

Per una integrazione tra Politiche del Lavoro e Politiche di sviluppo

di Sebastiano Fadda*

Abstract

The paper deals with the problem of integration between labour policies and development policies. The first section looks at the evolution of the way in which this connection has been approached by the European Union. The second section deals with the reciprocal links that need to be taken into account when planning labour policies and development policies. The third section suggests a scheme for analysing the existing forms of governance and possibly the new ones required to achieve such integration both from a point of view of its contents and of the institutional structure.

1. Sviluppo e occupazione. Obiettivi disgiunti nell'Unione Europea?

Sebbene tradizionalmente l'aumento dell'occupazione venga considerato come uno dei quattro obiettivi classici della politica economica (unitamente a quello della crescita del reddito, della stabilità monetaria, e dell'equilibrio dei conti con l'estero), la sua relazione con l'obiettivo della crescita non è chiaramente definita. Ancor più questa relazione rimane indefinita quando si pone all'interno di politiche che abbiano lo specifico obiettivo dello sviluppo, considerato sia sotto il profilo locale che sotto profili più estesi.

Dal punto di vista teorico la relazione potrebbe essere interpretata in termini di dilemma tra due alternative opposte. La prima è che l'obiettivo delle politiche di sviluppo sia costituito dalla massimizzazione del reddito, o del suo tasso di crescita; la seconda è che l'obiettivo sia costituito dalla massimiz-

* Facoltà di Economia – Università degli Studi Roma Tre.

zazione dell'occupazione (o del suo tasso di crescita). Dal punto di vista operativo tale dilemma potrebbe configurarsi come problema di scelta o tra tecniche (o traiettorie tecnologiche) alternative, o tra settori di attività alternativi.

Naturalmente bisogna qualificare queste alternative con la definizione di un orizzonte temporale, con la definizione di ipotesi circa il tasso tendenziale di "*capital deepening*" e con considerazioni circa la competitività internazionale.

Tuttavia l'attribuzione di caratteri quantitativi ad uno di questi obiettivi comporta scelte politiche e strategie che pongono vincoli ai valori quantitativi assegnabili all'altro obiettivo. Pertanto, l'assumere una funzione obiettivo da massimizzare (per esempio, la crescita del reddito) comporta che gli effetti sull'altro obiettivo (crescita dell'occupazione) risultino meramente residuali, e viceversa.

Chiaramente, possono essere ricercate soluzioni diverse, che contemplino la possibilità di una qualche associazione tra i due obiettivi. Per esempio, potrebbe ipotizzarsi la massimizzazione del tasso di crescita del reddito soggetta al vincolo di un valore-soglia di crescita dell'occupazione, oppure la massimizzazione del tasso di crescita dell'occupazione soggetta al vincolo di un valore-soglia della crescita del reddito.

Se osserviamo alla luce di queste premesse la posizione dell'Unione Europea, non andiamo lontano dal vero affermando che le politiche economiche adottate durante il processo di unificazione abbiano per lungo tempo escluso dalle variabili-obiettivo quella della crescita occupazionale (privilegiando addirittura strumenti, quali il bilancio pubblico, elevati al rango di obiettivi). Anzi, proprio il controllo dell'occupazione (e del tasso di crescita) mediante politiche monetarie e fiscali ha spesso operato come variabile strumentale nei confronti delle privilegiate variabili-obiettivo della stabilità monetaria, dell'equilibrio dei conti con l'estero e soprattutto dei conti pubblici. Di ciò è rimasto il segno delle dinamiche dell'occupazione nei paesi europei e particolarmente nell'Italia, caratterizzata da più stringenti vincoli in relazione ai suddetti obiettivi. Questa espulsione della crescita occupazionale dal ventaglio degli obiettivi della politica economica ha costituito la base di una persistente dissociazione tra politiche di sviluppo e politiche dell'occupazione, nel duplice senso che alle politiche di sviluppo non sono state associate politiche del lavoro e che, reciprocamente, le politiche dell'occupazione sono state concepite (quando sono state concepite) al di fuori delle politiche di sviluppo (anzi, spesso come una sorta di alternativa microeconomica a queste quando la presenza di vincoli esterni ed interni considerati come dati imponeva una inibizione della crescita economica).

In tempi più recenti l'obiettivo della crescita occupazionale è stato acquisito nel ventaglio degli obiettivi delle politiche comunitarie. La presentazione

del Libro Bianco di Delors, “Crescita, Competitività, Occupazione” del 1993 ha innescato un processo di crescente attenzione alla problematica occupazionale che ha fatto maturare una strategia unitaria europea per l’occupazione. Già nel Consiglio Europeo di Essen , nel dicembre 1994, venne individuata una serie di azioni specificamente finalizzate a favorire l’occupazione. Successivamente, nel Consiglio di Firenze del 1996 venne approvata l’iniziativa della Commissione denominata “Azione per l’occupazione in Europa: un patto di fiducia”, che si proponeva di stimolare tutti gli Stati membri e tutti gli attori economici verso l’adozione di strategie comuni a favore della crescita dell’occupazione. Anche il documento “Agenda 2000”, elaborato nell’anno successivo, nel delineare le grandi prospettive di sviluppo dell’Unione formulava espliciti riferimenti alla necessità di creare le condizioni per la crescita dell’occupazione. Ma è con il trattato di Amsterdam, del luglio 1997, che per la prima volta gli interventi per la crescita dell’occupazione vengono formalmente inseriti fra le priorità dell’azione comunitaria: gli Stati sono chiamati a programmare misure di lotta alla disoccupazione in linea con gli orientamenti delineati a livello comunitario e a darne conto alla Commissione, la quale valuta le attività svolte e i risultati conseguiti. Un apposito titolo dedicato all’occupazione (il Titolo VIII) viene inserito nel trattato e l’obiettivo di raggiungere “un elevato livello di occupazione” viene esplicitamente inserito tra gli obiettivi dell’Unione Europea.

