

LE POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO IN SARDEGNA

CAGLIARI, SALA RIUNIONI UST-CISL, MERCOLEDÌ 26 OTTOBRE 2005

RELAZIONE DI ORIANA PUTZOLU

SEGRETARIA REGIONALE USR CISL SARDEGNA

INTRODUZIONE

La criticità della situazione economica e sociale della Sardegna e l'avvicinarsi di alcune scadenze importanti circa la programmazione di risorse finanziarie di diversa provenienza (europea, nazionale, regionale) hanno spinto la segreteria regionale della Cisl a dedicare un incontro specifico sullo stato di attuazione delle politiche del lavoro, coinvolgendo la segreteria nazionale per quanto concerne le diverse partite in discussione, sia in sede di finanziaria nazionale, sia sui diversi tavoli aperti su specifiche tematiche riguardanti il lavoro.

Se di seguito si richiameranno brevemente alcuni numeri che attestano la situazione di difficoltà che attraversano diversi comparti produttivi nella nostra Isola, a partire da quello manifatturiero, appare necessario porre l'accento sul fatto che le politiche del lavoro in Sardegna mancano totalmente di un momento di coordinamento unitario e purtroppo non si intravede, allo stato attuale, nemmeno la possibilità che un tale momento sia pensato e voluto.

A ciò si aggiunga che la gestione del mercato del lavoro, i nuovi servizi per l'impiego, sono da anni in attesa di una sistemazione che non arriva ancora, con una successione di disegni e progetti di legge regionale che non sono riusciti mai, finora, a oltrepassare lo stadio appunto del progetto.

Il contesto rappresentato dalle nuove quattro province sarde (con la Provincia che, si ricorda, dovrà giocare un ruolo centrale nei servizi per l'occupazione e quindi anche per la gestione delle relative politiche) non fa che aumentare un livello di incertezza che denota un grave ritardo rispetto alla gran parte delle altre regioni italiane ed europee.

In attesa di legge e strumenti per una gestione coordinata del mercato del lavoro regionale e delle sue specificità locali, la Cisl sarda ritiene comunque importante che si intervenga con gli strumenti regionali vigenti, destinandogli risorse finanziarie adeguate alla gravità dei problemi da affrontare.

Parrebbe infatti strano che in un momento in cui a livello regionale si sta attivando una mobilitazione di tutte le forze politiche, sociali e economiche volta a rivendicare verso il Governo nazionale il riconoscimento di maggiori trasferimenti erariali compartecipati (intervenendo sia sul pregresso che sull'individuazione di nuovi parametri) da destinare alle politiche per lo sviluppo e l'occupazione, proprio in Sardegna si assiste a un forte ridimensionamento da parte della Giunta regionale degli stanziamenti volti a queste finalità.

La situazione è infatti sotto gli occhi di tutti: pressoché azzeramento della formazione professionale (ma le risorse del FSE come e quando verranno spese?), irrisorietà delle risorse destinate all'inserimento di dipendenti nelle imprese, blocco totale degli incentivi per il lavoro autonomo.

In questo contesto la Cisl sarda ritiene indispensabile che la Giunta regionale dia strumenti e risorse adeguate, con l'obiettivo di far sì che attraverso le politiche del lavoro si possa concretamente intervenire per aumentare l'occupabilità e i livelli di occupazione in Sardegna.

I NUMERI SUL MERCATO DEL LAVORO

Preliminarmente alla analisi dello stato di attuazione delle Politiche del Lavoro, appare opportuno soffermarsi brevemente sui macro numeri di occupazione e disoccupazione in Sardegna, con una premessa circa la nuova metodologia utilizzata dall'Istat.

Infatti all'inizio del 2004 l'Istituto di statistica ha effettuato alcune modifiche in linea con le disposizioni dell'unione Europa. La nuova rilevazione, denominata continua si caratterizza per la definizione di nuovi criteri di individuazione di occupati e disoccupati e per la riorganizzazione del processo di produzione dei dati.

Questo fatto volto certamente ad omogeneizzare i dati a livello europeo e a migliorare la loro qualità attualmente crea qualche problema nel reperimento di informazioni a livello regionale e provinciale e soprattutto non consente una corretta comparazione con i dati ante 2004.

