n. : % = indica i nuovi lavoratori entrati ogni anno sul totale dei lavoratori coinvolti.

$$N = \frac{\text{lav. nuovi (N)}}{\text{tot. lav. coinv. (N*S)}} \times 100$$

Per quanto riguarda più specificamente i soggetti beneficiari di attività di pubblica utilità all'interno della macro suddivisione finora compiuta tra lavoratori disoccupati, marginali e invalidi, il Piano triennale di politica del lavoro impone ai datori di lavoro affidatari dei progetti di impiegare esclusivamente soggetti, iscritti nelle apposite liste comprensoriali, appartenenti alle seguenti categorie:

- donne disoccupate d'età superiore al limite stabilito dalla L.n.863/84 e successive modifiche;
- maschi disoccupati da almeno 12 mesi, d'età superiore al limite stabilito dalla L.n.863/84 e successive modifiche;
- maschi disoccupati con età superiore ai 45 anni;
- persone disoccupate con più di 25 anni di età riconosciute invalide ai sensi della L.n.68/99;
- persone con più di 25 anni di età in difficoltà occupazionale in quanto soggette a processi di emarginazione sociale, o portatrici di handicap fisici, psichici, o sensoriali segnalati dai servizi sociali e/o sanitari territoriali attraverso apposita certificazione.

Il Piano triennale ha introdotto per la prima volta un periodo di permanenza massima nei progetti:

- I lavoratori appartenenti alle categorie d) ed e) di età inferiore ai 45 anni non possono beneficiare degli interventi dell'Azione 10 per più di 4 anni consecutivi;
- i disoccupati di età inferiore ai 45 anni appartenenti alle categorie a) e b) non possono beneficiare degli interventi dell'Azione 10 per più di due anni consecutivi.

Tra le altre innovazioni previste dal Piano per il triennio 2002-2004 l'introduzione del limite minimo di età dei 25 anni per le persone disoccupate invalide ed in difficoltà occupazionale in quanto soggette a processi di emarginazione sociale.

E' stata, invece, eliminata la categoria delle persone emigrate e rimpatriate o in fase di rimpatrio temporaneo ai sensi della L.P. 28 aprile 1986, n.13 e successive modifiche che versavano in stato di disoccupazione.

Per quanto riguarda il trattamento economico e normativo il modello trentino di L.S.U. si discosta completamente dalla prospettiva nazionale.

Secondo l'attuale quadro di riferimento locale, il lavoratore utilizzato in L.S.U. tramite cooperative di produzione lavoro si colloca nella posizione di soggetto titolare di un normale rapporto di lavoro. Nella prospettiva nazionale tale posizione non è invece contemplata, anzi è sancito espressamente che l'utilizzazione di lavoratori in L.S.U. non comporta l'instaurazione di alcun tipo di rapporto di lavoro.

Il fatto che il Piano triennale contempli la possibilità di attivare progetti sulla base della normativa nazionale, sebbene questa tipologia è scarsamente utilizzata, dimostra come sia possibile una convivenza, all'interno di un disegno unitario, di modelli di lavoro diversificati, imperniati di volta in volta su veri e propri rapporti di lavoro ovvero su prestazioni di lavoro senza rapporto.

Il "modello" trentino presenta, pertanto, l'opportunità di disarticolare l'organizzazione dei L.S.U. in una pluralità di schemi che tengano conto per ogni obiettivo prefissato del trattamento normativo riconducibile alle diverse tipologie di lavoratori utilizzabili.

Ritornando alle due tipologie di intervento che sono fuori dalla normativa nazionale e che costituiscono l'ossatura degli L.S.U. trentini, su cui ci siamo finora soffermati, si prevede l'instaurazione di rapporti di lavoro a termine, disciplinati dall'apposito contratto collettivo provinciale di lavoro.

Il normale orario di lavoro è distribuito sull'intera giornata, tuttavia su segnalazione dei Servizi sociali o del medico curante o specialista per gli invalidi, è ammissibile l'attivazione del part-time di tipo orizzontale per le categorie d) ed e) di cui sopra.

## 6. L'ITER PROCEDURALE

I lavoratori interessati a svolgere L.S.U. devono presentare domanda, corredata della documentazione comprovante il possesso dei requisiti richiesti entro il mese di dicembre di ogni anno presso i Centri per l'impiego.

I Centri per l'Impiego redigono le liste dei lavoratori suddivise per categoria di appartenenza e Comune di residenza e le inviano entro il 10 gennaio alle rispettive Commissioni locali per l'Impiego (C.L.I.), che provvedono all'immediata approvazione delle liste.

Entro il 15 gennaio le liste approvate sono trasmesse all'Agenzia e ai Comuni, Comprensori ed IPAB per la stesura dei progetti.

Gli Enti interessati possono fino al 15 di febbraio presentare i progetti all'Agenzia che procede ad esaminarli e a valutarli per l'eventuale approvazione.

Il Piano triennale detta una serie di priorità che l'Agenzia del lavoro deve osservare nell'assegnazione delle opportunità occupazionali ai singoli progetti:

- progetti sovracomunali;

- consistenza del numero degli iscritti nelle liste in ambito comunale;
- appartenenza dell'Ente proponente a zone svantaggiate;
- presenza di manodopera femminile;
- squadre di lavoro composte da almeno quattro lavoratori più il caposquadra.

La Giunta Provinciale ogni anno nel mese di dicembre, fissa, su proposta della Commissione Provinciale per l'Impiego, il numero massimo di opportunità occupazionali da destinare all'Azione 10 per l'anno successivo.

Il Consiglio di Amministrazione dell'Agenzia approva i progetti e ripartisce le opportunità occupazionali tra le diverse aree territoriali considerando, altresì:

- il reale stato di bisogno risultante dalle liste approvate dalle C.L.I.;
- il grado di attivazione dei progetti ammessi a contributo nell'anno precedente;
- la consistenza della presenza o meno a livello comprensoriale di Comuni appartenenti a zone svantaggiate.

## 7. ATTUAZIONE DEI PROGETTI

A seguito dell'approvazione dei progetti spetta agli Enti promotori procedere ad affidare i lavori a Cooperative le quali a loro volta assumono i lavoratori e avviano i cantieri.

Il Piano Provinciale stabilisce che la realizzazione delle attività deve essere affidata a cooperative di produzione e lavoro, cooperative sociali di cui alla legge regionale 1 novembre 1993, n.15 oppure all'Azienda Speciale Consorziale di Trento - Sopramonte o alla Magnifica Comunità di Fiemme.

Spetta agli Enti promotori verificare che le aziende affidatarie dei lavori possiedano una adeguata attrezzatura e siano sufficientemente strutturate a livello organizzativo sia per lo svolgimento dei lavori da assegnare sia per l'assistenza ai soggetti deboli o svantaggiati, impiegati nel progetto.

Come evidenziato dalla tavola n.4 negli ultimi anni si è notevolmente ridotto il numero delle aziende affidatarie dei lavori, anzi all'aumentare dei progetti presentati non ha fatto riscontro un aumento del numero delle cooperative che si sono aggiudicate gli appalti.

La ragione è da ricercare nei controlli più stringenti operati sulle Aziende affidatarie al fine di verificare le loro capacità organizzative e le attrezzature possedute. Era stata rilevata in alcune di queste aziende carenze che, oltre agli aspetti accennati, arrivavano ad investire anche l'utilizzazione del personale impiegato in mansioni diverse da quelle previste o la direzione dei lavori lasciata alla discrezionalità dei dipendenti o amministratori dell'ente appaltante.

A seguito dei rilievi sollevati, alcune cooperative non hanno partecipato all'appalto dei lavori o per la difficoltà di adeguarsi alle regole stabilite per questo tipo di progetti o perché hanno ritenuto troppo impegnativo l'incarico.

Questi controlli più stringenti sono, comunque, la migliore garanzia che le cooperative che opereranno in futuro saranno più idonee a perseguire gli scopi previsti dall'Azione 10.

Tab. 4 ATTIVAZIONE DEI PROGETTI: DATI RIASSUNTIVI SU PROGETTI, ENTI PROPONENTI E AZIENDE AFFIDATARIE DEI LAVORI

Anno	Enti proponenti		N°. Progetti	N°. Aziende affidatarie dei lavori	Durata media progetti (mesi)
	n°. Comuni	n°. Comprensori			
1989	127	3	151	38	5,1
1990	133	4	150	40	5,6
1991	133	3	135	40	5,7
1992	139	4	143	53	5,6
1993	122	4	125	41	6,0
1994	129	4	142	41	6,4
1995	140	6	164	43	6,6
1996	148	7	178	43	6,5
1997	131	7	150	43	6,5
1998	146	8	163	40	6,4
1999	155	9	175	38	6,0
2000	148	9	168	36	6,2
2001	154	10	166	33	6,1
2002	159	7	163	25	6,2

## 8. IL RUOLO DELL'AGENZIA DEL LAVORO NELL'AZIONE 10

Il radicamento dell'esperienza dei lavori di pubblica utilità in trentino ha consolidato il ruolo di promotore e di "garante" dell'Agenzia del lavoro, che interviene nel percorso compiuto dai progetti e dai lavoratori coinvolti a supporto degli uni e degli altri.

Prima ancora dell'avvio dei progetti, l'Agenzia si adopera per costruire un terreno di relazioni tra i vari attori che intervengono nell'Azione 10 al fine di promuovere consapevolezza e condivisione sulle finalità degli interventi stessi.

Poiché lo scopo perseguito dai progetti è quello di coniugare la necessità degli Enti di provvedere ad una serie di lavori non procrastinabili con le finalità di recupero sociale e lavorativo di fasce deboli di lavoratori, l'Agenzia interviene nell'iter procedurale per garantire, in particolare, con la valutazione e l'approvazione dei progetti, in conformità con quanto disposto dalla Giunta Provinciale, una corretta assegnazione delle opportunità occupazionali anche in considerazione delle specifiche richieste provenienti dalle varie aree territoriali.

E' l'Agenzia che sostiene il costo del lavoro (erogando un contributo pari al 70% del solo costo lavoro, più IVA) per i lavoratori coinvolti nei progetti.

Essa interviene, altresì, a coprire completamente il costo dei capisquadra e a sostenere un ulteriore finanziamento del 10% per i direttori di cantiere.

Effettua con propri funzionari visite ai cantieri per accertare la corretta esecuzione dei lavori.

Essa è chiamata ad un ruolo attivo non solo negli aspetti procedurali e gestionali. Nel corso degli anni ha sviluppato tutta una serie di servizi rivolti ai soggetti coinvolti:

- realizza interventi formativi a sostegno dell'inserimento lavorativo delle persone coinvolte nelle iniziative;
- favorisce la costituzione di gruppi di sostegno a livello locale, che supportano il lavoro delle squadre e rappresentano un punto di riferimento per la soluzione delle problematiche legate soprattutto a quei lavoratori marginali o portatori di handicap in difficoltà occupazionale;

- attua azioni di monitoraggio presso le imprese trentine, alla ricerca di sbocchi occupazionali per quei lavoratori in grado di tornare a confrontarsi con il mercato del lavoro regolare;
- favorisce l’inserimento dei lavoratori coinvolti in L.S.U. presso le aziende che si dichiarano interessate, assicurando al lavoratore specifici corsi di formazione che prevedono anche stages aziendali e all’azienda un incentivo economico a fronte dell’assorbimento di manodopera dai L.S.U.;
- sostiene attraverso la varia gamma di interventi prevista dal piano triennale di politica del lavoro la ricerca di opportunità occupazionali per quei lavoratori occupati nei progetti di L.S.U. in grado di confrontarsi con il normale mercato del lavoro.

I lavori socialmente utili trentini rappresentano, pertanto, uno strumento di politica attiva del lavoro in un’ottica di forte valorizzazione dei significati sociali e occupazionali dei lavoratori coinvolti nei progetti realizzati.

L’esperienza accumulata dall’Agenzia del lavoro sui lavori di pubblica utilità ha consentito un uso produttivo delle risorse impiegate per fini sociali migliorando e potenziando i servizi pubblici da un lato, e, dall’altro, utilizzando risorse lavorative altrimenti improduttive o destinate al mercato del lavoro irregolare.

# **INTEGRAZIONE LAVORATIVA, IMPRESA SOCIALE E SVILUPPO LOCALE**

di Carlo Borzaga, Monica Loss

## **1. INTRODUZIONE**

Malgrado il crescente interesse per la cooperazione sociale e in particolare per le opportunità occupazionali che essa è in grado di creare per le persone normalmente escluse dal mercato del lavoro, sono ancora pochi i tentativi di valutare i costi e i benefici dell'inserimento lavorativo. Dopo lo studio realizzato dal centro studi del consorzio nazionale CGM, risalente al 1994, il tentativo di valutazione più recente è quello sull'azione di sostegno delle cooperative sociali di inserimento lavorativo promossa dall'Agenzia del lavoro di Trento (Marocchi, 1999).

La ricerca è stata realizzata nel 1997 ed è stata aggiornata nel 1999. L'analisi costi benefici ha dimostrato che i benefici economici superano largamente i costi sostenuti. Gli studi citati si fermano tuttavia aggiornati al 1997. Il presente lavoro si propone di aggiornare questi studi, presentando, in occasione del decennale dell'intervento dell'Agenzia del lavoro a sostegno delle cooperative sociali, un quadro complessivo dei principali risultati dell'azione.

Dopo una breve descrizione dell'evoluzione della cooperazione sociale, con particolare riferimento alla provincia di Trento, nel secondo paragrafo si approfondisce l'evoluzione delle cooperative sociali di inserimento lavorativo, valutando il ruolo svolto dall'azione dell'Agenzia nell'evoluzione del fenomeno. Nella terza parte del lavoro si presentano le finalità perseguite dall'Azione 11, ora Azione 9, i risultati raggiunti e le risorse economiche, ma non solo, da essa mobilitate nei dieci anni di operatività.

## 2. NATURA E SIGNIFICATO DELLA COOPERAZIONE SOCIALE IN ITALIA

Le origini della cooperazione sociale risalgono all'inizio degli anni settanta, anche se lo sviluppo più significativo del fenomeno si è avuto dopo l'approvazione della legge n. 381 del 1991. Nell'ultimo decennio infatti le cooperative sociali sono cresciute in numero e in dimensioni, acquisendo sempre maggiore rilevanza sociale, economica e occupazionale. I fattori che hanno determinato la nascita e la crescita della cooperazione sociale sono, da una parte, la crescente domanda di nuovi servizi in una società in trasformazione e, dall'altra, l'inadeguatezza delle risposte offerte dalle istituzioni fino a quel momento investite della responsabilità di offrire i servizi sociali, ovvero le amministrazioni pubbliche e le reti informali di natura familiare. Il combinarsi di questi fattori ha favorito l'emergere di una serie di iniziative, nate soprattutto da esperienze di volontariato, che si sono progressivamente orientate o verso la produzione in forma stabile di servizi sociali o verso la realizzazione di attività economiche finalizzate all'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati. La diffusione di queste esperienze ha attirato l'interesse delle pubbliche amministrazioni che hanno cominciato a stabilire con queste organizzazioni rapporti stabili, affidando loro, con sempre maggiore frequenza, la gestione di servizi di interesse collettivo.

Solo dopo un decennio di sviluppo spontaneo, la cooperazione sociale ha ottenuto il riconoscimento legislativo, con l'approvazione della Legge n. 381 del 1991. Essa definisce le cooperative sociali quali organizzazioni che, ex art.1, “hanno lo scopo di perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini”, gestendo servizi socio-sanitari ed educativi (le cooperative di tipo a)) oppure offrendo l'opportunità di inserimento lavorativo a persone svantaggiate (le cooperative di tipo b)). L'approvazione della legge n. 381 ha dato un forte impulso alla diffusione del fenomeno (Borzaga C. e Zandonai F., 2002). Negli anni novanta, la cooperazione sociale ha acquisito grande visibilità in diversi ambiti; sia in Italia che in Europa si sono moltiplicati i documenti, anche normativi, che riconoscono questa nuova forma di impresa e le assegnano un numero sempre maggiore di funzioni. Le cooperative sociali sono così uscite dalla marginalità e stanno diventando protagoniste nei dibattiti e nella formulazione delle politiche sociali e del lavoro.

Un'importante dimostrazione dell'affermazione di questa nuova tipologia di impresa è la crescita del numero delle cooperative sociali e la loro progressiva diffusione su tutto il territorio nazionale. La cooperazione sociale infatti è ormai presente in tutte le regioni italiane: se le prime esperienze di

cooperazione sociale sono nate in Lombardia e nelle regioni del nord Italia, i dati recenti mettono in luce tassi di crescita al Sud particolarmente sostenuti. Questa crescita del fenomeno è stata inoltre accompagnata da una sempre maggiore specializzazione delle cooperative e dal consolidamento delle due tipologie individuate dalla legge, per cui è aumentato decisamente anche il numero delle cooperative di inserimento lavorativo.

La crescita delle cooperative sociali è ben documentata dai dati riportati in tabella 1. Da essi risulta evidente il forte sviluppo del fenomeno nei primi anni '90 e il successivo stabilizzarsi del trend di crescita negli anni successivi. Secondo una stima realizzata dal Consorzio nazionale della cooperazione sociale (CGM), nel 2001 le cooperative sociali operative erano circa 5.600, suddivise tra il 55% di tipo a), il 40% di tipo b) e il rimanente 5% a oggetto misto, per lo più consorzi (Centro Studi CGM, 2002).

Tab. 1 SVILUPPO DELLA COOPERAZIONE SOCIALE. MEDIA MOBILE TRIENNALE (TASSI DI CRESCITA)

	1993-1996	1994-1997	1995-1998	1996-1999	1997-2000
Piemonte	33	15	14	11	10
Valle d'Aosta	19	11	14	14	15
Lombardia	28	26	31	10	10
Trentino Alto Adige	109	20	11	11	15
Veneto	43	14	10	7	9
Friuli Venezia Giulia	79	79	16	13	15
Liguria	34	14	16	16	17
Emilia Romagna	55	24	11	7	9
Toscana	67	17	11	12	15
Umbria	135	30	18	13	7
Marche	56	26	24	12	17
Lazio	78	141	138	29	23
Abruzzo	193	100	61	36	15
Molise	146	29	16	10	16
Campania	81	56	45	17	47
Puglia	104	28	37	39	32
Basilicata	35	23	20	26	33
Calabria	110	75	60	41	32
Sicilia	95	138	92	69	10
Sardegna	48	22	24	31	29
Italia	54	34	30	21	16

Fonte: Terzo rapporto sulla cooperazione sociale in Italia, 2002

Esse occupavano circa 157.000 persone, di cui 15.000 in situazione di svantaggio che seguivano un percorso di inserimento lavorativo in cooperative sociali di tipo b). Nelle cooperative sociali erano inoltre impegnati ben 23.000 volontari. Il volume d'affari messo in moto da queste imprese superava i 3,5 milioni di Euro. Questi dati risultano molto significativi anche se confrontati con quelli del terzo settore nel suo complesso, soprattutto se si assume a riferimento l'occupazione: le cooperative sociali infatti, pur rappresentando poco più del 2% del totale delle organizzazioni nonprofit operanti in Italia a fine 1999, occupavano il 23% di tutti gli addetti del settore.



## 2.1 La cooperazione sociale in Trentino Alto Adige

Come in altre regioni del Nord d'Italia, le prime cooperative sociali sono sorte, in Provincia di Trento, alla fine degli anni '70. Il consolidamento di queste prime esperienze e la nascita di nuove cooperative sociali sono stati in un primo momento favoriti dall'approvazione della Legge Provinciale n. 35/83 che ha disciplinato gli interventi volti a prevenire e rimuovere gli stati di emarginazione attraverso uno stretto raccordo tra ente pubblico e organizzazioni di privato sociale. Successivamente, con la Legge Regionale n. 24/88 “Norme in materia di cooperazione di solidarietà sociale”, la Regione Trentino Alto Adige ha anticipato la legge nazionale di riconoscimento delle cooperative sociali. Secondo questa legge: “Le cooperative di solidarietà sociale hanno come scopo la formazione umana e l'integrazione sociale dei soggetti, soci e non soci, socialmente svantaggiati, attraverso l'utilizzo razionale delle risorse umane e materiali a disposizione”. Come si può vedere, la definizione data dalla legge regionale è molto simile a quella utilizzata tre anni dopo dal legislatore nazionale. Dopo l'approvazione della legge n. 381/91, la legge n. 24/88 è stata aggiornata con la legge regionale n. 15/93.

La cooperazione sociale in Trentino Alto Adige si è quindi evoluta in modo assai simile alla cooperazione sociale nazionale. Come mostra la tabella 2, le cooperative sociali operanti in regione sono passate da 19 a 70 nel corso della prima metà degli anni '90 e da 70 a 118 nel corso della seconda metà.

Tab. 2 COOPERATIVE SOCIALI DEL TRENTINO ALTO ADIGE  
- valori assoluti -

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
T.A.A.	19	51	70	81	82	94	108	118
Totale Italia	1.479	2.312	2.834	3.857	4.699	5.402	6.251	6.952

Fonte: nostre elaborazioni su dati del Terzo rapporto sulla cooperazione sociale in Italia, 2002.

Come già rilevato, le cooperative sociali possono offrire servizi socio-sanitari ed educativi (cooperative di tipo a)) oppure svolgere attività diverse al fine di inserire nel lavoro persone svantaggiate (cooperative di tipo b)). I trend di crescita di entrambe le tipologie sono sempre stati positivi, sia in Italia che nella regione Trentino Alto Adige (cft. tabelle 3 e 4).

Tab. 3 COOPERATIVE DI TIPO “A” E LORO QUOTA SUL TOTALE DELLE COOPERATIVE

	1997		1998		1999		2000	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Trentino A. A.	61	74	69	73	78	72	82	69
Italia	2.737	58	3.128	58	3.606	58	4.026	56

Fonte: nostre elaborazioni su dati del Terzo rapporto sulla cooperazione sociale in Italia, 2002.

Nel periodo che va dal 1997 al 2000<sup>1</sup>, le cooperative sociali di tipo A in Italia sono passate, da 2.737 a oltre 4.000 unità. Anche in Trentino Alto Adige l'incremento è stato piuttosto consistente e nello stesso periodo le cooperative di tipo a) sono passate da 61 a 82 unità.

Tab. 4 COOPERATIVE DI TIPO "B" E LORO QUOTA SUL TOTALE DELLE COOPERATIVE

	1997		1998		1999		2000	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Trentino A. A.	21	26	25	27	30	28	36	31
Italia	1.727	37	1.957	36	2.340	37	2.549	39

Fonte: nostre elaborazioni su dati del Terzo rapporto sulla cooperazione sociale in Italia, 2002.

Le cooperative di tipo b) sono sempre state meno numerose delle cooperative di tipo a), sia in Italia che in regione. Nel corso degli anni novanta tuttavia, le cooperative sociali di tipo b) sono cresciute sia in Italia che in regione a tassi superiori a quelle di tipo a) e il loro peso percentuale sul totale è quindi cresciuto. Nella regione Trentino Alto Adige, le cooperative sociali di tipo b) si sono sviluppate più tardi che nel resto del Paese e sono cresciute soprattutto nella seconda parte degli anni '90 e nei primi anni del 2000 (da 21 nel 1997, sono passate a 36 nel 2002). Nonostante questa crescita recente, il rapporto tra le cooperative sociali di tipo b) e il totale delle cooperative sociali resta nettamente inferiore al valore nazionale.

I dati più aggiornati sulla situazione delle cooperative sociali del Trentino Alto Adige sono desumibili da una ricerca realizzata dal consorzio provinciale della cooperazione sociale (Con.Solida.), secondo la quale le cooperative sociali attive in regione sono oggi 114, di cui 66 in provincia di Trento e 48 in provincia di Bolzano (tabella 5).

Tab. 5 COOPERATIVE SOCIALI NELLE PROVINCIE DI TRENTO E BOLZANO. ANNO 2002

	Provincia di Trento		Provincia di Bolzano		Totale	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Tipo a	44	66,7	25	52,1	69	60,5
Tipo b	21	31,8	22	45,8	43	37,7
Mista	1	1,5	1	2,1	2	1,8
Totale	66	100,0	48	100,0	114	100,0

Fonte: dati ricerca "Le cooperative sociali nel Trentino Alto Adige", Con.solida. Trento<sup>2</sup>

E' interessante rilevare la differenza tra le due province. Il rapporto tra le cooperative di tipo a) e di tipo b) è nettamente a favore delle prime in provincia di Trento (66,7%), mentre la provincia di Bolzano si caratterizza per un maggiore equilibrio tra le due tipologie: le cooperative di inserimento lavorativo costituiscono il 45,8% del totale, contro il 31,8% della provincia di Trento.

<sup>1</sup> Non sono disponibili dati comparabili per gli anni dal 1993 al 1996.

<sup>2</sup> Tale indagine, finanziata dalla Regione Trentino Alto Adige, è in fase di conclusione e il rapporto di ricerca è di prossima pubblicazione.

## 2.2 Le cooperative sociali di tipo b) in provincia di Trento

La prima cooperativa sociale di inserimento lavorativo è stata costituita in provincia di Trento nel 1968, ed è rimasta l'unica fino al 1990, anno dal quale ha avuto inizio lo sviluppo di questo tipo di cooperative sociali. Dal 1990 al 2001 si sono infatti costituite in provincia di Trento 16 cooperative sociali di inserimento lavorativo. La nascita delle cooperative è stata ovviamente accompagnata da un aumento del numero di occupati, relativamente ai quali tuttavia non sono disponibili dati per tutto il periodo considerato, ma solo per il triennio 1999-2002. Durante questo periodo gli occupati nelle cooperative sociali di inserimento lavorativo, sono passati da 300 a 524, con una media per cooperativa di 17,33 nel 1999 e di 24,96 nel 2002. I lavoratori svantaggiati sono passati da 158 a 283, con una media per cooperativa che è passata da poco più di 9 a quasi 14 lavoratori. Il rapporto tra lavoratori svantaggiati e occupati totali è passato quindi dal 52,7% al 54%, mantenendosi decisamente al di sopra del limite minimo fissato dalla legge n. 381/91.

Il numero dei volontari impegnati nelle cooperative di tipo b è invece lievemente diminuito, passando, nel triennio considerato, da 162 a 148, circa 8 per cooperativa.

Tab. 6 PERSONALE ATTIVO NELLE COOPERATIVE SOCIALI DI TIPO “B” DELLA PROVINCIA DI TRENTO

	Dipendenti al 30/6/99	Dipendenti al 30/6/02	Svantaggiati al 30/6/99	Svantaggiati al 30/6/02	Volontari al 30/6/99	Volontari al 30/6/02
Media	17,33	24,96	9,29	13,64	9,53	7,34
Totale	300	524	158	283	162	148

Fonte: dati indagine realizzata da Con.solidà

In Provincia di Trento, la crescita della cooperazione di inserimento lavorativo ha coinciso con l'entrata in vigore della legge n. 381/91, che in alcuni casi ha costretto le cooperative sociali preesistenti a separare l'erogazione dei servizi dalle attività di inserimento lavorativo e, soprattutto, con lo sviluppo dell'azione di sostegno dell'Agenzia del lavoro attraverso uno specifico progetto del Piano di politica del lavoro. Essa infatti, è iniziata nel 1992.

## 3. LE COOPERATIVE SOCIALI DI INSERIMENTO LAVORATIVO COME STRUMENTO DI POLITICA DEL LAVORO

Rispetto alle iniziative pionieristiche, risalenti agli anni '70, finalizzate soprattutto a favorire la socializzazione al lavoro di persone disabili, le cooperative di inserimento lavorativo costituiscono una tipologia organizzativa che combina la natura imprenditoriale, con i connotati di volontarietà, autonomia, rischio e propensione all'innovazione, con l'obiettivo di offrire possibilità di formazione sul lavoro e occupazione remunerata a persone svantaggiate.

Dopo l'approvazione della legge n. 381, e dei successivi provvedimenti che hanno meglio definito gli ambiti di intervento, le cooperative di inserimento lavorativo non solo sono cresciute in numero, ma hanno anche ridefinito i propri obiettivi e migliorato le modalità di intervento. In particolare, un numero crescente di nuove e vecchie cooperative ha: a) precisato la propria attività, in modo da offrire ai lavoratori svantaggiati occasioni di lavoro stabile e remunerato; b) ha sostituito o

affiancato l'obiettivo dell'integrazione stabile dei soggetti svantaggiati dentro l'impresa con quello dell'inserimento temporaneo destinato ad accrescere *l'employability* di questi lavoratori, per favorirne un successivo inserimento in imprese tradizionali (Borzaga, C. 1999).

Nonostante queste trasformazioni, le cooperative sociali di tipo b) sono state e sono tuttora generalmente considerate più come servizi di integrazione sociale di soggetti svantaggiati, che come strumenti di promozione dell'accesso al mercato del lavoro. Nonostante in Italia esse occupino ormai più di 20.000 persone svantaggiate, esse sono state e sono assai poco considerate nella definizione delle politiche del lavoro. Poiché, da questo particolare punto di vista l'esperienza promossa dall'Agenzia del lavoro della provincia di Trento costituisce un'eccezione, è utile richiamare brevemente i vantaggi specifici delle cooperative di inserimento lavorativo e le potenzialità che ne conseguono dal punto di vista delle politiche del lavoro.

Le difficoltà occupazionali dei lavoratori svantaggiati vanno ricondotte essenzialmente all'interagire di due fenomeni: da un lato, la carenza di informazioni sulle reali abilità di questi lavoratori, sulla loro effettiva produttività e sulle condizioni necessarie affinché essi possano divenire pienamente produttivi e, dall'altro, la presenza di vincoli istituzionali e sociali che fanno sì che i benefici dell'inserimento lavorativo ricadano soprattutto sui soggetti svantaggiati e sulla società in generale, mentre i costi e i rischi restano in prevalenza a carico delle imprese. Si è quindi in presenza di un classico fallimento del mercato del lavoro a fronte del quale un comportamento selettivo dei datori di lavoro nei confronti dei lavoratori svantaggiati risulta del tutto razionale, anche nei casi in cui questi lavoratori, se collocati nel giusto posto di lavoro e adeguatamente formati, sarebbero in grado di garantire una produttività pari o addirittura superiore a quella dei lavoratori non svantaggiati.

Le politiche a favore dell'inserimento delle diverse categorie di lavoratori svantaggiati<sup>3</sup>, primi fra tutti i disabili, hanno cercato in vario modo di contrastare questo fallimento del mercato del lavoro, ma sono risultate poco efficaci. Esse hanno spesso aggirato il problema invece di affrontarlo. Tuttavia, anche il mancato funzionamento di queste politiche può essere spiegato come la conseguenza dell'esistenza di problemi informativi. Infatti, la limitata conoscenza che le autorità preposte alla gestione delle politiche del lavoro hanno delle effettive capacità delle imprese di occupare in modo produttivo i lavoratori svantaggiati, ha reso e rende difficile la gestione delle quote obbligatorie. Il fatto che solo le imprese siano in grado di conoscere l'effettiva produttività dei lavoratori svantaggiati, ostacola la concessione di forti incentivi pubblici e l'accettazione da parte dei sindacati di riduzioni salariali a compensazione dei maggiori costi che l'impresa affronta quando assume questi lavoratori.

E' in questo contesto che si collocano le cooperative di inserimento lavorativo. Esse si differenziano dalle altre imprese perché assumono come obiettivo ultimo della propria attività l'inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati, sottoponendosi di conseguenza a precisi vincoli alla distribuzione di utili e adottando una forma societaria partecipativa a garanzia di tale finalità. Grazie a questo insieme di condizioni esse sono in grado, in primo luogo, di superare i disincentivi all'investimento nella formazione di lavoratori svantaggiati e, in secondo luogo, di meritare la

---

<sup>3</sup> Tali politiche sono di tipo regolamentativo (quote obbligatorie), sostitutivo (lo Stato promuove l'inserimento lavorativo del soggetto svantaggiato nel settore pubblico direttamente e non attraverso il privato sociale), compensative o migliorative (compensano la minore produttività dei lavoratori svantaggiati al fine di indurre i datori di lavoro ad occupare volontariamente tali lavoratori).

fiducia - e le conseguenti maggiori agevolazioni - sia della pubblica amministrazione che dei sindacati. In aggiunta, se queste organizzazioni sono in grado di guadagnarsi un'adeguata reputazione, esse possono anche fungere da garanti, presso le imprese tradizionali, delle effettive abilità sviluppate dai lavoratori svantaggiati durante il periodo di inserimento in cooperativa, riducendo così i costi ed i rischi del loro inserimento nelle imprese. Le cooperative di inserimento lavorativo contribuiscono quindi a migliorare il funzionamento del mercato del lavoro e le politiche di sostegno dovrebbero tenere conto proprio di questa loro specifica caratteristica.

Le particolari caratteristiche delle cooperative sociali di inserimento lavorativo ne fanno delle imprese con un doppio prodotto: a) il bene o servizio dalla cui vendita esse ricavano le risorse per sostenere i costi dell'attività produttiva e, b) la formazione al lavoro e sul lavoro dei lavoratori svantaggiati. Quest'ultima è tanto più costosa, quanto più i lavoratori provengono da situazioni di emarginazione (e quindi sono meno produttivi e più bisognosi di formazione) e tanto più è elevato il loro turn-over. Poiché il prodotto “formazione sul lavoro” non ha un prezzo di mercato, è evidente che per le cooperative sociali di inserimento lavorativo è assai difficile realizzare un equilibrio stabile tra costi e ricavi, a meno che non possa contare su elevati margini sul primo tipo di prodotto (utilizzabili per finanziare il secondo) o su flussi di risorse gratuite (volontariato, donazioni). Questa difficoltà spinge inevitabilmente le cooperative di inserimento lavorativo a ridurre il turn-over dei lavoratori svantaggiati formati, oppure ad assumerne in numero limitato. In entrambi i casi si riduce la possibilità, per altre persone svantaggiate, di beneficiare dei servizi della cooperativa. Un modo per facilitare il raggiungimento del pareggio di bilancio senza ridurre i flussi di lavoratori svantaggiati inseriti, è quello di riconoscere a queste cooperative anche il secondo prodotto. E questo dovrebbe essere proprio il compito delle autorità preposte alle politiche del lavoro, tra i cui obiettivi vi è quello di favorire l'inserimento nel lavoro delle persone con problemi di indigenza. È proprio in questa direzione che si è mossa, fin dal 1992, l'Agenzia del lavoro di Trento.

#### 4. LE MISURE PREVISTE DAL PIANO DI POLITICA DEL LAVORO E L'INTERVENTO DELL'AGENZIA DEL LAVORO

L'Azione 11 dell'Agenzia del lavoro di Trento<sup>4</sup> avviata nel 1992 con il “Piano di politica del lavoro 1991-93” della Provincia Autonoma di Trento, si propone di “promuovere l'inserimento lavorativo, in forma stabile e qualificata, di soggetti socialmente svantaggiati attraverso il sostegno ad attività produttive di beni e servizi realizzati da cooperative, con particolare riguardo a cooperative di solidarietà sociale o cooperative di produzione e lavoro integrate”. L'Azione 11 individua quindi nella cooperazione sociale di tipo b) l'attore attraverso cui conseguire l'inserimento lavorativo di persone con difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro normale.

---

<sup>4</sup> L'Agenzia del Lavoro, istituita con L.P. 16.06.83, n. 19, è lo strumento attuativo degli interventi di politica del lavoro della Provincia Autonoma di Trento. E' una struttura dotata di autonomia gestionale, amministrativa e contabile, con un proprio consiglio di amministrazione caratterizzato dalla partecipazione delle forze sociali. Le iniziative dell'Agenzia sono definite nel piano degli “interventi di politica del lavoro”, documento che viene elaborato dalla Commissione provinciale per l'impiego e approvato dalla Giunta provinciale.

Fino a quel momento, le cooperative sociali, comprese quelle di inserimento lavorativo, che operavano sul territorio provinciale erano sostenute dalla legge provinciale n. 35/83, che disciplina gli interventi volti a prevenire e rimuovere gli stati di emarginazione.

Questa legge ha tuttavia un carattere soprattutto assistenziale e prevede contributi a pareggio di bilancio con costi e rischi molto bassi per le organizzazioni che realizzano gli interventi più innovativi. Essa è inoltre rivolta al sostegno e al recupero di persone gravemente svantaggiate e non è esplicitamente finalizzata al loro inserimento lavorativo. Infatti, le poche esperienze finanziate dalla legge n. 35 aventi a che fare, in qualche modo, con il mondo del lavoro, puntavano più alla socializzazione che non all'inserimento lavorativo vero e proprio.

In sede di elaborazione del piano triennale di politica del lavoro 91-93, si prese atto del fatto che la legge n. 35 non stimolava le cooperative sociali a sviluppare una domanda di lavoro aggiuntiva. L'Agenzia del lavoro predispose quindi un intervento volto in modo specifico a supportare le cooperative che si ponevano l'obiettivo dell'inserimento stabile e qualificato delle persone svantaggiate, prima in cooperativa e poi nel mercato del lavoro ordinario.

Per realizzare gli obiettivi dell'Azione 11 in un contesto, quello della provincia di Trento, caratterizzato dalla quasi totale assenza di cooperative sociali di tipo b), l'Agenzia si propose innanzitutto di promuovere la nascita di nuove cooperative sociali di questo tipo e quindi il loro consolidamento e, in secondo luogo, di favorire la loro capacità di inserire lavoratori svantaggiati.

Il carattere innovativo dell'Azione dell'Agenzia del lavoro sta quindi nell'aver cercato di passare dal sostegno all'offerta di lavoro debole, alla creazione di una domanda specifica di lavoro rivolta a soggetti svantaggiati, attraverso lo sviluppo di attività produttive appositamente organizzate.

Il progetto può essere considerato la prima esperienza di politica attiva del lavoro a livello nazionale che ha saputo individuare strumenti di sostegno adeguati alle cooperative sociali di inserimento lavorativo, coerenti con la *mission* di queste imprese. Esso infatti si colloca pienamente nell'area delle politiche attive del lavoro e non delle politiche sociali, separando gli interventi riabilitativi e di integrazione sociale da quelli di sostegno all'inserimento lavorativo.