Nella successiva riunione straordinaria del Consiglio svolta a Lussemburgo nel novembre 1997 e dedicata all’occupazione prende corpo una Strategia Europea per l’Occupazione (SEO) fondata su quattro linee direttrici. Queste sono ben note, ed è appena necessario richiamarle; si tratta della “occupabilità” (miglioramento della capacità di trovare occupazione), della “imprenditorialità” (creazione di nuove attività imprenditoriali), della “adattabilità” (intesa come reciproco processo di avvicinamento tra imprese e mondo del lavoro e come sviluppo di processi di codecisione tra le parti sociali) e della “pari opportunità” tra maschi e femmine.

Il cosiddetto “processo di Lussemburgo” prevede che la Commissione formuli ogni anno delle linee-guida (*guidelines*) nell’ambito di ciascuna linea direttrice e che sulla base di queste i singoli paesi formulino i Piani di Azione Nazionali (NAP) per l’occupazione. La Commissione procede poi a stilare un rapporto annuale sull’occupazione (*Joint Employment Report*) e a formulare raccomandazioni (*Recommendations*) a ciascuno Stato membro.

Questa struttura sembra in apparenza definire un meccanismo stringente di inserimento di obiettivi occupazionali nella politica economica, ma a ben vedere si tratta semplicemente di un sistema debole di dichiarazione di buone intenzioni. Infatti, in primo luogo esso non contiene una definizione di obiet-

tivi quantitativi chiaramente percepibili e monitorabili (a differenza di quanto previsto dal trattato di Maastricht in materia di convergenza economica e finanziaria), né un sistema di sanzioni per il mancato raggiungimento di essi; in secondo luogo, le *guidelines* elaborate in sede comunitaria sono talmente generiche e vaghe che possono essere declinate e interpretate in ciascun paese nelle forme più svariate.

Il Consiglio Europeo di Lisbona del Marzo 2000 ha cercato di compiere un passo avanti rispetto a questi limiti, rilanciando la Strategia Europea per l'Occupazione e attribuendo valori quantitativi all'obiettivo occupazionale: incremento del tasso di occupazione europeo dal 61 al 70 % entro il 2010, con la creazione di 20 milioni di nuovi posti di lavoro e una crescita del tasso di attività femminile dal 51 al 60%.

Ma la formulazione adottata dalla Strategia di Lisbona ("diventare entro il 2010 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 e rispetto per l'ambiente") ancora una volta sembra configurare più un ambizioso quadro di "*wishful thinking*" che un coerente sistema di obiettivi finali, di obiettivi intermedi e di variabili strumentali con i quali dare corpo a concreti programmi operativi che leghino insieme politiche del lavoro e politiche di sviluppo.

È vero tuttavia che tali eventi hanno accentuato l'attenzione verso la problematica occupazionale nell'azione delle istituzioni comunitarie: il processo di Lisbona viene effettivamente attuato nei suoi aspetti procedurali; i Piani Nazionali per l'Occupazione vengono formulati nel contesto della Strategia Europea per l'Occupazione; i "patti per l'occupazione" hanno concretizzato un impegno diretto verso la crescita occupazionale; la formulazione di uno specifico Asse Prioritario dedicato alla valorizzazione delle Risorse Umane all'interno del Quadro Comunitario di Sostegno ha creato lo spazio per l'inserimento di una sezione dedicata alle politiche del lavoro nel Piano di Sviluppo del Mezzogiorno e nei Programmi Operativi Regionali. Ma si tratta pur sempre di una presenza debole, che non si traduce in meccanismi di integrazione tra le politiche del lavoro e le politiche di sviluppo e che quando indica degli obiettivi li tratta come aspirazioni, auspici formulati sulla base di una visione di "come dovrebbero essere le cose" piuttosto che come risultati da perseguire con appropriate misure la cui efficacia in relazione al loro conseguimento possa essere oggetto sia di valutazione sia di interventi correttivi.

Una rimodulazione compiuta dalla Commissione Europea nel 2003 ha ridotto a tre i pilastri della strategia di Lisbona (pieno impiego, qualità e produttività del lavoro, coesione e inclusione sociale) e individuato dieci linee guida: 1) misure attive e preventive per disoccupati e inattivi; 2) job creation e im-

prenditorialità; 3) promozione del cambiamento nel mercato del lavoro; 4) sviluppo del capitale umano e della formazione permanente; 5) aumento dell'offerta di lavoro e promozione dell'invecchiamento attivo; 6) eguaglianza tra i generi; 7) integrazione e lotta contro la discriminazione verso i soggetti svantaggiati; 8) lavoro da rendere attraente tramite incentivi; 9) trasformazione dell'occupazione irregolare in regolare; 10) superamento delle disparità regionali nell'occupazione.

Resta confermata, però, la sostanziale assenza di visione delle interazioni tra dinamiche del mercato del lavoro e processi di sviluppo e balza ancora più in evidenza quello che forse costituisce il limite fondamentale dell'intera strategia di Lisbona: quello di essere esclusivamente orientata sul lato dell'offerta. Solo un più recente documento sembra muoversi più esplicitamente nella direzione di una integrazione¹.

Si suppone, in altri termini, che i problemi del mercato del lavoro risiedano soltanto sul lato dell'offerta e pertanto esclusivamente in quella direzione debbano indirizzarsi le politiche per ottenere "nuovi e migliori posti di lavoro". Ma raggiungere risultati significativi nell'ottenere "nuovi e migliori posti di lavoro" senza agire sul lato della domanda è compito quasi impossibile. In primo luogo perché la creazione di "nuovi posti" dipende fondamentalmente dal livello di attività economica e dalla evoluzione della struttura produttiva, in secondo luogo perché avere "migliori posti di lavoro" non dipende soltanto dalla qualità dell'offerta. Basti pensare che l'innalzamento dell'istruzione e degli "skills" in possesso dei lavoratori potrebbe non corrispondere con la qualità della domanda di lavoro espressa nell'ambito della organizzazione della produzione del sistema delle imprese, la cui evoluzione dovrebbe essere invece favorita e stimolata con opportune azioni.

In altre parole, si potrebbe dire che l'azione sul lato dell'offerta costituisce una condizione necessaria ma non sufficiente per raggiungere gli obiettivi di Lisbona.

