

di *Alberto Mattei*

*Lunedì 4 dicembre 2017, attraverso una conversazione via Skype, si è svolta la seguente intervista con Tania Scacchetti, segretaria confederale della Cgil Nazionale. Il tema è il mercato del lavoro e il sindacato: tendenze dell'occupazione, lettura dei dati sul mercato del lavoro, ruolo del sindacato rispetto al mercato del lavoro.*

**ALBERTO MATTEI:** *Innanzitutto, il lettore di economia e società regionale chi ha di fronte ?*

**TANIA SCACCHETTI:** Mi chiamo Tania Scacchetti, segreteria confederale della Cgil Nazionale, con delega al mercato del lavoro, ai fondi interprofessionali, alle politiche attive e alla Consulta giuridica. Vengo da un'esperienza territoriale presso la Cgil di Modena, dove sono stata segretaria della Camera del Lavoro. In precedenza ho svolto attività sindacale per la categoria del commercio e dei servizi. Prima di entrare in un'organizzazione di rappresentanza dei lavoratori tramite distacco sindacale, ho studiato alla Facoltà di Sociologia dell'Università degli Studi di Trento, anche se non mi sono laureata.

**AM:** *Partiamo, in prima battuta, dal fatto che Eurostat suddivide le politiche per il lavoro in tre grandi gruppi, vale a dire i servizi per il lavoro, le politiche attive e le politiche di sostegno al reddito. Lo Stato italiano ha, di fatto, privilegiato le politiche di sostegno al reddito rispetto alle politiche attive (se si escludono gli incentivi all'occupazione, in particolare quelli per le assunzioni a tempo indeterminato nelle ultime leggi di Stabilità), come riporta uno dei contributi presenti nel numero di questa rivista. Come valuti questo indirizzo politico?*

**TS:** Eurostat dice una cosa vera senza dubbio. In Italia, tradizionalmente, c'è stato un maggior orientamento di risorse verso le politiche passive e verso la costruzione degli ammortizzatori sociali, a carattere assicurativo per grossa parte, e non universale. Le politiche attive non hanno avuto una

centralità nel dibattito pubblico, fino a qualche anno fa. Il legislatore recentemente ha invertito la tendenza negli ultimi anni, arrivando a sposare il modello del Nord Europa della *flexsecurity*, spostando, come ampiamente noto, l'asse dell'intervento di tutela nel mercato del lavoro piuttosto che sul posto di lavoro.

Va detto che l'orientamento verso le politiche passive dello Stato italiano ha investito anche il ruolo stesso degli *stakeholder*, come appunto le parti sociali e le imprese che hanno ampiamente utilizzato questi strumenti per affrontare i processi di riorganizzazione e ristrutturazione: dai licenziamenti collettivi con la legislazione del 1991, fino ai più recenti ammortizzatori in deroga del 2009. Ciò ha spostato in avanti la questione della tutela nel mercato perché ci si era concentrati sulla tutela del posto, portando anche, in alcuni casi, la pratica contrattuale alla costruzione di fondi di accompagnamento verso la pensione. Così si è lasciata fuori buona parte dei lavoratori, ad eccezione fatta per la bilateralità. Quindi, potrei dire, una storia sbilanciata a favore delle politiche passive in mancanza delle politiche attive.

Come anticipato, si è provato a fare l'inverso negli ultimi anni, ma tale operazione soffre di alcuni limiti: *in primis*, per assenza di cultura verso le politiche attive del lavoro – non basta dire “si fanno politiche attive” – attraverso una strutturazione che è inevitabilmente complessa, come i servizi per il lavoro richiamati da Eurostat, e così anche la formazione, la ricollocazione, nella logica di tutela nel mercato del lavoro. Poi, è mancato un vero e proprio investimento verso le politiche attive, mentre ci sono stati disinvestimenti sul sistema pubblico dei Centri per l'Impiego, ad eccezione degli ultimi anni. Il secondo ostacolo è dettato dalle condizioni del mercato del lavoro, all'interno di una crisi sistemica che aveva bisogno, dal nostro punto di vista, che l'investimento sulle politiche attive fosse comunque accompagnato dalla tutela del reddito tramite la strumentazione passiva, senza ridurla come invece è stato fatto.

Credo che nessun sistema di politiche attive possa rispondere a un flusso così ampio per persone che perdono l'occupazione e cercano altra occupazione: siamo di fronte a una situazione di trasformazione non più settoriale del mercato del lavoro, ma trasversale. Oggi sarebbero necessarie, semmai, oltre alle politiche del lavoro, vere e proprie politiche di sviluppo.