#### **4.1 I contenuti dell'Azione 11**

Per sostenere le cooperative sociali impegnate nell'inserimento stabile e qualificato delle persone a rischio di esclusione dal mercato del lavoro, gli interventi dell'Agenzia del lavoro a favore delle cooperative che aderiscono o intendono aderire all'Azione 11 sono di quattro tipi:

1. contributi a sostegno di studi di fattibilità e ad iniziative di formazione propedeutici alla nascita di nuove cooperative sociali di inserimento lavorativo;
2. erogazione di contributi per consulenze (nella misura massima del 90% del costo sostenuto) relative a problemi di organizzazione e di sviluppo aziendale, con riguardo anche al potenziamento del prodotto sociale;
3. contributi per l'abbattimento parziale del costo del lavoro sostenuto per i lavoratori svantaggiati (della durata massima di 24 mesi, prorogabili per altri 12 all'assunzione a tempo indeterminato di soggetti svantaggiati, con un meccanismo a scalare che finanzia fino al 70% del costo nel primo anno di lavoro, fino al 50% nel secondo anno e, in casi straordinari, fino al 40% nel terzo anno), e per i tutor che affiancano i lavoratori svantaggiati;
4. attuazione diretta o finanziamento di attività di formazione professionale.

I primi due tipi di interventi sono evidentemente rivolti a promuovere la nascita di nuove cooperative sociali di tipo b) e al rafforzamento di quelle esistenti, mentre il terzo, riconoscendo i costi sostenuti dalle cooperative per il prodotto di inserimento lavorativo, si prefigge di potenziare le capacità delle cooperative di inserire lavoratori svantaggiati e di scoraggiare la chiusura delle stesse sui lavoratori già formati. L’Azione 11, ha così aiutato le cooperative a bilanciare prodotto economico e prodotto sociale. Il contributo al costo del lavoro dei soggetti svantaggiati limitato nel tempo e decrescente ha stimolato le cooperative a rafforzare la propria autonomia e le proprie capacità di sopravvivenza sul mercato.

Il rafforzamento dell’autonomia operativa delle cooperative, in riferimento a tutte le fasi del rapporto con le persone svantaggiate - entrata, permanenza e uscita - attraverso interventi di indirizzo e di sostegno, ha rappresentato la linea guida dell'intervento dell'Agenzia. Le cooperative naturalmente possedevano già capacità e abitudine al lavoro sociale, ma l’Azione 11 le ha aiutate a meglio connettere queste abilità al funzionamento dell'impresa sociale. Ciò ha significato in primo luogo spingere le cooperative a ridisegnare il proprio rapporto con i servizi sociali e con la stessa Agenzia.

Inoltre l’Agenzia del lavoro si è preoccupata anche di rafforzare le competenze professionali specifiche degli operatori per i quali mancavano e mancano adeguati percorsi formativi, attraverso il finanziamento alla formazione dei tutor e dei responsabili sociali.

Operativamente, l’Azione 11 si sviluppa attraverso i seguenti passaggi:

- segnalazione della persona svantaggiata alla cooperativa da parte della famiglia, dei servizi sociali o dell’Agenzia del lavoro;
- raccolta di informazioni e documentazione da parte della cooperativa tramite un lavoro di rete con i servizi territoriali;
- colloquio con la persona svantaggiata;
- decisione della cooperativa sull’inserimento della persona;
- richiesta di contributo all’Agenzia del lavoro attraverso la presentazione del progetto di inserimento lavorativo;
- realizzazione dell’inserimento.

L'azione di recupero e di valorizzazione delle risorse svantaggiate viene facilitata:

- dall'utilizzo di strumenti comuni, quali la scheda di ingresso e la scheda di verifica;
- dal supporto formativo di tipo sia professionale che socio-relazionale fornito dai *tutor* per i quali l’Agenzia riconosce alle cooperative un contributo rapportato al costo del lavoro;
- dalla possibilità di fruire di una consulenza psicologico/sociale principalmente dedicata al sostegno e alla supervisione della figura del tutor.

Lo scopo dell'azione dell'Agenzia non è quello di sostituirsi alle cooperative, bensì quello di rafforzare la loro capacità di azione e la loro consapevolezza. In questa direzione vanno i criteri scelti dall'Agenzia per il sostegno del costo dei *tutor*. Il primo *tutor* viene riconosciuto al momento del terzo inserimento lavorativo; da questo punto in poi l'Agenzia cerca di mantenere un rapporto bilanciato tra *tutor* e persone svantaggiate, riducendo progressivamente il contributo al costo del lavoro dei *tutor*. Nelle fasi di crescita degli inserimenti lavorativi questo contributo torna a



crescere. L'Agenzia ha spesso incentivato le cooperative a rafforzarsi sul versante dei *tutor*, prima o contemporaneamente all'avvio dei nuovi inserimenti.

## 4.2 I risultati

Nel 2002 il progetto ha raggiunto i dieci anni di attività. Nel corso di questi anni sono 19 le cooperative sociali di inserimento lavorativo che hanno partecipato al progetto. Dal 1992 al 1997 hanno aderito 7 cooperative (tabella 7). Dal 1998 al 2002 le cooperative entrate in progetto sono aumentate fino a 13. Sono tre le cooperative che operano nel progetto dal 1992. In generale le cooperative hanno portato avanti il rapporto con l'Agenzia del lavoro per un minimo di 2 fino ad un massimo di 10 anni, con una media di 4. Le cooperative che hanno aderito al progetto per almeno un anno nel corso del decennio, ma che nel 2002 non risultavano più aderenti, sono in totale otto. Alcune di esse sono state liquidate, mentre altre hanno perso di vista o abbandonato la filosofia del progetto, proponendosi più come cooperative di produzione lavoro che come cooperative sociali.

Tab. 7 PARTECIPAZIONE DELLE COOPERATIVE ALL'AZIONE 11 PER NUMERO DI LAVORATORI INSERITI

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Alpi	8	11	13	7	11	9	9	5	8	3	6
Il gabbiano	10	16	20	12	16	10	14	7	12	8	7
Le coste	7	8	7	7	6	7	16	7	11	9	12
Primavera	5	7	8	8	7	4	4	2	6	8	5
Arti e mestieri			3	4	7	6	19	13	3		
Coop 90	4	4	3							3	
E. Mancipa					2	11	20	7			
Irpe				3	4	1					
Paganella						3	3	2	1	1	
Sfera						11	8	8	14	10	9
Il lavoro							1	3	2	2	2
Alisei									9	5	9
Lavori in corso										4	1
Oasi								1	6	2	2
Argo											3
Due sapori									3	1	
Immagina	5	4									
Arco Pegaso											
Il telaio			3	5							
Entrate	7		2	1	1	2	1	1	2	2	1
Uscite			2	1	1	1		1	1		3
N°. cooperative	7	7	7	7	7	8	9	10	11	13	11
N°. lavoratori svantaggiati	39	50	57	46	53	62	102	55	75	56	56

Fonte: Agenzia del lavoro di Trento

Nel corso del decennio sono passati (tabella 8) per le cooperative aderenti all'Azione 11 complessivamente 496 lavoratori svantaggiati. Dalle stesse sono usciti in totale 406 lavoratori



svantaggiati. Valutando gli esiti delle uscite, si nota che il 37,4% si è dimesso volontariamente e il 27,1% è stato collocato in aziende esterne, il 15,4% è rimasto in cooperativa al termine del progetto di inserimento e i restanti sono stati licenziati (11,2%) oppure sono usciti per altre cause (8%). Fino al 1997 è cresciuta notevolmente la percentuale dei lavoratori che, terminato il percorso di inserimento, sono stati collocati nelle imprese tradizionali, fino a raggiungere il 40,6%. Dal 1997 al 2001 il trend si è invertito e in questo periodo la percentuale è scesa attorno al 13,8%. Nel 2002 i lavoratori svantaggiati inseriti in imprese tradizionali sono tornati al 23,1% del totale. Contestualmente, la percentuale dei lavoratori che al termine del percorso di inserimento lavorativo rimangono stabilmente occupati nella cooperativa ha seguito un andamento altalenante: cresciuta fino al 14,3% nel 1995, l'anno successivo sono stati solo il 4,8% i lavoratori inseriti stabilmente in cooperativa. Nel 1997 la percentuale ha raggiunto il 15,6%, per poi ridiscendere al 10,8 nel 1998. Dall'anno successivo al 2002, le percentuali sono invece cresciute costantemente, fino a raggiungere il 23,1%. Sembra quindi che negli ultimi anni siano aumentate le difficoltà al passaggio dei lavoratori svantaggiati dalle cooperative al mercato del lavoro aperto. In media comunque gli esiti positivi degli inserimenti, intesi come percorsi conclusi con lo sbocco occupazionale in imprese tradizionali o con l'impiego stabile nelle cooperative, risulta in crescita e ha quasi raggiunto (e in alcuni anni anche superato) il 50%. Restano ancora molto alti i valori relativi ai lavoratori che lasciano il lavoro durante il percorso di inserimento, o che non trovano collocazione né in cooperativa, né nelle imprese tradizionali. Ma si tratta di valori difficilmente comprensibili date la particolarissime situazioni di queste persone.

Tab. 8 FLUSSI DEI LAVORATORI SVANTAGGIATI DEL PROGETTO 11  
- valori assoluti e percentuali -

	Entrate		Uscite											
			Dimissioni		Altre cause		In cooperativa		Licenziam.		In azienda		Totale	
	v.a.		v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
1992	43		3	37,5	2	25,0	0	0,0	0	0,0	3	37,5	8	100,0
1993	18		6	30,0	9	45,0	0	0,0	3	15,0	2	10,0	20	100,0
1994	25		8	28,6	7	25,0	2	7,1	2	7,1	9	32,1	28	100,0
1995	22		5	23,8	6	28,6	3	14,3	1	4,8	6	28,6	21	100,0
1996	27		12	57,1	1	4,8	1	4,8	0	0,0	7	33,3	21	100,0
1997	53		8	25,0	0	0,0	5	15,6	6	18,8	13	40,6	32	100,0
1998	66		13	35,1	3	8,1	4	10,8	3	8,1	14	37,8	37	100,0
1999	55		21	38,9	0	0,0	7	13,0	9	16,7	17	31,5	54	100,0
2000	75		27	35,5	2	2,6	16	21,1	10	13,2	20	26,3	75	100,0
2001	56		28	48,3	1	1,7	13	22,4	8	13,8	8	13,8	58	100,0
2002	56		22	42,3	2	3,8	12	23,1	4	7,7	12	23,1	52	100,0
Totale	496		153	37,4	33	8,1	63	15,4	46	11,2	111	27,1	406	100,0

Fonte: Agenzia del lavoro di Trento

Per approfondire l'efficacia dell'Azione 11 è utile analizzare le tipologie di svantaggio dei lavoratori inseriti nelle cooperative sociali. Per fare ciò è necessario distinguere gli anni 1992-1997 e 1998-2002, perché nel 1998 è cambiata leggermente la classificazione delle cause di svantaggio.

Tab. 9 LAVORATORI SVANTAGGIATI INSERITI PER TIPOLOGIA: ANNI 1992-1997

Anno	1 handicap		2 psichiatria		3 tossicodipendenza		4 detenzione		Altro		N° svantaggiati	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
1992	13	33,3	1	2,6	5	12,8	10	25,6	10	25,6	39	100,0
1993	4	22,2	3	16,7	1	5,6	10	55,6	0	0,0	18	100,0
1994	4	18,2	5	22,7	2	9,1	10	45,5	1	4,5	22	100,0
1995	1	5,6	5	27,8	4	22,2	6	33,3	2	11,1	18	100,0
1996	5	17,9	5	17,9	8	28,6	8	28,6	2	7,1	28	100,0
1997	6	13,6	6	13,6	26	59,1	3	6,8	3	6,8	44	100,0
Totale	33	19,5	25	14,8	46	27,2	47	27,8	18	10,7	169	100

Fonte: Marocchi, 1999

Nei primi cinque anni (tabella 9), sono stati inseriti nelle cooperative sociali 169 soggetti svantaggiati. L'iniziale prevalenza di portatori di handicap fisici si è gradualmente ridotta, a favore di persone soggette a misure detentive e di tossicodipendenti.

Tab. 10 LAVORATORI SVANTAGGIATI INSERITI PER TIPOLOGIA: ANNI 1998-2002

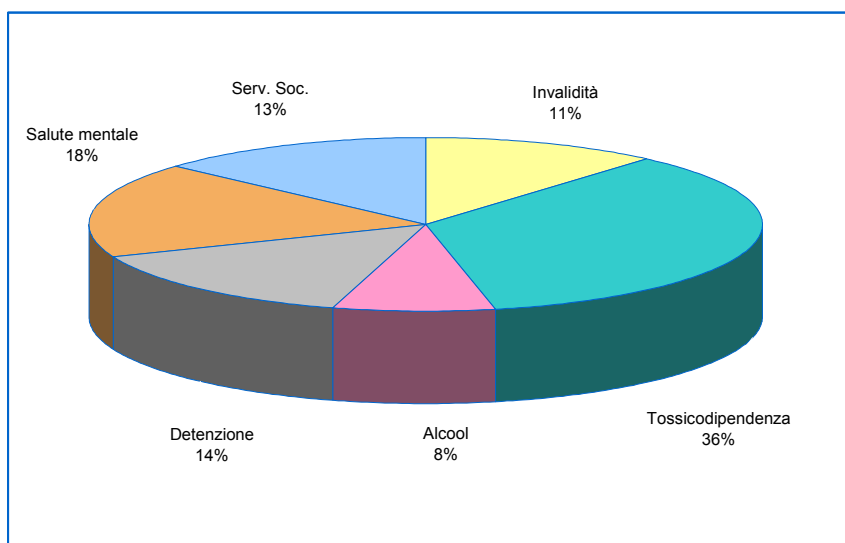
	1 invalidità		2 tossicodipendenza		3 alcolismo		4 detenzione		5 salute mentale		6 Serv. Sociali		N° svantaggiati	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
1998	8	13,1	23	37,7	3	4,9	10	16,4	12	19,7	5	8,2	61	100,0
1999	4	7,1	26	46,4	6	10,7	7	12,5	7	12,5	6	10,7	56	100,0
2000	12	16,0	23	30,7	10	13,3	4	5,3	14	18,7	12	16,0	75	100,0
2001	5	9,4	22	41,5	5	9,4	7	13,2	10	18,9	4	7,5	53	100,0
2002	6	9,8	14	23,0	0	0,0	16	26,2	11	18,0	14	23,0	61	100,0
Totale	35	11,4	108	35,3	24	7,8	44	14,4	54	17,6	41	13,4	306	100,0

Fonte: Agenzia del lavoro

Nel secondo quinquennio (tabella 10), sono entrati nelle cooperative sociali oltre 300 soggetti svantaggiati. Questa crescita netta nel numero di svantaggiati inseriti, accompagnata dal già rilevante aumento delle cooperative coinvolte, rappresenta un altro, interessante indicatore del successo dell'Azione 11.

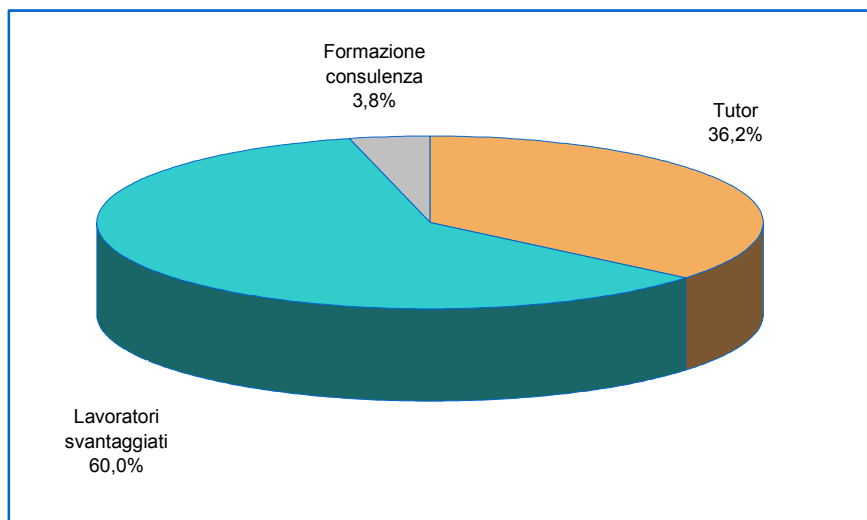
Per quanto riguarda le tipologie di svantaggio, i valori del grafico 1, relativi ai soggetti svantaggiati entrati nelle cooperative tra il 1998 e il 2002, mettono in luce un'ulteriore modifica della composizione: negli altri cinque anni hanno prevalso i lavoratori affetti da problemi di tossicodipendenza (35,3%), seguiti dalle persone con disagio mentale (17,6%), e da coloro che sono affetti da altre problematiche (alcolismo, detenzione, servizio sociale).

Graf. 1 TIPOLOGIE DI SVANTAGGIO: VALORI % SUL TOTALE DEGLI INGRESSI (1998-2002)



In particolare, negli ultimi anni si è assistito ad un aumento dei lavoratori affetti da generiche problematiche di marginalità sociale (la cui complessità cresce al crescere dell'età). I detenuti, che rappresentavano solo il 12,5% dei lavoratori inseriti nel 1999, nel 2002 erano il 26,2%; i lavoratori tossicodipendenti, la cui percentuale è sempre la maggiore rispetto alle altre tipologie di svantaggio, è stata del 46,4 nel 1999, e del 23% nel 2002.

Graf. 2 CONTRIBUTI PER DESTINAZIONE: VALORI MEDI PERCENTUALI



L'Azione 11 ha mobilitato risorse economiche tutt'altro che irrilevanti<sup>5</sup>. I contributi concessi alle 19 cooperative nell'arco di dieci ammontano a poco più di 6 milioni di Euro.

<sup>5</sup> La ricerca condotta da Marocchi già nel 1997 aveva dimostrato che le risorse mobilitate dall'Azione 11, seppur ingenti, hanno consentito sia all'amministrazione locale che a quella statale di realizzare un beneficio economico consistente. Lo Stato, infatti, vede le spese di fiscalizzazione degli oneri sociali ampiamente compensate dai gettiti Irpef, Iva e dalla quota "sanitaria" dei contributi che corrisponde a prestazioni che sarebbero state comunque erogate in uguale misura. Sul piano locale si registra una spesa di quasi 5 miliardi

Tra il 1993 e il 2000 i contributi concessi annualmente sono cresciuti costantemente fin quasi a raddoppiare, per poi stabilizzarsi.

Di essi, il 60% è stato utilizzato per l'abbattimento del costo del lavoro dei soggetti svantaggiati, il 36,2% per il sostegno dei tutor e il rimanente 3,8% per la formazione e le consulenze. Nella maggior parte delle cooperative partecipanti al progetto (tabella 11), ben oltre il 50% dei contributi dell'Agenzia del lavoro è stato destinato al sostegno dei lavoratori svantaggiati, con l'eccezione di tre cooperative, per le quali la percentuale dei contributi destinata ai tutor (56,2%) è stata maggiore di quella destinata ai lavoratori. Solo nel 1994 i contributi a favore dei soggetti svantaggiati sono stati al di sotto del 50% del totale. Da notare che nei primi anni successivi all'adesione al progetto la percentuale di risorse destinate alla formazione e consulenza è, in generale, particolarmente alta.

Tab. 11 DESTINAZIONE DEI CONTRIBUTI AZIONE 11: 1992-2002  
- valori assoluti in migliaia di Lire e % -

	Totale cooperativa	Totale tutor		Totale svantaggiati		Totale formazione/consulenza	
	v.a.	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
1992-1993	993.840	367.600	37,0	626.240	63,0	0	0,0
1994	616.762	264.961	43,0	306.292	49,7	45.509	7,4
1995	727.666	281.072	38,6	404.711	55,6	41.883	5,8
1996	715.316	278.916	39,0	420.289	58,8	16.111	2,3
1997	1.054.601	417.743	39,6	593.742	56,3	43.116	4,1
1998	1.482.084	494.048	33,3	951.542	64,2	36.494	2,5
1999	1.556.304	584.000	37,5	926.007	59,5	46.297	3,0
2000	1.622.670	547.506	33,7	1.029.046	63,4	46.118	2,8
2001	1.691.008	569.349	33,7	1.063.431	62,9	58.228	3,4
2002	1.690.447	592.578	35,1	966.395	57,2	131.474	7,8
Totale	12.150.698	4.397.773	36,2	7.287.695	60,0	465.230	3,8

Fonte: Agenzia del lavoro di Trento

Nel corso dei 10 anni del progetto, l'Agenzia ha contribuito all'abbattimento del costo del lavoro del personale svantaggiato con un totale di circa 7 miliardi e 300 milioni di Lire, (pari a tre milioni e 770 mila euro), che hanno supportato in totale 496 lavoratori in percorso di inserimento (il che significa che l'Agenzia ha speso mediamente circa 14 milioni e settecentomila Lire a lavoratore, ovvero 7.592 euro).

## 5. CONCLUSIONI: SINTESI DEI RISULTATI, PROBLEMI E PROSPETTIVE

L'Azione dell'Agenzia del lavoro della provincia di Trento a sostegno delle cooperative sociali di tipo b) e dell'inserimento lavorativo di persone con difficoltà di accesso all'occupazione, ha certamente prodotto risultati positivi in almeno tre direzioni:

---

compensate dai gettiti Irpef, Iva e dalla quota "sanitaria" dei contributi che corrisponde a prestazioni che sarebbero state comunque erogate in uguale misura. Sul piano locale si registra una spesa di quasi 5 miliardi da parte dell'Agenzia, cui corrispondono i cessati costi di mantenimento per le persone che a seguito del progetto hanno conseguito autonomia economica (Marocchi, 1999).

1. ha favorito prima lo sviluppo e dopo il rafforzamento, non solo economico e aziendale ma anche operativo, di una forma di cooperativa sociale che all'inizio degli anni '90 era quasi completamente assente in provincia di Trento;
2. ha contribuito a fare crescere le persone in inserimento lavorativo sul totale degli addetti, riducendo l'inevitabile scrematura a danno dei soggetti maggiormente svantaggiati che tende a caratterizzare questo tipo di mercato;
3. ha effettivamente aperto prima e potenziato poi, un canale di accesso al mercato del lavoro per un numero rilevante di soggetti svantaggiati, innovativo e in buona misura efficiente.

Se ai dati presentati nei paragrafi precedenti si aggiunge il fatto che molte delle cooperative sociali aderenti all'Azione 11 occupano anche lavoratori svantaggiati non segnalati, e quindi non sostenuti dall'Agenzia del lavoro, si confermano i risultati positivi ottenuti alcuni anni fa dall'analisi costi benefici.

L'intuizione che sta alla base dell'Azione 11, di riconoscere l'azione delle cooperative sociali di inserimento lavorativo come parte delle politiche del lavoro, ha quindi generato una buona pratica da presentare e far conoscere a livello sia nazionale che europeo.

Per una migliore comprensione dei risultati, in particolare di quelli degli ultimi anni, e per rendere ancora più efficace l'intervento dell'Agenzia del lavoro, è utile aggiungere qualche considerazione sul contesto socio-economico della provincia di Trento.

Come è noto, la provincia di Trento è caratterizzata, anche rispetto alle altre regioni italiane e alla media nazionale:

- da un mercato del lavoro che da oltre un decennio è in quasi piena occupazione;
- da situazioni di marginalità sociale e di povertà piuttosto contenute.

In un contesto con queste caratteristiche, in parte dovute anche all'Azione 11, c'è da aspettarsi che rimangano escluse dal mercato del lavoro solo le persone con caratteristiche personali particolarmente negative. Ciò è dimostrato dall'evoluzione delle tipologie di svantaggiati avviati al lavoro attraverso l'Azione 11 e dalla recente riduzione del tasso di collocamento esterno. Il progressivo concentrarsi su un'utenza di portatori di handicap psichico e di disagio sociale generico, oltre che di tossicodipendenti, probabilmente ha determinato tempi di inserimento in cooperativa più lunghi e maggiori difficoltà di inserimento in azienda.

In prospettiva quindi, mentre sembra che le modalità di intervento dell'Azione 11 vadano sostanzialmente confermate, va probabilmente accresciuta la capacità di inserimento esterno.

Nella direzione del potenziamento delle competenze delle cooperative nell'attività di inserimento lavorativo e della capacità di inserimento esterno, si sta muovendo il nuovo progetto dell'Agenzia, denominato ora Azione 9. Al progetto, inserito nel Piano degli interventi di Politica del lavoro 2002-2004 della Provincia di Trento, sono state apportate alcune significative novità rispetto alle passate edizioni, a cominciare dal titolo che specifica come il sostegno sia ai programmi di sviluppo delle cooperative di inserimento lavorativo, più che alla persona<sup>6</sup>. In tal senso sono infatti stati ridotti, nel nuovo piano, le percentuali di contributo previste per i lavoratori svantaggiati.

Il potenziamento delle cooperative viene perseguito soprattutto attraverso due strumenti:

---

<sup>6</sup> “Sostegno allo sviluppo di cooperative sociali di inserimento lavorativo di soggetti disabili o svantaggiati”

- il miglioramento della qualità del servizio di inserimento lavorativo offerto all'utenza svantaggiata;
- lo sviluppo della funzione sociale e imprenditoriale delle cooperative.

Per quanto riguarda il miglioramento della qualità del servizio l'Agenzia ha condiviso e finanziato il progetto triennale finalizzato all'acquisizione della certificazione di qualità dell'inserimento lavorativo da parte di tutte le cooperative dell'Azione 9, promossa dal Consorzio provinciale. Alla fine del 2001 erano due le cooperative già certificate, mentre nel 2002 altre cooperative hanno avviato il percorso di accreditamento.

Relativamente al potenziamento delle competenze sociali ed imprenditoriali, è in corso la formalizzazione, la formazione e l'implementazione del ruolo del responsabile sociale (per i cui costi l'Agenzia può riconoscere un contributo massimo del 60%), sempre in concerto con il Con.solida. L'intento dell'Agenzia su questo punto è che ogni cooperativa che partecipa all'Azione 9 favorisca l'efficacia della funzione sociale, indipendentemente dalle modalità in cui tale funzione è incardinata all'interno della singola organizzazione. Il progetto formativo consulenziale per i responsabili sociali è attualmente nelle prime fasi di implementazione. Per la funzione imprenditoriale, nel prossimo triennio l'Agenzia intende sostenere, da una parte, la gestione dell'impresa attraverso la formazione delle figure professionali responsabili di tale compito, dall'altra le iniziative di marketing sociale.

Per quanto riguarda il potenziamento delle capacità di inserimento esterno, due sono le strategie.

In primo luogo si vuole valorizzare le interconnessioni che possono e devono essere sfruttate, tra l'Azione 9 e le Norme per il diritto al lavoro del disabile (legge n. 68 del 1999). Nonostante le aspettative del mondo della cooperazione sociale di inserimento lavorativo per la riforma siano state in buona parte disattese dal contenuto della legge, esistono alcuni spazi che favoriscono il coinvolgimento delle cooperative di tipo b). In particolare l'art. 12 della legge prevede l'affidamento alle cooperative di lavoratori disabili assunti da imprese soggette all'obbligo, in cambio di commesse (possibilità, questa, fino ad ora non utilizzata e decisamente poco utilizzabile per le cooperative dell'Azione 9, soprattutto a causa degli ambiti di attività delle stesse, che raramente coincidono con quelli in cui operano le imprese assoggettate alle quote obbligatorie). Inoltre l'art. 11 della legge n. 68 prevede che l'Agenzia possa stipulare convenzioni con le cooperative per la formazione/addestramento di lavoratori disabili (questa possibilità potrebbe, in futuro, trovare delle concrete applicazioni).

In particolare, la legge n. 68 può consentire alle cooperative dell'Azione 9 di aumentare le possibilità di collocare nel mercato del lavoro ordinario i lavoratori in uscita (com'è noto, la legge n. 68 ha esteso l'obbligo di assunzione anche alle piccole aziende che, a livello di territorio provinciale, sono una parte considerevole).

In secondo luogo l'Agenzia sostiene il progetto denominato Orienta 11, promosso dal consorzio locale con l'obiettivo di orientare e sostenere le persone in uscita dal percorso di inserimento, affinché possano meglio confrontarsi con il mercato del lavoro ordinario. Attraverso il progetto Orienta 11 il sistema delle cooperative sociali di tipo b) vuole utilizzare l'orientamento come strumento utile a rafforzare processi di inclusione sociale e di transizione al mercato del lavoro ordinario, soprattutto per gli utenti il cui svantaggio occupazionale è riconducibile a problematiche di natura sociale più che a forme di disabilità fisica o psichica. In particolare il piano 2002-2004, in attesa di far decollare iniziative volte ad aggredire meglio e di più lo svantaggio psichico,

aumentando la collocabilità dei portatori di tale handicap, riconosce alle cooperative un contributo pari al 20% del costo del lavoro per i lavoratori con disabilità psichica che, terminato il percorso di inserimento rimangono in cooperativa, in quanto non collocabili all'esterno. Tale contributo, di natura annuale, è anche rinnovabile per un periodo massimo di cinque anni a fronte della presentazione di idonea documentazione da parte del Servizio di salute mentale.

# **IL SOSTEGNO PUBBLICO PER L'AVVIO DI ATTIVITA' DI LAVORO AUTONOMO E LA CREAZIONE DI PICCOLE IMPRESE**

di Gianni Geroldi, Barbara Fiordelisi\*

## **1. PRESENTAZIONE**

L'obiettivo di questa analisi è di valutare gli esiti delle misure di incentivazione per l'avvio di attività di lavoro autonomo e di impresa minore attuate dall'Agenzia del lavoro di Trento. Questo tipo di intervento ha una lunga tradizione nel quadro degli "Interventi di politica del lavoro", essendo stato sperimentato la prima volta con il Piano 1984-86, allorché si ritenne opportuno sostenere l'uscita delle persone dalla condizione di disoccupato non solo con il reinserimento in una posizione di lavoro dipendente ma anche attraverso la creazione di attività di lavoro autonomo o di impresa minore. Nei successivi piani di intervento, l'iniziativa è stata oggetto di una serie di aggiustamenti e integrazioni, che non hanno però mutato l'idea originaria di voler arricchire la strumentazione di politica del lavoro con schemi di incentivazione in favore dell'autoimprenditoria.

---

\* L'indagine è stata condotta insieme dai due autori. Per quanto riguarda la stesura del testo, la parte 2 si deve principalmente a B. Fiordelisi e le parti 1 e 3 a G. Geroldi.



Una prima indagine sui risultati di questa azione è stata condotta nel 1998 e ha riguardato i progetti promossi nel periodo dal 1990 al 1997<sup>1</sup>. Dall'analisi è emerso che, nonostante l'ambito di azione limitato all'interno del quale la misura aveva operato, si erano ottenuti risultati incoraggianti, soprattutto dal punto di vista del messaggio, ampiamente raccolto dalle linee guida della “strategia europea per l'occupazione”, che la creazione di imprese di piccole dimensioni e di posizioni di lavoro autonomo costituisce un contributo essenziale al completamento delle misure per allargare la base occupazionale e per creare opportunità di impiego in un ambito più ampio e diversificato di quello offerto dal lavoro dipendente.

Questa nuova indagine sul fenomeno dell'autoimprenditoria è divisa in tre parti. Nella prima sono riportati alcuni riferimenti circa il ruolo assegnato nell'area trentina alle politiche di sostegno alla nascita di nuove imprese, con alcune riflessioni sulla possibilità di raccordare le azioni di carattere più generale con le specifiche finalità occupazionali dell'Agenzia del lavoro.

La seconda parte è dedicata a una sintesi aggiornata delle proposte maturate in seno agli organi dell'Unione europea, a seguito delle analisi e delle valutazioni sviluppate in anni recenti che, come accennato, vedono nello sviluppo dell'autoimpiego e nella diffusione di attività incentrate su unità di piccola scala importanti strumenti per l'azione coordinata di rilancio dell'occupazione. La sintesi è accompagnata da una rassegna delle principali misure adottate in tutti i Paesi membri per favorire la nascita e lo sviluppo delle piccole imprese, dove si vede come l'articolazione degli strumenti d'intervento (*policy mix*) sia assai complessa e riguardi ambiti diversi che, nell'insieme, mirano a rendere agevole l'ambiente per il funzionamento delle attività minori. Questo indirizzo appare ormai un dato acquisito da tutti i governi dei Paesi membri, che vedono nel completamento degli strumenti utilizzabili una via essenziale per incrementare i tassi di occupazione.

La terza parte del rapporto si concentra infine sull'analisi delle iniziative avviate in Trentino nel periodo dal 1998 al 2001. Essa si basa sui risultati di un nuovo questionario, rivisto e ampliato rispetto a quello utilizzato nel 1998, che è stato distribuito sia ai beneficiari dei finanziamenti per l'autoimprenditoria, sia alle donne che nell'ultimo anno hanno fatto ricorso all'incentivazione dell'imprenditoria femminile.

## 2. LE AZIENDE MINORI NELL'ECONOMIA TRENTINA

### 2.1 La dimensione e il turn-over delle imprese

Dal quadro statistico delle attività economiche presenti nella Provincia di Trento emerge che una caratteristica strutturale dell'area è data dalla presenza assai consistente di attività artigianali, organizzate su piccole dimensioni d'impresa e concentrate in alcune attività terziarie, come turismo, servizi alle persone, trasporto, oltre che nell'edilizia e in alcuni comparti industriali, quali il legno e la meccanica.

La quota di queste imprese sul totale delle unità operanti nei comparti di industria e terziario è aumentata in misura consistente anche nel corso degli ultimi anni, passando dal 34% del 1996 a oltre il 43% del 2001, e costituisce ormai una parte importante della domanda di occupazione

---

<sup>1</sup> Agenzia del lavoro, Azione 8. Sostegno all'avvio di nuove attività di lavoro autonomo ed alla creazione di imprese di piccole dimensioni. Relazione sull'indagine relativa alle attività sostenute attraverso l'incentivo di sostegno al reddito dal 1990 al 1997, Trento 1998.

locale, che appare ancora più rilevante se confrontata con il ristagno occupazionale che da tempo si manifesta nelle imprese di maggiori dimensioni.

La lacunosità dei dati sul *turnover* con riguardo alle sole imprese artigiane non permette di avere una raffigurazione precisa del loro ciclo di vita. La natalità di queste imprese sembra comunque registrare una dinamica sostenuta, anche se le stesse incontrano varie difficoltà a crescere di dimensione e sono altresì soggette a un rischio di mortalità abbastanza alto, in un contesto territoriale che beneficia in media di una maggiore stabilità strutturale rispetto ad aggregati come il Nord-Est o l'Italia nel suo insieme<sup>2</sup>.

Questo fenomeno dipende solo in parte da fattori di instabilità o dalla contrazione dei mercati, mentre appaiono evidenti i limiti che le aziende minori incontrano nello sviluppare funzioni di impresa complesse, nonostante esse beneficino di sostegni esterni, che forse andrebbero maggiormente adattati alle esigenze specifiche della piccola imprenditoria. Tra le possibili cause di mortalità, vi è però da segnalare anche la criticità del “passaggio generazionale”, che rappresenta un momento in cui è piuttosto frequente la cessazione dell'attività. Questo ricorrente fenomeno si lega al fatto che la struttura organizzativa di una piccola impresa ha spesso difficoltà a rendersi autonoma rispetto alla figura dell'imprenditore originario, per cui quando avviene il ritiro del soggetto che ha inizialmente costituito l'azienda, gli eredi non sempre riescono a proseguire l'attività o a trovare acquirenti che intendano subentrare come nuovi imprenditori<sup>3</sup>.

## 2.2 La ricerca di politiche appropriate

Fin dagli anni ottanta, fase in cui si manifestò un declino generalizzato delle aziende di grandi dimensioni, con riflessi negativi sulla dinamica dell'occupazione, gli operatori pubblici trentini hanno acquisito la convinzione che una politica in favore della nascita di nuove imprese e soprattutto il sostegno alla micro-imprenditorialità di carattere artigianale rappresentino strumenti indispensabili per ridare slancio e rafforzare lo sviluppo del sistema economico locale.

Dopo un primo periodo di esperienze, in cui le iniziative adottate hanno puntato principalmente a predisporre aree attrezzate e a facilitare l'accesso ai capitali, con incentivi per l'investimento e l'acquisto di macchinari, l'azione pubblica ha teso a sviluppare un'azione maggiormente indirizzata alle esigenze operative dei neo imprenditori.

Questa scelta ha comportato alcune modifiche nelle forme di sostegno, con la riduzione delle differenziazioni settoriali e territoriali e l'attivazione di una serie di misure ritenute efficaci per ridurre le barriere che ostacolano la nascita di nuovi progetti imprenditoriali. Rientrano in questa linea di azione lo snellimento delle procedure burocratiche, che rappresentano un ostacolo potenziale soprattutto se il nuovo imprenditore è senza esperienze in quanto proviene dal lavoro

---

<sup>2</sup> In mancanza di riferimenti precisi per le aziende artigiane, annotiamo che “...tra la provincia di Trento e gli altri contesti territoriali si rileva qualche differenza accanto ad alcune sintonie. Innanzitutto si conferma minore turbolenza del sistema trentino, testimoniata da un indice di flusso di qualche punto più basso, che nasconde una maggiore stabilità d'insieme e per converso forse anche una minore propensione al rischio degli imprenditori trentini”. Cfr. Prov. Aut. di Trento, Agenzia del lavoro, *XVII Rapporto sull'occupazione. Anno 2001*, Osservatorio del mercato del lavoro, marzo 2002.

<sup>3</sup> G.Geroldi, *Il passaggio generazionale nelle imprese di piccole dimensioni*, “Agenzia del lavoro di Trento”, Rovereto, 29 ottobre 1996.

dipendente, e la fornitura di servizi reali, ossia gli aiuti diretti a migliorare la gestione amministrativa e a risolvere questioni tecniche, di marketing e finanziarie.

Altri aiuti sono stati profusi per la progettazione, l'assistenza tecnica ai piani di fattibilità e ai programmi di sviluppo e la formazione, basata su contenuti e strumenti operativi adatti a potenziare le conoscenze imprenditoriali. Questi sostegni, erogati anche attraverso forme personalizzate di tutoraggio, hanno teso ad assistere il nuovo imprenditore nelle fasi critiche dello *start-up*, perfezionando i programmi e riducendo i rischi di insuccesso, che spesso non dipendono tanto dalla bontà intrinseca dell'idea imprenditoriale, quanto dalla carenza di alcune competenze e capacità gestionali dei soggetti, che maturano solo con l'esperienza.

Per quanto riguarda invece gli incentivi finanziari e l'accesso al credito, le politiche di sostegno alle nuove imprese, con il coinvolgimento delle istituzioni finanziarie private, si sono indirizzate in modo specifico verso le iniziative che, pur presentando idee innovative, faticano a trovare opportuni strumenti sul mercato del credito.