In realtà il raggiungimento di tali obiettivi è talmente legato a un insieme di fattori complessi che non può essere considerato come un evento conseguibile attraverso una relazione meccanicistica con le misure di politica del lavoro. Nella visione dei sistemi economici come sistemi complessi, viventi ed evolutivi questa considerazione induce a ritenere che si possa sfuggire al dilemma inizialmente richiamato in apertura, e perseguire contemporaneamente obiettivi di crescita del Pil e di occupazione attraverso l'azione congiunta sulle dinamiche del mercato del lavoro e sui processi di sviluppo. Le politiche

¹ European Commission (2005).

del lavoro e le politiche di sviluppo devono perciò integrarsi in una strategia che colleghi e coordini tutte le misure che hanno un impatto sul mercato del lavoro, sull'organizzazione industriale, sull'evoluzione del sistema economico.

I vari Piani Nazionali per l'Occupazione (i cosiddetti NAP, National Action Plans, richiesti dall'Unione Europea) formulati dall'Italia prevedono interventi che entrano profondamente nel vivo dei processi dinamici del mercato del lavoro, ma tuttavia prescindono da una visione delle reciproche interazioni tra processi di sviluppo, e processi del mercato del lavoro.

L'ultimo Piano (ottobre 2004) conferma i "targets" quantitativi per il 2005: crescita del tasso di occupazione generale fino al 58,5% (57,5% nel luglio 2004), crescita del tasso di occupazione femminile al 46% (45,1% nel luglio del 2003) mentre il tasso di occupazione degli anziani (55 – 64 anni) è ancora fermo al 30,3% rispetto all'obiettivo del 4°% precedentemente fissato. Tuttavia, non viene esplicitato il contributo delle diverse misure al raggiungimento di questi risultati.

Gli stessi "Final Report" italiani predisposti per la Commissione nel quadro del Processo di Lisbona (*"Italian Employment Policy in recent years: impact evaluation"*) sembrano più una sorta di rendiconto delle azioni svolte (peraltro molto analitico e molto documentato) che una valutazione dell'impatto di queste azioni sulle variabili quantitative del mercato del lavoro e sui processi di sviluppo.

2. Politiche del lavoro e politiche di sviluppo: una necessaria integrazione

Prima di svolgere alcune considerazioni metodologiche sulle prospettive e le modalità di integrazione tra le politiche del lavoro e le politiche di sviluppo è bene richiamare la piattaforma su cui poggia la necessità di tale integrazione.

Si è detto che per il raggiungimento degli obiettivi occupazionali, sia di natura quantitativa sia di natura qualitativa (dove col termine qualità si fa riferimento ad una ampia gamma di aspetti che si estende dalle condizioni di lavoro alle pari opportunità) è necessario impostare politiche che agiscano sia sul lato dell'offerta sia sul lato della domanda di lavoro. Ora, la funzione di domanda di lavoro ha per argomenti da un lato variabili che hanno a che fare con le caratteristiche dell'offerta (per esempio, costo del lavoro, costi di aggiustamento) e dall'altro variabili che hanno a che fare con la struttura produttiva (per esempio, tecnologie, organizzazione del lavoro) e con la domanda sia di beni e servizi finali, sia di beni e servizi intermedi. Questa seconda categoria di variabili è sensibile alle politiche di sviluppo, di cui anzi costituisce

l'oggetto finale. E chiaro quindi che per agire sia sul lato della domanda che sul lato dell'offerta bisogna accompagnare le politiche del lavoro alle politiche di sviluppo, ed accompagnarle in maniera che siano non solo compatibili, ma complementari le une con le altre circa gli effetti congiunti sugli obiettivi di crescita del livello di attività economica e dell'occupazione.

Un secondo elemento della piattaforma su cui si basa la necessità di integrazione discende dal processo di globalizzazione. Qualunque interpretazione si dia della globalizzazione, la sua caratteristica fondamentale consiste nella possibilità che si possa produrre pressoché dovunque e parimenti vendere pressoché dovunque. Questa caratteristica impone una redistribuzione mondiale dell'attività economica, una nuova divisione internazionale del lavoro, che tenga conto della fine della coincidenza spaziale tra luoghi dove si producono e si organizzano i contenuti di conoscenza e luoghi dove si svolgono le funzioni produttive, o manifatturiere in senso stretto. Si pensi alla Nissan che utilizza per il design studi localizzati nella California, o alla Samsung, che utilizza semiconduttori disegnati nella Silicon Valley, o allo stesso Bill Gates, che non produce computers ma contenuti di conoscenza che vanno dentro i computers.

In questo scenario le economie locali, nazionali o regionali, devono procedere a un riposizionamento delle loro produzioni e a una ristrutturazione su base internazionale delle filiere e delle reti produttive, non essendo pensabile un recupero di competitività attraverso una mera rincorsa sul costo del lavoro. Questa operazione di riposizionamento strategico può basarsi su modelli differenziati, che possono andare dai "campioni nazionali" ai distretti internazionali, dalle filiere intersettoriali all'attrazione di investimenti diretti esteri; ma, qualunque sia il modello, essa è possibile soltanto se accompagnata da un pronto, specifico, appropriato adeguamento delle risorse umane, da un tempestivo aggiustamento del capitale umano, da un efficiente funzionamento del mercato del lavoro: tutti elementi sui quali devono disegnarsi appropriate specifiche politiche del lavoro.

Un terzo elemento su cui si fonda la necessità di integrazione tra politiche del lavoro e politiche di sviluppo è dato ancora dal fatto che tutti, o la maggior parte, dei cosiddetti "fattori di competitività" che acquistano rilievo nello scenario della globalizzazione e sui quali si basano comunque i processi di sviluppo sono localizzati nel "territorio". Così è per il sistema scienza – innovazione, così è per la presenza di servizi alle imprese, così è per il sistema istituzionale e il capitale sociale, per la rete infrastrutturale, per il capitale umano, per le competenze tecniche diffuse, e così via. Le politiche del lavoro incidono su tutti questi fattori che sono cruciali per i processi di sviluppo del territorio.

Questo significa che le politiche del lavoro devono costituire parte integrante delle politiche di sviluppo locale. È ovvio, ma sarebbe già un buon passo avanti realizzarlo, che le politiche locali del lavoro debbano essere coerenti con le politiche di sviluppo locale; meno ovvio (e infatti quasi sempre ignorato) è che non possano concepirsi o disegnarsi politiche di sviluppo locale prive della componente delle politiche del lavoro. E tuttavia è necessario che proprio questo principio trovi la più coerente applicazione affinché le politiche di sviluppo locale possano risultare strategicamente valide.