**AM:** *Non è quindi, come mi pare tu intenda, una mera logica di passaggio da una politica passiva ad una politica attiva?*

**TS:** No, perché le politiche attive da sole non sono in grado di sostenere tale peso. Intendiamoci, non vogliamo “tenere” le persone dentro gli ammortizzatori sociali per un tempo troppo lungo, non consideriamo positivo

questo aspetto. Casomai, per noi è centrale non solo l'investimento, quanto la qualità del tipo di investimento sulle politiche attive. Pensiamo a chi perde il lavoro a 50 anni, che è diverso da chi deve cercare una prima occupazione. Pensiamo a chi cerca al Sud piuttosto che al Nord: il sistema deve immaginare il tipo di riqualificazione per diverse tipologie di lavoratori, non essendo appunto più possibile l'idea di utilizzare gli ammortizzatori sociali e basta.

Questo richiama in causa il nostro ruolo e l'uso a volte ideologico, che negli anni ne abbiamo fatto: credo che il dibattito non possa essere pro/contro gli ammortizzatori e pro/contro le politiche attive. Sono strumenti complementari e non antitetici. D'accordo: non voglio tenere le persone nell'ammortizzatore, con tutti i rischi che comporta una situazione di questo tipo per il lavoratore, ma vorrei che si trattasse il tema con maggior flessibilità.

**AM:** *Condizionalità, attivazione del soggetto e accompagnamento, formazione, riqualificazione sono temi sempre più presenti nella legislazione del lavoro nonché nel dibattito pubblico quando si parla di mercato del lavoro: l'Italia sconta un ritardo. Perché secondo te?*

**TS:** Io dico che la condizionalità non mi ha convinto del tutto, perché la leggo come uno strumento punitivo. Avere un ammortizzatore sociale non è un privilegio. Come riattivare, riqualificare e accompagnare le persone? Sono tutti convinti della bontà di tali passaggi, ma nei fatti si tratta di una strutturazione complessa da attuare, a maggior ragione se penso a persone in età adulta. Proprio le basse competenze, in termini di qualificazione professionale, sono un grande tema da affrontare. C'è una bassa domanda da parte delle imprese e così, strutturalmente, si genera un circolo vizioso di mancata crescita di competenze per i lavoratori: si parla di formazione, e va bene; ma non vale per tutti, perché, in fondo, il sistema economico produttivo, in molte sue parti, non scommette sulla via alta, sull'innovazione.

**AM:** *Perché?*

**TS:** Un po' perché costa, un po' perché viene vista con diffidenza. Dagli stessi lavoratori a volte la formazione è percepita come un obbligo imposto senza beneficio. Anche una parte del sistema produttivo non la considera come un beneficio, perché il lavoratore, più qualificato nel mercato attraverso la formazione, è più capace nel cogliere altre opportunità e po' lasciare proprio il posto di lavoro dove è stato formato. Porto l'esempio di Confindustria che parla, riferendosi alle imprese, del 20, 60 e 20: le migliori sono nel 20, altre 20 sono in crisi e il resto naviga nell'intermezzo

del 60. Qui dovrebbe stare la crescita delle competenze e dell'occupabilità, cosa che però non risulta automatica.

In parte, quindi, c'è un ritardo culturale, in parte, in un mercato del lavoro in cui oltre l'80% delle persone si attiva attraverso conoscenze o attraverso contatti diretti con il sistema delle imprese, c'è scarsa fiducia nell'efficacia di alcune strumentazioni<sup>1</sup>, come i Centri per l'Impiego pubblici che sono poco considerati. Per anni abbiamo assistito a una politica di disinvestimento sui Centri per l'Impiego pubblici, a un forte sviluppo dei servizi privati (e accreditati) che tuttavia hanno faticato a diventare un punto di riferimento universale per i lavoratori e le lavoratrici. Per anni abbiamo avuto un mercato del lavoro abbastanza rigido, con poca mobilità interna, mentre oggi i temi dell'accompagnamento e della riqualificazione dovranno diventare sempre più familiari alle persone e dovranno diventare oggetto di livelli essenziali delle prestazioni da garantire.