Relativamente all'analisi dei dati, il numero degli occupati in Sardegna oscilla attualmente tra le 590 e le 600 mila unità per un tasso di occupazione che si attesta intorno al 51% (circa 10 punti superiori rispetto alla serie precedente), valore in linea con il dato medio del Mezzogiorno e naturalmente inferiore alla media nazionale (57%) e del centro nord (60-65%).

Per quanto concerne le persone in cerca di occupazione il loro numero in Sardegna si attesta intorno alle 95 mila unità, equamente ripartiti tra maschi e femmine; il relativo tasso di disoccupazione (13,9%) si articola in funzione alla diversa partecipazione al lavoro in 11,3% per i maschi e 18,1% per la componente femminile, valori ancora superiori alla media nazionale (8,1%) e al disotto del 15% registrato nel Mezzogiorno. I dati delle aree forti del Paese rivelano invece una disoccupazione al 4,3% al nord e al 6,5% al centro.

Questi macro dati rivelano ancora una volta che al di là della dimensione degli stessi, variati a causa della nuova metodologia, continuano a permanere distanze consistenti tra Sardegna e Mezzogiorno e le altre aree del paese.

Questo fatto è palese nell'analisi di un altro importante indicatore sullo stato di salute della popolazione, l'indice di povertà.

Infatti, se consideriamo gli ultimi rapporti Istat sulla povertà relativa in Italia del 2003 e 2004 e il "Rapporto 2004 sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale" notiamo che i tassi regionali, pur rispecchiando gli andamenti nazionali, conservano delle consistenti differenze con questi ultimi.

Basta citare le persone a rischio di povertà che, nel 2003, in Sardegna si attestavano a un livello del 23,6% contro un 7,9% in Italia e le persone appena povere rispettivamente l'8,1% dato regionale contro il 5,7% media nazionale.

Dagli ultimi dati disponibili sull'incidenza della povertà relativa in Italia (2004), inoltre, si può riscontrare in primo luogo una crescita dei valori rispetto all'anno precedente (in contro tendenza al periodo precedente caratterizzato da un andamento decrescente) e in secondo luogo una persistenza della distanza tra i dati nazionali (11,7%) e quelli regionali (15,4%) anche se questi ultimi non raggiungono i livelli della media del Mezzogiorno.

LA LEGGE REGIONALE DI DECENTRAMENTO SUI SERVIZI PER L'IMPIEGO

La situazione e i numeri appena illustrati sono il risultato di una situazione reale sul territorio regionale che evidenzia ancora forti crisi in alcuni comparti produttivi e in alcune aree.

In questo contesto è ancora assolutamente necessario un governo del mercato del lavoro regionale, che sia in grado di cogliere e stimolare le diverse opportunità e di intervenire sulle numerose criticità presenti sul territorio e in alcune fasce deboli della popolazione.

Tuttavia dopo alcuni decenni in cui sono stati attivati, con risultati alterni, interventi, strumenti, cospicue risorse, la situazione degli ultimi anni rivela una forte caduta di interesse su tutte le tematiche riguardanti le politiche e la gestione del mercato del lavoro.

È esemplificativa la vicenda dell'emanazione della Legge Regionale di decentramento dei servizi per l'impiego che vede la Regione Sardegna unica in Italia a non avere ancora pienamente recepito il trasferimento di questa materia dallo stato alla regione.

Infatti, nonostante questo provvedimento fosse di una rilevanza tale da costituire un asse fondamentale nella programmazione delle risorse del FSE nel POR Sardegna (la misura 3.1 è ad esso interamente dedicata), a ormai poco più di dodici mesi della scadenza della programmazione 2000-2006 la spendita di tali risorse sta avvenendo con provvedimenti tampone (la legge 9 del 2003) o con azioni sperimentali effettuate nella assoluta carenza di una condivisa regia regionale.

Ancora oggi su tale materia si registra una strana situazione, per cui mentre il confronto con l'attuale Assessore del lavoro non ha portato ad alcun accordo con le forze economiche e sociali sul testo di legge presentato, in parallelo la competente Commissione del Consiglio Regionale dopo un giro di audizioni ha esitato nello scorso mese di Agosto un testo diverso, certamente migliore di quello presentato dall'Assessorato, anche se contenente una serie di interventi sul mercato del lavoro ancora da approfondire.