Questo principio riguarda sia le politiche volte alla espansione della domanda di lavoro (vuoi attraverso il settore pubblico, vuoi attraverso il sistema delle imprese, vuoi attraverso la creazione di auto-impiego), sia le politiche volte a favorire l'incontro tra domanda e offerta (nelle varie forme che le politiche attive del lavoro possono assumere). Se le politiche di sviluppo locale non incorporano coerenti politiche locali del lavoro, quasi sicuramente vengono ridotti gli effetti occupazionali delle politiche di sviluppo, ma è assai probabile che l'efficacia stessa di quelle politiche venga ridotta a causa di possibili strozzature sul campo del capitale umano o delle relazioni industriali.

Più analiticamente si possono osservare i campi dove queste reciproche integrazioni devono divenire più strette prendendo in considerazione una tassonomia delle politiche del lavoro che si può tentare di strutturare in tre sezioni.

La prima sezione è costituita dalle politiche volte ad aumentare la domanda di lavoro. Non prendiamo in considerazione qui le generali politiche macroeconomiche espansive, ma ci limitiamo a considerare le politiche del lavoro. Possiamo includere in questa sezione:

- le politiche salariali. A parte l'impatto macroeconomico sul livello della disoccupazione di equilibrio (NAIRU), va sottolineato qui come le varie forme di politiche dei redditi, le diverse versioni di moderazione salariale, le varie modulazioni di "salari di ingresso" debbano incastonarsi nell'ambito di un disegno strategico che sia capace di combinarle con contestuali misure volte a stimolare i processi innovativi e ad incrementare la produttività. Senza di queste, tutte le politiche di moderazione salariale potrebbero ridursi ad una mera e facile compensazione dei ritardi su questi fronti attraverso una automatica riduzione del costo di lavoro per unità di prodotto mediante la sola riduzione del costo del lavoro per unità di lavoro.
- Le politiche fiscali. Ci si riferisce qui agli interventi sul sistema fiscale che sono capaci di incidere sul costo del lavoro, quali, per esempio, la riduzione dell'IRAP o la riduzione del "*fiscal wedge*". Anche questi strumenti, per poter essere sinergici con una strategia di sviluppo dovrebbero legarsi a scelte selettive sia sul piano territoriale (ancorate

a precise esigenze o carenze degli specifici sistemi produttivi sub nazionali), sia sul piano settoriale (per esempio, settori particolarmente esposti alla concorrenza o filiere di particolare rilievo strategico per l'attivazione di motori di sviluppo).

- Sussidi per l'assunzione. Nelle diverse forme che questi possono assumere, la loro utilità in funzione dello sviluppo può essere accresciuta attraverso l'inserimento in una particolare strategia orientata o a privilegiare particolari figure professionali (per esempio, managers dell'innovazione, oppure ricercatori impegnati nell'attività di ricerca e sviluppo), o particolari settori produttivi (per esempio, il settore ICT, oppure settori di particolare rilievo) o particolari fasce di forza lavoro che altrimenti resterebbero inutilizzate per particolari difficoltà di ingresso nel mercato del lavoro.
- Riduzione dell'orario di lavoro. Questo strumento di intervento sull'elasticità dell'occupazione rispetto al Pil è, come noto, assai controverso sia sotto il profilo della definizione delle sue implicazioni analitiche, sia sotto il profilo della sua praticabilità. Tuttavia non si va lontano dal vero se si considera la nuova gamma di tipologie lavorative introdotta dalla riforma del mercato del lavoro (la cosiddetta "legge Biagi") non certo come una surrettizia misura di riduzione dell'orario giornaliero, ma come una redistribuzione della domanda di ore di lavoro tra un numero maggiore di lavoratori attraverso la riduzione delle ore lavorate per lavoratore per mediante turnazione, intermittenza, precariato. Questa articolazione potrebbe rivelarsi funzionale allo sviluppo se accompagnata da particolari condizioni attuate dai servizi per l'impiego. Il discorso verrà ripreso più avanti.
- Creazione di nuova imprenditorialità. Le politiche per favorire la nascita di nuove iniziative imprenditoriali e per promuovere l'autoimprenditorialità sono largamente diffuse. Su di esse devono convergere interventi sul piano della formazione, interventi sul piano dell'assistenza tecnica e interventi sul piano dell'assistenza finanziaria. A volte esse adottano criteri selettivi basati su particolari targets di forza lavoro (giovani, donne, immigrati, portatori di handicap, cooperative, etc); è raro però trovare un sistema di interventi che sia coordinato in funzione della creazione di "sistemi" di imprese, e cioè di clusters di nuove iniziative imprenditoriali organizzate attorno ad una o più filiere produttive per generare quelle economie esterne e quelle interazioni fra imprese che caratterizzano i sistemi produttivi integrati. Eppure, i processi di sviluppo trarrebbero giovamento da una integrazione strategica tra queste due dimensioni.

La seconda sezione è costituita da quelle politiche che vanno comunemente sotto il nome di “politiche attive del lavoro”. Esse non mirano primariamente all’aumento della domanda di lavoro, ma a fare in modo che l’occupazione aumenti e la disoccupazione diminuisca attraverso la riduzione degli elementi strutturali e frizionali della disoccupazione. Due sono i ceppi principali attorno a cui si raccolgono tali politiche; *il primo è quello della formazione, il secondo è quello dell’incontro tra domanda e offerta di lavoro.*

Le politiche della formazione, viste dall’angolazione dei processi di sviluppo, sono tradizionalmente considerate come aventi a che fare con il lavoro considerato in quanto “fattore di produzione”, e quindi sono tese a due obiettivi: da un lato accumulare conoscenza e capacità che consentano di aumentare la produttività (obiettivo rilevante sotto il profilo della competitività, comunque venga intesa, ma anche sotto quello della riduzione del NAIRU); dall’altro soddisfare il fabbisogno di skills e di competenze espresso dall’intero sistema produttivo, skills che i loro detentori possano quindi spendere nel mercato del lavoro.