Torna “di moda” il posto fisso perché le transizioni e le possibilità di passare con favore da posto a posto di lavoro, oggi, sono un'opportunità per pochi. Un esempio che dà il segnale di ciò che intendo: penso al concorso pubblico per amministrativi nella Pubblica amministrazione, dove c'è l'obiettivo del posto fisso, visto come una chimera anche da parte di persone laureate che potrebbero ambire a posti più qualificati, mentre, invece, affollano questo tipo di concorsi.

**AM:** *Come riporta uno dei contributi presenti in questo stesso numero della rivista, l'Unione europea ha dato una “spinta” nella ricerca di rinnovamento dei processi di elaborazione e implementazione delle misure di intervento per il lavoro: una maggior trasparenza dei finanziamenti europei, il superamento del monopolio pubblico del collocamento, fino al più recente programma Garanzia Giovani, su cui la discussione è aperta: che valutazione ne dai?*

**TS:** Prendo in considerazione *Garanzia Giovani*, dove l'Italia rappresenta un *unicum*, anche per la questione di fondo legata alla problematicità della disoccupazione giovanile: *Garanzia Giovani* è un programma nazionale, con profilazione, la presa in carico, e più politiche attive, e ciò va apprezzato. Poi, però, realisticamente, rispetto alla situazione di partenza della disoccupazione giovanile nel nostro Paese, va detto che non c'è strumentazione che tenga. Un effetto di questa situazione è che quelli rimasti fuori dalla prima fase di *Garanzia Giovani*, quelli che non sono stati presi in ca-

<sup>1</sup> Cnel in collaborazione con Inapp - Anpal (2017).

rico, sono proprio quelli che hanno più bisogno. Chi ha fruito di una qualche proposta è chi è in grado di muoversi. Questo è un aspetto da valutare negativamente. Ancora, pochi hanno avuto come possibilità di strumentazione la formazione. Se a un'impresa viene proposto lo sgravio contributivo, o al lavoratore il tirocinio come strumento di ingresso (tirocini e sgravi sono state la maggior parte delle misure attuate), quel lavoratore, in un'ottica futura, non avrà rafforzato la sua condizione di occupabilità.

Gli esiti di *Garanzia Giovani*, in questo senso, nella prima fase sono stati deludenti, proprio perché si rischia di respingere i soggetti che non hanno strumenti per arrivare a un'occupazione, e quindi si rischia di non recuperarli più. Tuttavia, ciò non toglie che l'implementazione e il lavorare positivamente sul programma *Garanzia Giovani* vadano portati avanti, anche perché è stato un banco di prova a livello nazionale – se consideriamo la diversità geografica fra regioni – in termini di coordinamento, su una *policy* molto delicata quale l'occupazione giovanile.

**AM:** *Veniamo ai numeri del mercato del lavoro. Si assiste di frequente ad una sorta di “girandola” sui dati statistici in materia di lavoro, penso a quelli sull'occupazione, sulla disoccupazione, nella logica di cercare di valutare gli effetti delle riforme del mercato del lavoro degli ultimi anni: che valutazione ne dà il sindacato? Ritieni che i dati a disposizione siano sufficienti e siano correttamente utilizzati?*

**TS:** Ci sono stati alcuni avanzamenti che ritengo positivi nel corso degli ultimi anni, con la sistematizzazione all'interno di un unico canale volto ad integrare le banche dati, considerando le basi statistiche diverse<sup>2</sup>. Istat, Inps e Inail cominciano a parlarsi e già, per noi, si tratta di un avanzamento importante. Circa la qualità dei dati non ho motivo di metterli in discussione; piuttosto c'è un problema su come sono diffusi, ci sono livelli non abbastanza analitici di disaggregazione.

**AM:** *In che senso?*

**TS:** I dati sono generali, mai divisi per settori, mai divisi per regioni geografiche. Sono dati “buoni” che però, in assenza di specificazioni geografiche e settoriali, non mettono in luce quello che sta realmente succedendo nel mercato del lavoro. Sarebbe meglio se ci fosse un dato più dettagliato nei flussi e negli stock per settori e per aree geografiche. Non sto dicendo

<sup>2</sup> A riprova di ciò il recente primo rapporto annuale *Il mercato del lavoro: verso una lettura integrata*, che è frutto della collaborazione fra Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Istat, Inps, Inail e Anpal dell'11 dicembre 2017 (A. M.).

che ci vogliono più dati, ne faccio piuttosto una questione di variabili essenziali per la loro interpretazione. È poi inevitabile che ognuno possa proporre diverse letture dei dati stessi. Faccio un esempio: è indubbio che sono cresciuti i posti di lavoro negli ultimi anni, a partire dal 2011 in poi, quindi vi è stato un recupero in termini occupazionali, ma se il dibattito pubblico si ferma solo al numero, ossia al dato quantitativo grezzo, ecco non facciamo un bel servizio ad una lettura sociologica dei dati del mercato del lavoro e non aiutiamo a orientare positivamente le politiche pubbliche. Ancora, se recupero posti di lavoro della durata di una settimana, quindi a tempo determinato, e non so quali posti ho perso, non ritengo si possa fare una lettura dei dati corretta, fondata.