Meno caratterizzata è stata invece l'azione delle istituzioni trentine sotto il profilo dei criteri di allocazione delle risorse pubbliche. Infatti, mentre in alcune fasi è prevalso un indirizzo secondo cui per dare efficacia ai sostegni monetari e all'erogazione dei servizi è stata data la preferenza a un approccio discrezionale, con selezione dei singoli progetti, monitoraggio e controllo dei risultati<sup>4</sup>, in altri momenti, il modello di intervento ha teso invece a privilegiare una semplificazione delle procedure, con un sistema automatico di erogazione basato sulla definizione dei requisiti soggettivi dei potenziali beneficiari, accertabili a posteriori con un metodo a campione<sup>5</sup>.

### 2.3 Gli interventi dell'Agenzia del lavoro finalizzati all'autoimpiego

L'esperienza dell'azione condotta dall'Agenzia del lavoro sotto il titolo di “Sostegno all'avvio di nuove attività di lavoro autonomo e alla creazione di imprese di piccole dimensioni”, risale al primo Piano degli interventi di Politica del Lavoro relativo al triennio 1984-1986. In origine, l'azione ha avuto lo scopo di agevolare il passaggio dallo stato di disoccupazione, dovuta per lo più a ristrutturazioni aziendali (lavoratori in Cassa integrazione straordinaria a zero ore, disoccupati a seguito di licenziamento e disoccupati con trattamento ordinario) verso attività di lavoro autonomo, piccola imprenditoria, lavoro in forma cooperativa o comunque associata, mediante l'assegnazione di aiuti finanziari e l'erogazione di servizi reali. Dall'intervento iniziale erano escluse le attività dei settori dell'edilizia e del commercio ambulante. I finanziamenti consistevano nel rimborso di costi sostenuti per l'avvio dell'attività, in un aiuto economico per gli oneri relativi alla formazione dei neo-imprenditori e in un sostegno temporaneo al reddito pari all'erogazione dell'ammontare massimo annuo di integrazione salariale o ad una annualità del sussidio straordinario di disoccupazione. L'ammissibilità all'intervento si basava sull'esito della valutazione di un progetto d'impresa molto sintetico presentato dai soggetti in possesso dei requisiti richiesti.

---

<sup>4</sup> Sul tema si veda ad esempio G. Geroldi, Valutazione del disegno di legge sulla nuova imprenditorialità in rapporto all'esperienza maturata dall'agenzia del lavoro di Trento con gli interventi del progetto 8, Università di Parma, Facoltà di Economia, 14 novembre 1997, mimeo.

<sup>5</sup> Vedi il punto 1.3 dell'Obiettivo 6 “Sostegno all'avvio di imprese di piccole dimensioni”, Interventi di Politica del Lavoro per il Triennio 2002-2004, Provincia Autonoma di Trento, Agenzia del lavoro, maggio 2002.

Essendo stata considerata positiva l'esperienza in questo ambito d'azione, con l'entrata in vigore del Piano 1987-89, da parte dell'Agenzia si è prestata ancora più attenzione al processo di creazione di imprese minori, facendo leva su un aumento del contributo a sostegno dell'avvio di nuove attività e includendo le cooperative di produzione e lavoro. Inoltre, per offrire alle neo-imprese una maggiore varietà di servizi reali, sono stati previsti interventi più specifici, tra cui studi di fattibilità economico-finanziaria, consulenze esterne, supporto tecnico organizzativo e corsi di formazione professionale.

A iniziare dai primi anni '90, la nuova congiuntura economica ha spinto a rafforzare i servizi di orientamento e formazione professionale e a dare invece minore rilievo all'incentivazione economica, che era stata fino ad allora lo strumento nettamente prevalente per il sostegno all'autoimpiego. Nel Piano 1990-92 è stato inserito un apposito intervento per l'imprenditoria giovanile, soppresso successivamente nel Piano 1998/2000, rivolto a giovani disoccupati di età compresa tra i 18 e 29 anni, per i cui progetti poteva essere concesso un premio per la validità e l'innovatività dell'idea. Tale premio consisteva in un contributo a fondo perduto pari a sei milioni di lire, ulteriormente incrementato nel successivo Piano di Politica del Lavoro 1991/93.

Per il Piano triennale 1993-95, oltre ai contributi verso consulenze e formazione professionale per attività finalizzate all'avvio del lavoro autonomo, misure già contemplate nei precedenti Piani, sono state previste nuove iniziative (consulenza, tutoraggio e formazione professionale), specificamente indirizzate al consolidamento e allo sviluppo delle nuove attività.

Nel documento degli Interventi di Politica del Lavoro 1998-2000, le cui linee di azione sono state protratte fino al 2002, è stata inclusa una nuova misura denominata "Prestito d'onore". Tale intervento, compreso anche nel Piano attualmente in vigore, è rivolto a soggetti inoccupati o disoccupati (per più di tre mesi) intenzionati ad avviare un'attività in determinati settori economici del territorio. L'iniziativa, oltre ad offrire un beneficio economico a fondo perduto e un credito agevolato, prevede azioni di formazione e tutoraggio, nonché l'assistenza tecnica per la fase di start-up.

L'ultimo documento di politica del lavoro, valido per il periodo 2002/2004, ha modificato in modo abbastanza sostanziale la disciplina dell'intervento di "Sostegno al reddito", passando da un criterio selettivo a uno automatico, che da un lato semplifica la procedura di accesso ai benefici, con un metodo di erogazione del contributo non più basato su una valutazione preventiva ma su una liquidazione dopo sei mesi dall'inizio dell'attività in un'unica soluzione e, dall'altro lato, indirizza i contributi stessi esclusivamente all'avvio di attività d'impresa e non più alle libere professioni.

Sempre nel corso dell'anno 2002, l'Agenzia del lavoro, oltre alla semplificazione della procedura di incentivazione all'autoimpiego, ha anche deciso di ampliare le azioni finalizzate a questo scopo per soggetti in cerca di un posto di lavoro, dando attuazione al punto 3 lettera a dell'Obiettivo 7 - Azione 14 dell'ultimo Piano, che prevede la realizzazione in ambito locale di quanto dispongono la legge statale n. 215/92 ("Azioni positive per l'imprenditoria femminile") e il successivo regolamento D.p.r n. 314/2000.

Da questa rapida rassegna degli interventi succedutisi nell'arco di vent'anni, emerge l'importanza che i responsabili della progettazione delle politiche del lavoro nella provincia di Trento attribuiscono alla creazione di occupazione attraverso l'autoimpiego. Nonostante la notevole varietà degli strumenti adottati, va tuttavia rilevato che questa linea di azione è solo in parte

assimilabile alla più generale politica di sostegno a favore della piccola impresa, operante nello stesso ambito territoriale.

Il principale elemento di differenziazione è dato dalle platee dei potenziali beneficiari. Le misure per la creazione d'impresa sono infatti rivolte a persone in grado di prospettare iniziative imprenditoriali, con sufficiente autonomia, conoscenze tecniche e di mercato, le quali necessitano in genere di supporti finanziari, logistici e di servizi specializzati. L'azione legata al Progetto 8, fin dalle prime fasi di attuazione, si è invece essenzialmente indirizzata al primo inserimento o al reinserimento nel mercato del lavoro di persone in cerca di occupazione e di lavoratori a rischio di disoccupazione durevole, ovvero soggetti con conoscenze specifiche medie o addirittura basse dei settori a quali si rivolgevano e con esperienze di lavoro più tipiche dell'occupazione dipendente. Diversamente da molti neo-imprenditori che provengono da percorsi familiari o da processi di *spin-off* di imprese di maggiori dimensioni, nella maggior parte dei casi, le persone che negli anni hanno sottoposto progetti all'Agenzia del lavoro erano alle prime esperienze di lavoro autonomo, spesso alla ricerca di una possibile soluzione a problemi di reddito e di un'occupazione stabile a fronte di un rapporto non facile con il mercato del lavoro.

L'esperienza acquisita negli anni, anche attraverso l'attività del comitato tecnico per la valutazione dei progetti, e il supporto dei dati empirici emersi dalle indagini sui beneficiari, permette di delineare con sufficiente precisione i soggetti che hanno avuto accesso allo schema di finanziamento, il tipo di strutture create e gli esiti di sviluppo delle attività. Come si vedrà con maggiore dettaglio nella terza parte del presente rapporto, in cui sono riportati gli esiti dell'ultima indagine sui beneficiari del sostegno, una quota significativa dei richiedenti è costituita da figure di livello professionale relativamente modesto. Livelli di istruzione più elevati sono riscontrabili tra le donne e una parte dei giovani che però non hanno maturato alcuna esperienza nella gestione di impresa e, spesso, non hanno nemmeno precedenti esperienze di lavoro stabile. In molti casi il tentativo di creare una attività propria è motivato da problemi di inserimento occupazionale in altra forma, mentre solo per una parte la scelta dell'autoimpiego trova motivazioni in una spiccata propensione per il lavoro autonomo.

Le attività proposte si configurano soprattutto come iniziative individuali o di poche persone. Nonostante questi limiti, la sopravvivenza delle iniziative è elevata, e genera un'area specifica di stabilizzazione dell'occupazione tutt'altro che trascurabile.

## **2.4 La valutazione degli effetti finanziari dell'intervento**

L'efficacia delle risorse impegnate, tanto in forma di aiuto finanziario che per l'erogazione dei servizi, può ritenersi importante, anche se non è facile valutare l'effetto netto e confrontarlo con possibili alternative. Una simulazione sui soli effetti generati nel quadriennio 1998-2001 dalla gestione del Progetto 8 è riportata nel riquadro della pagina seguente.

Il quadro finanziario ricostruito è largamente incompleto e l'effetto netto è da ritenersi prudenziale. Dal lato dei costi, infatti, sono in pratica considerate tutte le principali voci, dai contributi erogati agli oneri che l'Agenzia del lavoro ha sostenuto per l'implementazione del progetto. Dal lato delle entrate sono invece considerate solo le voci fiscali principali, ossia imposte personali e imposta sul valore aggiunto, per la quota che la legge riserva all'Amministrazione autonoma della Provincia di

Trento, oltre all'IRAP<sup>6</sup>. Non si è tenuto conto invece di altre entrate abbastanza importanti, quali le imposte indirette collegate alla produzione e al funzionamento delle attività commerciali<sup>7</sup>, e nemmeno del risparmio di un possibile esborso dovuto al permanere nello stato di disoccupazione dei beneficiari della misura di sostegno<sup>8</sup>. Come si vede dal risultato, tenendo conto dei ritorni dalle attività attraverso le principali imposte, gli oneri netti complessivi nei quattro anni presi a riferimento ammontano a poco più di 93 mila euro, a fronte della creazione di 440 posizioni lavorative nel corso dello stesso periodo. L'esborso, in sé già molto contenuto, non tiene conto come detto delle imposte indirette minori, del fatto che una quota molto alta delle attività create continua l'attività oltre il quadriennio alimentando il flusso delle entrate fiscali e dei possibili effetti indotti dalla creazione di nuove imprese, sotto forma di attivazione di altre attività e di aumento degli scambi. Per converso, una valutazione prudenziale non può trascurare il fatto che una quota di queste attività avrebbe comunque preso avvio, o che, in assenza di sostegni monetari, una parte dei beneficiari avrebbe forse trovato un'occupazione alternativa. Il peso di questa parte di esborso "non necessario" e le sue conseguenze sulla struttura complessiva del sistema degli incentivi (*dead-weight effect*) sono però molto difficili da calcolare e, al più, possono suggerire una prudenza ancora maggiore nella valutazione dei costi e benefici collegati alle misure di sostegno all'autoimpiego.

Tornando al processo di creazione di nuove micro-imprese, occorre ancora rilevare che, essendo la maggior parte delle attività configurate su dimensioni ridotte e indirizzate a servizi alle persone e a lavori artigianali di piccola scala, le capacità gestionali e la conoscenza del mestiere dei richiedenti hanno un'importanza almeno pari alla solidità della struttura finanziaria delle micro-aziende create. Da ciò deriva che la maggior parte dei richiedenti potrebbe avere un beneficio aggiuntivo non tanto da un più elevato contributo finanziario, quanto piuttosto da altre forme di sostegno simili a quelle impiegate per il sistema delle piccole imprese.

---

<sup>6</sup> Per IRPEF e IVA si veda D.P.R. 31.8.1972, n.670, Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino - Alto Adige, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 20.11.1972, n.301. Per L'IRAP il riferimento è il D.Lgs. 15.12.1997 n.446.

<sup>7</sup> L'ammontare di queste entrate nell'arco del quadriennio considerato può essere stimato intorno ai 160 mila euro.

<sup>8</sup> Questa voce di risparmio è stata omessa in quanto all'atto della presentazione delle domande, solo una quota irrilevante di richiedenti stava beneficiando di qualche forma di ammortizzatore sociale.

Tab. 1 VALUTAZIONE DEGLI EFFETTI FINANZIARI DEL PROGETTO 8 – ANNI 1998-2001

<b>Uscite per il finanziamento e la gestione amministrativa della misura di sostegno</b>	
Lunghezza del periodo in anni	4
n° totale di beneficiari	362
n° medio annuo di beneficiari	91
contributo medio per beneficiario (€)	10.000
Totale contributi erogati	3.620.000
Totale medio annuo di contributi erogati	905.000
Oneri amministrativi medi annui (€)	52.000
di cui: - personale interno	35.000
- funzionamento del Comitato tecnico	17.000
<b>Onere annuo complessivo della misura di sostegno (€)</b>	<b>957.000</b>
Oneri totali sostenuti per la gestione della misura di sostegno nel quadriennio 1998-01	<b>3.828.000</b>
<b>Effetti indiretti sulle entrate dell'amministrazione provinciale di Trento</b>	
Entrate sul flusso di attività finanziate annualmente	419.471
da IRPEF	204.313
da IVA	215.158
1° anno (0,5 dell'IRPEF da lavoro dipendente e dell'IVA)	149.533
2° anno (1,5 di Irpef da lav.dip., di Iva e di Irap + 1 Irpef lav.auton.e impresa)	725.762
3° anno (2,5 di Irpef da lav.dip., di Iva e di Irap + 2 Irpef lav.auton.e impresa)	1.195.387
4° anno (3,5 di Irpef da lav.dip., di Iva e di Irap + 3 Irpef lav.auton.e impresa)	1.664.219
<b>Entrate complessive nel quadriennio provenienti da nuove attività finanziate</b>	<b>3.734.902</b>
<b>Oneri netti nel quadriennio per la gestione della misura di sostegno (€)</b>	<b>93.098</b>

<b>Redditi da lavoro autonomo e di impresa</b>								
Reddito lordo	10000 (x)		15000 (y)		20000 (z)			
Aliquote	18,9%	1.890	10.329	18,9%	1.952	10.329	18,9%	1.952
						5.165		
			4.671	24,9%	1.163		24,9%	1.286
						0,71		
						4.506	32,9%	1.483
Imposta lorda		1.890			3.115			4.721
Detrazioni								
Coniuge <sup>(a)</sup>	364		364			364		
figli a carico <sup>(b)</sup>	516		516			516		
per lavoro autonomo	103		103			103		
Totale detrazioni		983			983			983
Imposta netta		907			2.132			3.738

<b>Redditi da lavoro dipendente</b>			
Reddito lordo	13.000		
Aliquote	10.329	18,9%	1.952
	2.671	24,9%	665
Imposta lorda			2.617
Detrazioni			
Coniuge <sup>(a)</sup>	364		
figli a carico <sup>(b)</sup>	516		
per lavoro dipendente	542		
Totale detrazioni		1.422	
Imposta netta		1.195	

(a) Per ipotesi 1/3 ha il coniuge a carico

(b) Si ipotizza in media un figlio a carico

(c) Percentuali calcolate in base ai redditi previsti nei progetti

<b>Entrate fiscali totali</b>			
IRPEF			
N° autonomi		91	
Sopravvissuti	87,5%	80	
Distr.redditi	50% (x)	40	907
<sup>(c)</sup>	40% (y)	32	2.132
	10% (z)	24	3.738
n° dipendenti		78	1.195
			227.015
Quota Prov.TN	90%		204.313
IVA			
Base impon.			2.049.125
Aliquota			15,00%
Imposta			307.369
Quota Prov.TN	70%		215.158
IRAP			
Base impon.			2.458.950
Aliquota			4,25%
Imposta			104.505



## **2.5 Tipologia dei beneficiari**

Tenendo conto delle principali caratteristiche, è anche possibile ricavare un quadro delle tipologie prevalenti dei beneficiari e degli obiettivi occupazionali a cui ha risposto l'azione del Progetto 8. Un gruppo, percentualmente consistente, è composto da individui adulti con precedenti esperienze lavorative in posizioni dipendenti, a volte discontinue, di contenuto professionale medio-basso. Queste figure, specie se in età matura, quando perdono il posto di lavoro incontrano gravi difficoltà a reinserirsi in altre aziende e tentano di impiegare in proprio le capacità a svolgere alcuni mestieri, per lo più di tipo tradizionale. Iniziative di questo tipo hanno soprattutto sbocchi in settori come la manutenzione edile, legno e mobili su misura, piccola confezione e trasporti commerciali.

Un altro gruppo abbastanza numeroso è fatto di persone che non fanno leva in modo esplicito sulle capacità professionali acquisite in precedenza e che tendono invece a indirizzarsi verso alcuni servizi collettivi e personali (bar, ristorazione, parrucchieri, estetisti), con l'idea che il requisito necessario per riuscire in queste attività consista essenzialmente nel trovare una buona localizzazione e nel sapersi rapportare alla clientela.

Solo una componente più limitata, in cui sono presenti giovani anche con livelli di scolarità medio alti, si indirizza verso attività più innovative, come quelle legate alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, a servizi specialistici per le imprese, ad attività funzionali al tempo libero e a nuovi servizi di prossimità.

Infine, vi è un'ultima tipologia abbastanza consistente di beneficiari che è riferibile ad attività specifiche, dipendenti in larga misura dalla ristrutturazione dei cicli di produzione di aziende di maggiori dimensioni. Di norma, per queste figure, le possibilità di intraprendere un lavoro in forma autonoma derivano dal mantenimento di un legame con i settori (a volte con le stesse aziende) da cui provengono e sono spesso conseguenza dell'esternalizzazione di fasi dei cicli di lavorazione, precedentemente caratterizzati da rapporti di lavoro subordinato.

## **2.6 Il coordinamento delle politiche per l'autoimpiego e delle politiche per la creazione d'impresa**

Le tipologie dei soggetti beneficiari aiutano a chiarire quale sia la principale differenza dell'azione sviluppata dal Progetto 8 rispetto alle misure solitamente erogate per sostenere la nascita e lo sviluppo delle piccole imprese. Il primo intervento è indirizzato infatti all'inserimento occupazionale, seppure in forma autonoma, di soggetti che, per una parte, mostrano propensione a lavorare in proprio con attività di dimensioni generalmente piccole e, per un'altra parte, sono indotti a questa scelta da difficoltà che impediscono un (re)inserimento stabile in posizioni di lavoro subordinato. L'aiuto alla creazione d'impresa intercetta invece un'utenza sostanzialmente diversa, in cui è presente anche una quota di soggetti alle prime armi, però già orientati a creare strutture organizzative più complesse, con dimensioni che, per quanto piccole, comportano comunque l'assunzione di personale dipendente. L'azione pubblica in questo ambito trova anche un secondo tipo di utenza, sempre collocabile nell'area della piccola imprenditoria, con progetti di sviluppo dimensionale che richiedono specifiche misure di sostegno, sia in relazione alla produzione che alle funzioni di mercato e finanziarie.

Sintetizzando, gli strumenti che caratterizzano l'azione dell'Agenzia del lavoro su questo versante appartengono sostanzialmente alla gamma delle politiche occupazionali. Sia l'aiuto finanziario che



i supporti reali per agevolare l'autoimpiego sono infatti erogati a persone che in buona parte rappresentano soggetti relativamente deboli sul mercato del lavoro e, spesso, anche nelle reti sociali. Le misure operanti a livello provinciale per facilitare la nascita di nuove imprese e lo sviluppo dimensionale delle aziende minori rientrano invece nel mix di politiche ritagliate per lo sviluppo locale, di cui l'occupazione è un effetto derivato.

Nelle finalità del Progetto 8, è anche riscontrabile una funzione surrogatoria rispetto agli interventi solo passivi di protezione sociale – uno schema particolare di “*making work pay*” – diretta a lavoratori a rischio di lunga disoccupazione, i quali possono contare su una gamma di sostegni più limitata rispetto agli standard di una politica di *enterprise creation*, per una logica che di fatto rappresenta una forma implicita di preselezione della tipologia dei potenziali beneficiari.

Assumendo che le differenze nelle platee dei soggetti beneficiari siano una valida motivazione per mantenere in vita due ambiti di azione distinti, è comunque utile considerare la possibilità di un più efficace raccordo tra le due linee di intervento, che non sovrapponga le competenze ma metta in rilievo gli elementi di sinergia che possono esistere tra queste due aree dell'azione pubblica di sostegno. Pertanto, una scelta appropriata potrebbe consistere nel mantenere distinte le due aree di competenza, definendo le rispettive finalità allo scopo di rendere coerente la strumentazione dedicata a ogni obiettivo, ma chiarendo nello stesso tempo i possibili punti di collegamento. Ciò comporta che la politica di sostegno all'autoimpiego continui ad essere orientata all'avvio di piccole attività destinate a individui al primo inserimento occupazionale, ai lavoratori con un collegamento meno forte con il mercato del lavoro e a quelli che sono maggiormente a rischio di disoccupazione. Per accrescere l'efficacia dell'azione sarebbe però auspicabile un collegamento più sistematico con l'intera gamma dei servizi offerti alle imprese minori, da quelli formativi per migliorare le conoscenze professionali dei nuovi lavoratori autonomi, ai servizi finanziari, per supportare le iniziative che si sviluppano oltre le previsioni iniziali. Per le attività che rivelano potenzialità di crescita che vanno al di là della soglia dell'autoimpiego per evolvere verso forme organizzative più complesse, potrebbero essere utili anche percorsi guidati all'offerta di servizi gestionali e tecnici, la cui utilità e il cui “dosaggio” non sono sempre percepiti in modo adeguato dall'imprenditoria minore.

Il miglioramento di queste funzioni, facilitando l'adattabilità delle risorse umane e delle strutture, può rendere ancora più stabile l'esito delle iniziative che beneficiano dei finanziamenti, con riflessi positivi sull'efficacia delle risorse pubbliche impiegate. Una soluzione che aiuti a sfruttare i fattori di sinergia delle attuali strutture pubbliche e private, richiede però una messa a punto anche delle procedure, in modo da prevedere collegamenti organici tra la fase di start-up delle piccole attività di lavoro autonomo e le azioni rivolte a sostenere lo sviluppo delle piccole imprese.

Per facilitare il raccordo tra le diverse strutture, il sistema degli incentivi e dei servizi deve trovare forme di effettiva integrazione, di modo che la conoscenza (valutazione iniziale, monitoraggio e analisi dei risultati) sulle singole iniziative sia completa e che la stessa possa essere trasferita nei successivi stadi evolutivi da cui passano le nuove imprese. Una riprogettazione del modello di intervento lungo queste linee impone anche un'attenta riflessione sull'automaticità delle procedure di erogazione dei sostegni rispetto a schemi discrezionali e selettivi. I primi, infatti, se da un lato hanno il vantaggio di richiedere un impegno minore, sia da parte dell'ente erogatore che dei potenziali beneficiari, e di essere organizzativamente meno onerosi, dall'altro lato perdono di vista

gli elementi caratterizzanti dei singoli progetti e non sono perciò in grado di guidare, o anche solo indirizzare, i percorsi di crescita imprenditoriale presenti anche nelle attività autonome minori.

Una procedura valutativa di tipo selettivo comporta un maggior carico di adempimenti ed è più onerosa se misurata solo nei costi di funzionamento, trascurando i benefici differiti nel tempo. Essa tuttavia, se viene dinamicamente aggiustata rispetto al variare degli obiettivi, della tipologia dei richiedenti e degli scenari esterni, può dare contributi decisivi alla costruzione di uno schema integrato di interventi come quello appena richiamato, esercitando una funzione attiva di indirizzo per le aziende, sia nella fase di prima costituzione che nei successivi momenti di trasformazione, aiutando a migliorare il rapporto con le strutture pubbliche e valorizzando le capacità imprenditoriali e di innovazione dei soggetti coinvolti.

### 3. POLITICHE EUROPEE A SOSTEGNO DELL'IMPRENDITORIALITÀ MINORE E DEL LAVORO AUTONOMO

#### 3.1 Promozione dell'imprenditorialità: una necessità per l'Unione Europea

La diffusione dello spirito imprenditoriale è riconosciuta dagli attori politici ed economici come uno dei fattori decisivi per il rafforzamento della crescita e della competitività in Europa. Nelle strategie di sviluppo, infatti, si assume che il ruolo di potenza economica dell'Europa sia legato anche alla possibilità di dare maggiori opportunità all'offerta imprenditoriale e alla competitività delle imprese. Una particolare attenzione meritano poi le aziende di dimensioni medie e piccole, che ancora oggi incontrano eccessivi ostacoli nell'accesso al credito e alle nuove tecnologie e che, in aggiunta, devono affrontare numerosi obblighi regolamentari e procedure amministrative onerose che possono rappresentare condizioni di svantaggio nei confronti dei concorrenti mondiali. Secondo le linee di indirizzo dell'Unione europea<sup>9</sup>, la promozione della cultura d'impresa richiede una strategia a due livelli poiché, da un lato occorrono azioni finalizzate a incoraggiare le persone a creare imprese, fornendole delle necessarie competenze attraverso opportune modifiche dei sistemi d'istruzione, di formazione e di sicurezza sociale, scambi d'esperienze e buone prassi, mentre dall'altro lato è necessario realizzare condizioni ambientali favorevoli alla nascita, alla crescita e al trasferimento delle imprese.

Lo sviluppo dello spirito d'iniziativa e di rischio, elemento che sta alla base di una cultura imprenditoriale, richiede il superamento di alcuni pregiudizi esistenti non solo nella società, ma anche nei sistemi d'istruzione e negli ambiti istituzionali, i quali ancora oggi appaiono poco orientati alla formazione dello spirito imprenditoriale. Gli individui che si orientano verso l'autoimpiego o che si propongono di avviare attività d'impresa, anche su dimensioni molto ridotte, necessitano una formazione particolare in materia di gestione e, in un contesto economico che muta

---

<sup>9</sup> Un'ampia informazione sulle linee direttrici dell'Unione europea in questo ambito di politiche è rintracciabile nei seguenti documenti: *"Impresa Europa"*, Pubblicazione della direzione generale per le Imprese della Commissione Europea, luglio - settembre 2001 e ottobre- dicembre 2001; Comunicazione della Commissione *"progressi realizzati in tema di servizi finanziari"*, seconda relazione, Bruxelles 30.05.2000, COM (2000) 336; Commissione Europea, *"Servizi Finanziari Priorità e Progressi"*, Bruxelles 8.11.2000, COM (2000) 692; Comunicazione della Commissione Europea, *"Promuovere lo spirito imprenditoriale in Europa: priorità per il futuro"*, Bruxelles 07.04.1998, COM (98) 222; Documento di lavoro dei servizi della Commissione, *"Relazione sull'attuazione del piano d'azione nazionale volto a promuovere l'imprenditorialità e la competitività"*, Bruxelles 27.10.2000, SEC (2000) 1825 – Vol. I. Tutti i documenti sono reperibili sul sito Internet [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int).

rapidamente, devono poter contare sulla disponibilità di strutture per aggiornarsi lungo l’arco di tutta la loro carriera e, nello stesso tempo, avere la possibilità di accedere ad alcuni fondamentali diritti nel campo della sicurezza sociale.

La realizzazione di un progetto imprenditoriale è a volte disincentivata anche dalle conseguenze che derivano da un possibile fallimento. Sotto questo profilo, altri paesi tra cui gli stessi Stati Uniti penalizzano meno rigidamente le vicende individuali legate a progetti imprenditoriali, in quanto la legge permette agli imprenditori che abbiano subito un fallimento di riprendere un’attività in tempi più rapidi, mentre in Europa il soggetto che fallisce trova maggiori difficoltà a ripartire, sia per ragioni legali che per le disponibilità di credito necessarie all’avvio di una nuova impresa.

Come è noto, l’Unione Europea ha basato la sua strategia per l’occupazione su quattro pilastri, il secondo dei quali è rappresentato dall’imprenditorialità. L’idea è di generare un nuovo clima e uno spirito appropriato per stimolare soprattutto i giovani a formarsi, al fine di creare un maggior numero di posti di lavoro anche attraverso l’ampliamento delle attività imprenditoriali. Nella strategia europea, le politiche relative a questo pilastro devono però anche contribuire a migliorare la qualità dell’attività svolta, considerando non solo le caratteristiche proprie dell’impiego (qualità del posto di lavoro, competenze, apprendimento lungo tutto l’arco della vita, possibilità di carriera), ma anche contesti più ampi come la salvaguardia dell’ambiente e il mercato del lavoro, inclusi aspetti come la parità tra i sessi, il dialogo sociale e un più diretto coinvolgimento dei lavoratori.

### *3.1.1 Apprendimento lungo tutto l’arco della vita e cultura d’impresa*

Un mercato in rapida evoluzione e altamente competitivo ha bisogno di una manodopera sempre più formata professionalmente e consapevole delle opportunità offerte dalle nuove tecnologie dell’informazione e della comunicazione. L’istruzione e la formazione permanente sono però ancora oggi un punto debole nelle politiche occupazionali di molti Paesi e questo rappresenta un freno allo sviluppo di nuove imprese. A tale proposito, è da rilevare che i diversi programmi di formazione per l’accrescimento delle competenze presenti in Europa difficilmente soddisfano i bisogni specifici delle piccole medie imprese<sup>10</sup>.

La cultura e la conoscenza professionale rappresentano un patrimonio che richiede continua manutenzione. Per tale ragione, negli orientamenti annuali per le politiche occupazionali, il Consiglio europeo ha invitato tutti gli Stati Membri a elaborare strategie globali e coerenti in tema di apprendimento lungo tutto l’arco della vita, in modo da aiutare gli individui ad acquisire e ad aggiornare le competenze necessarie per affrontare al meglio i cambiamenti economici e sociali<sup>11</sup>. La pratica dell’istruzione e della formazione permanente rappresenta una priorità per l’Unione europea, poiché l’accesso a informazioni e conoscenze aggiornate non è solo presupposto indispensabile per rafforzare la competitività, ma anche per migliorare e rendere più adattabili le qualifiche professionali della manodopera; una società che apprende è una società più attiva, che partecipa con più consapevolezza a tutte le sfere della vita economica e sociale, coglie i benefici e i rischi della società della conoscenza ed è conscia dell’importanza dei requisiti di occupabilità come strumento di inclusione stabile nella società.

<sup>10</sup> Consiglio dell’Unione Europea, Comunicazione della Commissione COM (2001) 678 def., *Realizzare uno spazio europeo dell’apprendimento permanente*, Bruxelles, 21.11.2001.

<sup>11</sup> Si veda: Commission of the European Communities, Proposal for a Council decision on guidelines for Member States’ employment policies for the year 2002, “Horizontal objectives” punto C.

Nell'insieme dell'Europa lo spirito imprenditoriale è però ancora abbastanza debole e questo accade in quanto, nonostante siano stati lanciati alcuni programmi nazionali su larga scala a favore dello sviluppo dello spirito d'impresa, occorre ancora molto tempo per ottenere cambiamenti diffusi negli atteggiamenti e nella cultura. Negli orientamenti previsti dalla strategia europea per l'occupazione per il 2002, gli Stati Membri sono stati invitati a sostenere l'avvio di attività di impresa utilizzando anche la promozione dell'insegnamento di discipline utili per l'imprenditoria e il lavoro autonomo, oltre che attraverso specifici servizi di sostegno e la formazione per gli imprenditori e per chi aspira di diventarlo. L'imprenditorialità dovrebbe quindi essere inclusa nei piani di studio dell'intero sistema educativo, rendendo più evidenti i vantaggi e le opportunità, al fine di incoraggiare un maggior numero di persone a considerarla una scelta professionale. Tra gli stessi dipendenti, la formazione continua non va indirizzata solo allo sviluppo e alla conservazione delle loro competenze, ma dovrebbe servire anche per incoraggiarli a una formazione imprenditoriale.

L'imprenditorialità è previsto che debba essere stimolata anche nel campo dell'economia sociale (cooperative, mutue, associazioni, fondazioni), che rappresenta circa il 5% dell'occupazione totale; essendo molto grande il potenziale di crescita di questo settore, la Commissione ha perciò deciso di prendere iniziative miranti a migliorare la formazione di quanti operano in questo settore, sviluppando anche una rete europea.

### *3.1.2 Semplificazione del quadro normativo delle imprese*

La crescita dell'imprenditorialità richiede l'istituzione di un quadro normativo chiaro, stabile e prevedibile, invito che è stato ampiamente accolto negli ultimi tempi da quasi tutti i paesi membri, i quali hanno adottato varie iniziative per migliorare l'attuale situazione.

Molti Stati hanno sviluppato forme di valutazione dell'impatto sulle imprese per verificare l'effetto delle nuove leggi, altri hanno invece istituito registri di tutti gli obblighi di dichiarazione che gravano sulle aziende. I governi hanno poi concordato come priorità la riduzione delle procedure burocratiche, istituendo a tale fine task-force di semplificazione, commissioni interministeriali e unità di valutazione dell'impatto delle normative. In funzione di questi obiettivi, molti Paesi hanno anche adottato moduli comuni di registrazione e assunto procedure di comunicazione elettronica per rendere più efficiente l'amministrazione pubblica che regola le imprese.

Nonostante sia stata raggiunta una maggiore chiarezza nel quadro normativo, la Commissione Europea ha sottolineato però come i tempi di registrazione in alcuni Stati europei siano ancora troppo lunghi rispetto a quelli di altre parti del mondo: la lentezza e la complessità delle procedure di registrazione ostacolano e ritardano la creazione delle imprese e, quindi, è importante continuare su questa strada per limitare le barriere e le inutili complicazioni che le aziende possono incontrare nella loro attività.

### *3.1.3 Ritardi nei pagamenti e trasferimento delle imprese*

I ritardi di pagamento sono annoverati tra le cause di fallimento delle imprese: più precisamente, un evento su quattro viene imputato a questo fattore. Sono in particolare le nuove imprese a risentire di più le conseguenze, in quanto dispongono di una liquidità limitata e di una clientela ridotta.

Insieme ai ritardi nella riscossione dei crediti, anche il trasferimento delle imprese è ritenuto essere un altro problema che richiede al più presto una soluzione; si ritiene infatti che circa il 30% delle aziende oggetto di trasferimento scompaiono a causa di un'adeguata predisposizione del passaggio,

di elevate imposte sulle successioni/donazioni, o perché nei giovani non esiste un sufficiente interesse a riprendere o ad acquisire un'impresa.

La Commissione europea si è impegnata a risolvere queste problematiche; da un lato si è attivata per ridurre i ritardi registrati dai pagamenti, dall'altro ha deciso di sostenere progetti pilota miranti a sensibilizzare gli imprenditori sulla necessità di preparare adeguatamente il trasferimento delle imprese e a fornire a questo scopo formazione e strumenti pratici.

#### *3.1.4 Accesso ai finanziamenti*

Uno dei principali ostacoli che le imprese incontrano in fase d'avvio e di espansione della loro attività riguarda l'accesso al credito; il problema si presenta in modo più acuto per le aziende di dimensioni più piccole, per i giovani, per le nuove aziende e per quelle in rapida crescita o innovative.

Altri tipi di difficoltà che le imprese incontrano riguardano l'eccessiva dipendenza dagli scoperti bancari e dai prestiti a scadenza fissa, nonché l'impossibilità di ottenere prestiti a tassi d'interesse ragionevoli, le difficoltà a disporre di fondi propri e, quindi, il ricorso eccessivo al credito rispetto al capitale sociale. La situazione è poi aggravata dalla presenza di differenze culturali all'interno della tradizione dei vari Paesi membri nella struttura del sistema dei finanziamenti, che fan sì che le diverse fonti di credito non siano sviluppate allo stesso modo. Ciò agevola l'offerta imprenditoriale in alcune zone e la ostacola in altre: solo in pochi paesi il capitale di rischio e, in particolare quello d'avviamento, è facilmente disponibile e, di conseguenza, per chi incontra questo tipo di difficoltà può risultare conveniente spostarsi verso le zone in cui esistono aiuti economici oppure, come accade più spesso, abbandonare il progetto imprenditoriale.

In una Comunicazione della Commissione del 31 Marzo 1998 <sup>12</sup>, è stato messo in rilievo come i mercati dei capitali di rischio, che forniscono finanziamenti alle imprese minori e alle aziende in rapida crescita, svolgano un ruolo irrinunciabile e di primo piano nello sviluppo di imprese e nella creazione di posti di lavoro. Dal confronto effettuato con gli Stati Uniti è emerso però che questi mercati nei Paesi dell'Unione europea sono ancora sensibilmente sottosviluppati; la situazione non riguarda unicamente i mercati borsistici specializzati nel finanziamento delle società in crescita, ma anche gli investimenti in capitale di rischio nelle aziende in fase d'avviamento e in quelle ad alta tecnologia.

La difficoltà che gli imprenditori trovano nell'accesso al mercato dei capitali per avviare e sviluppare le loro attività sono imputabili a diversi fattori, quali:

- l'eccessiva frammentazione dei mercati, che riduce la capitalizzazione e la liquidità degli stessi;
- il persistere di barriere istituzionali e normative;
- la penalizzazione degli investimenti in capitali di rischio da parte dei sistemi fiscali<sup>13</sup>;
- la mancanza di piccole unità produttive nei settori dell'alta tecnologia, con la conseguente mancanza d'opportunità d'investimenti;
- la poca disponibilità dei soggetti economici (imprenditori ed esperti qualificati) ad effettuare investimenti rischiosi;

---

<sup>12</sup> “Il capitale di rischio: una soluzione per la creazione di posti di lavoro nell'Unione Europea”.

<sup>13</sup> I dividendi sono, per esempio, soggetti in genere ad aliquote più elevate rispetto a quelle applicate ai capitali investiti in obbligazioni o in depositi bancari (operazioni senza rischi).