Quando i due termini formazione e sviluppo vengono posti in relazione reciproca sorgono subito due problemi. Il primo è quello della trappola del sottosviluppo: se il sistema produttivo opera su un paradigma tecnologico e organizzativo arretrato, la domanda di formazione che viene espressa si mantiene ad un livello corrispondente, pertanto il mero soddisfacimento di questa domanda non è sufficiente a spingere il sistema verso frontiere più avanzate. Il secondo si può considerare speculare al primo: spingere la formazione oltre i livelli espressi dalla domanda del sistema può creare skills e competenze non utilizzate o non utilizzabili al suo interno, con conseguenti problemi di disoccupazione, o sottoccupazione “intellettuale” o di emigrazione.

Nasce quindi la necessità di disegnare piani e percorsi formativi che, una volta soddisfatto il fabbisogno espresso di formazione, si proiettino verso nuove professionalità e nuovi skills propri delle nuove frontiere tecnologiche e organizzative verso le quali si dirigono le politiche di sviluppo; ossia, bisogna formulare congiuntamente piani formativi e piani di sviluppo. Specifiche azioni formative possono, ovviamente, essere programmate in relazione a fasce diverse della popolazione e a specifici obiettivi, come per esempio la creazione di nuova imprenditorialità.

L’accumulazione del capitale umano può essere considerata come l’accumulazione di “conoscenza”. Tale processo di accumulazione peraltro non può intendersi, particolarmente in una società in rapida evoluzione come la nostra, come l’acquisizione “una tantum” di saperi codificati e routinari; ma piuttosto come un permanente processo di “apprendimento” capace di rispondere ai cambiamenti del sistema attraverso l’approfondimento dei vari saperi

(tecnici, pratici, relazionali, etc.); e attraverso l'individuazione di nuove strategie basate su una metodologia di "problem framing" e di "problem solving". Questa metodologia sfocia nella "formazione permanente", in cui processi di sviluppo e processi formativi sono intrinsecamente legati, ma le cui modalità realizzative sono ancora ben lungi dall'essere pienamente esplorate e applicate.

Sulla relazione tra capitale umano e sviluppo non tutto è chiaro, purtroppo, sul piano empirico². Molte delle difficoltà nascono dalla inadeguatezza degli indici di istruzione assunti come indicatori della formazione di capitale umano. Sul piano teorico, invece, il capitale umano, assieme al progresso tecnico, è ormai considerato l'elemento base di tutti i modelli di crescita endogena e l'investimento in capitale umano viene considerato come il fattore strategico. Il passaggio da economie di scala e rendimenti marginali decrescenti (tipici dei vecchi modelli neoclassici) a economie di scala e rendimenti crescenti (tipici dei modelli di crescita endogena) consente di considerare la crescita come un processo tendenzialmente sostenuto e sostenibile nel tempo. Declinando questa visione a livello di sistemi locali, emerge la necessità di investire nella "formazione per lo sviluppo": funzione che costituisce un passo avanti rispetto alla formazione orientata alla semplice acquisizione delle capacità professionali richieste dalla corrente domanda di mercato³. A tale ultima prospettiva si può agganciare un ulteriore allargamento di frontiera. Nello spirito suggerito dai recenti lavori di A. Sen, una diversa, più ampia interpretazione della nozione di "capitale umano" può essere proposta. Quella non già di "capitale" come fattore di produzione, ma piuttosto come somma di "capabilities" che definiscono la capacità degli individui di compiere scelte coerenti con tavole di valori piuttosto evolute; cioè, per usare un termine di Sen, con tavole di "preferenze di ordine superiore"⁴.

In questa accezione l'accumulazione di capitale umano è vista sostanzialmente come crescita culturale, ossia evoluzione di norme e valori che si esprimono in modelli di comportamento, in scelte, in relazioni di scambio con gli altri agenti economici tali da favorire i processi di sviluppo economico e di coesione sociale.

Da questo punto di vista, oltre che da quelli precedentemente considerati, emerge un aspetto della formazione come "bene pubblico", che pone problemi di produzione, di appropriabilità, di ripartizione di costi tra pubblico e privato. Problemi che possono trovare soluzione proprio all'interno di una programmazione congiunta di azioni formative e strategie di sviluppo.

² Krueger (2001).

³ Fadda (2001).

⁴ Sen (1997).

Il secondo ceppo è quello costituito dalle *politiche volte a favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro*. Mentre le politiche formative mirano a garantire la coerenza tra domanda e offerta anche in prospettiva dinamica, questa seconda categoria di politiche mira a favorire la effettiva presa di contatto, e possibilmente la conclusione di un contratto, tra chi offre e chi domanda lavoro.

- Il principale strumento predisposto a questo scopo è costituito dalla struttura dei Servizi per l'Impiego. Nel quadro di un crescente decentramento e di un progressivo superamento del monopolio pubblico le loro funzioni si sono andate spostando dai vecchi compiti burocratici del "collocamento" a quelli più ampi di rafforzamento e sostegno alle politiche attive del lavoro e di prevenzione della disoccupazione. Essi si estendono a: accoglienza e informazione, orientamento, promozione dell'inserimento lavorativo (tirocini, PIP, etc), mediazione ed incontro tra domanda e offerta, consulenza alle imprese, spazi per l'autoconsultazione delle informazioni, diffusione delle informazioni⁵. Nell'ambito delle trasformazioni che stanno interessando il mercato del lavoro si possono individuare due ruoli fondamentali ai quali le suddette funzioni possono essere riferite. Il primo è quello di gestire, o meglio governare, il complesso sistema di mobilità e flessibilità del mercato del lavoro. Il secondo è quello di fungere da connettore tra politiche del lavoro e politiche di sviluppo locale.