Proposte condivisibili “sulla carta” devono poi essere accompagnate da risorse e strumentazioni che ne consentano lo sviluppo: se non si sedimentano mai i passaggi e ogni volta, al cambio di governo, c’è una nuova riforma che cambia l’assetto complessivo, è difficile che si affrontino in maniera oggettiva le problematiche. Ad ogni modo, i dati degli ultimi anni hanno visto un recupero dell’occupazione, fortunatamente, ma sulla sua qualità invece c’è molto di cui preoccuparsi. In termini generali vale comunque l’assunto che non è la riforma del mercato del lavoro che porta occupazione di per sé, ma è la crescita, le politiche per lo sviluppo, altri fattori.

AM: *Gli incentivi?*

TS: Io ritengo che gli incentivi siano una droga, inutili se non dannosi, se non accompagnati a politiche di sviluppo: da noi hanno avuto il limite di essere a spot, non strutturali, e quindi poco credibili. Mancano poi di selettività, se pensiamo a quelli previsti nel 2015 la sproporzione fra obiettivi ed esiti è evidente: l’obiettivo degli incentivi del 2015 era far vedere che il contratto a tutele crescenti, introdotto all’inizio di quell’anno, era una buona idea. Gli incentivi di allora ci sono costati 25 miliardi e sono serviti più alle trasformazioni di rapporti di lavoro già esistenti che a generarne di nuovi: se quelle risorse fossero state finalizzate a investimenti forse potremmo commentare dati migliori.

Il nostro mercato del lavoro, in presenza di numerose – e troppe – tipologie contrattuali, ci dice che non è abbassando il costo di un contratto a tempo indeterminato che si dà fiducia al sistema economico delle imprese. Lo dico perché se c’è la possibilità di utilizzare senza controllo i tirocini oppure i contratti a termine, queste tipologie diventano fortemente concorrenziali rispetto a un contratto a tempo indeterminato come quello a tutele crescenti.

**AM:** *A tal proposito, l'ultima nota Istat, di fine ottobre 2017, riporta che su base annua vi è un aumento degli occupati (+1,4%, +326 mila), ma la crescita riguarda dipendenti prevalentemente a termine (+361 mila) rispetto a quelli permanenti (+26 mila). Ammesso che nel percorso lavorativo di un individuo si possa raggiungere la "stabilità" lavorativa, parrebbe quindi difficile ragionare ad oggi sul contratto di lavoro a tempo indeterminato come contratto di riferimento, oppure no?*

**TS:** Se devo vedere la dinamica degli ultimi anni del mercato del lavoro ti direi di no. Il sistema delle imprese ha scelto la strada della temporaneità dell'impiego a sfavore della qualità del lavoro: la precarietà è vulnerabilità e impoverimento del lavoro stesso e della persona che lavora. Il contratto a tempo indeterminato – non come posto fisso di lavoro a vita che non ci sarà più – in una logica comunque di transizione all'interno del mercato del lavoro, come un contratto che riconosce la stabilità dell'investimento su un soggetto, sulla sua professionalità, è centrale per una crescita diversa rispetto a quella che abbiamo visto negli ultimi anni.

Dico anche che i diritti non possono essere considerati possibili solo quando c'è la crescita e il mercato "tira" – e quindi assumo stabilmente solo se c'è una qualche forma di ripresa economica – ma semmai credo debba essere l'inverso, proprio come fatto di fiducia reciproco tra sistema delle imprese e forza lavoro: l'investimento sul lavoro buono, di qualità è una precondizione della crescita. Quindi, andrebbero ridotte le tipologie e andrebbe "forzato" il tutto a favore del tempo indeterminato, ma non nella logica del *Jobs Act*, del contratto a tutele crescenti come misura di politica economica, perché secondo me è stato un errore pensare che togliendo tutele di conseguenza gli investimenti sarebbero aumentati.