- l'assenza di una cultura aziendale nei sistemi d'istruzione europei e, quindi, la conseguente mancanza della formazione di una nuova generazione d'imprenditori europei.

Negli ultimi tempi sono state lanciate diverse iniziative per facilitare l'accesso ai finanziamenti, compresi programmi sostenuti dallo Stato<sup>14</sup> per finanziare nuove imprese anche di soggetti parzialmente esclusi come le donne imprenditrici; in aggiunta, sono state introdotte riduzioni fiscali per incoraggiare il passaggio di proprietà delle imprese familiari, nuove forme di finanziamento sensibili alle condizioni locali e mercati azionari specifici per piccole imprese e aziende innovative. Le iniziative della Commissione vanno dal *Piano d'Azione per il capitale di rischio*, alla *Direttiva sul ritardo nei pagamenti*, alla *Raccomandazione sul trasferimento delle aziende*. Sono poi state organizzate conferenze sul finanziamento delle imprese in start-up e delle aziende innovative, sulla micro-finanza e sul superamento della bancarotta e del fallimento.

Tutte queste attività sono finalizzate ad esaminare le diverse possibilità esistenti e a stabilire in cosa il mercato non risponda alle richieste delle aziende. Per portare un esempio facile riguardo alle diverse esigenze che si possono presentare, basta considerare il caso di una nuova azienda altamente tecnologica che necessita di grandi investimenti di capitale iniziale per finanziare la ricerca e quello relativo ad un'azienda tradizionale a cui serve un capitale iniziale minimo per immettersi nel mercato e che prevede successivamente di auto-finanziarsi con i ricavi immediati. Nel primo caso, il capitale azionario di rischio appare essere il mezzo più adatto, mentre nel secondo saranno più probabilmente idonei i prestiti bancari o un micro-credito specifico. La Commissione ha perciò la necessità di tenere sotto controllo le nuove tendenze del mercato, soprattutto in considerazione del fatto che il contesto finanziario dove operano i principali fornitori di prestiti e di finanziamenti è esso stesso soggetto a forti cambiamenti dettati dalla necessità di far fronte a una maggiore concorrenza.

Il passo più significativo per il miglioramento dell'accesso ai servizi finanziari è però forse quello compiuto durante il Consiglio Europeo di Lisbona, in cui i Capi di Stato e di Governo, riconoscendo l'importanza rivestita dai mercati finanziari ai fini della competitività e dello sviluppo della nuova economia<sup>15</sup>, hanno chiesto il completamento del *Piano d'azione per i servizi finanziari (PASF)* entro il 2005. In materia sono già stati fatti notevoli progressi, ma restano ancora degli ostacoli da superare perché l'Europa possa beneficiare pienamente dei vantaggi del mercato unico in questo campo: il PASF ha come obiettivo proprio quello di specificare le azioni da intraprendere affinché siano sfruttate al meglio queste opportunità di sviluppo.

Nella visione del Piano europeo, da questa integrazione dei mercati finanziari dovrebbero trarre vantaggio tutti i settori dell'economia, perché servizi finanziari più funzionali e dinamici non solo permettono un'allocatione del capitale più efficiente e facilitano il finanziamento azionario e la raccolta di capitale di rischio dei piccoli imprenditori, ma offrono anche migliori possibilità d'investimento e maggiori rendimenti ai risparmiatori.

---

<sup>14</sup> La Commissione ha voluto però sottolineare anche l'importanza dell'essenzialità di un controllo rigoroso degli aiuti statali, al fine di mantenere una concorrenza equa tra le imprese nel mercato unico: si stima infatti che nell'UE gli aiuti di Stato ammontino a circa 100 miliardi di Euro l'anno, una cifra ritenuta troppo generosa e disincentivante per un mercato concorrenziale, in quanto ostacola l'entrata da parte di nuove imprese.

<sup>15</sup> Con il summit di Lisbona, come è noto, l'obiettivo strategico prefissato per l'Europa è di diventare "l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale".



### *3.1.5 Rete di servizi di consulenza finanziaria per le imprese*

La Commissione Europea sta lavorando insieme a tutti gli Stati membri e al mondo dell'imprenditoria con l'obiettivo di correggere una serie di problemi di natura diversa, ma pur sempre correlati tra loro. Le difficoltà che la gestione finanziaria di un'azienda comporta sono varie e possono presentarsi in momenti successivi della vita di un'azienda, come, per esempio, nella fase di ideazione di un progetto oppure nella sua realizzazione e sviluppo. In ogni fase della vita aziendale, l'impresa può avere bisogno di consulenza e di assistenza per gestire i flussi di cassa, pianificare gli investimenti e fissare i margini ed è perciò necessario mettere a disposizione delle imprese di nuova costituzione e non una rete di servizi in grado di fornire supporto nella gestione amministrativa e nelle procedure burocratiche.

### *3.1.6 Semplificazione del quadro fiscale e riduzione degli ostacoli*

Tra gli orientamenti per l'occupazione un ruolo molto importante è rivestito dalla necessità di ridurre le spese generali e gli oneri amministrativi delle aziende, in particolare al momento della creazione di un'impresa e dell'assunzione di nuovo personale. Secondo questa linea-guida, le attività imprenditoriali devono infatti essere incoraggiate anche attraverso la riduzione degli ostacoli all'interno dei regimi fiscali e di sicurezza sociale al passaggio verso attività autonome e verso la creazione di piccole imprese.

Il regime fiscale riveste un ruolo essenziale nel contesto finanziario delle imprese, ma ancora oggi esistono numerosi ostacoli di natura fiscale all'attività imprenditoriale, a tutti gli stadi di sviluppo di un'impresa; in particolare, devono andrebbero reconsiderati l'elevata imposizione delle retribuzioni, gli oneri amministrativi, sproporzionati soprattutto per le piccole imprese, le imposte e i contributi sociali, oltre che i disincentivi fiscali che incontrano le imprese quando decidono di finanziarsi tramite fondi propri anziché tramite il credito.

In questa linea di azione, viene anche sottolineata la necessità di riformare i sistemi previdenziali, in quanto l'elevato carico dei contributi è considerato causa di alcuni effetti negativi ravvisabili nel mercato del lavoro, come per esempio gli alti tassi di lavoro sommerso e il basso tasso di occupazione. Questo aspetto, pur essendo una delle raccomandazioni più ribadite dal Consiglio e dalla Commissione Europea, è stato per ora affrontato solo parzialmente ed è questo il motivo per cui gli organi comunitari, pur ribadendo la necessità di non pregiudicare le finanze pubbliche e l'adeguatezza delle tutele previdenziali, invitano gli Stati Membri a fissare obiettivi di riduzione progressiva della pressione fiscale generale o, se ritenuto più opportuno, di riduzione dei costi indiretti gravanti sul lavoro, incentivando possibilmente gli investimenti in risorse umane.

### *3.1.7 Ricerca e innovazione*

Un altro punto critico per l'attività imprenditoriale è rappresentato dalle possibilità d'accesso alla ricerca e all'innovazione, nonché dalla necessità avvertita dalle piccole imprese per quanto riguarda un maggior uso dei brevetti.

L'Europa deve accrescere il numero e migliorare la qualità delle imprese innovative e all'avanguardia nell'impiego delle tecnologie, capaci di affrontare la concorrenza mondiale in settori in rapida crescita<sup>16</sup>. Spesso però questo tipo di imprese trovano molti ostacoli all'interno del

---

<sup>16</sup> In particolare si fa riferimento ai settori della biotecnologia, della tecnologia dell'informazione, del commercio elettronico, della micromeccanica e delle tecnologie ambientali ed energetiche.

quadro normativo, vuoi per mancanza d'informazioni sulle nuove idee sviluppate nelle università e nei centri di ricerca, vuoi per le difficoltà a trasferire tecnologie e ad accedere a programmi di assistenza. Su questo fronte molti Paesi europei sono già intervenuti, promovendo attivamente il trasferimento di tecnologia alle imprese di piccola dimensione e adoperandosi per incoraggiare la cooperazione non solo tra loro, ma anche con le università e le grandi aziende. In questo ambito, il tutoraggio può rappresentare un aiuto molto efficace e pratico per migliorare la propensione alla ricerca e all'innovazione, dal momento che il divario tra le unità minori e le grandi aziende rimane ancora oggi notevole e che i programmi di ricerca richiedono risorse finanziarie e organizzative spesso inaccessibili per le prime<sup>17</sup>.

L'Unione europea ha invitato tutti gli Stati a facilitare la protezione della proprietà intellettuale e industriale per le nuove imprese attraverso la riduzione dei costi delle domande di brevetto e ha chiesto alle università e ai centri di ricerca di eliminare gli ostacoli che impediscono la commercializzazione dei risultati della ricerca e di incoraggiare la creazione di reti di imprese per condividere il know-how.

La Commissione ha poi messo in evidenza anche la necessità di rendere più visibili i servizi di sostegno alle imprese. Molti Paesi stanno utilizzando tecnologie nuove o preesistenti per rendere questi servizi più visibili, facilmente accessibili e a misura delle aziende. Internet è diventato uno strumento fondamentale per la diffusione delle informazioni riguardo i servizi di sostegno e la stessa istituzione di sportelli unici che offrono informazioni e consulenza alle imprese è stata un'importante novità per l'imprenditoria. Le iniziative adottate dovrebbero essere però parzialmente corrette verso la loro ottimizzazione, al fine di ottimizzare per le imprese l'uso di tempo e di risorse.

### 3.1.8 Partnership a tutti i livelli

Tra gli orientamenti del secondo pilastro della strategia europea per l'occupazione, il Consiglio ha dedicato molta attenzione agli enti regionali locali, invitando le realtà politico amministrative decentrate a elaborare proprie strategie occupazionali, integrabili con misure di carattere nazionale, per sfruttare al meglio le opportunità di creazione di posti di lavoro nelle aree di competenza di cui possono avere una conoscenza più dettagliata in merito alla struttura economica e sociale e alle potenzialità di sviluppo. A tale scopo, come già avviene nell'esperienza di vari Paesi, è fortemente auspicata la promozione di una partnership locale, strutturata in forme che riflettano le modalità partecipative consolidate in ogni realtà nazionale e locale, che coinvolga tutti le rappresentanze e i soggetti interessati, incluse le associazioni della società civile<sup>18</sup>.

### 3.1.9 Il Libro Bianco sulla Riforma e l'iniziativa europea "Best"

Attraverso il *Libro Bianco sulla Riforma*, adottato il 1 Marzo 2000, la Commissione europea ha fissato tre settori ai quali verrà data priorità assoluta. Essi sono:

- gestione e controllo finanziari;

<sup>17</sup> Per una ricognizione in chiave europea sul tema della capacità d'innovare nei settori delle nuove tecnologie si veda: Commission of the European Communities, *Benchmarking Report following-up the "Strategies for Jobs in the Information Societies"*, Working document of the services of the EU COM, Brussels SEC(2001) 222.

<sup>18</sup> Commissione delle Comunità Europee, *Rafforzare la dimensione locale della strategia europea per l'occupazione*, COM(2001) 629 def., Bruxelles 6 nov. 2001



- sviluppo delle risorse umane e scelta delle priorità;
- allocazione delle risorse.

Esso vuole combinare metodi di lavoro innovativi e buone pratiche già sperimentate, stabilendo, contemporaneamente, le modalità e le date di attuazione della riforma. La comparazione delle politiche d'impresa e l'individuazione degli elementi di successo di ognuna di esse può infatti aiutare a sviluppare la competitività dell'economia europea: nella pratica tale formula è stata introdotta prima dell'adozione del *Libro Bianco*, con il processo “Best”<sup>19</sup>, un ciclo di lavoro della durata di un anno che ha riunito diverse attività destinate a individuare, confrontare e scambiare le migliori prassi. Dopo un'attenta valutazione della situazione dell'imprenditoria in Europa, effettuata tramite un rapporto sulla competitività, un quadro di valutazione e visite sul posto, la Commissione e gli Stati Membri hanno individuato le nuove priorità politiche verso cui concentrare le loro attività.

Il compito di questo processo, attuato in risposta ad un mandato del Consiglio europeo di Amsterdam e comprendente i rappresentanti delle imprese e delle autorità pubbliche degli Stati Membri, è stato di redigere una relazione sulle modalità necessarie per migliorare il quadro normativo e rimuovere inutili ostacoli allo sviluppo delle imprese europee, in particolare di quelle medio-piccole, ritenute un grande serbatoio di nuovi posti di lavoro. Grazie al processo *Best*, sono aumentati i casi in cui il contesto operativo delle imprese è sensibilmente migliorato. L'Irlanda ha per esempio sostituito il vecchio e complesso sistema di registrazione delle nuove società con uno computerizzato che permette di dar vita alle imprese in 15, 10 o perfino 5 giorni. La Grecia ha sviluppato un sistema di amministrazione fiscale in linea, finalizzato a semplificare la vita degli abitanti che vivono nelle tante isole del paese, mentre l'Austria ha ridotto in modo significativo i tempi di attesa per ottenere autorizzazioni amministrative per investimenti di grande entità.

Il dinamismo imprenditoriale varia spesso da una regione all'altra dello stesso paese a causa delle differenze che esistono nella composizione della popolazione, nella ricchezza, nell'istruzione e nelle infrastrutture. Attraverso la politica strutturale, la Comunità cerca perciò di sostenere gli Stati Membri nel loro impegno a promuovere lo sviluppo delle imprese nelle zone meno favorite. Per il nuovo quadro di sostegno iniziato con l'anno 2000, la Commissione ha così deciso di proporre come obiettivo prioritario dei Fondi strutturali lo sviluppo della competitività e dell'innovazione economica, specie in relazione alle necessità delle piccole e medie imprese.

### 3.1.10 La responsabilità sociale delle imprese

Per concludere con le principali linee di indirizzo comunitarie in favore del sostegno allo sviluppo dell'imprenditoria minore, va ricordato che dal Summit europeo di Lisbona nel Marzo 2000, è emerso anche un chiaro messaggio politico, in cui è stato fatto appello al senso di responsabilità sociale delle imprese in aree quali la formazione lungo tutto l'arco della vita, l'organizzazione del lavoro, le pari opportunità, la coesione sociale e lo sviluppo sostenibile. In altri termini, le imprese sono state sollecitate ad assumersi di propria iniziativa responsabilità nel campo ambientale e sociale, accanto a quelle di carattere economico<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Business Environment Simplification Task Force. Settembre 1997.

<sup>20</sup> Commission of the European Communities, *Promoting a European framework for Corporate Social Responsibility*, “Green Paper” COM(2001) 366 final, Brussels 18.7.2001.

La Commissione europea promuove la responsabilità sociale delle imprese perché ritiene che il farsi carico di questi aspetti rappresenti un incentivo per la produttività e la redditività, mentre vengono contemporaneamente incoraggiate la sostenibilità dello sviluppo e la responsabilità verso i problemi della società<sup>21</sup>.

Il successo dell'azione per far risaltare la responsabilità sociale delle imprese, che rientra nell'ambito della più ampia strategia di sviluppo sostenibile approvata durante il Consiglio di Goteborg nel Giugno 2001, appare molto legato all'importanza che ad essa verrà riservata nella cultura imprenditoriale delle aziende. Ciò richiede una definizione concreta di questi principi, che attraversi in orizzontale tutte le principali funzioni aziendali, dalla pianificazione e sviluppo alla gestione del personale e all'amministrazione.

### **3.2 Politiche di promozione dello spirito d'impresa negli Stati europei**

#### *3.2.1 Austria*

L'Austria è un paese ad elevato sviluppo industriale e una delle caratteristiche principali è l'alta percentuale di unità di minori dimensioni come quota dei dipendenti. Ciò nonostante, il numero degli imprenditori rispetto alla forza lavoro è ancora abbastanza basso e, pertanto, le autorità pubbliche ritengono di poterlo aumentare nei prossimi anni.

Al fine d'incoraggiare l'imprenditorialità, sono stati lanciati molti progetti nelle scuole e nelle università<sup>22</sup>. In aggiunta, è stata resa disponibile una banca dati web (Young Enterprise Network) alla Camera Industria e Commercio di Vienna, che offre libero accesso a una vasta gamma d'informazioni destinate, in particolare, a chi crea o rileva un'impresa e ai giovani imprenditori.

Molte piccole imprese incontrano notevoli difficoltà nel reperire finanziamenti utili in quanto, avendo un capitale di modesta entità nella fase d'avvio, non riescono a offrire le garanzie sufficienti per ottenere crediti dalle banche. Per questo motivo, nel 1998 un emendamento alla legge sull'assistenza alle piccole imprese ha aumentato il massimale di garanzia bancario che, in anni successivi è stato ulteriormente aumentato.

#### *3.2.2 Belgio*

In Belgio la riduzione del deficit di bilancio, che ha rappresentato una priorità delle politiche economiche nell'ultimo decennio, ha permesso di alleggerire gli oneri sociali e fiscali gravanti sulle imprese, diventando di fatto un incentivo per la creazione di nuovi posti di lavoro.

Le autorità competenti considerano prioritaria la riduzione dei costi generali e specifici che gravano sulle aziende. A tal fine è stato introdotto un concetto, quello di "Stato sociale attivo", con l'intento di promuovere il clima imprenditoriale nel paese; contemporaneamente una serie di interventi ha mirato a ridurre le formalità burocratiche e a migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione nei servizi rivolti ai cittadini e agli imprenditori. In Belgio, attualmente, sono aumentati anche gli investimenti nella conoscenza, nell'innovazione, nella formazione e nell'istruzione, con lo scopo di

---

<sup>21</sup> A proposito il Commissario europeo per le imprese ha affermato: "Sempre più aziende stanno scoprendo il legame tra la redditività e la migliori prassi dal punto di vista etico ed ambientale. Le imprese che operano in maniera responsabile non solo attirano i migliori lavoratori, ma riescono anche a fare progressi tecnologici, assicurandosi un margine di vantaggio essenziale sulla concorrenza".

<sup>22</sup> Il centro di educazione allo spirito d'impresa "Innovare", istituito nel 1998, è stato molto utile nel mettere in pratica il concetto d'imprenditorialità nelle scuole professionali.

migliorare l'accesso ai posti di lavoro qualificati e di stimolare l'imprenditorialità e la nascita di nuove imprese. Contemporaneamente, viene incoraggiato anche un migliore sfruttamento dei brevetti da parte delle piccole imprese, attraverso la cooperazione intergovernativa con i centri di servizi, le aziende e le università.

### *3.2.3 Danimarca*

Nella sua politica per l'impresa del Febbraio 2000, il governo danese ha delineato una serie di iniziative raggruppabili in sei campi d'azione:

- competenze, innovazione e imprenditorialità, ossia incentivare una maggiore collaborazione tra le aziende e gli istituti di formazione e ricerca e incoraggiare l'uso delle ICT da parte delle aziende;
- “visione globale”, per far fronte alla necessità delle aziende di allargare i propri orizzonti e di migliorare la capacità di far parte delle reti produttive internazionali e dei mercati mondiali;
- “capitale competente e impegnato”, che vuol dire creare un mercato del capitale di rischio ben funzionante e sviluppare una cultura azionaria nazionale;
- “mercati ben funzionanti”, cioè la promozione della libera concorrenza e di un'elevata tutela dei consumatori;
- “qualità delle normative”, che consiste nello sviluppo di metodi per valutare la qualità di nuove leggi e regolamenti. Inoltre, questa linea di intervento mira ad estendere l'uso della autoregolamentazione, a semplificare i requisiti amministrativi per le imprese e a introdurre procedure informatiche nell'amministrazione pubblica;
- “responsabilità sociali e aziendali”, ossia sostenere le imprese che si assumono responsabilità sociali, utilizzando per esempio la tecnologia e le nuove conoscenze per migliorare, ad esempio, il loro rapporto con l'ambiente.

Nel 1996 il Ministero dell'istruzione ha istituito un programma per promuovere l'imprenditorialità nella scuola e, grazie ad esso, nell'arco di 2 anni, il 30-40% dei giovani ha potuto ricevere una formazione su temi inerenti le funzioni di impresa.

Nel 1998 il Governo danese ha poi presentato una strategia per dare alle imprese leggi e regolamenti migliori. Per ottenere ciò, si è puntato soprattutto sui metodi di analisi dell'impatto, di nuove norme, sulla riduzione degli oneri amministrativi e, anche attraverso la collaborazione delle imprese, sulla semplificazione della normative esistenti.

### *3.2.4 Finlandia*

All'inizio del 2000, il Ministero dell'Industria e del Commercio finlandese ha lanciato un progetto biennale per l'imprenditorialità, realizzato in collaborazione con nove ministeri e l'Associazione delle autorità locali e regionali. L'obiettivo è di promuovere lo spirito d'impresa e la competitività, eliminando gli ostacoli all'imprenditorialità e incoraggiando tutti i settori amministrativi ad adottare misure per favorire la creazione di nuove aziende e la crescita di quelle già esistenti. L'approccio utilizzato dal progetto consiste nell'esaminare le diverse fasi del ciclo di vita di un'impresa, cercando di adottare misure mirate alle fasi critiche. Circa una volta al mese vengono poi organizzati forum regionali di discussione con il Ministero dell'Industria e del Commercio, in quanto l'interazione tra gli imprenditori e una maggiore collaborazione con le autorità di governo sono ritenuti essenziali per la promozione dello spirito d'impresa..

Nel 1997, sotto la responsabilità di tre diversi ministeri, sono stati fusi 77 servizi di sostegno in 15 sportelli unici<sup>23</sup>, che devono fornire alle imprese minori supporto e consulenza nelle diverse fasi del ciclo di vita, attuare politiche regionali per il lavoro e l'industria, pianificare e organizzare formazione ed istruzione. Il programma di uno di questi sportelli è dedicato a incentivare la cooperazione tra gli enti di ricerca e le imprese locali, concentrando l'attenzione su alcuni campi considerati competitivi a livello internazionale.

L'imprenditoria minore è stata infine aiutata anche da una serie di semplificazioni delle procedure amministrative all'interno della pubblica amministrazione, quali misure per snellire le procedure di notifica e ottenimento dei permessi e il trasferimento elettronico dei dati.

### *3.2.5 Francia*

Per il rilancio dell'imprenditoria, la Francia ha attuato una politica proattiva che si propone di vivacizzare l'ambiente imprenditoriale e si concentra su una serie di attività per promuovere la creazione di nuove imprese. Il programma francese comprende inoltre varie misure per ridurre il peso della burocrazia, a volte quasi ostile verso le imprese minori, per semplificare gli obblighi legati all'assunzione di personale e per migliorare il regime fiscale.

Contemporaneamente sono state intraprese varie attività per rilanciare la cultura d'impresa tra i giovani, attraverso per esempio alcuni cambiamenti nei piani di studio e l'attivazione di un numero sempre maggiore di corsi di formazione avanzati e concentrati sull'imprenditorialità.

Nel 1999 il Governo francese ha lanciato EDEN, un programma che principalmente si rivolge ai disoccupati di lungo periodo e alle persone con salario minimo e che prevede la creazione di un sistema di anticipi rimborsabili e di sostegno a favore di chi crea o rileva un'impresa.

Nello stesso anno, la legge sull'innovazione ha invece consentito l'introduzione di una serie di misure di incentivazione, che operano soprattutto attraverso sgravi fiscali, e di promozione alla nascita di imprese tecnologiche, oltre che lo sviluppo di aziende incubatrici, che hanno ricevuto un forte appoggio sotto forma di anticipi di capitale.

### *3.2.6 Germania*

La Germania ha basato la sua strategia di sviluppo sul concetto di "economia di mercato socialmente ed ecologicamente responsabile", impegnandosi a promuovere innovazione e crescita, a garantire un'effettiva concorrenza e ad incoraggiare le pari opportunità, migliorando la formazione e l'istruzione.

Il Governo tedesco ha puntato a riformare il sistema fiscale per le imprese e a liberalizzare il mercato nei settori dell'energia, dei servizi postali, delle telecomunicazioni e delle ferrovie. In aggiunta, ha tentato di incoraggiare l'autoimprenditoria e la creazione di piccole imprese attraverso strumenti innovativi come, per esempio, il "nuovo programma per il capitale d'avviamento".

Attualmente la priorità sembra però essere l'alleggerimento delle imprese dal peso di un'eccessiva burocrazia e la promozione delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle aziende minori, che vengono anche incentivate a lavorare sempre più a stretto contatto con i centri di ricerca.

---

<sup>23</sup> Centri per l'Impiego e lo Sviluppo Economico

### 3.2.7 Grecia

La Grecia sta attraversando una fase di importanti riforme strutturali, all'interno delle quali vi è anche la massima considerazione per il rilancio dell'imprenditorialità come elemento essenziale per accrescere lo sviluppo economico del paese.

La politica nazionale per l'impresa è gestita direttamente dal Ministero dello sviluppo attraverso il Programma operativo per l'industria. Nel suo quadro operativo per il periodo 1994-1999, il governo greco si era impegnato a sostenere i cambiamenti strutturali nelle piccole imprese e le nuove aziende, promuovendo l'imprenditorialità con servizi di sostegno e allestendo corsi di formazione specifici per la gestione d'impresa.

Nel campo della ricerca e dello sviluppo sono stati creati uffici di contatto all'interno delle università per favorire iniziative con le piccole imprese, mentre nel campo dei finanziamenti è stata data operatività a fondi di capitale di rischio e di mutua garanzia.

Ultimamente, gli sforzi del governo si sono concentrati sul rafforzamento delle capacità produttive e sul miglioramento della competitività sotto tre precisi profili: tecnologia, imprenditorialità ed occupazione. Attraverso una formazione professionale mirata, si punta ad aumentare il potenziale di risorse umane e il suo impatto sulla produzione, mentre con la riforma del settore pubblico si intende contribuire alla semplificazione amministrativa e giuridica dell'ambiente imprenditoriale.

Infine, l'attuale quadro di sostegno comunitario (2000-2006) dovrebbe fornire alla Grecia i necessari mezzi finanziari per consentire alle imprese di aver accesso a servizi specifici, in particolare al capitale d'avviamento e a programmi di formazione per i dipendenti, a cui s'intende riservare un ruolo di primo piano nello sviluppo dell'imprenditorialità.

### 3.2.8 Irlanda

Le misure adottate in Irlanda devono essere considerate nel contesto di una crescita economica senza precedenti per il paese, che ha dato molteplici opportunità di sviluppo alle imprese<sup>24</sup>. Il piano di sviluppo nazionale 2000-2006 ha identificato gli obiettivi prioritari nel mantenimento della crescita economica e dell'occupazione, nonché nel consolidamento della competitività irlandese.

Essendo il governo consapevole dell'importanza di sviluppare una classe imprenditoriale forte e preparata e di mettere a disposizione strutture adeguate, è stata istituita nel 1998 l'agenzia statale “Enterprise Ireland”, che ha riunito i servizi di sostegno forniti da tre enti separati in un'unica organizzazione integrata, con lo scopo di dare un forte impulso allo sviluppo delle imprese. La sua funzione principale è di offrire servizi di consulenza alle aziende che hanno dimostrato di avere capacità e prospettive, sia quelle leader nei loro mercati o vicine a guadagnare una solida posizione, sia anche quelle di recente costituzione che aspirano ad una posizione di leadership. A ciascuna di loro viene affiancato un consulente di sviluppo con il quale vengono valutate necessità e capacità, redigendo un programma di crescita e accedendo a risorse e servizi necessari all'attuazione del programma<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> Nel 2000 l'Irlanda era classificata al 7° posto tra le economie più competitive del mondo.

<sup>25</sup> Un esempio è il Piano per i giovani imprenditori messo a punto nel 1991 con gli obiettivi di sviluppare le capacità imprenditoriali, stimolare l'attività imprenditoriale e incoraggiare l'iniziativa tra i giovani.

### 3.2.9 Italia

La vivacità del tessuto imprenditoriale italiano è testimoniata dall'elevatissimo numero di imprese e dalla quota molto alta di lavoro indipendente. Il dato è certamente positivo e rappresenta un punto di forza per il sistema economico e l'occupazione. Questa caratteristica della struttura produttiva italiana rivela però anche elementi di criticità, poiché la maggior parte delle unità attive registrate (oltre 4 milioni includendo le ditte individuali) presenta dimensioni estremamente ridotte.

Negli ultimi anni si è registrato un elevato tasso di natalità delle imprese, anche nelle regioni meridionali. L'affermarsi di questa tendenza contribuisce a ridurre il gap dei tassi di attività rispetto alle parti più sviluppate del Paese, anche se il divario rimane ancora evidente, con una presenza nel 2000 (al netto del settore agricolo) di 67 imprese per 1000 abitanti nel Mezzogiorno, contro le 80 della media nazionale.

La diffusione dell'imprenditorialità di piccole dimensioni coinvolge in misura sempre maggiore le donne. Negli ultimi anni, si è registrata una crescita delle donne imprenditrici superiore a quella degli uomini, per quanto le prime rappresentino ancora meno del 30 per cento dell'imprenditoria. Nel novembre 2000 è stato pubblicato il nuovo regolamento di attuazione della legge riguardante le "Azioni positive per l'imprenditorialità femminile"<sup>26</sup>, che sottolinea in particolare il rapporto con lo sviluppo locale e rafforza la partecipazione, anche finanziaria, delle realtà politico amministrative decentrate nella progettazione e nella gestione delle misure di incentivazione.

Per sostenere la diffusa vocazione imprenditoriale e offrire opportunità anche a individui che vivono in aree relativamente arretrate, da tempo sono state ideate alcune linee di policy per la semplificazione amministrativa, la promozione delle aree svantaggiate e il sostegno specifico alle iniziative di creazione di impresa e di lavoro autonomo, rivolta in particolare ai segmenti giovanile, femminile e di coloro che escono da uno stato di disoccupazione.

Il processo di semplificazione amministrativa e la costituzione di sportelli unici per le attività produttive, che mira ad abbassare strutturalmente i costi burocratici per le imprese, ha preso avvio nell'ambito di un ampio disegno di semplificazione delle procedure amministrative. Dopo aver identificato un elevato numero di procedimenti da semplificare, sono state riformulate le procedure per la costituzione di nuove aziende, ottenendo significative riduzioni nei tempi. In molte aree, tuttavia, gli sportelli unici non sono ancora andati a regime. I dati relativi al monitoraggio del gennaio 2001<sup>27</sup>, segnalavano a livello nazionale una copertura media della popolazione pari al 68,6%, con una presenza di sportelli nel 48,7% dei comuni. Tali quote appaiono sensibilmente correlate alla dimensione dei comuni che, nelle unità con più di 50 mila abitanti, raggiungono valori dell'89,5% e dell'83,1% rispettivamente per quota di popolazione e numero di comuni.

Dal 1996, nelle regioni dell'Obiettivo 1 del Quadro comunitario di sostegno, opera il *prestito d'onore*<sup>28</sup>, strumento specifico per incoraggiare la creazione di impresa e l'attività di lavoro autonomo di cui beneficiano anche soggetti con difficoltà occupazionali. In base ai monitoraggi compiuti dagli uffici dell'agenzia *Sviluppo Italia*, si ricava che dal momento in cui lo strumento è

---

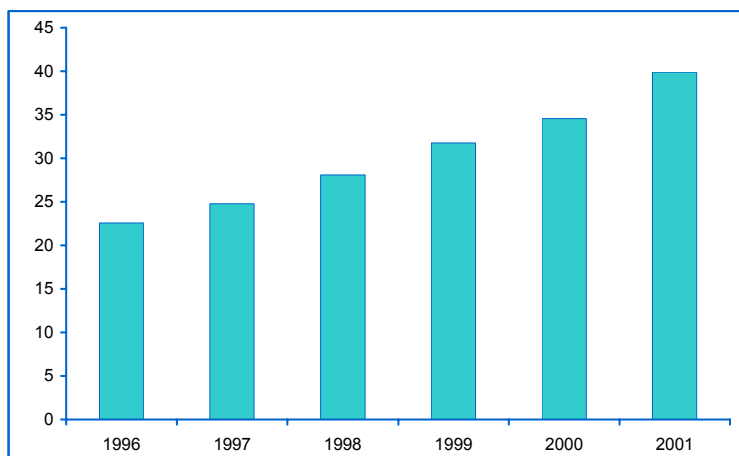
<sup>26</sup> Legge n.215/1992.

<sup>27</sup> Vedi: *Italia. Piano nazionale per l'occupazione*, Ministero del welfare, giugno 2002.

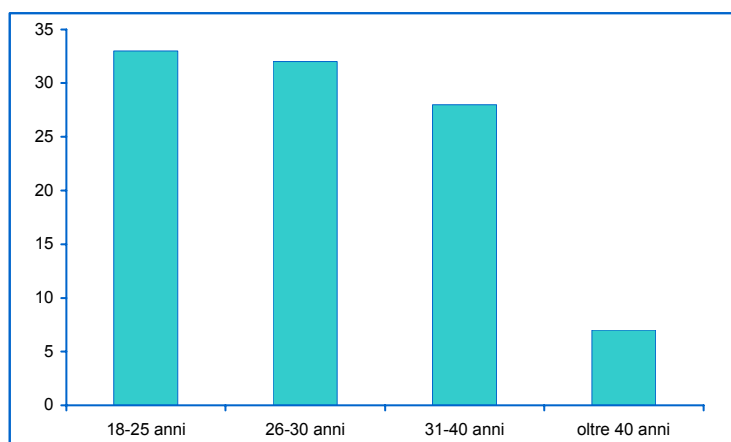
<sup>28</sup> Consiste in un intervento di formazione e di aiuto alla redazione di un piccolo progetto di attività autonoma e in un contributo finanziario pari al massimo a 25.823 euro, cui si aggiunge un contributo per la gestione dell'attività nel primo anno fino a un massimo di 5.615 euro.

divenuto attivo fino alla fine del 2001 sono state presentate oltre 138 mila domande, di cui più di 35 mila sono state ammesse alle agevolazioni<sup>29</sup>.

Graf. 1 PRESTITO D'ONORE – QUOTA DI DONNE RICHIEDENTI IL CONTRIBUTO



Graf. 2 PRESTITO D'ONORE – COMPOSIZIONE PER ETÀ DEI RICHIEDENTI



In base alle valutazioni, si può notare come la maggior parte dei soggetti beneficiari del contributo erogato con questa misura ha età inferiore ai quarant'anni. E' poi da sottolineare il fatto che negli anni la quota delle donne richiedenti è andata continuamente crescendo. Le valutazioni indicano inoltre che i progetti finanziati mostrano una significativa probabilità di sopravvivenza e la capacità di sviluppare occupazione aggiuntiva.

Sempre allo scopo di rafforzare l'azione orientata alla creazione di nuova imprenditoria, una quota del fondo speciale per l'innovazione tecnologica (FIT) è stata destinata al finanziamento di investimenti per avviare e sviluppare imprese nei settori ad elevato impatto tecnologico e al

<sup>29</sup> Fonte: Sviluppo Italia - Ufficio Monitoraggio e Studi. Va rilevato che alla data della rilevazione solo una parte gli esiti delle domande presentate nel 2001 erano già state definite, per cui i dati sulle domande ammesse al contributo sono inferiori al numero effettivo.



sostegno delle attività di promozione e assistenza tecnica svolte da organismi qualificati. Queste agevolazioni possono essere indirizzate anche a programmi che prevedono più interventi tra loro connessi e riguardanti, tra l'altro, la formazione del personale. Da ultimo, è stato ampliato l'ambito dei sostegni alla ricerca, anche con riferimento agli enti di ricerca regionali e ai progetti di ricerca e di alta formazione tecnologica proposti da università e altri enti di ricerca.

A livello centrale ma soprattutto a livello degli enti locali sono state infine definite una serie di misure per garantire l'accesso ai finanziamenti anche alle imprese più piccole, come ad esempio i fondi di garanzia, nonché meccanismi di incentivazione all'autoimpiego, spesso condizionati all'inserimento lavorativo dei più giovani e di persone in cerca di occupazione.

### *3.2.10 Lussemburgo*

Negli ultimi anni il Lussemburgo ha goduto di una situazione economica favorevole che ha permesso la creazione di molti nuovi posti di lavoro in piccole imprese. La percentuale di lavoratori autonomi sul totale è tuttavia ancora piuttosto bassa rispetto alla media dell'Unione europea.

Le politiche imprenditoriali si basano su una stretta collaborazione tra le parti coinvolte nelle attività socioeconomiche del Paese. Tale collaborazione ha una propria sede istituzionale di confronto nella Commissione nazionale permanente per il miglioramento e la semplificazione del contesto imprenditoriale. In tale contesto sono state definite una serie di misure, che vanno dall'adozione di un "piano di azione per le piccole imprese", alla creazione dello sportello unico. Inoltre sono stati creati un'agenzia specializzata nel finanziamento delle imprese e un centro preposto alla valutazione dei risultati aziendali, basato su un sistema concordato di contabilità, e al miglioramento dei rapporti fiscali.

Sono state infine semplificate le regole d'ammissione alle professioni. Questa azione non ha forse migliorato le garanzie per il consumatore e per una corretta gestione d'impresa, ma ha permesso di dare impulso al processo di sviluppo di nuove realtà imprenditoriali.

### *3.2.11 Olanda*

Il Governo olandese si è proposto di creare un mercato aperto ed accessibile alle imprese, in cui sia le nuove che quelle in espansione abbiano reali opportunità. Ciò ha comportato da una parte l'eliminazione delle barriere d'accesso e, dall'altra, la necessità di rendere più efficace la legislazione per le imprese in difficoltà finanziarie. La legge sulla creazione di impresa è stata a tal fine abrogata nel 1999, per rendere più semplice e meno costoso l'avvio di un'azienda, pur continuando a mantenere norme per la salvaguardia dell'ambiente, la salute e la sicurezza dei consumatori.

Tra le priorità del Governo olandese vi è anche quella di semplificare la normativa esistente, poiché norme e oneri amministrativi inutili sono considerati di ostacolo all'imprenditorialità; verso questo obiettivo le autorità olandesi hanno lanciato nel 1994 un programma interministeriale con l'intento di migliorare la concorrenza nel mercato e di rimuovere gli ostacoli normativi.

La ricerca di un clima più favorevole all'imprenditorialità e alla competitività viene perseguita anche attraverso la creazione di un quadro economico dinamico. Ciò ha comportato la necessità di applicare misure nel campo dei finanziamenti e della fiscalità, dell'istruzione, dell'innovazione, delle esportazioni e delle politiche locali e regionali.