Circa il primo ruolo, appare evidente che la piattaforma su cui deve basarsi tutta l'azione dei servizi per l'impiego non può essere costituita soltanto dalla informazione circa la domanda di posti vacanti immessa dalle imprese sulla banca dati del servizio (informazione che molto spesso è ben lungi dall'essere completa), ma anche da una conoscenza approfondita delle dinamiche dei mercati del lavoro nei quali i Servizi operano. Tali dinamiche devono essere monitorate ed analizzate da appositi Osservatori sul mercato del lavoro, ma poiché esse sono influenzate dalle politiche di sviluppo poste in essere in tali contesti, è chiaro che una profonda conoscenza di queste ultime è necessaria per interpretare le dinamiche del mercato del lavoro. Non solo, le politiche di sviluppo devono trovare un'integrazione e una complementarietà nell'azione dei Servizi per l'Impiego, proprio perché questi hanno anche il compito di orientare la forza lavoro nelle scelte di formazione e di lavoro, il compito di garantire una rete informativa continuamente e dettagliatamente aggiornata, il compito di garantire il collegamento con un sistema di formazione continua, il

⁵ Cfr. le conclusioni della Conferenza Stato Regioni del dicembre 1999.

compito di collegare l'azione ad una conoscenza dettagliata dei processi produttivi del sistema locale, il compito di prospettare adeguati mix di esperienze di lavoro e attività formative, il compito di fornire assistenza nella costruzione e nella gestione di percorsi individuali di crescita professionale. Tutto questo con un'ottica promozionale e attiva e non soltanto di disponibilità passiva o notarile nell'offerta di servizi che in quest'ultimo caso rischierebbero di divenire inaccessibili proprio ai soggetti che più ne hanno bisogno.

Circa il secondo ruolo, bisogna maturare la consapevolezza che sia le politiche del lavoro volte alla espansione della domanda (nel settore pubblico, nel settore privato nel campo dell'auto-impiego, nel campo dell'emersione, etc.) sia quelle volte a favorire l'incontro tra domanda e offerta rischiano di essere vanificate se non sono connesse intimamente con le direzioni di azione delle politiche di sviluppo dei sistemi produttivi locali, poiché queste influenzano le dinamiche del mercato del lavoro locale e a loro volta ne vengono condizionate.

Se i Servizi per l'Impiego devono fungere dunque da connettori tra le politiche del lavoro e le politiche di sviluppo, devono in primo luogo superare il diffuso vuoto di conoscenza dei sistemi locali dove sono incardinati: vuoto che non può essere riempito con una semplice trascrizione (come spesso accade) di più o meno numerose tabelle di dati statistici, ma che richiede una conoscenza e una interpretazione approfondita dei processi economici in atto nei sistemi locali in cui si opera.

In secondo luogo devono acquisire una conoscenza approfondita sia del contenuto sia degli strumenti delle politiche di sviluppo locale (dai POR ai contratti di programma, dai patti territoriali ai PIT, dagli APQ alle iniziative comunitarie, etc) in modo da garantire una effettiva integrazione e una visione sistemica dei programmi, sia sotto il profilo delle strategie sia sotto il profilo della gestione e della tempistica. La connessione e il governo delle intersezioni operative tra tutti questi strumenti sarà poi fondamentale anche per costruire una efficiente struttura di governance interattiva.

Lo scenario di impegni che si apre ai Servizi per l'Impiego è quindi assai vasto e complesso e deve essere realizzato nella sua completezza e nelle sue integrazioni sinergiche per evitare di dissipare energie e risorse in un ventaglio di attività tanto vasto quanto inefficace. La sfida non è dunque di poco conto. Essa richiede alcuni presupposti di base: curare con grande attenzione la crescita delle competenze professionali del personale impegnato nella struttura; approntare strumenti adeguati per favorire il processo di apprendimento istituzionale; rafforzare a tutti i livelli la cultura del risultato; predisporre momenti di monitoraggio e di valutazione della coerenza della attività dei Servizi con le linee strategiche che qui sono state delineate.

- Un secondo strumento di politiche attive può considerarsi la predisposizione di nuove tipologie di relazioni lavorative in risposta alle profonde trasformazioni del mercato del lavoro. Queste possono essere sostanzialmente ricondotte alla trasformazione fondamentale che ha caratterizzato l'evoluzione recente del mercato del lavoro: il passaggio del costo del lavoro dalla categoria dei costi fissi (o quasi fissi) a quella dei costi variabili. Una serie di trasformazioni della struttura produttiva e della organizzazione industriale (specializzazione flessibile, esternalizzazioni, diffusione dei sistemi di piccole imprese, globalizzazione, etc) accompagnate da una evoluzione sul lato dell'offerta di lavoro (nuove fasce emergenti, crescente eccedenza dell'offerta sulla domanda, complessità dei processi formativi, etc) hanno provocato spinte poderose a impiegare e retribuire la forza lavoro esattamente nella misura richiesta dall'andamento "spot" della produzione di beni e servizi e ad abbassare drasticamente i costi di aggiustamento. Ciò ha generato quel sistema che sinteticamente viene indicato col nome di alta flessibilità, o alta mobilità (o, a seconda dei punti di vista, alto precariato) dell'occupazione.

Tale sistema presenta opportunità e i rischi sia per le imprese che per i lavoratori. Per le imprese, a fronte dei vantaggi sul piano del costo del lavoro e sui processi di selezione (assimilazione a lunghi periodi di prova), si possono richiamare i rischi sul piano della curva di apprendimento, sull'investimento in capitale umano, sull'indebolimento dell'impresa come "entità comportamentale"⁶. Per i lavoratori, a fronte delle opportunità di accumulazione di competenze, della selezione delle imprese e dell'adattamento della tipologia lavorativa alle proprie esigenze, si presentano rischi di discontinuità del reddito, di mancanza di sicurezza sociale, di condizioni lavorative poco tutelate, di incapacità di costruire percorsi professionali coerenti. Per gestire questi complessi sistemi di mobilità superando questi rischi è necessario muoversi su diversi piani, integrando nel quadro di una complessiva politica di sviluppo azioni sul piano dell'espansione dell'occupazione, sul piano delle politiche attive ed anche sul piano delle politiche passive del lavoro. Per esempio, non è pensabile poter gestire adeguatamente la mobilità dei lavoratori senza interventi sul piano formativo, o sul piano della sicurezza sociale o su quello delle politiche abitative e dei trasporti (per gli aspetti della mobilità geografica).