Ancor di più, uno dei drammi culturali è la completa liberalizzazione del contratto a tempo determinato: non c'è riduzione del costo del lavoro che tenga se posso avere tutti i lavoratori a termine che voglio, specie se si gioca la competizione sulla riduzione dei costi e non sull'innovazione.

**AM:** *E quindi rispetto a questo dibattito nella legge di Stabilità attualmente, mentre stiamo discutendo, l'idea di ridurre proprio il contratto a termine da 36 mesi a 24 mesi?*

**TS:** Questo dibattito non c'è mai stato, in verità, formalmente con le organizzazioni sindacali, ma c'è stata una discussione dentro la compagine governativa, anche se il Governo l'ha negato. La cosa su cui si dovrebbe lavorare di più, semmai, sono le causali del contratto a termine: oggi non serve una ragione per prendere lavoratori a termine e non stabili nell'organico. In alcuni casi, in cui non ci sono vincoli percentuali

nell'utilizzo, si può arrivare al paradosso di avere quasi solo dipendenti a termine all'interno delle realtà produttive, tra possibilità di contratti a termine e utilizzo della somministrazione. E questo è veramente in controtendenza rispetto a tutti i discorsi che si sentono sull'investimento in capitale umano.

**AM:** *Venendo al sindacato, per l'organizzazione sindacale il fattore servizio al cittadino lavoratore, anche in termini di orientamento al mercato del lavoro, non potrebbe essere una componente su cui investire nel futuro?*

**TS:** È un grande dibattito. Il sindacato sin dalle sue origini aveva una capacità di intervento molto forte sul collocamento dei lavoratori e sulla gestione delle transizioni. C'è stata poi tutta una fase, di cui noi siamo convinti come cultura sindacale, secondo la quale il collocamento va gestito dal pubblico anziché dai soggetti dell'intermediazione privata, nel sostegno ai disoccupati. Io credo che non dovremmo arrivare a fare intermediazione ma credo che il sindacato debba recuperare maggiore centralità nella rappresentanza politica dei disoccupati, che è una cosa diversa dal dire "devi fare collocamento". In realtà, ci siamo molto occupati dei lavoratori dentro i posti di lavoro, e quindi di chi ha occupazione, invece di pensare a quello che potevamo offrire, in termini di orientamento, conoscenza e strumentazione a chi sta fuori del mercato del lavoro, senza occupazione. Ma è un terreno di lavoro sul quale stiamo recuperando azione e intervento.

**AM:** *Perché secondo te, come dici, il sindacato deve recuperare la centralità nella rappresentanza politica dei disoccupati ?*

**TS:** In una certa epoca abbiamo visto, come organizzazione sindacale, la crescita dell'occupazione senza guardare alla qualità dell'occupazione medesima. Ci siamo concentrati sulla difesa dei posti di lavoro, sulla contrattazione delle condizioni a livello nazionale e aziendale o territoriale. Poi, abbiamo visto il pericolo di contaminarci con una questione, come quella del collocamento, che deve rimanere una funzione garantita dal pubblico in maniera universale. Tuttavia, al contempo, è certamente possibile pensare, in maniera complementare, alla presa in carico, anche politica, del disoccupato: abbiamo esperienze territoriali molto diverse, ma tutte centrate su strutture come i servizi di orientamento al lavoro che sono luoghi in cui il lavoratore non è lasciato solo; si aiuta a scrivere il *curriculum*; si danno indicazioni su quale offerta di lavoro considerare; si supporta nella conoscenza delle tipologie di lavoro che potrebbero essere offerte. Attività di sostegno, quindi, oltre a quella negoziale.

Poi c'è un'attività di rappresentanza delle aspettative e delle risposte da dare ai disoccupati. Il *Piano straordinario per l'occupazione giovanile*, proposto dalla Cgil, era volto a questo tipo di situazioni, così anche l'alternanza scuola-lavoro è un terreno su cui il sindacato dovrebbe essere protagonista, come straordinario agente d'informazione e di conoscenza.

### **Riferimenti bibliografici**

Cnel in collaborazione con Inapp - Anpal (2017). *Rapporto su Mercato del Lavoro e Contrattazione collettiva 2016-2017*, -- <[www.cnel.it](http://www.cnel.it)>.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Istat - Inps - Inail - Anpal (2017). *Il mercato del lavoro. Verso una lettura integrata*, -- <[www.inps.it](http://www.inps.it)>.