Per promuovere l'innovazione è stato adottato un programma di aiuto alla ricerca che, prevedendo una procedura amministrativa molto semplice, si traduce in uno schema accessibile a tutte le



imprese, comprese le unità minori che soffrono maggiormente della mancanza di innovazione e di tecnologie. Per incentivare l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, sono infine stati istituiti due fondi speciali di capitale di rischio (*Fondo Start-up* e *Fondo Crescita*), aventi lo scopo di venire incontro alle esigenze delle imprese operanti in questi settori.

### 3.2.12 Portogallo

Le piccole imprese, occupando la maggioranza della popolazione attiva, hanno un ruolo decisivo nello sviluppo dell'economia portoghese. La semplificazione avvenuta nelle procedure richieste per creare un'impresa, ha portato a un aumento del tasso di nascita delle aziende negli ultimi anni, facendo diminuire nel 1999 il tasso di disoccupazione fino al 4,5%, uno dei più bassi di tutta l'Unione europea.

Con lo scopo di facilitare l'imprenditoria, il Governo portoghese è intervenuto riducendo il tempo necessario per creare un'impresa da 2-4 mesi a 3-4 settimane e semplificando le procedure normative, contemporaneamente ha sviluppato un buon sistema di finanziamenti che ha permesso un significativo aumento delle percentuali d'investimenti in capitali d'avviamento e iniziale nei confronti del totale del capitale di rischio. Tra i vari strumenti finanziari, i più importanti sono rappresentati da un programma di prestito bancario a tasso agevolato e da un programma di garanzia per promuovere il capitale di rischio.

I servizi a sostegno delle imprese sono ben sviluppati, tra questi si ricordano in particolare:

la rete di sette centri per gestire le formalità burocratiche delle imprese, che sono distribuiti su tutto il territorio e raggruppano in un'unica sede i diversi servizi amministrativi che intervengono nella creazione di un'azienda;

la rete di uffici informazioni “prima tappa” per le piccole imprese e le micro-aziende che offrono, una molteplicità di servizi, tra cui anche servizi web, e-mail e linee telefoniche gratuite.

Inoltre, presso vari ministeri sono stati attivati uffici informazione per i piccoli imprenditori e sono stati attivati siti web sulle politiche generali o siti speciali su misura per soddisfare le necessità degli imprenditori.<sup>30</sup>

### 3.2.13 Regno Unito

Nel Regno Unito, nonostante le grandi aziende assorbano larga parte degli occupati, le *small business units* vedono crescere il loro ruolo nell'economia, registrando oltre la metà dei posti di lavoro creati nel settore privato. Nel 1997, la percentuale di occupati nelle piccole unità era del 54,5%, la più bassa dell'UE; da allora la creazione netta di imprese, espressa come percentuale del totale di tutte le aziende, è continuamente aumentata, così come è aumentata sensibilmente la presenza di aziende piccole, sia in termini di posti di lavoro che di fatturato.

Il Governo inglese, considerando la promozione dell'impresa e dell'imprenditorialità altamente prioritaria, ha dato vita a importanti cambiamenti politici e istituzionali. E' stata creato lo “*Small Business Service*” che, oltre ad avere un importante ruolo rappresentativo, opera per migliorare l'ambiente normativo per le piccole imprese e per garantire l'accesso ai servizi di sostegno di livello internazionale per tutte le aziende.

L'impegno governativo si sta poi concentrando sulla diffusione della cultura d'impresa, mediante, per esempio, campagne promozionali coordinate dalla Camera di commercio britannica<sup>31</sup>, riforme

<sup>30</sup> Ad esempio NETFIN sulle questioni finanziarie.

dei sistemi d'istruzione e di formazione<sup>32</sup> e modifiche della normativa in materia di bancarotta. L'ingente numero di programmi finanziati dal bilancio per l'innovazione mira a favorire una cultura in questo settore, a diffondere le pratiche migliori, a migliorare il trasferimento di tecnologie e ad incentivare la collaborazione tra aziende minori, mondo accademico e grandi aziende.

Parallelamente a ciò, è stata attuata una riforma del sistema di finanziamento delle università per dar loro incentivi e risorse appropriati per un miglior sfruttamento nell'ambiente esterno dei risultati delle ricerche e delle conoscenze. L'accesso ai finanziamenti è in continuo miglioramento grazie a diversi programmi, come i fondi regionali di *venture capital* e di rischio, mentre le riforme fiscali hanno fatto del Regno Unito uno degli ambienti che più facilita la creazione di imprese.

Il Governo, che considera prioritario per la politica d'impresa avere un contesto normativo favorevole allo spirito imprenditoriale e alla concorrenza, si è poi impegnato a garantire norme efficaci ed equilibrate, nonché a ridurre gli inutili oneri normativi che gravano in particolare sulle piccole imprese. Il controllo che le proposte legislative non comportino oneri di questo genere, viene esercitato a livello centrale da parte di un'unità di valutazione dell'impatto della legislazione.

#### 3.2.14 Spagna

Nel quadro di una situazione economica piuttosto favorevole, in cui si è registrato un notevole incremento di posti di lavoro, la Spagna si è concentrata sulla creazione di un ambiente propizio alle imprese di minori dimensioni, cercando di semplificare il quadro amministrativo-istituzionale<sup>33</sup>, migliorando il sistema fiscale e dando vita a una serie d'iniziative volte ad affrontare le maggiori difficoltà che i piccoli imprenditori incontrano nell'accesso al credito, nelle innovazioni e nello sviluppo tecnologico.

Uno dei principali interventi ha riguardato la creazione di sportelli unici per le imprese (*Ventanillas Unicas Empresariales*), tramite i quali si è costituito un sistema integrato di orientamento, informazione e assistenza per tutte le procedure amministrative legate all'attività imprenditoriale, e dove è possibile ultimare la maggior parte delle procedure richieste per l'avvio di un'impresa in una sola giornata.

Al fine di agevolare l'accesso ai finanziamenti ai neo imprenditori, il Governo ha offerto corsie preferenziali di credito tramite l'*Instituto de Credito Oficial*, mentre le misure per promuovere l'innovazione e la ricerca comprendono incentivi creditizi, sgravi fiscali e sussidi.

Altre iniziative intraprese dal governo spagnolo includono la formazione imprenditoriale nelle scuole medie e superiori, oltre a una specifica formazione dedicata ai lavoratori autonomi, affinché essi possano avere informazioni e consigli per consolidare e migliorare la competitività delle loro imprese e avere accesso a nuovi mercati.

#### 3.2.15 Svezia

L'economia svedese, attraversata una forte recessione nei primi anni 90, vive oggi un periodo più dinamico. Grazie ai bassi tassi d'inflazione e al miglioramento della finanza pubblica, è stato

---

<sup>31</sup> Un esempio è "Entreprise Insight".

<sup>32</sup> In particolare attraverso il "*National Curriculum*".

<sup>33</sup> Nel Luglio del 1999 è stato adottato il piano per velocizzare e semplificare le norme per la competitività delle PMI, che ha già ottenuto buoni risultati sotto il punto di vista della riduzione dei tempi d'attesa per le nuove imprese.

possibile abbassare i tassi d'interesse, che in alcuni periodi dello scorso decennio avevano raggiunto livelli molto elevati. Questa evoluzione ha permesso di creare un clima favorevole all'imprenditoria e di stimolare gli investimenti.

Per rafforzare la competitività delle imprese, il 1 Gennaio 1999 è stato istituito il nuovo Ministero integrato dell'industria, del lavoro e delle comunicazioni che, avendo un ampio mandato operativo, ha accelerato il processo decisionale per un gran numero di questioni riguardanti la crescita. Sforzi notevoli sono stati compiuti anche per quanto riguarda il miglioramento dei servizi di sostegno e della pubblica amministrazione a livello regionale; le amministrazioni locali sono state invitate a presentare i cosiddetti “accordi di crescita regionale”, tramite i quali vengono coordinate le risorse pubbliche a disposizione delle autorità centrali, regionali e locali, con l'obiettivo di promuovere la crescita e l'occupazione. Il Governo svedese sta inoltre sostenendo notevoli sforzi per promuovere l'imprenditoria attraverso l'istruzione e la formazione e per migliorare la pubblica amministrazione. Le due iniziative di maggior portata sono:

l'iniziativa “*drivhus*”, lanciata negli anni 90 dagli studenti in alcune città universitarie, che ha previsto l'istituzione di centri situati all'interno delle università, il cui obiettivo è quello di stimolare e sostenere l'imprenditorialità concreta tra gli studenti, attraverso, per esempio, conferenze, esercizi per la creatività, gare e progetti su idee imprenditoriali.

l'iniziativa “*Startlinjen*”, che consiste in un servizio d'informazioni telefoniche funzionante dal 1994, che aiuta le nuove imprese sui problemi dello start-up per agevolare la creazione e la crescita di aziende più dinamiche e competitive.

#### 4. L'INDAGINE SULLE IMPRESE BENEFICIARIE DEL CONTRIBUTO PER LA DIFFUSIONE DELL'AUTOIMPIEGO

##### 4.1 Ampiezza e struttura dell'indagine

I dati della presente indagine sono tratti da un questionario distribuito ai beneficiari di sostegni al reddito per l'avvio di nuove attività di piccola imprenditoria, misura prevista dall'Obiettivo 4 - Progetto 8 (“Sostenere la diffusione dell'autoimpiego”) del Piano di interventi 1998-2000 dell'Agenzia del lavoro, rimasto in vigore fino al 2002<sup>34</sup>.

Nel campione sono state rilevate anche cinque unità che fanno riferimento a una diversa fonte di sostegni derivati, come detto, dall'applicazione in sede locale di quanto previsto a livello nazionale dalla legge 215/92 per l'imprenditoria femminile, obiettivo rientrante nel Piano in vigore per il periodo 2002-2004<sup>35</sup>.

Il questionario per la raccolta dei dati è stato distribuito a tutti coloro che hanno presentato domanda per ottenere l'incentivo previsto dagli interventi di politica del lavoro nel periodo compreso tra il 1998 e il 2001. Nel questionario, oltre alla parte anagrafica, sono state inserite domande riguardanti diversi aspetti delle aziende create beneficiarie del contributo.

Nell'ordine, sono stati considerati: la tipologia dell'attività e l'andamento economico finanziario sperimentato dalle nuove aziende dal momento dell'avvio; assunzioni di personale ed eventuali

<sup>34</sup> Provincia Autonoma di Trento - Agenzia del lavoro, *Interventi di politica del lavoro per il triennio 1998-2000*, sett.1998, punto 8, pag. 37 e segg.

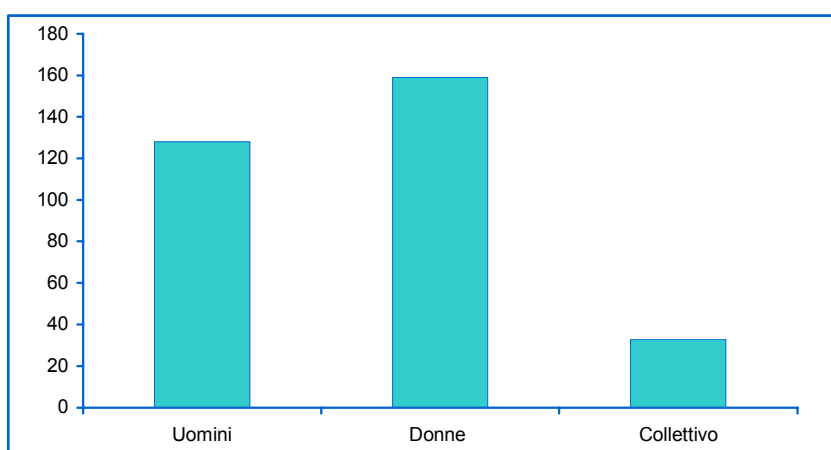
<sup>35</sup> Provincia Autonoma di Trento - Agenzia del lavoro, *Interventi di politica del lavoro per il triennio 2002-2004*, 3 maggio 2002, Azione 14, punto 3, pag. 44 e segg.

difficoltà connesse al reperimento della manodopera; i fattori critici e le difficoltà incontrate nell'avvio di una microimpresa; il ruolo delle procedure per la domanda del contributo ai fini della congruità economica del progetto; l'efficacia del contributo finanziario; l'utilità di una possibile offerta di servizi per le aziende minori; la rete dei rapporti esterni con i soggetti economici e istituzionali. In allegato è riportato il testo completo del questionario utilizzato per l'indagine.

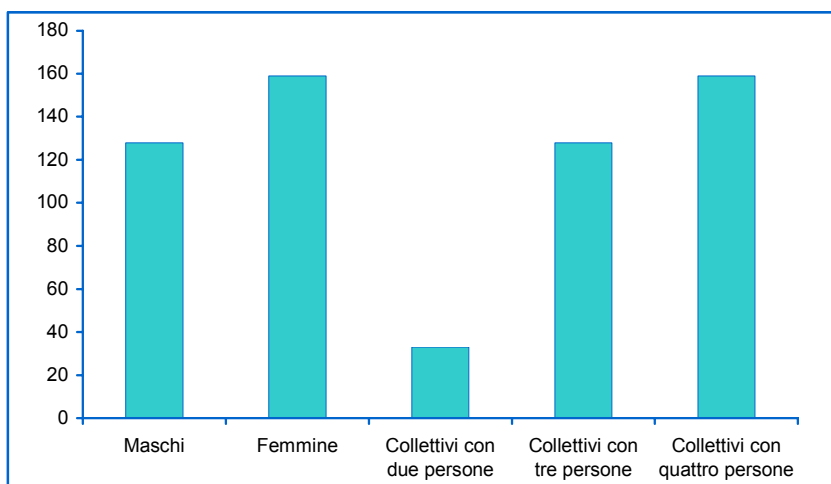
#### 4.2 Il quadro aggregato dei beneficiari

I dati ricavabili dal quadro riassuntivo indicano che negli anni dal 1998 al 2001 gli strumenti di incentivazione hanno finanziato complessivamente 320 progetti, di cui 287 individuali, ossia proposti da una singola persona, e 33 "collettivi", ovvero in cui il numero dei proponenti era almeno pari a due. Tra i primi, le donne sono la maggioranza, con 159 progetti contro i 128 presentati da uomini (Graf. 3). Per quanto attiene al numero di persone, la maggior parte dei progetti collettivi, per la precisione 27, ha visto la partecipazione di due soggetti, mentre la restante parte si è divisa equamente tra gruppi di tre e quattro partecipanti. In complesso, il numero dei beneficiari con progetti individuali e collettivi è ammontato a 362 unità (Graf. 4).

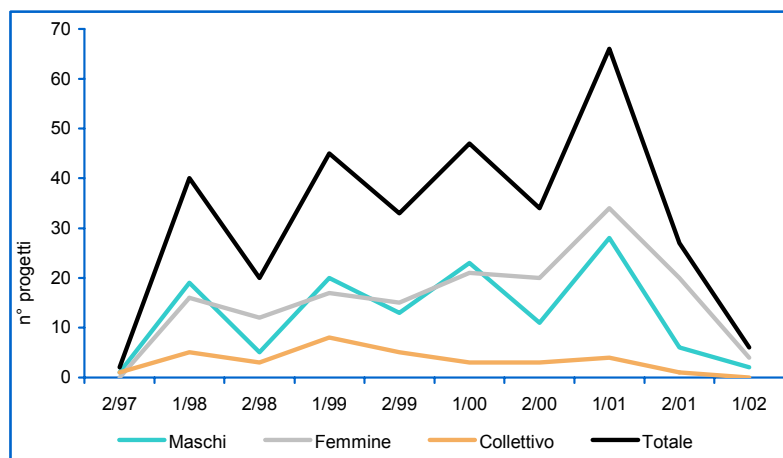
Graf. 3 NUMERO DI PROGETTI FINANZIATI DAL 1998 AL 2001



Graf. 4 NUMERO PERSONE CHE HANNO PRESENTATO PROGETTI



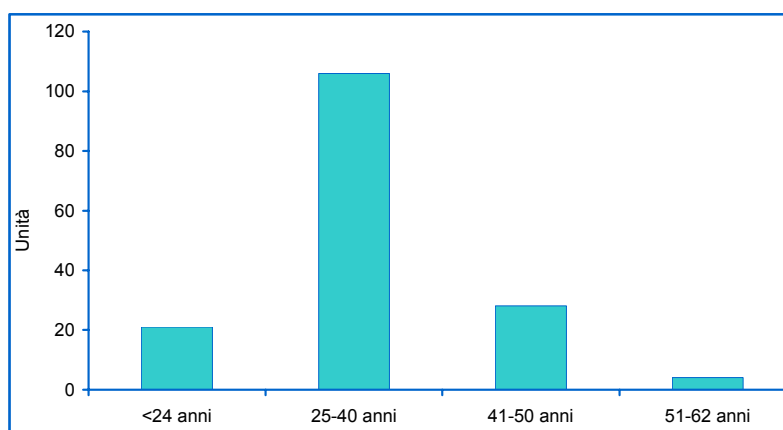
Graf. 5 DATA DI INIZIO ATTIVITÀ DEI RICHIEDENTI (PER CIASCUN SEMESTRE)



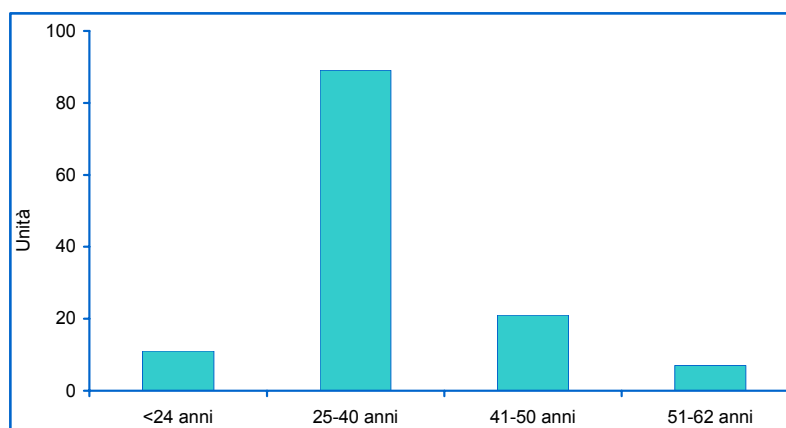
Dal punto di vista della distribuzione temporale dell'inizio delle attività che hanno beneficiato del sostegno, si può rilevare come vi sia un andamento stagionale che premia sistematicamente il primo semestre rispetto al secondo di ogni anno. La linea di tendenza nel numero complessivo delle domande appare in crescita costante, salvo un rallentamento abbastanza evidente nel secondo semestre del 2001, non potendosi considerare significativo il dato dell'ultimo periodo (primo semestre 2002). E' anche da sottolineare che, mentre il numero dei progetti collettivi sembra rimanere piuttosto costante, la tendenza all'aumento dei progetti che riguardano singoli individui donne mostra una tendenza ad aumentare più accentuata di quella degli uomini, fino a essere stabilmente in numero superiore dal secondo semestre del 2000.

Dai grafici dove sono riportate le distribuzioni per età di coloro che hanno beneficiato del sostegno al reddito (Graff. 6 e 7), si osserva che la distribuzione per classi di donne e uomini risulta molto simile, con una sostanziale prevalenza del gruppo di età compresa tra i 25 e i 40 anni. A tale gruppo segue come numero di unità quello tra i 41 e i 50, mentre solo una parte minore di progetti ha coinvolto persone di età inferiore ai 24 anni e, in misura ancora minore, le persone comprese tra i 51 e i 62 anni.

Graf. 6 ETÀ DEI RICHIEDENTI DONNE



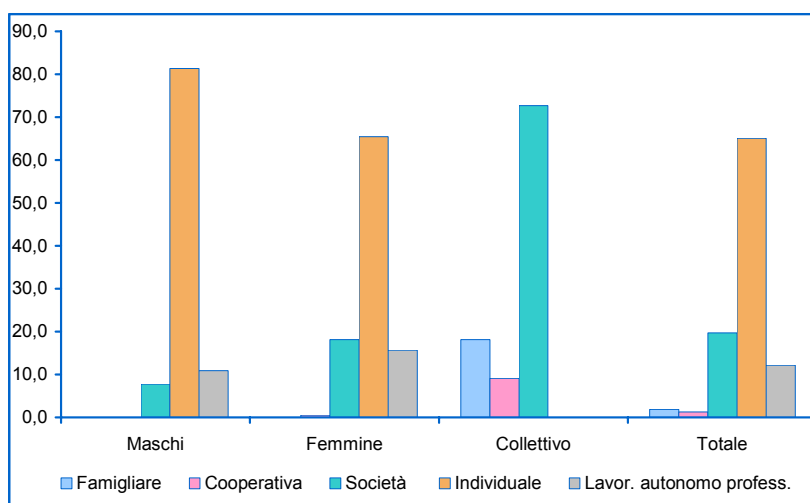
Graf. 7 ETÀ DEI RICHIEDENTI UOMINI



### 4.3 Tipologia di impresa e settori di attività

Dal punto di vista della forma giuridica (Graf. 8), si rileva che tra i progetti presentati da un singolo richiedente, prevalgono in larga misura le aziende individuali (65% del totale), mentre un numero più ristretto di persone ha dato avvio a una nuova attività come libero professionista (12,2%) o con un'impresa in società (19,7%). Quest'ultima è stata però la forma giuridica maggiormente scelta dai progetti collettivi (72,7%), seguita dall'impresa familiare e da quella in cooperativa<sup>36</sup>.

Graf. 8 FORMA GIURIDICA DELLE IMPRESE AVVIATE



I progetti finanziati hanno interessato una gamma molto ampia di attività. La misura di questa eterogeneità è rintracciabile nei dati della successiva tabella, in cui la suddivisione dei settori, originariamente formulata in base alla classificazione ISTAT delle attività economiche<sup>37</sup>, è stata rivista per rendere più facilmente “leggibile” il quadro d’insieme.

<sup>36</sup> L'impresa in cooperativa è stata scelta in un solo caso anche da una donna.

<sup>37</sup> Questa classificazione è denominata ATECO 91. Vedi ISTAT, *Classificazione delle attività economiche, Metodi e norme*, serie C – n.11, Roma 1991.

Tab. 2 SETTORI DI ATTIVITÀ DEI PROGETTI FINANZIATI

Attività	N° progetti
<b>A) SETTORE PRIMARIO</b>	<b>3</b>
Silvicoltura e piscicoltura	2
Estrazione pietra	1
<b>B) ATTIVITA' DI PRODUZIONE</b>	<b>63</b>
Fabbricazione alimenti	5
Confezione vestiario	6
Lavorazione del legno	9
Stampa	2
Lavori di metallurgia	3
Fabbricazione - macchinari	2
- macchine elettriche	4
- mobili	2
Attività connesse con l'edilizia	30
<b>C) SERVIZI</b>	<b>254</b>
Commercio e riparaz. autoveicoli	5
Commercio all'ingrosso	19
Commercio al dettaglio - alimentari	14
- vestiario	23
- altri	25
Esercizi di ristorazione	25
Trasporto merci	8
Agenzie e servizi di viaggio	5
Servizi di TLC	2
Attività di gestione immobiliare	8
Noleggi	2
Servizi di informatica	12
Studi di consulenza professionale	12
Consulenza di architettura e ingegneria	17
Servizi pubblicitari	9
Servizi di pulizia	5
Altri servizi professionali	11
Servizi in campo sanitario	9
Distribuzione video	3
Attività artistico letterarie	18
Lavanderie	6
Servizi per la cura della persona	16
<b>TOTALE</b>	<b>320</b>

Si nota che il peso dei progetti avviati nei settori dei servizi (79,4% del totale) è assolutamente dominante, con una quota di quasi undici punti percentuali superiore a quella dell'occupazione terziaria del 2000 in Provincia di Trento, che è già di per sé molto al di sopra delle corrispondenti quote per il Nord-Est e per l'Italia nel complesso<sup>38</sup>.

Si può inoltre notare come un numero rilevante di progetti sia più o meno direttamente legato alla filiera dell'edilizia, comprendendo tra questi, oltre alle attività dirette di costruzione, anche parte delle lavorazioni del legno e della metallurgia, la gestione immobiliare e i servizi consulenziali e tecnici.

Un seconda area economica di notevole attrazione resta ovviamente quella legata al turismo, a cui possono essere collegati in vario modo molti servizi commerciali, le agenzie di viaggio, la ristorazione, le attività in campo pubblicitario e, presumibilmente anche una parte dei servizi di cura delle persone e di contenuto culturale.

Più genericamente, risultano poi rilevanti le attività che riguardano il commercio all'ingrosso, la riparazione di auto e motocicli, i servizi informatici. Da sottolineare che, nell'ambito dei servizi

<sup>38</sup> Vedi Provincia di Trento, Osservatorio del mercato del lavoro, *XVII Rapporto sull'occupazione in Provincia di Trento, Anno 2001*, marzo 2002, pag. 37.

che potremmo definire “avanzati”, emerge un ruolo piuttosto significativo di attività funzionali allo sviluppo delle imprese (studi professionali e attività di consulenza) e alla cura delle persone (i servizi operanti nella sfera della sanità e del fitness). Tra i servizi più tradizionali, si rilevano invece numeri abbastanza significativi per il trasporto delle merci, le attività di pulizia e le lavanderie. Infine, tra le attività manifatturiere, seppure con una numerosità decisamente inferiore a quella delle attività di servizio, emergono le industrie alimentari e delle bevande, la confezione di articoli di vestiario, l'industria dei prodotti in legno, la fabbricazione e lavorazione dei prodotti in metallo.

#### 4.4 La diffusione territoriale

Come si può vedere dal Graf. 6 relativo agli undici comprensori in cui è suddivisa la provincia di Trento, i progetti finanziati attraverso l'incentivo di sostegno al reddito sono stati avviati in prevalenza nella Valle dell'Adige e in Vallagarina, seguite, con a molta distanza, dall'Alto Garda e Ledro, dall'Alta Valsugana, dal Val Giudicarie e dalla Bassa Valsugana.<sup>39</sup>

In zona C.5 le attività avviate hanno riguardato prevalentemente il settore della consulenza amministrativo-gestionale, nonché il settore dell'architettura, dell'ingegneria e di altre attività tecniche<sup>40</sup>. In C.10 e in C.3 i contributi erogati sono invece stati utilizzati per aprire bar, mentre in C.9 si è dato vita ad attività finalizzate all'organizzazione di spettacoli teatrali dal vivo, di concerti e di opere, nonché a servizi di lavanderia, parrucchieri e istituti di bellezza e ad attività per il trasporto di merci su strada. In C.4 le attività hanno invece interessato maggiormente il settore del commercio al dettaglio e servizi preposti al rivestimento di pavimenti e merci.

Considerando solo le zone in cui il numero delle attività che hanno avuto uno svolgimento non in linea con il progetto d'impresa raggiunge la decina (C.5, C.10), si rileva che nella maggior parte dei casi il fattore determinante è rappresentato dalla cessazione per risultati negativi. Le modifiche parziali apportate ai progetti originari hanno invece riguardato in prevalenza il tipo di prodotto nella Valle dell'Adige e l'organizzazione della produzione in Vallagarina. In tutte le zone si è rilevata la generale tendenza a non assumere dipendenti, in particolare in C.9, C.10, C.6 e C.4, dove la percentuale di coloro che hanno dichiarato di non aver nuovi lavoratori supera l'80%.

In generale il giudizio positivo sull'attività in riferimento all'andamento di mercato ha toccato il suo massimo nelle zone C.4, C.5, C.7 e C.11, dove la percentuale di intervistati che hanno espresso un parere più che soddisfacente supera la soglia del 60%, arrivando al 100% nelle ultime due<sup>41</sup>.

I giudizi espressi sulla redditività si attestano invece intorno alla sufficienza in C.6, C.9 e C.11, dove chi ha dato un giudizio più che soddisfacente supera il 30% e dove le attività sembrano aver dato maggiori soddisfazioni sotto l'aspetto economico rispetto alle altre parti<sup>42</sup>. Al contrario, sembra esserci stata maggiore insoddisfazione per quanto riguarda gli esiti dei progetti nelle zone C.3, C.4 e C.10, in cui la percentuale di pareri negativi supera il 10%, contro l'8,1% della media complessiva.

<sup>39</sup> Vengono indicate le zone dove sono stati presentati almeno 20 progetti.

<sup>40</sup> Si considerano solo le attività che hanno raggiunto almeno una percentuale del 5%.

<sup>41</sup> A proposito si noti però che in Valle di Sole e in Ladino di Fassa le attività avviate sono state rispettivamente una e tre.

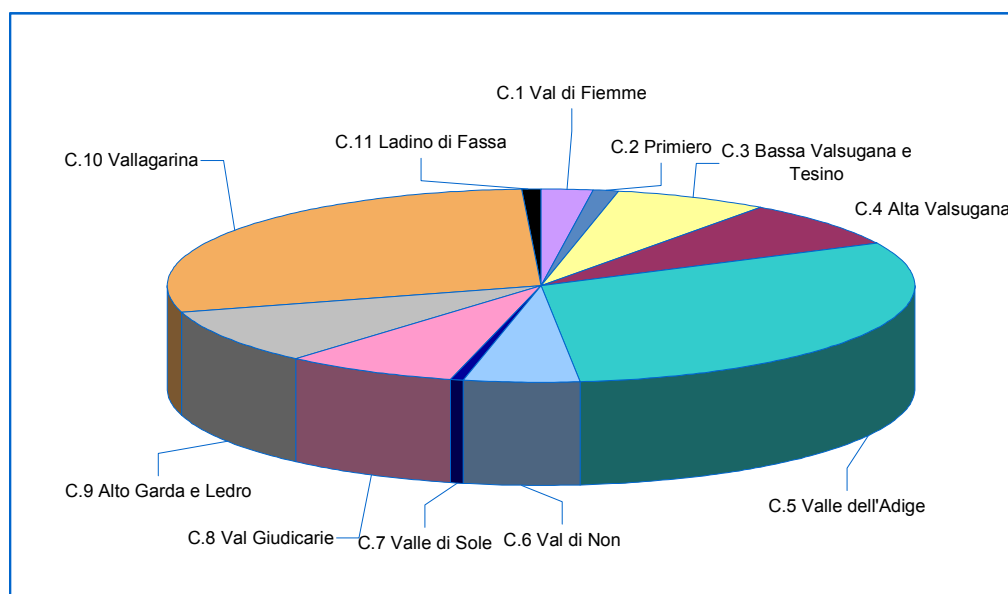
<sup>42</sup> Anche in questo caso si tenga presente che in C.11 i progetti finanziati sono stati tre.



Rispetto alla soddisfazione personale, in tutte le zone considerate i pareri sopra la sufficienza sono nettamente maggioritari, con l'eccezione della Val di Fiemme, dove gli intervistati si dividono equamente tra chi si dichiara sufficientemente contento e chi manifesta piena soddisfazione.

Il finanziamento erogato sembra aver avuto un'importanza massima in C.11, zona che però non può essere considerata significativa per una valutazione generale, in quanto presenta tre soli progetti, per i quali gli intervistati hanno fornito solo giudizi più che soddisfacenti.

Graf. 9 DISTRIBUZIONE PER COMPENSORIO DELLE ATTIVITÀ SOSTENUTE ATTRAVERSO L'INCENTIVO DI SOSTEGNO AL REDDITO NEGLI ANNI DAL 1998 AL 2001



#### 4.5 Sopravvivenza e modifiche dopo l'avvio dell'attività

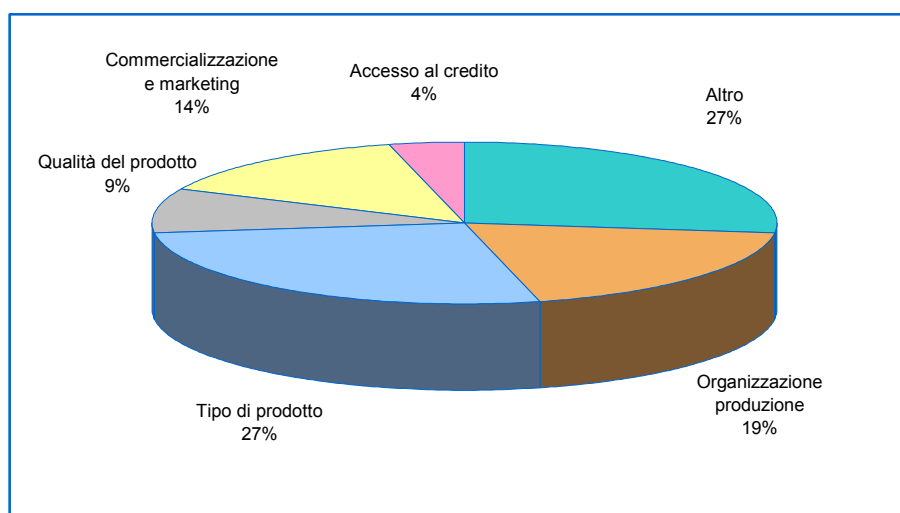
Alla data di raccolta dei dati del questionario sopravvivevano 280 dei 320 progetti finanziati dal 1998 al 2001, corrispondenti all'87,5% del totale. Di questi, 233 - ossia l'83,2% - ha affermato che l'attività si è svolta come era stato indicato nel progetto d'impresa presentato all'Agenzia del lavoro. In particolare sono i progetti collettivi ad aver subito meno cambiamenti, mentre non sembra esserci alcuna significativa differenza tra progetti avviati da donne o da uomini.

I restanti 47 progetti sono invece sopravvissuti con una o più modifiche di rilievo rispetto alla previsione iniziale. I cambiamenti dichiarati in totale sono stati 70 e si sono distribuiti con frequenze diverse su più aree di attività delle nuove aziende, con un peso relativamente più rilevante per la tipologia dei prodotti (27% delle modifiche) e l'organizzazione della produzione (19%). Anche la commercializzazione e la qualità del prodotto ricorrono con una certa frequenza nei cambiamenti apportati nelle nuove imprese, mentre il modo con cui le aziende accedono al credito ha subito meno modifiche (Graf. 10).

Un po' diversa appare la situazione in base al genere. All'interno del gruppo delle donne, infatti, è il tipo di prodotto ad avere subito nella maggior parte dei casi cambiamenti, seguito dalla commercializzazione e dal marketing, dall'organizzazione della produzione, dall'accesso al credito e dalla qualità del prodotto. Tra gli uomini le modifiche, che come detto sono state in alcuni casi

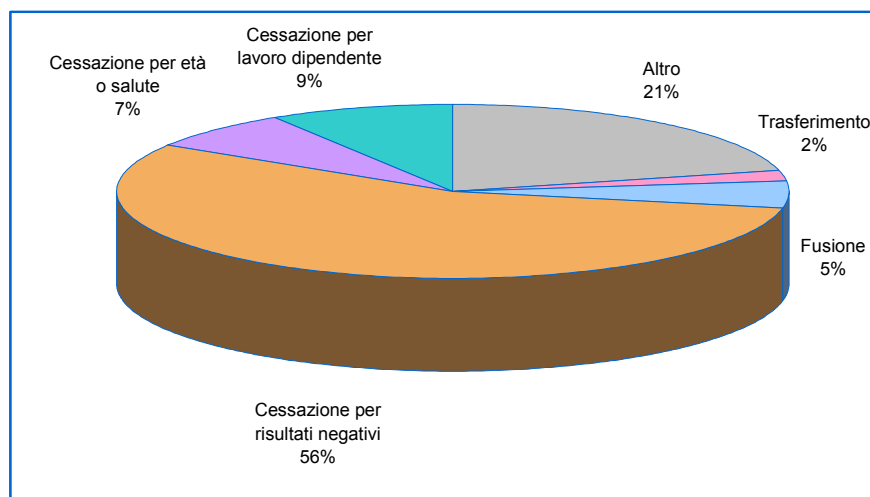
più di una, hanno invece riguardato prevalentemente l'organizzazione della produzione e il tipo di prodotto, nonché, in via minore, la commercializzazione, il marketing e la qualità del prodotto. Il tipo di prodotto è, infine, l'unico cambiamento intervenuto nei progetti collettivi.

Graf. 10      PRINCIPALI MODIFICHE INTRODOTTE



Modifiche meno frequenti, che nell'insieme rappresentano comunque il 27% del totale rientrando nella voce "altro", sono state l'ampliamento dell'attività, l'aggiunta di servizi o di macchinari, il cambiamento della ragione sociale o la modifica parziale dell'oggetto dell'attività. Tali modifiche hanno interessato in modo più o meno simile uomini e donne.

Graf. 11      RAGIONI DEL CAMBIAMENTO



All'interno del gruppo delle 40 aziende che dichiarano di non aver proseguito l'attività a causa di una modifica radicale delle previsioni originali del progetto, le ragioni alla base del cambiamento sono da imputare nella maggioranza dei casi ai risultati negativi (56%) e, in misura molto minore, al passaggio al lavoro dipendente o a cause di età o salute. Modifiche come la fusione con altre

aziende presenti sul territorio o il trasferimento hanno un peso piuttosto ridotto, mentre nella voce residuale “altro”, che incide per il 21% dei cambiamenti avvenuti, vengono indicati in prevalenza l’uscita del soggetto dalla società e il cambiamento della professione (Graf. 11).

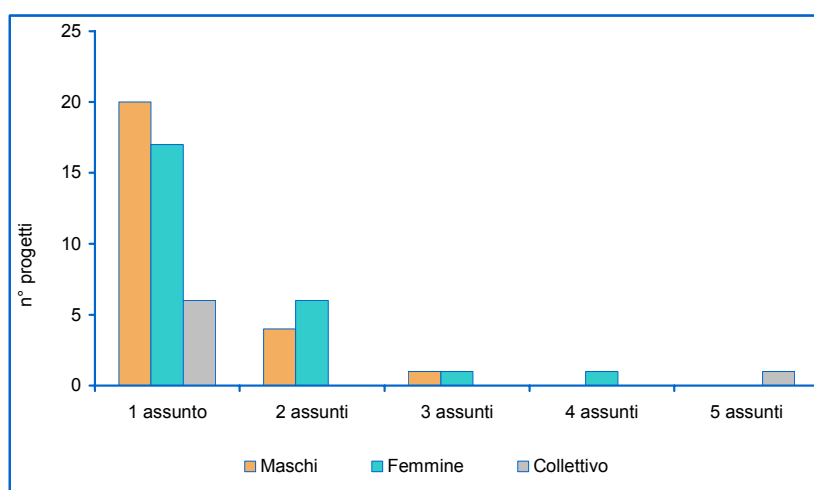
Per la maggior parte dei soggetti che hanno interrotto l’attività, precisamente il 72,4%, la data del cambiamento/cessazione risale a dopo il primo anno, mentre sono stati soprattutto i progetti collettivi (50%) e le donne (35,7%) a terminare/modificare la propria attività entro il primo anno.