- Un terzo gruppo di politiche attive può individuarsi nel complesso di possibili azioni rivolte a particolari fasce della popolazione o della forza lavoro. La necessità di interventi specifici nei diversi contesti deriva dalla presenza di

⁶ Kreps (1990).

particolari situazioni o di particolari categorie di lavoratori (per esempio, immigrati, portatori di handicap, problemi di ristrutturazione del sistema produttivo locale, etc). Tuttavia si possono menzionare almeno tre linee di azione di carattere generale. Quella diretta alla problematica della disoccupazione giovanile, quella diretta alla realizzazione delle pari opportunità e quella diretta all'innalzamento dei tassi di partecipazione. Punti di contatto e di necessaria integrazione con le politiche di sviluppo possono facilmente vedersi, con riferimento alla prima (oltre alle generali funzioni dei servizi per l'Impiego e alle iniziative per la nascita di nuova imprenditorialità giovanile) nell'architettura dei processi di transizione dalla scuola al lavoro e nell'apprendistato, che saranno tanto più operativi quanto più si legheranno alle azioni di sostegno e di stimolo del tessuto produttivo locale. Con riferimento alla seconda, oltre alle specifiche iniziative in favore della creazione di nuova imprenditorialità femminile vanno richiamate lo sviluppo di professionalità e filiere dove più agevole si presenta la partecipazione femminile e lo sviluppo di tutte quelle infrastrutture di carattere sociale (asili, trasporti, urbanistica, forma urbana) e di carattere organizzativo (coordinamento tra orari di lavoro negli uffici, nei negozi, nelle scuole; permessi lavorativi; assistenza agli anziani, assistenza familiare, etc.) che sono fortemente rilevanti per quanto riguarda la rimozione degli ostacoli al dispiegamento di tutte le capacità professionali lavorative e di carriera delle donne. Con riferimento ai tassi di partecipazione, l'elemento fondamentale è sicuramente la crescita del tasso di occupazione data la correlazione positiva (e il nesso causale spiegato dal "discouraged work effect") tra tassi di occupazione e tasso di partecipazione; anche l'evoluzione della struttura produttiva e la connessa organizzazione del lavoro possono tuttavia essere considerate rilevanti per quanto riguarda l'ingresso nel mercato del lavoro di quote crescenti di forza lavoro potenziale.

La terza sezione è costituita dalle politiche passive del lavoro. Qui bisogna fare una considerazione radicale: le politiche passive sono quelle che più risentono negativamente del distacco o del mancato coordinamento con le politiche di sviluppo e che presentano quindi addirittura il rischio di agire in contrapposizione con queste. Le cosiddette politiche passive sono infatti quelle che sono dirette ad alleviare le difficoltà economiche di coloro che hanno perso o non trovano occupazione per il periodo in cui dura tale situazione, ma possono trasformarsi, se non accompagnate da opportune qualificazioni, in politiche che precisamente favoriscono e incentivano il protrarsi di questa situazione.

Possiamo considerare tre casi: il sussidio di disoccupazione, i cosiddetti trattamenti di "mobilità" e i lavori socialmente utili.

Circa i sussidi di disoccupazione, il loro effetto benefico nel consentire un reddito agli individui privi di disoccupazione e di favorire una più accurata ricerca di lavoro potrebbe essere neutralizzato da un lato dalla pressione verso l'alto del livello salariale a causa del minor costo della disoccupazione e dall'altro dalla preferenza a vivere di questo reddito piuttosto che accettare un lavoro sgradito; inoltre potrebbe essere incentivato il lavoro sommerso per non perdere il sussidio di disoccupazione. È chiaro quindi che un saldo positivo tra gli effetti si può aver congegnando adeguatamente il differenziale tra il sussidio e il reddito netto dei lavoratori meno retribuiti, la durata dell'erogazione, la sanzione per il rifiuto di svolgere un lavoro offerto, la frequenza a corsi per l'acquisizione di skills. Quindi le politiche di sviluppo, di crescita del livello di attività economica e della produttività sono determinanti per stabilire i parametri di riferimento di questi meccanismi.

Un discorso analogo si può fare per i trattamenti di mobilità legati a crisi aziendali o a ristrutturazioni industriali. E chiaro che per consentire ristrutturazioni e trasformazioni della struttura produttiva alcuni licenziamenti sono necessari: essi saranno compensati da riassunzioni, ma questi processi di mobilità non dovrebbero essere "costosi". Tali trattamenti riducono i costi della perdita del lavoro per i lavoratori e di conseguenza il costi di aggiustamento per le imprese, facilitando quindi mediante tale microinstabilità del lavoro una sostanziale macrostabilità occupazionale. Ma i rischi sono grosso modo gli stessi del sussidio di disoccupazione. Durata dell'erogazione, proposte di lavoro da parte dei servizi per l'impiego e costruzione di percorsi di acquisizioni professionali specifiche alla evoluzione dell'economia locale sono elementi capaci di dare motivazioni valide a tali trattamenti, ma richiedono di essere inseriti nel contesto di un quadro organico di politiche di sviluppo.

Abbiamo infine "i lavori socialmente utili", fattispecie specifica del genere più vasto di creazioni di posti di lavoro temporanei nel settore pubblico. Il rischio di questi lavori è che abbiano produttività marginale zero (e quindi siano in realtà una forma di "disguised unemployment" molto costoso per le finanze pubbliche). Le condizioni perché abbiano senso sono quindi che generino effettivamente un incremento netto di prodotto che altrimenti non si avrebbe; che costituiscano un "training on the job" per l'acquisizione di skills effettivamente spendibili in quei mercati del lavoro, che abbiano realmente durata temporanea. Anche in questo caso, quindi, è il legame con le politiche di sviluppo a dare corpo e efficacia a queste condizioni.

3. Una metodologia per l'integrazione

A conclusione di queste riflessioni si può formulare quindi la seguente "regola d'oro": ogni piano di interventi a sostegno dei processi di sviluppo deve contenere interventi di politiche del lavoro e ogni piano di azioni sul mercato del lavoro deve articolarsi unitamente a coerenti politiche di sviluppo. I due piani di azione devono integrarsi e sostenersi a vicenda non solo nella fase della progettazione, ma anche in quella della realizzazione. Ignorare l'area delle politiche del lavoro nelle politiche di sviluppo nuoce sia alle dinamiche del mercato del lavoro sia ai processi di sviluppo, la stessa conseguenza deriva dall'ignorare le politiche di sviluppo nella formulazione e nella gestione delle politiche del lavoro. Il nocumento consiste non solo nella riduzione di efficacia nel raggiungimento del risultato, ma anche nella dissipazione di risorse a parità di risultato raggiunto e quindi nella riduzione di efficienza.