A questo proposito è da sottolineare il fatto che sia nel testo dell'Assessore che in quello della Commissione non ci si limita a normare la pur complessa materia della costruzione di un sistema di governo del mercato del lavoro regionale, ma si introducono alcuni strumenti di politica del lavoro con diverse finalità, non ultima quella di riformare o di superare (!) la recente normativa nazionale che ha introdotto nuovi istituti e nuove forme contrattuali.

Pur considerando che la Legge Biagi non ha certamente recepito per intero gli accordi sottoscritti a livello nazionale con le parti economiche e sociali e che quindi contiene alcune parti da rivedere, appare difficile che questo possa essere fatto a livello regionale, dove invece ci si dovrebbe concentrare in maniera puntuale sul decentra-

mento, sul ruolo dei diversi Enti locali, sulle modalità di coinvolgimento degli attori sociali.

Si rileva per altro, che diversi istituti introdotti dalla Legge 30 in Sardegna, date le caratteristiche del sistema produttivo regionale, appaiono scarsamente utilizzati, mentre alcune opportunità (si pensi all'apprendistato professionalizzante o al ruolo della bilateralità) non vengono assolutamente colte.

Il risultato di questa situazione è che il dibattito e il confronto su queste tematiche di assoluta rilevanza per migliaia di lavoratori e disoccupati sardi latitano e si registra uno scarso livello di coinvolgimento degli attori sociali che costituiscono un anello fondamentale in questo contesto.

GLI STRUMENTI DI POLITICHE DEL LAVORO

⇒ Formazione professionale

La fase attuale è caratterizzata da un blocco pressoché totale di tutto il sistema della formazione professionale in Sardegna, con pesanti ripercussioni sia dal lato delle attività rivolte a giovani e disoccupati, sia sul versante dei lavoratori dipendenti e dei collaboratori.

La Cisl sarda nel condividere l'esigenza di una riforma del sistema (richiesta che da anni i sindacati confederali hanno fatto alle diverse Giunte) ribadisce che tale riforma deve essere effettuata individuando soluzioni concretamente percorribili per quanto riguarda il personale (i contenuti della finanziaria regionale 2005 non sembra certo che vadano in quella direzione), e soprattutto volte a costruire un sistema di percorsi formativi moderni e spendibili da parte dei giovani nelle imprese e nel mercato del lavoro regionale.

La rilevanza della riforma richiede un ampio coinvolgimento degli attori economici e sociali, ma allo stato attuale la Giunta regionale prosegue il suo lavoro senza adeguati livelli di concertazione: è di pochi giorni fa l'approvazione di una delibera sulla riforma di istruzione e formazione in Sardegna senza che le parti sociali ne abbiano mai preso visione.

⇒ Gli incentivi per il lavoro dipendente

La situazione degli strumenti regionali volti a favorire l'inserimento nelle imprese di unità lavorative dipendenti si limita attualmente al contributo per l'assunzione di apprendisti nelle imprese artigiane (Legge regionale 12) e a quello che rimane della Legge regionale 36.

Infatti relativamente alla Legge 36 si è passati da una fase in cui venivano assegnati contributi per l'assunzione dei dipendenti in tutti i settori e per tutti i datori di lavoro (aspetto questo sempre contestato da CGIL-CISL-UIL), tanto che risorse finanziarie risultavano sottodimensionate rispetto alla domanda al – di fatto – blocco attuale. Il bando attualmente aperto con le priorità inserite nella finanziaria regionale 2005 prevede infatti un budget di appena 6 milioni di Euro che costituiscono il 50% di quanto stanziato e non speso nel bilancio 2004. Pur nel condividere l'individuazione di priorità nell'erogazione dei contributi la Cisl sarda ritiene che il Bando 36 si rivelerà fallimentare a causa delle aspettative delle imprese (sono anni che si attendeva l'apertura di questo bando) e la marginalità delle risorse a disposizione.

A fronte di tale situazione, per l'assunzione di dipendenti le imprese sarde hanno concretamente a disposizione strumenti nazionali, dalla legge 407 al contratto di inserimento sino al nuovo contratto di apprendistato.