#### 4.6 Assunzioni di manodopera

Nel complesso, tra il 1998 e il 2001, attraverso il progetto di promozione dell’imprenditorialità sono state attivate 440 posizioni lavorative, di cui 362 relative a richiedenti il finanziamento e 78 ad assunzioni di dipendenti. L’occupazione generata nel complesso è quindi in larga parte di tipo autonomo, con una prevalenza (54,4%) di donne.

Tra le attività incentivate, solo una quota relativamente minore (20,1% del totale) ha dichiarato di avere assunto dipendenti. Nell’ordine, chi ha fatto in percentuale più ricorso alle assunzioni sono stati i progetti collettivi, seguiti da quelli facenti capo a individui maschi e da quelli relativi a richiedenti donne.

Graf. 12 PROGETTI PER NUMERO DI ASSUNZIONI



Nel complesso si può comunque vedere (Graf. 9) come, tra coloro che hanno assunto manodopera, è del tutto dominante il numero di progetti che si è limitato a una singola assunzione. In pochi casi si registrano due assunti e sono quasi del tutto assenti progetti che hanno effettuato un numero più elevato di assunzioni.

E’ poi interessante rilevare che, tra coloro che hanno proceduto ad effettuare nuove assunzioni, una quota abbastanza elevata, segnatamente il 33,3%, afferma di aver fatto fatica a trovare sul mercato personale qualificato e specializzato e che un ulteriore motivo di difficoltà a inserire dipendenti è dipeso dalla poca disponibilità manifestata dalle persone in cerca di occupazione a svolgere lavori faticosi e ad impegnarsi al sabato. Queste considerazioni registrano in qualche modo la complessità delle relazioni di domanda e offerta di lavoro presenti in una economia come quella trentina,

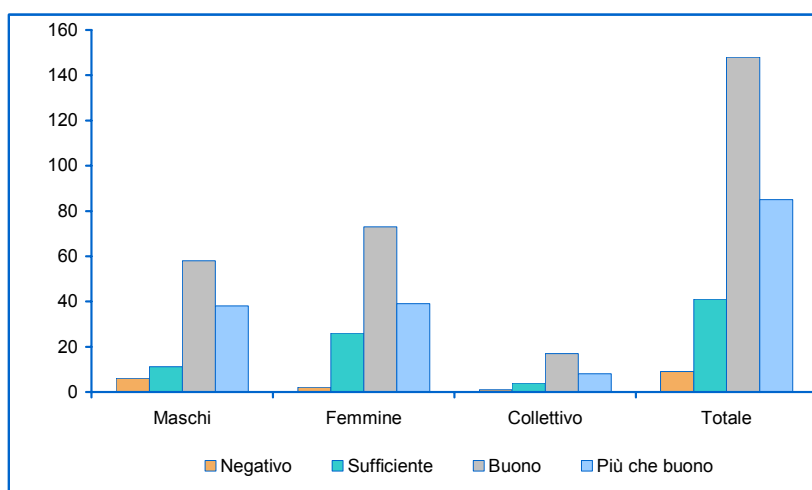
caratterizzata da tassi piuttosto bassi di disoccupazione. Infatti, mentre le attività sostenute dal progetto si rivolgono in prevalenza a soggetti per i quali si presume vi possano essere maggiori difficoltà di inserimento nell'occupazione dipendente attraverso i normali canali di mercato, gli stessi, paradossalmente, nel momento in cui avviano un'attività propria segnalano una certa difficoltà a trovare persone disponibili a eseguire certi tipi di lavori o ad impegnarsi su orari che si estendono al fine settimana. Da ciò si può forse desumere che la funzione del sostegno all'autoimprenditoria, che solitamente si ritiene indirizzata soprattutto a rafforzare le opportunità per fasce relativamente deboli di manodopera, rivela invece un'effettiva area di preferenze dal lato dell'offerta dove anche l'idea di svolgere un'attività senza vincoli di subordinazione e avvalendosi di una propria autonomia gioca un ruolo non secondario.

#### 4.7 Giudizi sull'andamento dell'attività

La domanda fatta agli intervistati di dare un giudizio sull'andamento dell'attività, con riferimento al mercato, alla redditività e alla soddisfazione professionale, permette alcune considerazioni interessanti, soprattutto mettendo a confronto i dati relativi alle donne con quelli degli uomini.

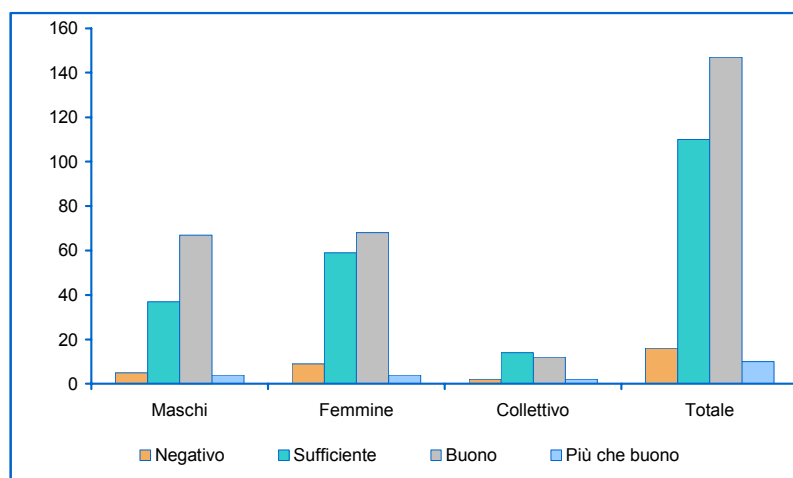
L'ambito in cui i partecipanti alla sperimentazione dell'incentivo di sostegno al reddito sono stati più entusiasti, è quello della soddisfazione che hanno tratto dall'attività (Graf. 13); in particolare il 52,3% ne dà un buon giudizio e il 30% uno molto buono. All'interno del gruppo dei particolarmente soddisfatti, sono gli uomini ad essere in maggioranza, seguiti dalle donne e dai progetti collettivi. Nello stesso tempo si rileva però che tra chi ha fornito un giudizio negativo, sono ancora gli uomini ad essere numericamente maggiori.

Graf. 13 GIUDIZI SULLA SODDISFAZIONE PROFESSIONALE



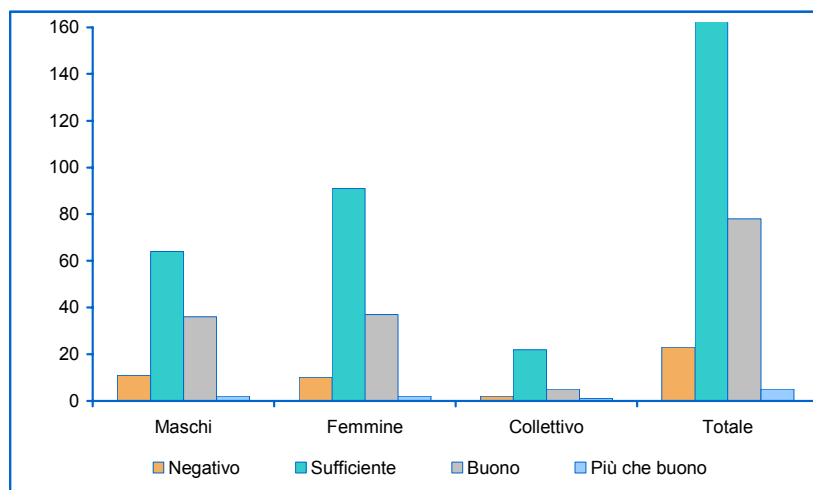
Anche per quanto riguarda il mercato, la maggioranza assoluta, precisamente il 51,9%, dà un giudizio sopra la sufficienza (Graf. 14) e, in particolare, sembra che siano gli uomini a essere maggiormente soddisfatti.

Graf. 14 GIUDIZIO SULL'ANDAMENTO DEL MERCATO



Dove invece si rileva un grado di soddisfazione minore è la redditività (Graf. 15), su cui solo il 29,4% ha fornito un parere sopra la sufficienza; la maggior parte degli intervistati ha dichiarato di essere solo sufficientemente contento e l'8,1% del totale ha poi fornito un giudizio completamente negativo. Mediamente, sono coloro che hanno partecipato ad un progetto collettivo ad essere rimasti più soddisfatti, mentre chi sembra aver avuto minor soddisfazione sono state le donne.

Graf. 15 GIUDIZIO SULLA REDDITIVITÀ



#### 4.8 Problemi per l'avvio dell'attività

Per il 41,7% degli intervistati sono emersi aspetti critici all'avvio dell'attività, in particolare sono le state le donne (42,9%) e i progetti collettivi (50%), rispetto agli uomini (38,1%), ad aver incontrato maggiori difficoltà nella fase iniziale e durante lo svolgimento dell'attività.

I problemi maggiormente riscontrati risiedono in generale nella difficoltà incontrata dagli intervistati nella penetrazione del mercato: la concorrenza tra gli attori è apparsa spesso un aspetto

critico per l'avvio delle varie attività, in particolare hanno lamentato la difficoltà nel crearsi una clientela e, di conseguenza, nell'entrare nel mercato. Tra i vari problemi incontrati, molti riguardano anche la troppa burocrazia legata alla fase iniziale dell'attività, nonché gli elevati costi che, insieme alla mancanza di liquidità, fanno diventare l'aspetto economico una delle cause prevalenti alla base delle problematiche riscontrate all'avvio dell'attività. In alcuni casi è plausibile che le difficoltà a penetrare nel mercato e le elevate spese siano strettamente correlate: la possibilità infatti di crearsi una clientela è legata all'opportunità di attuare una forte campagna pubblicitaria della propria attività, cosa a cui spesso gli interessati rinunciano per l'impossibilità di affrontare spese troppo elevate. Alcuni di coloro che hanno beneficiato dell'incentivo di sostegno al reddito hanno anche lamentato la mancanza di conoscenze adeguate nel campo contabile, tecnico e burocratico, rilevando quindi la necessità di avere un adeguato supporto per migliorare tali funzioni. Questa situazione viene poi accentuata dalla mancanza di esperienza di alcuni individui nel settore in cui hanno deciso di operare. Marginali sembrano invece essere i problemi legati all'organizzazione, lamentati solo da un ristretto numero di interessati.

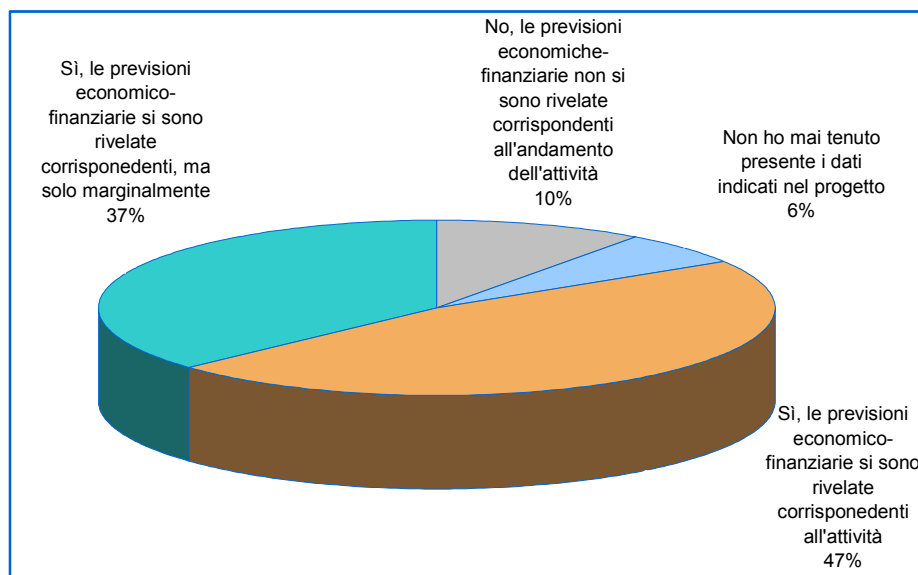
L'83,1% di coloro che hanno trovato dei problemi nella fase di avvio della loro attività, ha dichiarato di aver adottato delle soluzioni. Molti degli intervistati hanno affermato di aver richiesto dei finanziamenti bancari o, più in generale, dei prestiti. Al fine di penetrare maggiormente nel mercato e di acquisire clientela, sono state effettuati investimenti nel campo pubblicitario e lanciate iniziative di vario genere, come la proposta di un CD con i propri lavori, la vendita tramite catalogo e il contatto diretto dei potenziali clienti: alcuni hanno invece pensato di modificare in parte o ingrandire la propria attività attraverso, per esempio, l'ampliamento della tipologia di prodotti, l'investimento in nuove attrezzature, l'aumento degli uffici, l'estensione della stessa al campo multimediale, l'innalzamento qualitativo delle proposte e la sperimentazione di nuovi sistemi per la presentazione e la preparazione del prodotto. Per colmare la mancanza di adeguate conoscenze in campo contabile, tecnico e finanziario, molti degli interessati hanno frequentato invece corsi di formazione professionale o si sono avvalsi di specialisti nel campo. In molte delle loro risposte, gli intervistati hanno infine dichiarato di aver puntato tutto sul lavoro e l'impegno personale.

#### **4.9 Funzione della compilazione del progetto e efficacia del contributo**

La maggioranza assoluta dei partecipanti al progetto di ogni singolo gruppo ha dichiarato di aver trovato utile il progetto d'impresa compilato per la domanda di finanziamento: solo una minima parte ha affermato di non aver considerato i dati del progetto o di non averli trovati utili per la realizzazione della propria attività. Tra chi li ha trovati d'aiuto solo marginalmente, la più alta percentuale è rappresentata dalle donne, seguite dai maschi e dai progetti collettivi.

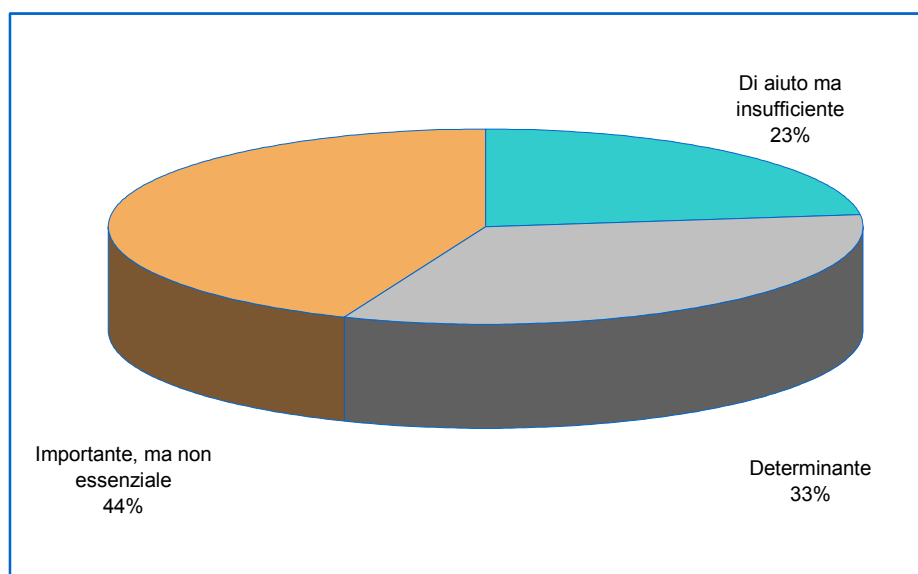
Anche in relazione alla corrispondenza delle previsioni economiche e finanziarie, indicate nel progetto illustrativo, all'andamento dell'attività sono stati forniti nel complesso giudizi positivi in tutti e tre i gruppi considerati; il 45,9% ha infatti trovato corrispondenza, il 37,5% solo marginalmente, mentre la restante parte si divide tra chi non li ha considerati e chi, invece, non ha trovato la loro corrispondenza con la realtà (Graf. 16).

Graf. 16 CORRISPONDENZA DELLE PREVISIONI ECONOMICHE INDICATE DA PROGETTO CON L'ANDAMENTO DELL'ATTIVITÀ



La maggioranza dei beneficiari del finanziamento ha dichiarato che il contributo fornitogli dall'Agenzia del lavoro è stato importante ma non essenziale: in tutti questi casi il contributo ha permesso di elevare l'investimento iniziale e/o di sostenere più agevolmente i costi di un'attività che comunque gli interessati avrebbero intrapreso. E' stato invece determinante per il 33,3% degli intervistati, per i quali, in assenza di questo contributo finanziario, sarebbe stato impossibile avere il capitale iniziale necessario per avviare l'attività. Solo il 22,6% ha invece trovato il finanziamento d'aiuto ma comunque insufficiente per un solido avvio dell'attività, al punto che molti sono stati costretti a ricorrere a un forte indebitamento iniziale e/o ricorrere quasi completamente al loro risparmio (Graf. 17).

Graf. 17 VALUTAZIONE DEL CONTRIBUTO EROGATO DALL'AGENZIA DEL LAVORO

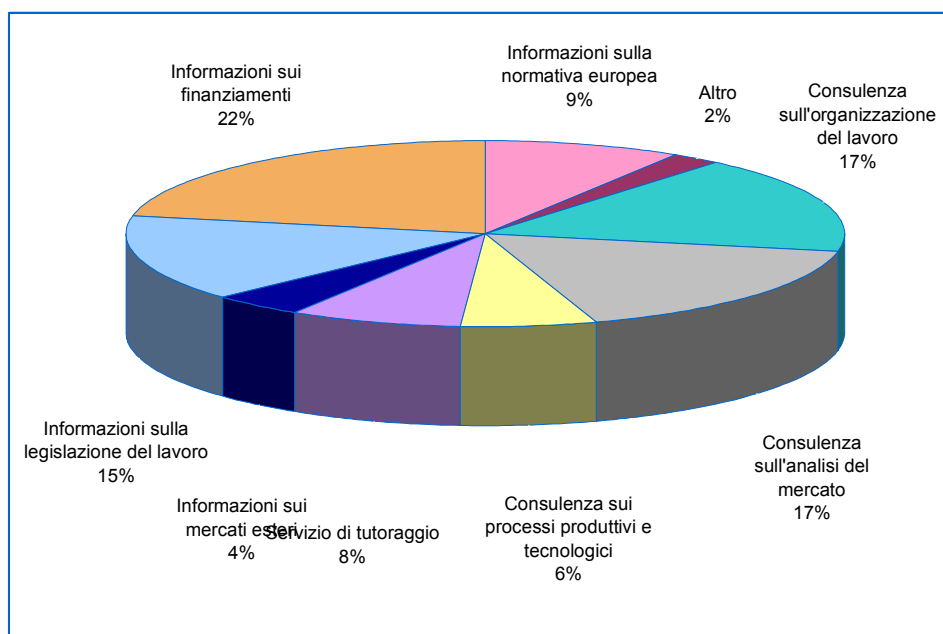


Sono stati maggiormente i progetti collettivi a trovare determinante il contributo dell'Agenzia del lavoro: ciò è probabilmente legato al fatto che, a differenza dei progetti singoli, la partecipazione di più persone permette di ottenere più capitali e, di conseguenza, una minore necessità di finanziamenti esterni. Nello stesso tempo però si rileva che la percentuale di coloro che lo hanno trovato d'aiuto, ma comunque insufficiente, è più o meno uguale in tutti e tre i gruppi.

#### 4.10 Ruolo dei servizi di supporto

Dall'indagine condotta emerge la necessità di attivare servizi specifici a supporto delle aziende attivate, in linea con le problematiche riscontrate dagli interessati all'avvio della loro attività. Il servizio ritenuto più importante è inerente alla possibilità di avere informazioni continue sulle opportunità di finanziamento, a conferma delle difficoltà economiche riscontrate dagli intervistati a causa della mancanza di liquidità e degli alti costi che l'avvio di un'attività richiede (Graf. 18).

Graf. 18 SERVIZI A SUPPORTO DELLE AZIENDE AVVIATE RITENUTI IMPORTANTI



Molte delle attività avviate ritengono poi necessario avere supporto da parte di consulenti specializzati per quanto riguarda l'organizzazione del lavoro e l'analisi del mercato, per cui spesso l'esperienza nel settore e la conoscenza personale possono rivelarsi un vantaggio strategico nei confronti della concorrenza. Gli intervistati hanno anche lamentato la mancanza di informazioni inerenti la legislazione del lavoro e la normativa europea, nonché la necessità di poter disporre di tutoraggio e consulenza sui processi produttivi e tecnologici, nonostante la fruizione di questo tipo di servizi fosse prevista dal Piano per l'occupazione. L'esigenza meno sentita tra le opzioni indicate dal questionario è legata alla possibilità di disporre di informazioni sistematiche sui mercati esteri: da qui si può facilmente dedurre che le attività intraprese con il sostegno al reddito fornito dall'Agenzia del lavoro hanno raramente spaziato verso i mercati degli altri paesi.



Tra le “altre”, le indicazioni fornite sono state invece più specifiche di quelle indicate dal questionario, infatti alcuni hanno richiesto supporto in materia fiscale e contabile, informazioni sugli appalti pubblici e i consorzi, nonché sulla normativa dei mercati/prodotti europei nel settore immobiliare, oppure ancora corsi di aggiornamento.

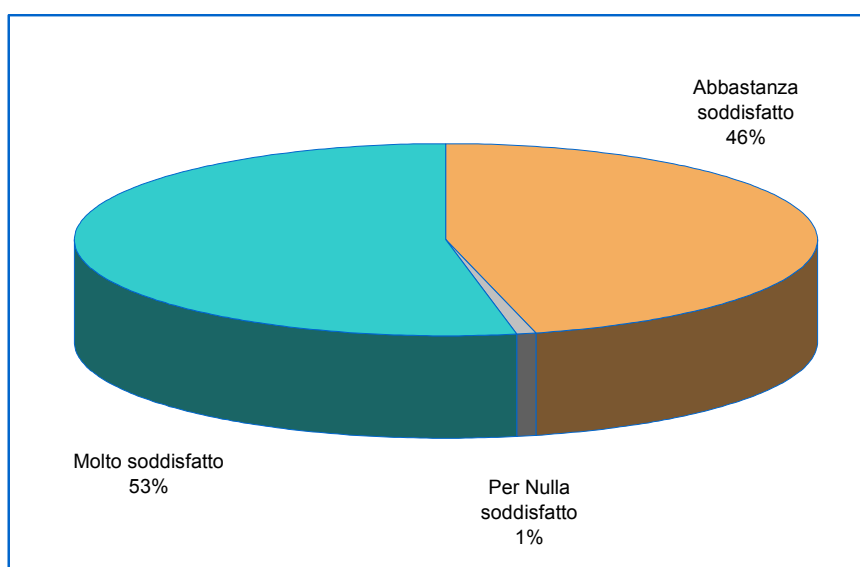
Nel complesso la prevalenza degli intervistati, precisamente il 77,7% dei casi, ritiene importante l’attivazione di corsi di formazione professionale per i neo imprenditori: quest’esigenza è maggiormente sentita dalle donne, meno dagli uomini e ancor meno dai progetti collettivi.

Mettendo a confronto le risposte fornite dalle donne con quelle degli uomini, si rileva che in entrambi i casi l’esigenza maggiormente sentita è legata all’acquisizione di conoscenze in materia fiscale, seguite da quelle sulla gestione aziendale: una buona percentuale ha manifestato però anche il bisogno di corsi di aggiornamento e acquisizione di nuove competenze. All’interno invece dei progetti collettivi, l’esigenza primaria in fatto di corsi di formazione professionale risiede nei temi di gestione aziendale, seguiti dalle conoscenze in materia fiscale e dall’aggiornamento delle competenze.

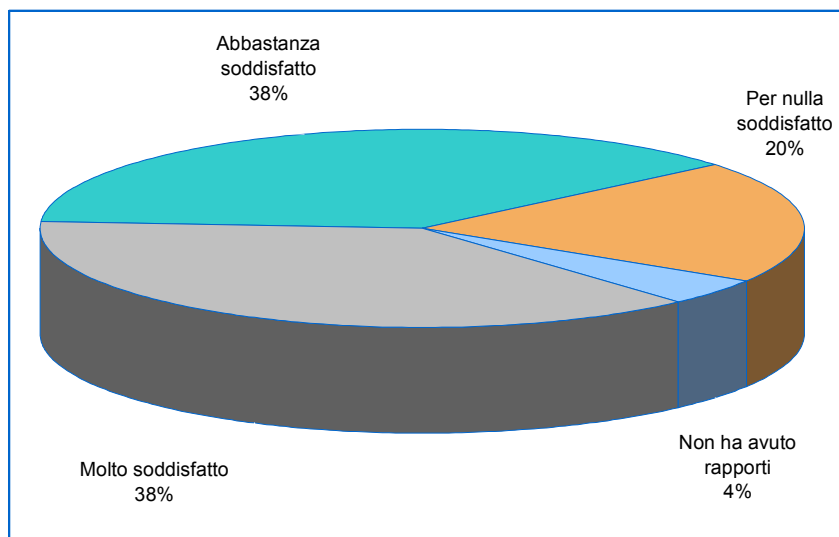
#### 4.11 Rapporti con l’Agenzia del lavoro e con altri soggetti esterni privati e pubblici

Per quanto riguarda i rapporti instaurati con l’Agenzia del lavoro (Graf. 19), la maggioranza assoluta degli intervistati ha dichiarato di ritenersi “molto soddisfatto” e questa percentuale raggiunge il suo massimo nel gruppo degli uomini: il 46,2% ha invece dichiarato di essere “abbastanza soddisfatto”, mentre solo l’1,4% ha fornito un giudizio negativo, adducendo come motivazioni l’eccesso di perfezionismo e i molti aspetti burocratici, la poca collaborazione e i ritardi avvenuti nella consegna del finanziamento.

Graf. 19 GRADO DI SODDISFAZIONE DEGLI INTERVESTATI PER QUANTO RIGUARDA I RAPPORTI INSTAURATI CON L’AGENZIA DEL LAVORO

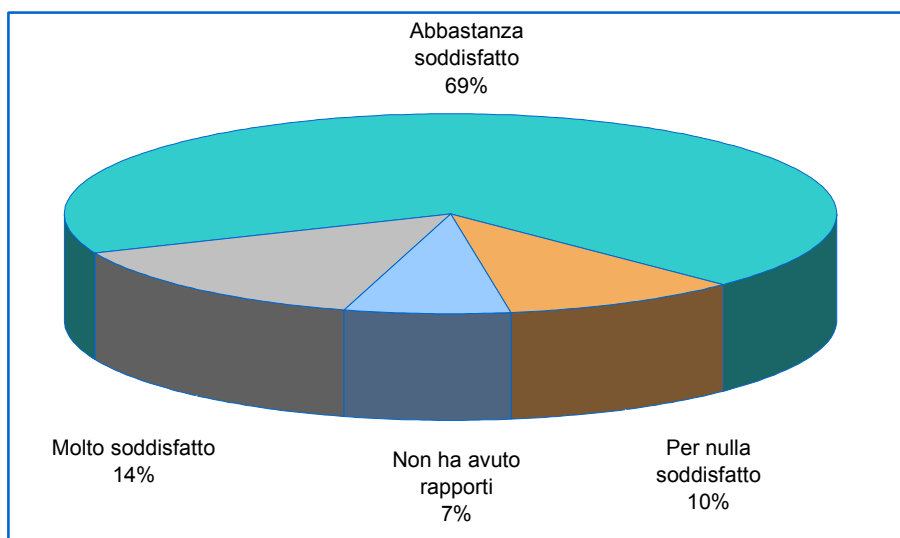


Graf. 20 GRADO DI SODDISFAZIONE DEGLI INTERVISTATI PER QUANTO RIGUARDA I RAPPORTI ISTAURATI CON ALTRI ENTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE



Leggermente diverse sono le risposte fornite sul grado di soddisfazione per i rapporti instaurati con altri enti della Pubblica Amministrazione (Graf. 20); solo il 9,5% degli intervistati ha dichiarato di essere molto soddisfatto, mentre la maggioranza assoluta si ritiene abbastanza soddisfatta. La restante parte si divide tra chi ha affermato di non aver mai avuto rapporti e chi, invece, precisamente il 9,2%, non si ritiene per nulla contento: in questi casi i motivi prevalenti sono legati alla troppa burocrazia, che spesso è causa di lentezza nello svolgimento delle pratiche, alla poca collaborazione manifestata da questi istituti e, in alcuni casi, all'incompetenza riscontrata nei loro dipendenti. In un caso è stata lamentata anche la mancanza di voglia d'innovare, l'esclusione totale di artigiani trentini dalle gare d'appalto della provincia e l'assenza di aiuto da parte di questi enti per iniziative di vario genere.

Graf. 21 GRADO DI SODDISFAZIONE DEGLI INTERVISTATI PER QUANTO RIGUARDA I RAPPORTI ISTAURATI CON GLI ISTITUTI DI CREDITO



A risultati quasi analoghi si perviene considerando i giudizi dati sulla qualità dei rapporti instaurati con gli istituti di credito (Graf. 21). Una maggioranza assoluta (70%) ha comunque affermato di essere rimasta abbastanza contenta e il 13,8% si ritiene addirittura molto soddisfatto. Anche in questo caso la rimanente parte si divide tra coloro che non hanno mai avuto rapporti con questi istituti e chi, invece, precisamente nel 9,5% dei casi, ha fornito un giudizio completamente negativo. Tra questi, molti hanno motivato la loro insoddisfazione con le difficoltà incontrate per ottenere crediti dagli istituti bancari a causa della troppa burocrazia, dei costi elevati in termini di spese e di tassi d'interesse che un finanziamento comporta, la poca collaborazione da parte dei responsabili, nonché la richiesta di garanzie per poter accedere all'anticipo del credito.

In generale, si può affermare che dall'indagine condotta è emerso un giudizio sull'operato e sulla disponibilità dell'Agenzia del lavoro che può quindi essere ritenuto molto soddisfacente mentre nel complesso, per quanto riguarda gli altri enti della Pubblica Amministrazione e gli istituti di credito con cui sono entrati in contatto gli intervistati, i risultati emersi sono abbastanza soddisfacenti.

Il 65,7% di coloro che hanno beneficiato del sostegno al reddito ha infine dovuto collaborare con altre istituzioni nell'ambito del proprio territorio. Nella maggior parte dei casi i rapporti di collaborazione sono stati necessari per far fronte a specifiche necessità, quali la mancanza di competenze adeguate nel campo della contabilità e in quello fiscale, per instaurare collaborazioni lavorative e di vendita, per sponsorizzazioni, pubblicità, licenze, per acquisire informazioni sul mercato, per corsi di aggiornamento e per consulenza di vario genere.

Gli intervistati hanno poi lamentato di non sapere che il contributo erogato fosse soggetto a tassazione, rilevando con ciò la necessità di ottenere contributi d'importo maggiore. Molte delle osservazioni fatte riguardano anche l'esigenza d'attivare corsi di formazione professionale più indirizzati verso le singole professioni. Alcuni hanno inoltre suggerito d'aiutare maggiormente i giovani e le persone che perdono il lavoro intorno ai 45-50 anni, affinché possano, attraverso la concessione di maggiori finanziamenti e lo snellimento della burocrazia, avviare più agevolmente attività in proprio.

**LA FORMAZIONE PER LA  
SICUREZZA SUL LAVORO:  
L'INTERVENTO DELL'AGENZIA  
DEL LAVORO**

di Marco Lai, Giampaolo Libardi, Donato Lombardi, Luigi Pitton

**1. IL MODELLO DI PREVENZIONE INTRODOTTO DAL D.LGS. N. 626/1994 ED I  
PRINCIPALI PROBLEMI APPLICATIVI**

E' passato quasi un decennio dall'emanazione del d.lgs.n.626/1994 ed il bilancio non appare del tutto confortante.

Se infatti miglioramenti sono stati ottenuti specie nell'area del lavoro sindacalmente tutelato, il quadro degli infortuni e delle malattie professionali mostra una sostanziale immutabilità ed ancora elevato risulta il numero delle malattie professionali correlate al lavoro denunciate e non riconosciute, pur se segnali incoraggianti si avvertono nel periodo più recente<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Secondo quanto emerge dalle prime statistiche sugli infortuni 2002 si registra una diminuzione del 4,7% degli infortuni totali e del 3,4% di quelli mortali, rispetto al 2001. A livello territoriale gli infortuni diminuiscono in maniera più accentuata al Centro Sud, mentre per quanto riguarda i settori di attività, il calo più significativo si registra nel settore manifatturiero ed in quello delle costruzioni; cfr. INAIL, *Prime indicazioni sull'andamento degli infortuni sul lavoro nell'anno 2002*, comunicato stampa del 7 marzo 2003.

Non vi è la controprova di ciò che sarebbe avvenuto in assenza dell'emanazione del d.lgs.n.626/1994 che, con tutte le sue ambiguità, ha innovato profondamente la materia della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro, stante anche l'introduzione di elementi di flessibilità nella prestazione lavorativa e il diffuso ricorso al lavoro sommerso e irregolare.

Sta di fatto che molti degli obiettivi posti dal d.lgs.n.626/1994 non possono considerarsi raggiunti. Occorre chiedersi il perché, quali siano stati i principali fattori di criticità, quali le responsabilità dei diversi soggetti, ben sapendo che non basta emanare una legge per far sì che si modifichino automaticamente le logiche e le culture organizzative. Ciò non per indulgere ad un rassegnato pessimismo ma al contrario per trarre nuovo impulso e per contribuire efficacemente alla soluzione di un problema sociale e umano, quello delle morti e delle invalidità da lavoro, che ha assunto dimensioni intollerabili per un Paese civile.

Il perseguimento solo in parte degli obiettivi non può peraltro essere un pretesto per la riduzione di un sistema di tutele introdotto in conformità a parametri stabiliti a livello comunitario.

Come è noto il d.lgs.n.626/1994, poi integrato dal d.lgs.n.242/1996, ha innovato profondamente la materia della salute e della sicurezza del lavoro, interrompendo così un lungo silenzio che, almeno per i provvedimenti di carattere generale, risaliva all'art.9, dello Statuto dei lavoratori, del 1970.

Ciò per la necessità di dare attuazione alla normativa comunitaria che proprio nel campo della salute e della sicurezza del lavoro si è particolarmente sviluppata.

In tale contesto si è data attuazione ad altre importanti direttive comunitarie il cui termine di recepimento era abbondantemente scaduto (si pensi all'attuazione con d.p.r.n.459/1996 della c.d. "direttiva macchine" e al recepimento con d.lgs.n.494/1996, modificato con d.lgs.n.528/1999, della direttiva sulla sicurezza nei cantieri).

In seguito si è peraltro provveduto a dare esecuzione a direttive che vengono a modificare ed integrare titoli specifici dello stesso 626<sup>2</sup>.

Un primo problema è quindi quello dell'armonizzazione di tale normativa e del suo rapporto con la regolamentazione precedente.

Più in generale si è osservato criticamente come la materia della sicurezza del lavoro sia oramai caratterizzata da un eccesso di normazione, spesso ispirata ad approcci diversi e, d'altro lato, su taluni aspetti ancora oscura e lacunosa, finendo così per fornire una comoda giustificazione per la sua elusione o disapplicazione<sup>3</sup>.

Proprio il campo della sicurezza del lavoro è infatti quello in cui al massimo del rigore formale delle norme corrisponde il massimo di tolleranza sociale della loro trasgressione, considerando gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali un tributo comunque inevitabile da pagare allo sviluppo economico o alla fatalità<sup>4</sup>.

Da qui la proposta di un Testo Unico (ora Codice) in materia di sicurezza del lavoro che permetta di "disporre di un sistema dinamico, facilmente comprensibile e certo nell'indicazione dei principi

---

<sup>2</sup> Si tratta del d.lgs. n.359/1999, sull'uso delle attrezzature di lavoro; del d.lgs.n.66/2000, sulla protezione contro i rischi derivanti da esposizione ad agenti cancerogeni o mutageni durante il lavoro; del d.lgs.n.25/2002, sulla protezione contro i rischi derivanti da agenti chimici durante il lavoro.

<sup>3</sup> Cfr. in particolare L. MONTUSCHI, *L'incerto cammino della sicurezza del lavoro*, in *Riv.giur.lav.*, 2001, I, pp.518 ss.

<sup>4</sup> Cfr., tra gli altri, U. ROMAGNOLI, *Il lavoro in Italia. Un giurista racconta*, Bologna, 1995, pp.184-185, secondo il quale "lo stesso monumentale apparato di norme che ha fatto compiere passi da gigante al diritto alla sicurezza sul lavoro intimidisce quanto il ruggito di un topo".

e dei doveri, e di eliminare la complessità e talora la farraginosità di un sistema cresciuto in modo alluvionale”<sup>5</sup>.

Anche l'opinione pubblica sembra infine essersi abituata a convivere con il fenomeno degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali. Ormai il singolo infortunio mortale non fa più notizia e occorrono tragedie collettive di considerevoli dimensioni per assurgere agli onori delle cronache nazionali.

Vi è inoltre un forte legame tra sicurezza del lavoro, lavoro nero, sommerso, flessibile.

E' da condividere infatti l'affermazione secondo la quale “a circa un secolo dalle prime esperienze (di analisi delle malattie da lavoro), la mortalità torna a descrivere, con le sue crude cifre, il differenziale di speranza di vita che ancora divide i ricchi dai poveri, i lavoratori manuali da quelli addetti a lavori non manuali, i disoccupati dagli occupati, i nati in Italia dagli immigrati da paesi del Terzo Mondo e, talvolta, le disuguaglianze riconoscibili tra mestiere e mestiere”<sup>6</sup>.

In sede applicativa, accanto a dati positivi pur presenti (per tutti un rinnovato attivismo da parte dell'INAIL e un maggior impegno delle istituzioni nella lotta contro il lavoro sommerso e irregolare), si è assistito ad un prevalere di aspetti negativi, principalmente riconducibili: a ritardi sul piano normativo e dell'azione amministrativa; alla scarsa applicazione delle norme di sicurezza in settori importanti quali la Pubblica Amministrazione, le piccole imprese, i servizi, l'agricoltura; alla sostanziale esclusione dei lavoratori parasubordinati; al mancato coordinamento istituzionale e alla insufficiente attività di vigilanza.

Stenta in particolare a decollare e a diventare davvero diffusa ed efficace quella linea partecipativa che rappresenta uno dei principi ispiratori del d.lgs.n.626 e delle direttive comunitarie, strettamente connessa allo sviluppo di una cultura della prevenzione realmente praticata e da più parti invocata.