⇒ L'apprendistato

Il nuovo contratto di apprendistato normato nelle sue tre tipologie dalla legge 30 prevede e richiede un intervento normativo da parte delle Regioni. In Sardegna il confronto su questa materia è pressoché nullo e la Regione si sta limitando ad intervenire con enorme ritardo solo su una delle tre tipologie (il professionalizzante), venendo scavalcata dal dispositivo che rimanda in assenza di un intervento regionale alla contrattazione collettiva.

⇒ Gli incentivi per il lavoro autonomo

L'attuale situazione si caratterizza per la pressoché totale assenza di strumenti operativi regionali volti a favorire la crescita e lo start-up di nuove iniziative imprenditoriali, in particolare portate avanti da soggetti appartenenti alle fasce deboli del mercato del lavoro. Infatti, chiusa l'esperienza della Legge Regionale 28, di fatto non è mai stato attivato il naturale strumento sostitutivo, la Legge Regionale 1 del 2002, costruito tra l'altro con più adeguati livelli di incentivazione e volto a superare le principali criticità della stessa 28.

Allo stesso tempo sono venuti a mancare altri interventi regionali che in concreto consentivano la creazione di impresa da parte di giovani, donne, disoccupati: si pensi ai bandi de minimis emanati dai comuni a valere sulle risorse del piano straordinario del lavoro (art.19 LR 37/98) sino ad arrivare alla stessa legge regionale 51 (incentivi per le imprese artigiane), che comunque in taluni casi ha effettuato una sorta di supplenza rispetto alla mancata attivazione della 1 in alcuni comparti della produzione di beni e di servizi.

Tutto questo, inoltre, è avvenuto in una fase in cui in presenza di una scarsa domanda di lavoro dipendente molti giovani hanno visto la possibilità di creare impresa come uno sbocco occupazionale stabile e duraturo. Lo dimostra il successo di alcuni provvedimenti spot, come i prestiti d'onore femminili a valere sui fondi POR o il bando per l'emersione (PRES) emanati dall'Assessorato regionale del lavoro.

Si sottolinea infine che a fronte della mancanza di strumenti regionali l'utilizzo di strumenti nazionali con analoghe finalità risulta in Sardegna assolutamente marginale: con l'unica eccezione della Legge 215 in favore dell'imprenditoria femminile (il cui bando comunque è regionalizzato), i provvedimenti sull'imprenditoria giovanile gestiti da Sviluppo Italia difficilmente vedono tra i beneficiari imprese sarde, vuoi per la distanza del centro decisionale, vuoi per procedure e criteri di valutazione non sempre chiari e trasparenti.

⇒ LSU

Attualmente sono circa 1100 i lavoratori socialmente utili da stabilizzare in Sardegna. Anche se la convenzione con il Governo per il 2006 potrà essere rinnovata, ciò che preoccupa maggiormente è la complessità del processo di stabilizzazione.

Infatti, i margini di praticabilità nella pubblica amministrazione appaiono risicati, tenendo conto sia del blocco degli organici, sia dei più recenti indirizzi di politica regionale in materia di personale. I progetti di stabilizzazione nel settore privato hanno creato molte aspettative ma pochi risultati concreti e, in questo contesto, appare ancora tutta da verificare la capacità dei diversi soggetti istituzionali impegnati nel reimpiego (Sviluppo Italia, Italia Lavoro, Insar).

⇒ La delibera sui voucher

I voucher sono uno strumento di politica attiva del lavoro (erogati periodicamente tramite appositi bandi), che prevedono la copertura finanziaria di un corso formativo, scelto dal candidato da un apposito catalogo regionale.

Nell'ambito del Piano del Lavoro 2005-2008 la Giunta regionale ha inteso promuovere un progetto per la "formazione di eccellenza post-laurea per i giovani laureati sardi" da realizzare anche attraverso l'utilizzo di voucher formativi, con una spesa prevista di 50 milioni di Euro (finanziamento in ambito POR) e rivolta a 3000 laureati.

L'iniziativa, che fa riferimento alla Deliberazione della Giunta Regionale n.27/13 del 21 Giugno 2005 è da considerarsi encomiabile nei suoi principi ispiratori ma è nel contempo oggetto di critiche in quanto risulta poco chiara in alcuni punti, sia in riferimento alle scadenze, che sono a volte assenti o non seguono un filo logico, sia per i criteri con cui sono state effettuate alcune scelte normative.