La rilevanza della disciplina contenuta nel d.lgs.n.626/1994 infatti non risiede tanto nel fatto che essa riprende e specifica principi già posti dalla legislazione italiana in materia, oltre ad introdurne di nuovi, tra i quali quello fondamentale della valutazione dei rischi, quanto piuttosto nel fatto che presuppone un vero e proprio passaggio culturale dalla logica del risarcimento del danno a quella della prevenzione, prefigurando, secondo lo spirito della normativa comunitaria cui dà attuazione, un modello di relazioni industriali di tipo partecipativo sui temi della salute e della sicurezza, sia sui luoghi di lavoro, sia a livello territoriale e nazionale. Alla prevenzione tecnologica, fondata sulla sicurezza “intrinseca” delle macchine e degli impianti, propria della normativa degli anni 50, si accompagna una prevenzione di tipo organizzativo ed un coinvolgimento consapevole dei lavoratori e dei loro rappresentanti sui temi della salute e della sicurezza.

E' proprio sulla funzionalità ed i limiti di tale indirizzo “partecipativo” che occorre riflettere nella consapevolezza che la consultazione e la partecipazione nel sistema prevenzionale delineato dal 626 non sono formule astratte, ma presuppongono una comune volontà di agire ed un affidamento reciproco tra le parti che mal si adatta ad un modello di relazioni industriali, quale quello italiano, ancora in gran parte caratterizzato dal conflitto e dallo scambio negoziale<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Cfr. le conclusioni della COMMISSIONE PARLAMENTARE (Smuraglia), del 22 luglio 1997.

<sup>6</sup> Cfr. F.CARNEVALE-A.BALDASSERONI, *Mal da lavoro. Storia della salute dei lavoratori*, Roma-Bari, 1999, p.257.

<sup>7</sup> Cfr. in tal senso, tra gli altri, L.MONTUSCHI, *La sicurezza nei luoghi di lavoro ovvero l'arte del possibile*, in *Riv.giur.lav.*, 1995,I, pp.422 ss. In relazione alla scarsa funzionalità degli organismi paritetici, strumento essenziale di un sistema partecipativo, cfr. l'indagine CENSIS, *Verso un modello partecipato di prevenzione*, Roma, 2001.

Nella situazione italiana infatti anche la meno impegnativa consultazione pare scarsamente praticata ed è assai frequente un'applicazione della 626 limitata agli adempimenti burocratici e formali<sup>8</sup>.

Il contesto partecipativo non deve peraltro far perdere di vista gli strumenti sia di tipo individuale che di tipo collettivo utilizzabili per assicurare l'effettività delle norme di prevenzione.

Pare utile a questo punto soffermarsi sui problemi applicativi ed interpretativi che sono emersi in relazione a tre aspetti fondamentali del nuovo assetto prevenzionale: la valutazione dei rischi; il servizio di prevenzione e protezione; la formazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti.

### 1.1 La valutazione dei rischi

Rilievo centrale nel modello prevenzionale introdotto dal d.lgs.n.626/1994 assume il principio della valutazione dei rischi.

Peraltro la valutazione dei rischi più che essere essa stessa una misura di tutela costituisce il presupposto dell'intero sistema di prevenzione. La valutazione dei rischi è infatti lo strumento basilare che permette al datore di lavoro di individuare le misure di prevenzione e di pianificarne l'attuazione, il miglioramento ed il controllo al fine di verificarne l'efficacia e l'efficienza.

Si tratta di un'azione preventiva e ricorrente, che deve avvenire ogniqualvolta si operi una «scelta» di natura organizzativa o produttiva.

In riferimento ai soggetti coinvolti si prevede che il datore di lavoro effettui la valutazione dei rischi ed elabori il documento ad essa relativo in collaborazione con il responsabile del servizio di prevenzione e protezione e con il medico competente, nei casi in cui sia obbligatoria la sorveglianza sanitaria, previa consultazione del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza. Si intende dunque associare tutti i principali soggetti interessati a quello che a buon motivo può considerarsi "il perno" del sistema prevenzionale.

Se la valutazione dei rischi è uno degli elementi maggiormente innovativi dell'attuale assetto normativo, venendo a configurare il nuovo approccio prevenzionale quale sistema di costante ed attento monitoraggio delle condizioni di lavoro, sarebbe d'altro lato opportuno fornire, anche a livello istituzionale, indicazioni precise in merito alle procedure ed ai criteri operativi con cui effettuare tale valutazione. Un utile supporto al riguardo può peraltro derivare dall'attività formativa<sup>9</sup>.

Quello della valutazione dei rischi è stato il campo, insieme a quello della formazione e, da ultimo, della certificazione di qualità, sul quale si è attivato un giro di interessi (e di affari) di notevoli dimensioni, dove si sono cimentate professionalità più o meno consolidate e attendibili.

Occorre al riguardo prendere atto con amarezza come il metodo della valutazione dei rischi e dell'elaborazione del relativo documento sia stato in molti casi inteso come adempimento puramente burocratico. Tutto ciò favorito dalla mancata definizione dei requisiti professionali necessari per l'attività di consulenza, dallo scarso funzionamento dei servizi di vigilanza e più in

---

<sup>8</sup> Cfr. Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, *Monitoraggio e controllo sull'applicazione del d.lgs.n.626/94*, rapporto preliminare, presentato al convegno del Cnel su *L'applicazione del D.Lgs.n.626 a distanza di sette anni: obiettivo o strumento?*, Roma, 27 febbraio 2002.

<sup>9</sup> Per i soggetti materialmente deputati ad effettuare la valutazione dei rischi, in particolare i responsabili del servizio di prevenzione e protezione, cfr. par.2.

generale da una cultura aziendale ancora ben lontana da un impegno convinto sui temi della sicurezza del lavoro.

Sul piano operativo, in assenza di puntuali indicazioni, è poi invalsa la prassi, alquanto sbrigativa, di ritenere adempiuto l'obbligo di autocertificazione (disposto per le piccole imprese) con la mera dichiarazione scritta da parte del datore di lavoro dell'avvenuta valutazione dei rischi e adempimento degli obblighi ad essa collegati, senza ulteriori specificazioni (in merito ad esempio alle misure adottate). E' dubbio il valore di tale "autocertificazione" in caso di visite ispettive degli organi di vigilanza.

Strettamente collegato alla valutazione dei rischi è il principio della "*programmazione della prevenzione*". In base a tale principio la protezione della salute dei lavoratori va considerata non come un elemento a sé stante, subordinato e conseguente alle scelte tecniche e organizzative, ma come un momento tipico, ordinario dell'organizzazione dell'attività produttiva. Quasi un obbligo di strategia pianificata<sup>10</sup>. Si viene così ad attuare nel nostro ordinamento il principio, a più riprese ribadito dalla normativa comunitaria, di «adeguare il lavoro all'uomo», raccordando gli interventi a tutela della salute e della sicurezza del lavoro con quelli di carattere organizzativo e procedurale, tramite ad esempio una diversa articolazione dell'orario di lavoro che riduca i tempi di esposizione al rischio. Il rispetto dei principi ergonomici viene dunque a condizionare "non semplicemente la sicurezza di una specifica macchina o apparecchiatura, ma addirittura l'organizzazione del lavoro all'interno di una azienda"<sup>11</sup>.

Dal principio in esame deriva inoltre un approccio integrato e globale alla conoscenza, al controllo ed alla limitazione dei rischi; il che richiede uno stretto legame tra prevenzione tecnica, prevenzione organizzativa e prevenzione sanitaria, nella realtà spesso eccessivamente frammentate. La «*programmazione della prevenzione*», nei termini sopra precisati, dovrebbe scaturire da una gestione condivisa con i lavoratori e le loro specifiche rappresentanze: lo spirito della normativa comunitaria è infatti quello che, con felice espressione, si è chiamato il passaggio «dalla nocività conflittuale alla sicurezza partecipata»<sup>12</sup>.

Sul piano applicativo peraltro sono stati individuati proprio nelle attività di "programmazione degli interventi"<sup>13</sup>, di definizione e gestione delle "procedure di sicurezza", oltre che di formazione, i punti deboli dell'intervento e delle politiche aziendali di prevenzione (anche nelle aziende di medio-grandi dimensioni), registrandosi in genere uno scollamento con i centri di responsabilità

---

<sup>10</sup> Cfr. M.BIAGI, *Dalla nocività conflittuale alla sicurezza partecipata: relazioni industriali e ambiente di lavoro in Europa verso il 1992*, in *Tutela dell'ambiente di lavoro e direttive Cee*, Rimini, 1991, p.125.

<sup>11</sup> Così R.GUARINIELLO, *Obblighi e responsabilità delle imprese nella giurisprudenza penale*, in *Riv.giur.lav.*, 2001, I, p.534. Analoga indicazione è fornita dall'allegato I, del d.p.r. n.459/1996 sulla sicurezza delle macchine (*Requisiti essenziali di sicurezza e di salute relativi alla progettazione e alla costruzione delle macchine e dei componenti di sicurezza*, punto 1.1.2, lett.d), in base al quale "nelle condizioni d'uso previste devono essere ridotti al minimo possibile il disagio, la fatica e le tensioni psichiche (stress) dell'operatore, tenuto conto dei principi dell'ergonomia".

<sup>12</sup> Cfr. M.BIAGI, *ult.cit.*, p.125.

<sup>13</sup> Solo nel 51% dei casi è stata definita un' articolazione a livello cronologico dei programmi di miglioramento conseguenti alla valutazione dei rischi; per la maggior parte, del resto, si tratta di un semplice elenco di interventi da effettuare, al massimo indicati in ordine di priorità; dato questo che riduce al 38% le aziende che hanno definito un piano credibile di miglioramento a seguito della valutazione dei rischi, cfr. Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, *Monitoraggio e controllo sull'applicazione del D.lgs. 626/94*, rapporto preliminare, cit.pp.39 ss.



effettiva nella gestione dell'impresa e una sostanziale delega al servizio di prevenzione e protezione di tutti gli aspetti in materia, sì da poter affermare che "in troppe aziende il *sistema di prevenzione* si esaurisce nel *servizio di prevenzione*!"<sup>14</sup>.

## 1.2 Il Servizio di prevenzione e protezione

Tra le principali novità derivanti dal d.lgs. n.626/1994, così come modificato dal d.lgs. n.242/1996, è l'istituzione, a carico del datore di lavoro, di uno specifico servizio di prevenzione e protezione, definito come l'"insieme delle persone, sistemi e mezzi esterni o interni all'azienda finalizzati all'attività di prevenzione e protezione dai rischi professionali nell'azienda, ovvero unità produttiva" (art.2, 1° comma, lett. c), a capo del quale è posto il responsabile del servizio, "persona designata dal datore di lavoro in possesso di attitudini e capacità adeguate" (art. 2, 1° comma, lett. e). E' questa la figura del c.d. esperto aziendale alla sicurezza, di cui tutte le aziende hanno l'obbligo di dotarsi.

Aspetto non soddisfacente in relazione a tale figura è stata la vaghezza della qualifica professionale richiesta soprattutto se rapportata agli importanti compiti attribuiti. Al riguardo è da notare che se le capacità possono essere acquisite, e verificate, le attitudini, che esprimono un concetto più ampio, appartengono in qualche modo al patrimonio genetico del soggetto.

Tutto ciò a differenza dei titoli specificatamente richiesti per l'esercizio dell'attività di medico competente.

Unico dato desumibile dal testo è che il r.s.p.p. debba possedere una certa esperienza in materia.

Conseguenza di tali considerazioni è stato il moltiplicarsi di c.d. esperti alla sicurezza in cui si sono cimentate professionalità più o meno attendibili a danno soprattutto delle piccole e medie imprese che non hanno in genere una tradizione consolidata di strutture e di consulenza interna in materia. Peraltro riportare la designazione del r.s.p.p., specie se esterno, a criteri obiettivi, quali un combinato di esperienza e titoli professionali, oltre che maggiore garanzia per il datore di lavoro, avrebbe avuto anche il significato di rendere la prevista consultazione delle rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza un fatto sostanziale e non una mera informativa. Sul punto è in via di emanazione, a seguito anche di una sentenza di condanna del nostro Paese da parte della Corte di Giustizia europea<sup>15</sup>, un apposito decreto governativo.

Sul piano applicativo si è discusso se le competenze richieste dalla legge per gli addetti e soprattutto per il r.s.p.p. debbano essere di carattere specifico e già possedute al momento dell'incarico oppure se sia sufficiente la semplice idoneità a diventare esperto di sicurezza, mediante ad esempio la frequenza di un apposito percorso formativo. Il fatto che le norme del

<sup>14</sup> Cfr. *Monitoraggio e controllo...*, cit., p.77. Ciò appare alquanto problematico "in un momento in cui il fenomeno infortunistico vede sempre meno infortuni legati a carenze strutturali intrinseche alla sicurezza di macchine, ambienti, impianti, e viceversa sempre crescenti infortuni che sarebbero efficacemente prevenibili soprattutto agendo sulle modalità di lavoro, sui comportamenti dei lavoratori, sul ruolo di controllo ed indirizzo giocato da dirigenti e preposti (in una parola sull'insieme del contesto organizzativo), proprio con gli strumenti, correttamente e non burocraticamente usati, dell'informazione, formazione, procedure, partecipazione", cfr. *Monitoraggio e controllo...*, cit., p.78.

<sup>15</sup> Cfr. Corte di Giustizia europea, sentenza 15 novembre 2001, in causa C-49/00. Per un commento, tra gli altri, P.G.SOPRANI, *La Corte di Giustizia Ce bocchia il d.lgs. n.626/1994*, in *Isl*, 2002,pp.8 ss; C.SMURAGLIA, *Sicurezza del lavoro e obblighi comunitari. I ritardi dell'Italia nell'adempimento e le vie per uscirne*, in *Riv.it.dir.lav.*, 2002, I, pp.199 ss.

decreto non includano tra i destinatari della formazione il r.s.p.p. fa desumere che egli debba risultare, al momento della designazione, già sufficientemente formato. A carico del datore di lavoro è peraltro l'aggiornamento professionale del r.s.p.p. proprio dipendente, in quanto attività funzionale ai compiti da svolgere. Al riguardo di particolare utilità risulta l'attività svolta dall'Agenzia del lavoro mediante la predisposizione di moduli formativi differenziati a seconda dei profili di rischio (corso di 24 ore per le imprese o lavori appartenenti a settori considerati a basso rischio: commercio, turismo, servizi; corso di 32 ore per i settori a rischio medio-elevato), i cui contenuti andranno ora meglio raccordati con quanto previsto nell'emanando decreto.

Altra questione è quella del consenso del dipendente alla designazione. Il fatto che non vi sia alcuna norma che espressamente imponga come obbligatoria l'accettazione della designazione a r.s.p.p., contrariamente a quanto stabilito per gli addetti alla prevenzione incendi, evacuazione lavoratori, pronto soccorso (art. 12, 3° comma, 1° periodo) porta a ritenere indispensabile il consenso del dipendente.

Questi deve in ogni caso disporre dei mezzi e del tempo adeguati per lo svolgimento dei compiti assegnati, potendo avvalersi di altre professionalità anche esterne (là dove ciò sia concordato con il datore di lavoro). Almeno nelle realtà di certe dimensioni si tratterà di un incarico pressoché a tempo pieno con conseguente esonero per tale soggetto da molte delle funzioni in precedenza svolte.

Più in generale dai dati su base nazionale emerge come il servizio di prevenzione e protezione sia stato attivato quasi ovunque, prevalendo nettamente la scelta del responsabile interno all'azienda (nel 61% dei casi), sia nelle grandi che nelle piccole imprese. Il responsabile è in prevalenza il datore di lavoro stesso nelle imprese di minori dimensioni, il dirigente nelle medie e grandi. Non molto frequente è la designazione di un Rspp a tempo pieno. La presenza di un buon livello di istruzione generale si accompagna con una scarsa esperienza specifica nel campo della prevenzione e della sicurezza (solo il 41% dei Rspp ha maturato, al momento dell'incarico, un'esperienza in materia di almeno due anni). Ma soprattutto, come accennato, alquanto deficitario è il rapporto tra servizio di prevenzione e protezione e *line* aziendale (datore di lavoro, dirigente, preposto) con una sostanziale delega al primo di tutti gli aspetti di gestione del sistema di prevenzione, concepito molto spesso come una funzione separata e parallela dell'organizzazione aziendale<sup>16</sup>.

### 1.3 La formazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti

La disciplina contenuta nel d.lgs.n.626/94 prevede poi la fattiva collaborazione dei lavoratori e/o dei loro rappresentanti in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro. In tale contesto, per garantire un più elevato livello di protezione, essenziali appaiono in particolare l'informazione e la formazione.

Solo infatti ad un lavoratore informato e consapevole si potrà chiedere di compiere scelte che non compromettano la sicurezza sua o di altri.

Più ampiamente è da dire che il datore di lavoro e le altre figure aziendali “debbono avere la cultura, la *forma mentis* del garante di un bene prezioso qual è certamente l'integrità del lavoratore; ed è da questa doverosa cultura che deve scaturire il dovere di educare il lavoratore a far uso degli

<sup>16</sup> Cfr. Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, *Monitoraggio e controllo sull'applicazione del D.lgs.n.626/94, cit.*, pp.23 ss e 64-65.

strumenti di protezione e il distinto dovere di controllare assiduamente, a costo di essere pedanti che il lavoratore abbia appreso la lezione e abbia imparato a seguirla”<sup>17</sup>.

Non ha dunque molto senso parlare di informazione svolta in via preliminare e una volta per tutte. Nella logica del 626 gli interventi sulla informazione e sulla formazione dei lavoratori, a prescindere da momenti particolari, come l'introduzione di nuovi assunti o lo spostamento del lavoratore ad altra mansione, assumono infatti un carattere specifico e ricorrente, tale da farli diventare parte integrante dell'organizzazione del lavoro.

Il datore di lavoro deve assicurare a ciascun lavoratore, compresi i lavoratori a domicilio e quelli con rapporto privato di portierato, una formazione «sufficiente ed adeguata» in materia di salute e sicurezza, con particolare riferimento al proprio posto di lavoro e alle proprie mansioni. La formazione deve avvenire al momento dell'assunzione, del trasferimento o cambiamento di mansioni, dell'introduzione di nuove attrezzature di lavoro o di nuove tecnologie, di nuove sostanze e preparati pericolosi. Essa deve inoltre essere periodicamente ripetuta in relazione all'evoluzione dei rischi ovvero all'insorgenza di nuovi rischi.

Si può innanzitutto osservare come la formazione non riguardi esclusivamente i nuovi assunti, bensì tutti i lavoratori, nel caso in cui vi siano variazioni delle situazioni di lavoro.

Il parametro della sufficienza e adeguatezza della formazione va poi rapportato alle mansioni svolte da ciascun lavoratore. Ciò significa che occorre privilegiare, più che la formazione d'aula, la formazione «sul campo», ossia sul posto di lavoro, in quanto maggiormente aderente ai fattori di rischio realmente esistenti. Possono essere utilizzati quali strumenti idonei al riguardo: esercitazioni per l'uso di sistemi e procedure di sicurezza; la predisposizione e verifica di schede di controllo di macchine e impianti; simulazioni di intervento in caso di emergenza, ecc.... La formazione peraltro non può ridursi a mera informazione, richiedendo processi comunicativi interattivi ed una verifica della presa di coscienza e del comportamento conseguente a quanto appreso.

La formazione non va d'altro lato confusa con l'addestramento, nel caso ad esempio si renda necessario istruire i lavoratori sull'uso di particolari attrezzature o procedimenti, mirando essa più ampiamente a favorire un'acquisizione di conoscenze e competenze tali da determinare un cambiamento consapevole dei propri comportamenti.

Ulteriore e significativa considerazione è poi lo stretto legame tra formazione e valutazione dei rischi. E' infatti esplicitamente affermato il carattere ricorrente della formazione in relazione all'evoluzione dei rischi (già individuati e valutati) o all'insorgere di nuovi. Sul punto vale la pena ribadire che ha poco senso impegnarsi nella realizzazione di iniziative formative, pur di adempiere in qualche modo agli obblighi di legge, senza prima procedere ad un'accurata valutazione dei rischi esistenti. Infatti è possibile una formazione (così come un'informazione) “adeguata” dei lavoratori solo se sono stati preventivamente valutati i rischi per la salute e la sicurezza.

Accanto a quella dei lavoratori e dei loro rappresentanti, indispensabile appare del resto la formazione dei dirigenti e dei quadri aziendali, oltre naturalmente a quella dei responsabili dei

---

<sup>17</sup> Così Cass. pen. 3 giugno 1995, in c.Grassi, in *Dpl*, 1995,p.2117, in un caso di condanna per omicidio colposo, aggravato dalla violazione delle norme antinfortunistiche, di un direttore tecnico di un consorzio di bonifica in relazione alla morte, per caduta nella vasca dei liquami di un impianto di depurazione, di tre operai e per l'intossicazione di altri tre intervenuti in loro soccorso. Sul punto si rileva che gli operai erano sempre stati abbandonati a se stessi seguendo la pericolosa “prassi” di lavorare senza un'attrezzatura specifica e dei rischi derivanti dal lavorare nella vasca erano stati informati tramite la consegna di un manuale che risultava essere stato “solo sfogliato”.

servizi di prevenzione, dal momento che, senza il coinvolgimento di tali soggetti, la disciplina in questione avrebbe scarse possibilità di essere applicata. Anche per tali figure, rispetto alle quali non vi è un obbligo formativo di legge a carico del datore di lavoro, estremamente significativa appare dunque l'attività svolta dall'Agenzia di Trento, mediante la predisposizione e diffusione della *"Guida ai corsi di formazione per la sicurezza"*, che si propone non solo come mero catalogo delle offerte formative ma anche come strumento del modo di intendere ed affrontare il problema degli infortuni e delle malattie professionali nel territorio. Al riguardo particolare rilevanza assume la necessità di gestire in modo adeguato le diverse richieste di formazione provenienti dalle aziende *"superando la logica della organizzazione-erogazione di corsi per una logica di organizzazione-servizio alle imprese"*<sup>18</sup>.

I contenuti minimi della formazione dei lavoratori da commisurare alle risultanze della valutazione dei rischi, come noto sono individuati nell'art.1 del d.m. 16 gennaio 1997. I limiti di tale previsione consistono principalmente nel fatto che essa, contrariamente a quanto disposto per le altre figure considerate<sup>19</sup>, non specifica la durata minima dell'attività formativa per i lavoratori, né, più in generale, prevede alcuna forma di verifica dell'apprendimento. Esperienze interessanti su percorsi formativi per lavoratori sulla sicurezza, ancorchè non molto diffuse, sono state promosse a livello territoriale da parte degli organismi paritetici ai quali peraltro la legge affida uno specifico ruolo in materia. Punti qualificanti di tali iniziative sono tra gli altri: la definizione di un programma base (di norma di 8 ore) per tutti i lavoratori; la formazione specifica per i nuovi assunti e per settori a particolare rischio; l'utilizzo di metodologie formative attive; la definizione dei requisiti professionali dei formatori; la predisposizione di strumenti per la verifica dell'apprendimento<sup>20</sup> (vedi in proposito le *Linee guida del sistema sicurezza*, elaborate dall'apposito gruppo di lavoro all'interno dell'Agenzia, in cui si forniscono indicazioni di merito per la progettazione, gestione, attuazione e verifica dell'attività formativa).

Anche il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza deve ricevere una formazione «particolare», concernente la normativa in materia di salute e sicurezza e i rischi specifici esistenti nel proprio ambito di rappresentanza, tale da assicurargli adeguate tecniche di controllo e prevenzione dei rischi stessi. A sostegno dunque del ruolo «partecipativo» del rappresentante per la sicurezza, al quale è attribuito un potere di proposta e di consultazione su aspetti significativi ai fini della sicurezza (per tutti la valutazione del rischio).

La formazione dovrebbe pertanto contribuire ad accreditare il rappresentante per la sicurezza come interfaccia credibile e preparato per l'azienda e per gli stessi lavoratori.

Le ore dedicate alla formazione del rappresentante per la sicurezza sono aggiuntive rispetto a quelle previste per l'espletamento delle sue funzioni. Le modalità ed i contenuti specifici della formazione del rappresentante per la sicurezza sono demandati alla contrattazione collettiva nazionale di categoria nel rispetto dei contenuti minimi fissati tramite decreto. La disciplina in materia, inizialmente posta dagli accordi interconfederali (si veda, tra gli altri, l'accordo Confindustria del

---

<sup>18</sup> Cfr. par.2.

<sup>19</sup> Il d.m.16 gennaio 1997 quantifica in 32 ore la durata dei corsi per rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza (art.2) e in 16 ore quella dei corsi per datori di lavoro che possono svolgere direttamente i compiti propri del servizio di prevenzione e protezione (art.3).

<sup>20</sup> Cfr. ad esempio quanto promosso, all'indomani dell'entrata in vigore del d.lgs.n.626/94,dall'Organismo paritetico territoriale Confindustria/Cgil-Cisl-Uil di Varese e, più di recente (marzo 2002), dall'Organismo paritetico API/Cgil-Cisl-Uil di Pesaro Urbino.

22 giugno 1995 che ha fissato a 32 ore il tempo dedicato alla formazione del RLS, indicando anche i contenuti del programma base - conoscenze generali sulla normativa; sui rischi e sulle relative misure di prevenzione; metodologie sulla valutazione del rischio; metodologie minime di comunicazione-) è stata ripresa e generalizzata dal decreto del Ministero del lavoro e della sanità del 16 gennaio 1997 (art. 2). Moduli formativi aggiuntivi sono previsti dalla disciplina contrattuale di categoria ed a livello territoriale.

Di particolare interesse è quanto stabilito dall'accordo di rinnovo contrattuale per il settore petrolio ed energia, del 14 marzo 2002, che dispone, tra l'altro, l'erogazione di 64 ore di formazione su salute, sicurezza e ambiente, da completare con un modulo di aggiornamento di 8 ore all'anno<sup>21</sup>.

E' poi prevista la costituzione di una banca dati per l'anagrafe dei Rls per monitorare i processi formativi e programmare gli aggiornamenti. E' peraltro significativo che da parte datoriale si chieda alle organizzazioni sindacali firmatarie di “ridurre al minimo il “turn-over” dei Rls per garantire la continuità e l'efficacia dell'esperienza formativa”<sup>22</sup>.

Si è inoltre evidenziata la necessità di procedere ad una verifica della qualità della formazione ricevuta dai RLS e ad una definizione dei contenuti della formazione di secondo livello in considerazione della specificità dei diversi comparti, tenuto conto che molti Rls sono ormai al secondo, se non al terzo, mandato.

Più in generale, come emergerà anche dall'analisi del contesto locale trentino descritta nel paragrafo successivo, occorrerà passare da una fase di *formazione diffusa* ad una fase di *formazione mirata*, al fine di rendere più efficaci e produttive le iniziative formative in materia di sicurezza del lavoro.

Particolare enfasi alle iniziative sul piano formativo era data da *Carta 2000-Sicurezza del lavoro*, del dicembre 1999, frutto, per molti versi solo abbozzato, di un'intesa tra istituzioni, amministrazioni locali e parti sociali, che se per buona parte è rimasta lettera morta, è tuttavia importante richiamare per l'attualità delle proposte ivi contenute.

Schematicamente si distingueva tra iniziative formative rivolte a giovani fino a 18 anni di età e percorsi formativi indirizzati a particolari categorie di lavoratori o a specifici settori di attività.

In relazione all'*obbligo scolastico* si prevedeva l'impegno del Governo a definire l'introduzione nelle attività didattiche delle tematiche attinenti alla salute e sicurezza mediante una rilettura dei programmi di studio e l'eventuale utilizzo di strumenti informatici, con particolare riferimento ai cicli scolastici ad indirizzo tecnico-professionale.

Al riguardo è da notare una certa contraddizione con quanto disposto in tema di sicurezza nelle scuole stante le deroghe concesse ai fini della piena applicazione delle disposizioni contenute nel d.lgs. n.626/94 e normative collegate<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Già l'accordo Eni, del 17 ottobre 1995, prevedeva 40 ore di formazione di base più un modulo specifico sulla valutazione dei rischi di altre 40 ore per ciascuna società caposettore. Anche l'accordo per il settore chimico, del 12 febbraio 2002, stabilisce per il Rls la possibilità di usufruire di moduli formativi annuali di aggiornamento e approfondimento della durata di otto ore.

<sup>22</sup> Particolare attenzione è anche data alla formazione dei neoassunti; più in generale è prevista l'istituzione di un apposito servizio informativo, a cui le parti potranno riferirsi, anche per via telematica, ai fini della individuazione dei limiti di esposizione ai fattori di rischio chimico, fisico e biologico e delle relative normative nazionali e comunitarie.

<sup>23</sup> L'art.16, della legge 3 agosto 1999, n.265, ha infatti prorogato al 31 dicembre 2004 gli interventi previsti per la sicurezza degli edifici scolastici (al 31 dicembre 2000 era invece posta la scadenza per gli

Carta 2000 stabiliva inoltre che nell'adempimento dell'obbligo formativo, introdotto per i giovani fino al compimento del 18° anno di età dall'art.68, della legge n.144/99, e che può essere assolto, in percorsi anche integrati, nel sistema di istruzione scolastica, nel sistema della formazione professionale di competenza delle Regioni o nell'esercizio dell'apprendistato, fossero previsti moduli specifici su salute e sicurezza. In tal senso tutti i corsi per apprendisti ed i Contratti di Formazione e Lavoro in provincia di Trento prevedono da un minimo di 8 ore ad un massimo di 24 ore di formazione sulla sicurezza, a seconda della professione esercitata e quindi dei rischi a cui si può essere sottoposti.

In riferimento ai lavoratori si prospettava un obbligo di formazione preventiva per qualsiasi soggetto, anche lavoratore autonomo, che intendesse accedere ad attività a maggiore rischio (agricoltura, edilizia, porti, trasporti, attività estrattive), aspetto che è stato utilmente regolato in alcune, quanto rare, esperienze a livello territoriale. Per la formazione dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza si ipotizzava poi un impegno diretto degli organismi paritetici anche nella gestione delle attività formative, con parziale copertura dei costi da parte dello Stato, formazione che avrebbe dovuto coinvolgere mediamente ogni anno circa il 30% dei soggetti interessati, assicurando in tal modo (stante la durata triennale del mandato) il loro continuo aggiornamento.

In argomento è da sottolineare l'esigenza di garantire un controllo ed una certificazione dell'attività formativa. Numerose sono state infatti le iniziative informative e formative realizzate da enti pubblici e privati, anche se probabilmente non ancora del tutto sufficienti a coprire l'intero fabbisogno. L'azione si è peraltro svolta in maniera non sempre coordinata tra i diversi soggetti, spesso in concorrenza tra loro. Al riguardo pare pertanto opportuna (ed urgente) la predisposizione di un sistema di certificazione condiviso, e garantito dal servizio pubblico, al fine di una verifica e controllo sulla qualità della formazione erogata.

## 2. IL CONTESTO LOCALE

### 2.1 L'Agenzia del lavoro come soggetto territoriale per lo sviluppo di una cultura della prevenzione e della sicurezza nei luoghi di lavoro

I modelli d'azione che sostengono la prevenzione e la sicurezza degli ambienti di lavoro hanno una loro evoluzione storica e si accompagnano alla trasformazione delle conoscenze scientifiche e tecnologiche, nonché della legislazione vigente e dei processi negoziali in corso tra le diverse parti sociali.

In questo scenario, si inserisce l'esperienza dell'Agenzia del lavoro che - in veste di struttura per l'attuazione degli interventi di Politica del lavoro della Provincia Autonoma di Trento - partecipa attivamente alla promozione di una cultura territoriale orientata alla prevenzione e alla sicurezza del lavoro.

Le prime azioni a favore della sicurezza si collocano all'inizio degli anni novanta e si rivolgono ad apprendisti e a giovani assunti con contratti di formazione lavoro.

---

adempimenti di cui al decreto del Ministero della pubblica istruzione n.382/1998, di competenza degli organi individuati come datori di lavoro con decreto del Ministero della pubblica istruzione n.292/1996).



Si tratta di iniziative che rientrano nell'obiettivo generale di elevare la professionalità della forza lavoro e che si realizzano in virtù del fatto che la Commissione provinciale per l'impiego (CPI) aveva reso obbligatorio<sup>24</sup> per i datori di lavoro predisporre - nei primi mesi di inserimento al lavoro - almeno 8 ore di formazione teorica sulla prevenzione degli infortuni sul lavoro che considerassero sia il particolare settore di appartenenza sia le specifiche mansioni svolte dal lavoratore.

I progetti formativi sono semplici e adatti alle esigenze di sensibilizzazione e formazione delle aziende. Inizialmente coinvolgono non più di 300 persone all'anno e permettono all'Agenzia del lavoro di affinare e consolidare le proprie competenze in quest'area.

L'accesso ai corsi su "sicurezza e antinfortunistica" si allargherà anche ad una domanda formativa proveniente da lavoratori con posizioni contrattuali diverse che per più ragioni sono spinti ad acquisire conoscenze su tale tematica.

Il coinvolgimento delle aziende nella programmazione delle diverse iniziative formative darà avvio ad un modello d'azione basato su una logica di servizio territoriale, fortemente caratterizzato, anche per la stessa natura della struttura<sup>25</sup>, in senso partecipativo. Qualità questa che troverà conferma e piena espressione nel corso degli anni successivi.

Già nel "*Piano degli interventi di politica del lavoro del 1993-95*"<sup>26</sup> è prevista sia la collaborazione con altri servizi competenti per la sicurezza, sia lo sviluppo di iniziative formative e informative sulle tematiche della prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali nei luoghi di lavoro<sup>27</sup>.

L'emanazione del D.lgs. 626/1994 imprime una accelerazione che costringe l'Agenzia del lavoro alla riorganizzazione di tutte le risorse esistenti per sostenere una "*prima formazione di massa*" conseguente ad una richiesta generalizzata in cui dominano, nelle imprese, bisogni di conoscenza e adeguamento alla nuova normativa nazionale.

Questa fase è ben rappresentata dalla variazione numerica delle persone che sono coinvolte nell'attività dell'Agenzia del lavoro nell'area della formazione continua alla sicurezza<sup>28</sup>.

---

<sup>24</sup> Il progetto di formazione lavoro presentato dalle aziende per l'assunzione dei giovani veniva integrato dalla Commissione Provinciale per l'Impiego nel modo seguente: "L'azienda dovrà riservare alla formazione teorica nozioni generali in materia di prevenzione antinfortunistica che tengano conto del settore di appartenenza e delle mansioni svolte dal lavoratore: tale attività formativa dovrà essere attivata nei primi 3 mesi successivi all'instaurazione del rapporto di lavoro.

<sup>25</sup> L'Agenzia del lavoro è istituita con legge provinciale del 16 giugno 1983, n.19 recante norme relative a "Organizzazione degli interventi di politica del lavoro". L'articolo 9 sancisce che il consiglio di amministrazione: "...è nominato dalla Giunta provinciale per la durata della legislatura provinciale e composto da:

- a) un esperto in materia di lavoro proposto dall'Assessore al quale è affidata la materia del lavoro, con funzioni di presidente;
- b) tre funzionari della Provincia;
- c) tre rappresentanti delle organizzazioni sindacali e tre rappresentanti degli imprenditori designati dalla commissione provinciale per l'impiego..." (art.9)

<sup>26</sup> Cfr. art.1 "Principi, finalità e piano degli interventi di politica del lavoro" L.P. 16 giugno 1983, n.19

<sup>27</sup> Alle aziende veniva messo a disposizione tutto il necessario per attuare un corso di formazione interna, anche con l'utilizzo di 15 CD-ROM rappresentanti altrettanti moduli didattici e temi d'interesse per la sicurezza del lavoro. Molti di questi temi saranno successivamente considerati dalla normativa nazionale in materia di sicurezza e igiene del lavoro.

<sup>28</sup> Tra il 1994 e il 1995, la domanda formativa aumenta di ben dieci volte rispetto agli anni precedenti, vede l'avvio di iniziative generalmente di breve durata ed il coinvolgimento di circa: 1200 lavoratori appartenenti al settore del l'estrazione e della lavorazione del porfido; 1400 tra insegnanti, inservienti e

I contenuti di tali iniziative rispondono prevalentemente a bisogni immediati di informazione sui cambiamenti introdotti dalla nuova normativa e sui conseguenti modelli operativi per rilevare e valutare i rischi esistenti nonché gestire la sicurezza dei vari settori, ambienti e luoghi di lavoro.

Vengono avviate collaborazioni con l'Azienda provinciale per i servizi sanitari, con i Vigili del fuoco, con società private di servizi alle imprese e, contemporaneamente, si instaurano rapporti con numerose associazioni di rappresentanza (Enti bilaterali, Federazione delle scuole materne provinciali, Federazione trentina delle cooperative, Associazione artigiani, Unione commercio e turismo, ecc).

La definitiva entrata in vigore del D.lgs.626/94, l'emanazione di normative specifiche e la maggiore diffusione di informazioni concorrono, nel periodo 1996-1999, a sviluppare nel territorio una diversa sensibilità rispetto alle iniziative per la sicurezza provocando un ulteriore incremento della domanda formativa proveniente dalle aziende e una sua diversificazione che permetterà all'Agenzia del lavoro di dare piena attuazione a quanto già previsto nel "Piano degli interventi di politica del lavoro del 1995-97"<sup>29</sup>.

Si passa così a quella che per più ragioni potremmo chiamare "*fase differenziata della formazione di massa*", che richiederà, da parte dell'Agenzia del lavoro, una riconsiderazione dei criteri di accessibilità a tutte le risorse rese disponibili.

La domanda di formazione emergente dal territorio è forte e, alla fine del 1999, oltre ad un notevole incremento del numero dei partecipanti, si registrano esperienze significative sia sul piano dei processi di formazione alla sicurezza del lavoro sia su quello dei rapporti con altri soggetti a ciò deputati (organismi bilaterali, organi di controllo, rappresentanze datoriali).

In particolare si rilevano nelle aziende forti bisogni formativi in relazione alla necessità di entrare in possesso di capacità pratiche immediatamente spendibili, con particolare riguardo: all'analisi e alla stesura del "documento di valutazione dei rischi"; allo svolgimento delle funzioni di Responsabile del servizio di prevenzione e protezione; alla formazione dei Rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza; alla gestione della sicurezza all'interno di cantieri edili; all'acquisizione di modelli per i necessari autocontrolli nel settore alimentare; alla promozione di forme di corretta sensibilizzazione, informazione e formazione dei lavoratori.