Tuttavia, appare maggiormente preoccupante il fatto che a fine Ottobre lo strumento non sia ancora operativo, nonostante si tratti di fondi europei con vincoli assoluti di impegno e spesa, e tenuto conto che si tratta di interventi che produrranno effetti concreti sul mercato del lavoro regionale nel medio periodo.

⇒ I fondi POR

La programmazione comunitaria 2000-2006 è intervenuta nel mercato del lavoro tramite strumenti di politica attiva, finanziati dal FSE, quali la formazione, la lotta alla dispersione scolastica, incentivi all'imprenditorialità e la fondamentale questione della riforma dei servizi per l'impiego. Interventi che se integrati e indirizzati con criterio possono essere un valido aiuto allo sviluppo economico-sociale dell'isola.

Il Governo Regionale, purtroppo, si è concretamente dimostrato carente nell'effettuare un efficace utilizzo di questi strumenti, basta constatare che la spesa al 30 aprile 2005 si attesta appena al 26% (percentuale che si riferisce alle sole azioni finanziate dal FSE), lamentando un delta negativo per il raggiungimento dell'obiettivo "N+2" (del 31.12.2005) di più di 42 milioni di Euro.

Lo scarso utilizzo delle risorse messe a disposizione ha certamente influito in modo negativo nel raggiungimento di risultati fisici concreti. I dati Istat sono inequivocabili nel dare un'immagine non positiva della situazione sarda a poco più di un anno della fine della programmazione 2000-2006. Solo per richiamarne alcuni, il tasso di disoccupazione giovanile si attesta al 35,9% e quello della disoccupazione totale al 13,9%, percentuali preoccupanti che danno un'idea della situazione del nostro mercato del lavoro. Se si considera invece i non occupati partecipanti a corsi formativi si registra nel 2004 un tasso del 7,1%, percentuale decisamente bassa considerando l'importanza che assume un percorso formativo

nell'acquisizione di maggiore occupabilità. Da sottolineare inoltre è il tasso di abbandono al primo anno delle scuole secondarie superiori, che si attesta al 12,2% dato che pone la Sardegna, in termini di istruzione, agli ultimi posti a livello europeo.

⇒ La bilateralità

In ultimo, tra le diverse tematiche si richiama il discorso relativo alla bilateralità solo per attestare che la Regione ha estrema difficoltà a capire e recepire cosa e come gli enti bilaterali possono svolgere un ruolo di rilievo nel mercato del lavoro regionale. La Cisl sarda ritiene che il nuovo sistema dei servizi per l'impiego possa vedere gli enti bilaterali regionali, a partire da quello dell'artigianato, protagonisti nella attuazione di alcuni servizi in favore di lavoratori. Si auspica che in questa direzione possano fornire un contributo significativo il decollo dei fondi interprofessionali sulla formazione continua e l'attività sui fabbisogni formativi svolta da EBAS, OBR, ERFAS svolta prima attraverso le indagini nazionali e attualmente attraverso il progetto di ricerca vinto in ATS su fondi POR.

CONSIDERAZIONI DI SINTESI

Per quanto esposto in precedenza la Cisl sarda ritiene indispensabile l'attivazione di un confronto specifico sulle politiche del lavoro volto a ricondurre a unitarietà il sistema per quanto riguarda sia soggetti e procedure, sia strumenti e risorse.

Questo diventa ancor più necessario se passeranno alcuni contenuti della finanziaria nazionale 2006 che proprio nelle regioni del mezzogiorno produrranno una diminuzione delle risorse per lo sviluppo e per il lavoro e se si confermeranno i tagli ipotizzati per gli enti locali che necessariamente avranno ripercussioni anche sulla qualità degli impieghi, a partire dalle spese sociali.

Su queste tematiche la Cisl sarda presenterà, già a partire dalla prossima finanziaria regionale, richieste specifiche sulle politiche del lavoro, sugli strumenti e sulle risorse, ritenendo però urgente, indispensabile e inderogabile l'approvazione della legge regionale di riforma e di riordino di tutto il sistema di governo del mercato del lavoro sardo.