---

cuochi di scuole materne; 1150 titolari di aziende artigiane e non; 500 soci di cooperative; 10 rappresentanti sindacali.

<sup>29</sup> Il piano, nel prevedere specifiche iniziative formative di prevenzione infortuni, malattie e tutela dell'ambiente, stabiliva: "L'Agenzia del lavoro attua o finanzia, a favore del sistema produttivo locale, iniziative di sensibilizzazione e di formazione, anche di breve durata ed a carattere modulare, per la "prevenzione infortuni" ed il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori sul luogo di lavoro.

Tali iniziative vengono attuate, ove possibile, con la collaborazione dei Servizi provinciali interessati, degli enti bilaterali, delle associazioni dei datori di lavoro o dei lavoratori.

In parallelo alle attività formative, realizzate anche con ausili multimediali auto-gestiti dagli utenti, vengono attivate ulteriori misure di sostegno con le seguenti modalità:

1. organizzazione di un servizio di informazione tramite Banche dati giuridiche e/o tecniche;
2. organizzazione di un servizio di documentazione, tramite la realizzazione di dispense e materiali didattici non esistenti sul mercato;
3. organizzazione di attività seminariali su tematiche di particolare rilievo per la diffusione della cultura della sicurezza sul lavoro e della salvaguardia ambientale, nonché delle normative tecniche concernenti impianti o macchinari".



In questo periodo è possibile individuare una prevalenza di iniziative tese a diffondere da un lato l'informazione sui principi base dell'organizzazione della sicurezza (“corsi intensivi aziendali”), dall'altro un sapere tecnico necessario per riconoscere e “posizionarsi” di fronte alle diverse fonti di pericolo esistenti (corsi proposti e scelti all'interno di un catalogo identificato inizialmente come l'“enciclopedia del rischio”)<sup>30</sup>.

Tuttavia, il modello d'intervento che si andrà delineando si orienterà sempre più sul ruolo del “Responsabile del servizio di protezione e prevenzione” (RSPP) e del “Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza” (RLS), i cosiddetti “promotori della sicurezza”, riconosciuti, unitamente al datore di lavoro, figure chiave nello sviluppo di una cultura della prevenzione.

L'attività svolta viene valutata in funzione di un continuo miglioramento ricercato ad ogni livello e, in taluni casi la mancanza di accordi interconfederali per i RLS impedisce il pieno soddisfacimento delle esigenze formative.

In tale contesto l'impegno dell'Agenzia del lavoro diventa - sempre più - non solo quello di rispondere ai bisogni di formazione emergenti, ma anche quello di promuovere iniziative e ricercare proposte che aumentino i livelli qualitativi del servizio svolto nel territorio.

A tal fine si andranno a delineare importanti collaborazioni con gli organi di sorveglianza e gruppi di lavoro per individuare standard di accesso ai finanziamenti predisposti in favore di progetti tesi a rafforzare l'organizzazione della sicurezza e dell'igiene nei luoghi di lavoro attraverso la formazione del personale.

Viene promosso e sostenuto il dialogo territoriale con forze sindacali e rappresentanze datoriali, oltre che con società di consulenza e formazione.

Si provvede alla riformulazione dei corsi per Responsabili del servizio di prevenzione e protezione e per Rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza. La “logica di percorso” - come necessità formativa per il mantenimento e il pieno sviluppo delle conoscenze indispensabili per agire con competenza e capacità nell'ambiente di lavoro - troverà sempre più spazio nelle diverse proposte formative. La prima assemblea provinciale dei Rappresentanti per la sicurezza organizzata da

---

<sup>30</sup> I temi proposti all'interno della pubblicazione denominata “Enciclopedia del rischio” erano:

- la prevenzione incendi
- primo e pronto soccorso
- dispositivi di protezione individuale
- segnaletica e cartellonistica
- sicurezza nell'uso dei VDT
- il microclima e la nocività negli uffici
- agenti chimici e rischio chimico
- agenti biologici e rischi biologici
- agenti cancerogeni e rischio cancerogeno
- corso base sulla sicurezza negli impianti elettrici
- la sicurezza negli impianti elettrici per installatori
- la sicurezza nelle macchine e apparecchi a pressione
- la sicurezza nelle operazioni di manutenzione e controllo
- la sicurezza nella movimentazione dei carichi e la sicurezza per carrellisti
- i rischi di inquinamento nell'ambiente di lavoro
- rumore e vibrazioni
- fumo, polveri, gas, nebbie
- la sicurezza nel cantiere edile

CGIL, CISL e UIL confermerà tale esigenza, dal momento che, come risulterà dai dati di un questionario<sup>31</sup>:

- il coinvolgimento dei RLS (ma anche dei RSPP) in azienda è molto lontano da quanto prevede la legge;
- il 70% dei corsisti considera:
  - a. i corsi come un orientamento iniziale;
  - b. la presenza di difficoltà nel reperire informazioni utili;
  - c. difficile trasformare le informazioni in pratiche operative.

Si riesaminano anche i contenuti dell'*Enciclopedia del rischio* per tararli maggiormente sulla realtà e promuoverne l'utilizzo da parte delle aziende: i moduli complessivi sono ridotti a 11 e la durata di alcuni portata da una giornata a quattro ore. Oltre all'organizzazione diretta di moduli formativi si introduce la possibilità di finanziamenti alle aziende per la realizzazione di attività formative. All'Agenzia del lavoro è affidata un'attività di controllo sui soggetti beneficiari (aziende e associazioni di categoria).

Il modello di azione dell'Agenzia del lavoro si muove lungo alcune direttrici fondamentali a servizio delle aziende:

- una offerta formativa organizzata direttamente dall'Agenzia e orientata qualitativamente all'area strategica della formazione dei Responsabili del servizio di prevenzione e protezione e dei Rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza;
- un incentivo alla realizzazione di iniziative formative costituito da un finanziamento alle aziende che intendano diffondere informazioni e conoscenze attraverso la realizzazione di particolari moduli contenuti nell'*Enciclopedia della Sicurezza* (ex-enciclopedia del rischio);
- una offerta formativa tesa a perseguire ciò che è stato definito il "*Sistema Sicurezza*" ,per la realizzazione del quale ogni azienda interessata potrà accedere a finanziamenti purché vengano rispettati standard qualitativi appositamente determinati<sup>32</sup>.

Si entra poi in quella che possiamo definire la "*fase della formazione mirata*" che vede l'Agenzia del lavoro impegnata in uno sforzo di razionalizzazione delle risorse esistenti al fine di renderle più efficaci.

In questa fase, l'Agenzia del lavoro in collaborazione con INAIL e l'Azienda provinciale per i servizi sanitari (U.O di Medicina del lavoro), identifica i settori produttivi maggiormente esposti al rischio di infortuni e con il maggior numero di malattie professionali.

Ciò porterà a determinare finanziamenti differenziati per le attività di formazione continua nel campo della sicurezza : nella misura del 100% dei costi ammissibili per i settori considerati ad alto rischio (es.minerario, costruzioni, del legno, costruzioni) e del 60% per quelli ritenuti a medio rischio (es. metallurgia, lavorazioni agricole, chimica e carta, trasporti e depositi).

Si mira inoltre ad orientare e responsabilizzare maggiormente i vertici aziendali nell'ambito di iniziative formative da loro stessi proposte per il finanziamento, definendo alcune "*linee guida*" rispetto a:

---

<sup>31</sup> Tutte le iniziative formative attuate sono seguite e monitorate da personale dell'Agenzia del lavoro che verifica l'attività svolta anche attraverso colloqui diretti con i partecipanti.

<sup>32</sup> Dalla "nota tecnica sull'adeguamento dello standard Sistema Sicurezza" del luglio 1997:  
"....deve essere garantito il massimo coinvolgimento possibile del sistema organizzativo della sicurezza aziendale, a partire dalla progettazione dell'iniziativa, ma anche nella gestione, attuazione e valutazione dei corsi; oltre alla gerarchia interna, particolare importanza rivestono le figure di "collegamento"..."

- contenuti tecnici;
- contenuti organizzativi;
- metodologie didattiche utilizzate;
- sistemi di verifica finale.

Di seguito vengono riportate le attività realizzate nei primi sei anni:

Tab. 1 INTERVENTI E PERSONE COINVOLTE DAL 1994 AL 1999

Tipologia dell'intervento	Numero persone
Corsi di informazione agli studenti in vista dell'esperienza di tirocinio	5.000
Iniziative di sensibilizzazione, informazione dei lavoratori a livello aziendale	21.269
Iniziative di sensibilizzazione, informazione dei lavoratori fatte a livello settoriale	11.357
Formazione al ruolo dei Responsabili del servizio di prevenzione e protezione	1.100
Formazione al ruolo dei Rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza	650
Formazione per la prevenzione e sicurezza nei cantieri	1.579
Formazione monografica sulle singole fonti di rischio	2.200
Formazione per la sicurezza degli alimenti	429
Formazione per la predisposizione del documento di valutazione dei rischi aziendali	4.716
Totale	48.300

All'inizio del 2000, l'Agenzia del lavoro aveva quindi interessato tutti i settori lavorativi, compresi quelli pubblici, aveva coinvolto 48.300 persone, aveva avviato una collaborazione permanente con medicina del lavoro e con altri soggetti istituzionali competenti ed è inclusa, dal 2001, tra i soggetti attuatori del “*Piano operativo per la prevenzione e la sicurezza sui luoghi di lavoro*”<sup>33</sup>; il che conferma il ruolo istituzionale sviluppato nell'ambito della promozione della sicurezza nel territorio.

In questa fase, 2002-2004, le iniziative dell'Agenzia del lavoro nell'area della sicurezza si caratterizzano secondo una logica partecipativa, per:

- a. la sensibilizzazione e l'orientamento della domanda formativa attraverso lo sviluppo e la diffusione di un catalogo denominato “*Guida ai corsi per la formazione per la sicurezza*”;
- b. l'accessibilità di qualunque settore lavorativo alle iniziative formative di base e di approfondimento contenute nel catalogo e organizzate direttamente dall'Agenzia del lavoro;

<sup>33</sup> cfr. “Protocollo quadro di intesa per la realizzazione del “Piano operativo per la prevenzione e la sicurezza sui luoghi di lavoro” approvato con deliberazione della G.P. n. 1404 dd. 8.2.2001 fra Provincia Autonoma di Trento, Azienda Provinciale per i Servizi Sanitari, Organizzazioni Sindacali Confederali, Associazioni dei datori di lavoro, Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro, L'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza sui luoghi di lavoro, il Consorzio dei Comuni per realizzare una strategia di “più forte integrazione, cooperazione e coordinamento” funzionale a perseguire obiettivi nell'area della salute e sicurezza sul lavoro. L'Agenzia del lavoro è coinvolta nel progetto relativo alla formazione dei lavoratori.

- c. l'incentivo alla realizzazione di iniziative formative, costituito da un finanziamento ad aziende definite ad "alto rischio" e "medio rischio" per la diffusione di informazioni e conoscenze sulla sicurezza ai sensi degli artt.21 e 22 del d.lgs.626/94 e del decreto attuativo del 1997.

## 2.2 La "Guida ai corsi di formazione per la sicurezza" come risorsa di sistema

La "Guida ai corsi per la sicurezza" è una pubblicazione che individua per le aziende trentine il ventaglio di opportunità formative rese disponibili dall'Agenzia del lavoro ed è stata predisposta in risposta ad una domanda di formazione che, a partire dalla semplice necessità dei datori di lavoro di adempiere ad un obbligo di legge, si è via via sviluppata nel tempo diventando più articolata e complessa.

I dati delle diverse esperienze e il costante confronto con le realtà aziendali e le organizzazioni dei lavoratori hanno permesso di identificare problemi aperti e necessità ricorrenti.

In questo modo, anche attraverso il contributo dell'"organo di vigilanza" dell'Azienda Provinciale per i Servizi Sanitari<sup>34</sup> si è arrivati a delineare i contenuti centrali delle diverse ipotesi di lavoro che formano il catalogo dell'attuale offerta formativa.

A tutt'oggi, la "Guida ai corsi per la sicurezza", oltre ad essere stata diffusa a tutte le aziende sopra i 7 dipendenti, è disponibile nei Centri per l'impiego dislocati sull'intero territorio provinciale e sarà inviata a soggetti e categorie professionali interessate (Es.: commercialisti, consulenti del lavoro, geometri, architetti, ecc.).

La molteplicità dei bisogni formativi espressi dai diversi soggetti, la logica di sistema alla base delle attuali scelte politiche, la necessità di orientare e responsabilizzare i comportamenti dei lavoratori nell'area della sicurezza e le inevitabili esigenze di razionalizzazione, hanno portato a riconsiderare i momenti e le modalità di comunicazione con le imprese e i lavoratori.

In questa logica il Gruppo di lavoro per la sicurezza, costituito all'interno dell'Agenzia, ha ritenuto opportuno accompagnare la pubblicazione della "Guida" con un software e con iniziative che permettessero di disporre di dati utili per l'attuazione dei corsi nonché per le stesse relazioni con le aziende<sup>35</sup>.

Si è andato così delineando un micro-sistema di "relazione continua" con le imprese.

La «Guida ai corsi di formazione per la sicurezza» si articola in due sezioni principali denominate «corsi base» e «corsi di approfondimento».

Nella prima sezione sono compresi quei corsi formativi che vengono organizzati in risposta ai datori di lavoro che vogliono svolgere il ruolo di responsabile del servizio di prevenzione e protezione e hanno bisogno di supportare tale funzione con un percorso formativo minimale<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> È il servizio che ha funzioni di controllo e vigilanza sull'applicazione delle norme in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro e in provincia di Trento tale funzione è ricoperta dall'Unità Operativa Prevenzione e Sicurezza negli Ambienti di Lavoro (UOPSAL), che agisce attraverso tre nuclei operativi: N.O. di Igiene e Sicurezza, N.O. di Medicina del Lavoro, N.O. Impianti e Cantieri.

<sup>35</sup> Attraverso l'utilizzo di uno specifico strumento informatico è possibile avere un quadro riassuntivo di come ogni azienda sta utilizzando le opportunità formative offerte dalla Guida ai corsi di formazione per la sicurezza.

<sup>36</sup> cfr. con quanto previsto dal D.lgs 626/94 e D.M. 16 gennaio 1997.

Nella stessa sezione è stato incluso il corso organizzato per soddisfare quei datori di lavoro che si trovano nella condizione di dover fornire una formazione alle persone scelte come “Rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza”.

In questi casi la guida facilita alle imprese trentine il reperimento di una risorsa formativa resa obbligatoria per legge e, nello stesso tempo - prevedendo una proposta di durata superiore a quella legale (si veda la durata dei corsi per RSPP) - incrementa le opportunità conoscitive dei soggetti che partecipano ai corsi e, di conseguenza, anche il possibile capitale informativo presente sul territorio provinciale.

La seconda sezione della “Guida” considera le esigenze conoscitive emerse dal confronto con le parti sociali e con gli stessi partecipanti ai corsi fornendo una opportunità di approfondimento per coloro che ricoprono ruoli significativi relativamente alla sicurezza aziendale.

Rispetto ai contenuti è da notare come l’offerta formativa individuata a livello dei “corsi base” sia abbastanza semplice articolandosi in due opportunità utilizzabili per coloro che intendano accedere al ruolo di Responsabile del servizio di protezione e prevenzione (“corso RSPP-24 ore” per le imprese o lavori appartenenti a settori considerati a basso rischio: commercio, turismo, servizi; “corso RSPP - 32 ore ” per i settori a rischio medio-alto) ed in un unico corso per coloro che debbano ricoprire il ruolo di Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza (“corso RLS-32ore” per qualunque settore).

Molto più differenziata risulta l’offerta individuata a livello di “corsi di approfondimento”.

Essa si articola in quattro macro-aree tematiche costituite da un’area tecnica, un’area organizzazione, un’area risorse umane e comunicazione e, non ultima per importanza, un’area formazione; comprende 32 ipotesi formative con durata variabile tra 4 e 16 ore. Ogni area è preceduta da una breve presentazione e per ogni corso sono definiti obiettivi, destinatari, contenuti e durata.

L’aver posto la sezione dei “corsi base” accanto alla “sezione di approfondimento ” e l’aver raccolto numerose ipotesi formative<sup>37</sup> in un’ unica pubblicazione, costituisce elemento di riflessione per le imprese che si trovano ad operare una scelta in funzione delle proprie necessità.

E’ auspicabile infatti che la visibilità e l’accostamento delle proposte solleciti e faciliti il passaggio da scelte formative orientate da logiche di “obbligatorietà” (inevitabilmente presenti) a scelte formative mosse da criteri di “adeguatezza” ovvero di “qualità ” della risorsa-formazione al fine di pervenire a conoscenze sempre più appropriate.

La “Guida ai corsi di formazione per la sicurezza” costituisce quindi una opportunità per creare ulteriori spazi di riflessione ed accrescere l’interesse sulle conoscenze disponibili e sui comportamenti desiderati.

Lo sviluppo di “percorsi formativi” a supporto di decisioni aziendali nel campo della sicurezza è dunque l’esito finale di un aumentato livello di responsabilizzazione e consapevolezza.

D’altro lato i finanziamenti predisposti dalla linea “Politica del Lavoro” permettono all’Agenzia di attuare corsi di approfondimento gratuiti per qualsiasi soggetto incaricato della qualifica di “Responsabile del Servizio di protezione e sicurezza” o di “Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza”.

---

<sup>37</sup> Vedi allegato 1.

I finanziamenti provinciali inoltre consentono all'Agenzia del lavoro di realizzare corsi di approfondimento a costi agevolati per tutti coloro che hanno una qualche responsabilità o deleghe nel campo della sicurezza del lavoro (capi squadra, capi reparto, capi cantiere, ecc.).

La scelta infine di rimborsare alle imprese il 50% del costo/orario della retribuzione relativa alla persona - con incarichi rispetto alla sicurezza - che partecipi ad un corso di approfondimento è un'ulteriore spinta per facilitare l'uso della risorsa-formazione, al fine di creare le condizioni per una evoluzione positiva dell'organizzazione del lavoro rispetto ai temi della sicurezza e della prevenzione.

### 3. GLI SVILUPPI RECENTI: L'INTRECCIO DELLE COMPETENZE STATO-REGIONI

Nell'ultimo periodo le questioni della salute e sicurezza del lavoro si intrecciano principalmente con quelle della revisione del Titolo V della Costituzione, che attribuisce tra l'altro alla potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni la materia della "*tutela e sicurezza del lavoro*", e della prospettata adozione di un *Testo Unico (Codice)* in tema di sicurezza del lavoro che dovrebbe consentire di disporre di un quadro giuridico possibilmente più chiaro ed efficace.

#### 3.1 La sicurezza del lavoro nel riordino dell'assetto istituzionale previsto dal nuovo titolo V della Costituzione

Si può osservare in argomento come l'espressione "*tutela e sicurezza del lavoro*", quale materia attribuita alla competenza legislativa concorrente delle Regioni, sia quanto mai ambigua e tale da avere una portata ben più ampia di quella di "*salute e sicurezza del lavoro*", come pure, in termini più rassicuranti, è stato sostenuto<sup>38</sup>. Anzi, a ben vedere, l'area della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, è quella che meno si presta ad essere compresa tra le materie di competenza legislativa concorrente.

Ciò principalmente per tre ordini di motivi.

- Innanzitutto la regolazione della sicurezza del lavoro, in quanto diretta espressione di diritti fondamentali della persona, garantiti dalla Costituzione, ancor più di altre parti del diritto del lavoro, richiede nei suoi tratti sostanziali un'applicazione uniforme su tutto il territorio nazionale, che non può che essere assicurata con legge dello Stato.
- La materia in esame inoltre è quella in cui più ampiamente è intervenuta la produzione normativa comunitaria, tramite direttive, per la trasposizione delle quali sul piano interno sussiste una responsabilità primaria da parte dello Stato. Proprio a tal fine è disposto, tra l'altro, il potere sostitutivo del Governo, di cui all'art.120 Cost. ("nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria"), ipotesi che potrebbe essere utilizzata per rimuovere discipline giuridiche differenziate di norme comunitarie, che invece richiedono, come nel nostro caso, di regolazione unitaria, specialmente in presenza di clausole di non regresso indirizzate agli Stati<sup>39</sup>.

<sup>38</sup> Cfr., tra gli altri CNEL, *La riforma del titolo V della Costituzione*, pronuncia n.17, Roma, 24 gennaio 2002. Cfr. per ulteriori rilievi e richiami di dottrina sul punto M.MAGNANI, *Il lavoro nel titolo V della Costituzione*, in *Arg.dir.lav.*, 2002, pp.648 ss.

<sup>39</sup> Fatte salvo in ogni caso le disposizioni più favorevoli o meramente applicative; cfr. sul punto in particolare G.ARRIGO, *Osservazioni sulla riforma del titolo V della Costituzione. Il lavoro tra diritto*

- E' infine da sottolineare come la legislazione antinfortunistica o tecnica, anche non di derivazione comunitaria, si pensi agli ancora fondamentali decreti n.547/1955 e n.303/1956, sia di regola assistita da sanzioni penali per i casi di violazione. Non è dunque ipotizzabile che su di essa si possa intervenire con regolazioni dissimili su base regionale, in virtù del principio costituzionale (ex art.25, 2° comma) di riserva di legge statale in materia penale<sup>40</sup>.

Ciò non significa che siano del tutto preclusi interventi normativi delle Regioni nella materia qui considerata. A titolo esemplificativo le aree di intervento delle Regioni e degli altri enti autonomi territoriali in materia di salute e sicurezza del lavoro, fermo restando l'attuale ambito di operatività della legislazione prevenzionale<sup>41</sup>, potranno in primo luogo riguardare la garanzia di un'efficace attività di informazione, consulenza ed assistenza nei confronti delle imprese e dei lavoratori, assicurata direttamente dall'ente pubblico territoriale o tramite un raccordo tra gli organismi a ciò deputati (si veda nel paragrafo precedente l'attività svolta dall'Agenzia).

Altro terreno di intervento è quello degli incentivi e delle norme premiali a sostegno delle iniziative aziendali, specie di piccola e media impresa, volte al miglioramento delle condizioni di igiene e sicurezza o finalizzati al riconoscimento ed alla diffusione di buone prassi applicative. Le politiche degli incentivi per la sicurezza, che nell'ultimo periodo hanno avuto un certo sviluppo (cfr. in particolare i finanziamenti INAIL ex art.23, dlgs.n.38/00), potrebbero essere autonomamente promosse a livello territoriale, come positivamente sperimentato nell'esperienza dell'Agenzia del lavoro di Trento (si ricorda che nell'ambito dell'attuazione del *Piano operativo per la prevenzione e la sicurezza nei luoghi di lavoro*, a partire dal 1° luglio 2002, in virtù di quanto previsto nel documento *Interventi di politica del lavoro per il triennio 2002-2004*, l'Agenzia del lavoro ha la possibilità di rendere gratuita la partecipazione ad attività formative eccedenti l'obbligo di legge e rimborsare il 50% del costo/ora delle diverse figure per la sicurezza nonché di finanziare specifiche attività di analisi dei bisogni, progettazione, monitoraggio e valutazione di interventi formativi inerenti progetti strettamente correlati all'organizzazione del lavoro e della sicurezza, qualora accompagnati da misure volte alla riduzione dei rischi)<sup>42</sup>.

---

comunitario e diritto interno, in *Il lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, supplemento al fascicolo 1/2002, p.118.

<sup>40</sup> Alla legislazione esclusiva dello Stato l'art.117, 2° comma, Cost., alla lettera l), riserva, tra l'altro, la materia dell' "ordinamento penale". Rileva come in materia di salute e sicurezza del lavoro anche l'attribuzione della potestà regolamentare alle Regioni possa risolversi, se si segue un'interpretazione meramente formale, in una violazione della competenza statale inerente l'ordinamento civile e penale, qualora venga ad incidere su posizioni soggettive dei cittadini (ad esempio in materia di sicurezza delle macchine), O.BONARDI, *Federalismo e diritto del lavoro: spunti di riflessione tratti dall'esperienza spagnola*, in *Riv.giur.lav.*, 2002, I, pp.443-444.

<sup>41</sup> La legislazione regionale potrà peraltro legittimamente prevedere un'estensione del campo di applicazione della normativa prevenzionale e più in generale un miglioramento dei livelli di tutela.

<sup>42</sup> Dagli Interventi di Politica del Lavoro 2002-2004, pag 33, "vengono attivate ulteriori misure di sostegno attraverso:

finanziamenti alle attività di analisi dei bisogni, progettazione, monitoraggio e valutazione degli interventi formativi, nonché per l'attuazione delle misure previste nel Documento di valutazione dei rischi aziendali, per le imprese che presentano progetti formativi strettamente correlati con l'organizzazione del lavoro. I finanziamenti sono erogati sulla base della definizione di un accordo quadro con gli Organismi paritetici di categoria e/o le parti sociali al fine di identificare le condizioni di accesso e le modalità di verifica dell'efficacia della formazione e dell'organizzazione della sicurezza (conoscenze, abilità e comportamenti). I finanziamenti in questione possono essere erogati nella misura massima di 2.100,00 euro per aziende fino a 15 dipendenti, 4.200,00 per aziende da 16 a 30 dipendenti e



Aspetto di rilievo è poi quello relativo allo sviluppo della “cultura della prevenzione”. Si pensi alle iniziative nell’ambito dei percorsi di istruzione scolastica, dell’apprendistato, della formazione professionale<sup>43</sup>. Oltre alla formazione professionale, già affidata alla legislazione concorrente nel contesto ordinamentale precedente alla modifica del Titolo V° della Costituzione (ed ora richiamata solo in negativo dall’art.117, 3° comma, potendo presumersene in via residuale l’attribuzione alla competenza esclusiva regionale), è demandata alla competenza concorrente delle Regioni anche la materia della “istruzione”, ad eccezione che per le norme generali e fatta salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche. Ciò potrebbe legittimare un’articolazione dei programmi didattici su base territoriale, inserendo, specie nei percorsi ad indirizzo tecnico-professionale, moduli specifici su salute e sicurezza. Ambiti ulteriori sono quelli della formazione continua, rispetto alla quale è possibile ipotizzare iniziative formative differenziate per dimensioni di impresa e settori produttivi, e della formazione preventiva all’inserimento lavorativo, per le attività a maggior rischio o per particolari categorie svantaggiate di lavoratori (ad esempio gli interinali).

Le Regioni e gli altri enti autonomi territoriali possono inoltre svolgere un più marcato ruolo nel garantire uno stretto collegamento tra tutti gli organi della P.A. che operano nel campo dell’attività di vigilanza, nell’ambito di una programmazione mirata degli interventi, ai fini anche di un maggior controllo del lavoro irregolare. In tale contesto particolare importanza assumono gli strumenti per un monitoraggio del territorio ed in special modo del sistema degli appalti e dei subappalti, che rappresentano una delle principali aree di sottotutela<sup>44</sup>.

Se per quelle sopra elencate si tratta in larga parte di un rafforzamento delle funzioni già ora esercitabili, uno spazio aggiuntivo è offerto dalla possibilità di contribuire a determinare i requisiti professionali per le figure che operano nel campo della salute e sicurezza del lavoro. Alla competenza concorrente delle Regioni è infatti attribuita, tra l’altro, la materia delle “professioni”. “Potrebbero in conseguenza essere dalle Regioni regolati (differenziati) profili concernenti l’istituzione locale di albi; poteri e prerogative degli ordini; norme deontologiche e sanzioni; tariffe professionali; finanche incompatibilità”<sup>45</sup>. Il riferimento è in primo luogo alla qualificazione professionale del Rspg, consulente esterno, secondo quanto richiesto dalla normativa comunitaria, ma potrebbe valere anche riguardo ai titoli richiesti per l’esercizio dell’attività di medico competente. Tutto ciò peraltro dovrà avvenire nel rispetto dei principi fondamentali, da determinare con legge statale, e soprattutto nei limiti in cui tali provvedimenti non si pongano di ostacolo alla libera circolazione delle persone o all’esercizio del diritto al lavoro.

---

8.400,00 per aziende da 31 a più dipendenti; gli stessi non sono cumulabili, a parità di voci di spesa, con i finanziamenti previsti in ambito INAIL”.

<sup>43</sup> Cfr. al riguardo in particolare P.VARESI, *Regioni e politiche attive del lavoro dopo la riforma costituzionale*, in *Il lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, cit.pp.121 ss.; A.LASSANDARI, *La disciplina del mercato del lavoro nel nuovo disegno costituzionale*, in *Riv.giur.lav.*,2001,I., pp.254-256.

<sup>44</sup> Cfr. più in generale M.BIAGI, *Il lavoro nella riforma costituzionale*, in *Dir.rel.ind.*,2002, p.161, secondo il quale, ferma restando la responsabilità dello Stato in ordine al recepimento di normative comunitarie che implicano una definizione standardizzata ed uniforme su tutto il territorio nazionale dei minimi di prestazioni, non è da escludere “che in materia di sicurezza sul lavoro si attuino soluzioni diversificate quanto, ad esempio, alle tecniche gestionali, all’azione di prevenzione, al controllo e alla vigilanza”.

<sup>45</sup> Così A.LASSANDARI, *La disciplina del mercato del lavoro nel nuovo disegno costituzionale*, cit., p.239.



### 3.2 Linee indicative per un possibile "Codice" sulla sicurezza del lavoro

La prospettiva dell'adozione di un Testo Unico (ora Codice) sulla sicurezza del lavoro, della quale si era discusso nella precedente legislatura, è ora rilanciata dall'approvazione della legge sulla semplificazione ed il riassetto normativo, che all'art.3, attribuisce una delega al Governo per l'emanazione, entro un anno dalla sua entrata in vigore, di uno o più decreti legislativi per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di sicurezza e tutela della salute dei lavoratori.

Si tratta al riguardo di procedere prevalentemente ad un riordino ed armonizzazione, e non ad una totale riscrittura, della disciplina esistente, risultando quest'ultima opera di difficile realizzazione, con probabile esposizione del nostro Paese al rischio di ulteriori sentenze di condanna da parte della Corte di Giustizia europea.

Peraltro la stessa struttura del d.lgs.n.626/94 (che si articola in una parte generale, in titoli specifici ed in una serie di allegati) già configura tale provvedimento come base per un possibile codice sulla sicurezza del lavoro. Pare dunque preferibile riferirsi al testo del d.lgs.n.626/1994 ed integrarlo o modificarlo a seconda delle esigenze che si sono manifestate sul piano applicativo.

In tale opera particolare attenzione andrebbe posta all'estensione della disciplina protettiva a tutti i settori di attività e a tutti i lavoratori indipendentemente dal tipo di contratto stipulato, (mediante la revisione della definizione di "lavoratore", di cui all'art.2, lett.a), d.lgs.n.626/1994) dovendosi applicare la normativa prevenzionistica, tra l'altro, alle collaborazioni coordinate e continuative, a seconda del grado di dipendenza e di inserimento della prestazione nell'assetto organizzativo predisposto dal committente. Si inizierebbe così a dare concreto seguito, dopo tante dichiarazioni d'intenti, a quello *Statuto dei lavori*, che, come noto, è una delle proposte centrali del Libro Bianco dell'ottobre 2001, e preso a riferimento per l'azione del Governo, rimasto invece ancora del tutto inattuato.

L'opera di riordino dovrà interessare anche l'apparato sanzionatorio, con esplicito richiamo alla procedura stabilita dal d.lgs.n.758/1994, dal momento che dalla lettura della normativa in vigore emergono diversità relative non solo all'ammontare delle sanzioni ma anche agli stessi obblighi considerati.

In tale contesto uno specifico spazio potrebbe essere svolto dalla contrattazione collettiva in funzione integrativa o specificativa della disciplina legislativa<sup>46</sup>. La contrattazione collettiva non pare infatti porsi necessariamente come alternativa, ma bensì rafforzativa e complementare dell'impostazione partecipativa.

D'altro lato si è notato che anche nelle esperienze più avanzate di tipo partecipativo, promosse per lo più dalla stessa contrattazione collettiva, è mantenuta una chiara distinzione di ruoli, specie sul piano decisionale, e non si esclude l'eventualità del ricorso al conflitto<sup>47</sup>.

In via conclusiva il percorso tracciato, in linea di continuità con i principi consolidati del nostro ordinamento, appare come il più logico e al contempo conforme agli obblighi comunitari rispetto a scorciatoie che in nome del, pur auspicabile, processo di "sburocratizzazione" o della valorizzazione del principio di libertà contrattuale, rischiano di far arretrare un sistema di tutele

<sup>46</sup> Cfr. sul punto in particolare A.TAMPIERI, *Azione sindacale e contrattazione collettiva nella tutela delle condizioni di lavoro*, in *Riv.giur.lav.*, 2001, I, pp.570 ss.

<sup>47</sup> Per le varie tipologie di esperienze di partecipazione, cfr., tra gli altri, M.AMBROSINI (a cura di), *La partecipazione dei lavoratori nell'impresa: realizzazioni e prospettive*, Milano, 1998; G.BAGLIONI, *La partecipazione dei lavoratori alle decisioni dell'impresa*, in *Giorn.dir.lav.rel.ind.*, 1997, pp.223 ss.

fondamentali, che in un contesto di più accentuata flessibilità della prestazione, ora anche espressamente riconosciuta, va al contrario salvaguardato e rafforzato.

### 3.3 Le prospettive locali

Stante le considerazioni su esposte, gli sviluppi di una linea di intervento locale per il prossimo futuro, e già resa possibile dall'impianto previsto nel Documento degli Interventi di Politica del Lavoro 2002-2004, va nella direzione di abbozzare un sistema integrato di interventi con la compartecipazione di tutti i vari attori della sicurezza:

Agenzia del lavoro, UOPSAL, ANMIL, Enti Bilaterali e Paritetici, Inail.

La costituzione di un gruppo di lavoro permanente consentirebbe di ragionare a 360 gradi sulla sicurezza e sulle strategie per una maggiore efficacia delle politiche locali. I fuochi di un ripensamento, in parte già in atto, sono i seguenti:

- *Formazione preventiva*

Nel campo formativo l'Agenzia del lavoro agisce da tempo per tutte le scuole medie superiori attraverso l'offerta di moduli formativi obbligatori, prima dell'esperienza del tirocinio; si potrebbe tentare di andare oltre, prevedendo pacchetti formativi sperimentali per tutti i percorsi tecnici (periti e geometri) abbinati a tirocini aziendali e dedicati a sviluppare ulteriormente il tema della sicurezza. Tali percorsi, di durata significativa, dovrebbero concludersi con una certificazione delle competenze acquisite spendibili poi nel futuro lavoro.

- *Formazione per l'inserimento lavorativo*

E' già in fase avanzata di elaborazione il "Kit per la sicurezza" per i tutori aziendali e per gli apprendisti.

Il Kit si compone di un manuale per aiutare il tutore a formare e sensibilizzare opportunamente il giovane lavoratore. Il manuale è sia una guida "pedagogica", che attraverso modalità operative pone al centro la trasmissione di conoscenze e comportamenti appropriati, sia un raccolta di schede tecniche sui principali strumenti ed attrezzature di lavoro e sul modo di utilizzarli in sicurezza per se e per gli altri.

Il Kit contiene inoltre un'agile "Notes della sicurezza" in uso all'apprendista dove i giovani sono sollecitati ad appuntare l'evolversi del loro inserimento lavorativo ma anche dei loro impegni di lavoro riconducendo parte delle riflessioni al tema della sicurezza.

Questi materiali saranno sviluppati in una prima fase per 16 figure professionali coprendo così circa il 50% dell'intero inserimento lavorativo. Tutori aziendali ed apprendisti possono così costituire un significativo investimento culturale nella direzione di far maturare quelle consapevolezze e quei comportamenti che sono la base per una organizzazione del lavoro sempre più attenta ai temi della sicurezza e delle malattie professionali.

- *Formazione al ruolo e certificazione delle competenze*

Gli sviluppi nazionali in merito ad un possibile "codice" sulla sicurezza del lavoro e ancor di più l'identificazione dei requisiti professionali, per poter esercitare il ruolo di Responsabile del Servizio Prevenzione e Protezione, dovrebbero consentire, in accordo con l'UOPSAL, di proporre nuove e più compiute offerte formative in linea con la maturazione di nuove sensibilità.

L'andare "oltre" al semplice obbligo attuale dovrebbe quindi trovare maggiori disponibilità ed una migliore partecipazione. In questa direzione il passaggio dalla semplice frequenza dei corsi alla

“certificabilità” dell’acquisizione delle competenze base per poter esercitare il ruolo di Responsabile del Servizio Prevenzione e Protezione diviene il passo logico finale di questo processo.

- *Formazione e cambiamento organizzativo*

La costituzione di un gruppo di indirizzo sulle strategie di politica attiva in merito alla prevenzione e sicurezza del lavoro completa a livello locale la necessità di fare sistema.

Il documento di politica del lavoro prevede infatti che l’erogazione di finanziamenti significativi<sup>48</sup>, per “l’analisi dei bisogni, progettazione, monitoraggio e valutazione” di interventi formativi correlati con una organizzazione del lavoro volta alla riduzione dei rischi, debba essere attribuita secondo modalità derivanti da un accordo quadro delineato con gli Organismi Paritetici e/o parti sociali. Accordo che dovrà identificare le condizioni di accesso ai finanziamenti e di verifica delle competenze erogate.

In questo modo vengono a saldarsi, ampliandone l’operatività, sia gli organismi delle parti sociali costituiti per salvaguardare la sicurezza sia le strutture pubbliche deputate ad intervenire su questa delicata problematica.

Per concludere potremmo segnalare un’ulteriore necessità di cui si sente molto la mancanza. Non esiste al momento nessun organismo nazionale che abbia assunto una effettiva funzione di “informazione, coordinamento, confronto e segnalazione di buone prassi” delle varie strategie nazionali e locali sulla prevenzione e sicurezza sul lavoro.

Tale bisogno diviene ancora più evidente dopo l’affermarsi della competenza concorrente delle Regioni e Province Autonome; ci sembra davvero difficile immaginare un sistema Paese dove una regia di questo tipo possa essere in toto delegata alla sola interpretazione della normativa.

I cambiamenti culturali ed organizzativi richiedono partecipazione, condivisione ed una regia autorevole senza i quali, anche le realtà locali più avanzate, possono correre il rischio di essere rallentate e depotenziate.

---

<sup>48</sup> Vedi nota 45 per gli importi erogati.