Raggiungere tale integrazione costituisce però un'impresa di enorme complessità, sia perché le competenze sul mercato del lavoro sono disperse tra diversi soggetti e tra diversi livelli, sia perché queste sono disgiunte a loro volta dalle competenze in materia di politiche di sviluppo.

Forse il tentativo più significativo posto in essere in questa direzione è dato dallo schema di governance predisposto per il sistema dei Servizi per l'Impiego.

In questo schema alle Regioni è stato attribuito il ruolo di legislazione, di organizzazione amministrativa, di progettazione, di valutazione e di controllo dei Servizi per l'Impiego (Sistema Regionale per l'Impiego), mentre alle Province è stato attribuito il ruolo di erogatore dei servizi sul territorio (Centri per l'Impiego).

Il Master Plan dei Servizi per l'Impiego adottato formalmente per le Regioni dell'Obiettivo 3 nel Comitato di Sorveglianza del Dicembre 2000 definisce, come è noto, gli standards minimi di funzionamento degli SPI e le linee guida per la definizione di azioni per l'avvio della funzionalità dei servizi per l'impiego, mentre successivamente sono stati attribuiti all'agenzia Italia Lavoro, in accordo con le indicazioni della Conferenza Unificata del Luglio 2002, compiti di promozione e di sostegno, presso Regioni e Province, al processo di innovazione dei Servizi per l'Impiego in relazione alla cosiddetta riforma Biagi e alla creazione della Borsa Continua Nazionale del Lavoro.

Le funzioni demandate alle Regioni (cui si è accennato sopra) prevedono l'attivazione di tre importanti organismi: la Commissione Regionale di Concertazione (quale sede di progettazione, proposta e valutazione in tema di Servizi all'impiego, politiche formative e del lavoro di competenza regionale); il Comitato Istituzionale Regionale (organo di consultazione da parte della

Giunta Regionale sull'attivazione di interventi di promozione dell'occupazione); l'Agenzia Regionale del Lavoro (quale ente strumentale della Regione con funzioni di assistenza tecnica e monitoraggio per l'esercizio di compiti di progettazione e supporto tecnico).

Le funzioni demandate alle Province variano significativamente da Regione a Regione perché queste hanno adottato opzioni altamente differenziate nella distribuzione di funzioni e compiti relativi alle politiche del lavoro; tuttavia esse sono sostanzialmente focalizzate sulla gestione dei Centri per l'Impiego con il supporto delle Commissioni di concertazione provinciale e sono organizzate attorno ai seguenti compiti: informazione-incrocio domanda e offerta; orientamento; consulenza agli utenti; azioni finalizzate all'inserimento lavorativo e alla predisposizione di agevolazioni e incentivi all'assunzione, con particolare riferimento alle fasce deboli; promozione e supporto alle attività di formazione professionale; analisi delle dinamiche del mercato del lavoro locale.

Come si vede, questo è un tentativo di concentrare l'integrazione di programmi e funzioni delle politiche del lavoro nel livello operativo più decentrato, cioè quello provinciale. Tuttavia restano scoperti diversi buchi sia per quanto riguarda la stessa integrazione delle diverse politiche del lavoro in un sistema organico (per esempio, spesso le competenze relative alla formazione professionale sono istituzionalmente scisse da quelle relative alle altre politiche del lavoro e registrano discontinuità tra livelli territoriali), sia per quanto riguarda l'integrazione di queste con le politiche di sviluppo (anche queste spesso prive di raccordi istituzionali tra i diversi livelli). Per cercare di catturare tutte le dimensioni dell'integrazione e per costruire un sistema che possa realizzarla bisogna elaborare un adeguato sistema di governance⁷. L'esperienza mostra che diverse modalità di governance sono state assunte soprattutto a livello regionale e locale (incluso quello comunale, dove pure possono essere rintracciate diverse competenze in merito alle direzioni di politiche del lavoro che si sono espresse sopra). Tuttavia, va sottolineato come qualunque sistema di governance che intenda garantire l'integrazione tra le due politiche debba soddisfare due criteri fondamentali: il criterio del coordinamento multilivello e quello del coordinamento multisoggetto⁸.

Il coordinamento multilivello deve far sì che per ciascun campo, vuoi nelle politiche di sviluppo, vuoi nelle politiche del lavoro, vuoi nella loro integrazione, le azioni programmate ai diversi livelli compongano un quadro organi-

⁷ Freyssinet (2004).

⁸ Fadda (2005).

co la cui realizzazione si distribuisce nelle varie articolazioni territoriali. È evidente che tale composizione organica non può essere né il risultato di una procedura gerarchica che applichi a cascata scelte strategiche formulate dall'alto, né la mera somma di tutte le scelte formulate nei livelli locali. Al processo di costruzione delle strategie generali nazionali o interregionali, e quindi anche regionali, devono partecipare tutti i livelli⁹.

Alla dimensione multisoggetto del coordinamento spetta il compito di coinvolgere e integrare nella programmazione delle azioni a ciascun livello sia i diversi organi amministrativi competenti in materia di politiche di sviluppo e di politiche del lavoro, sia i diversi soggetti pubblici e privati del sistema locale. In primo luogo le parti sociali; non è pensabile programmare e gestire politiche del lavoro integrate con le politiche di sviluppo senza coinvolgere le organizzazioni imprenditoriali e le organizzazioni dei lavoratori, ma neanche senza coinvolgere le cosiddette istituzioni intermedie e le autonomie funzionali (Scuola, Università, Camere di commercio, etc).

Per realizzare questa integrazione non sono sufficienti episodici momenti o espedienti di coordinamento. È necessario pensare a soluzioni strutturali che consentano un collegamento istituzionale, un meccanismo di governance interattiva capace di generare proceduralmente sinergie, connessioni, coordinamento. A questo scopo devono mobilitarsi istituzioni e parti sociali; attraverso un processo di apprendimento istituzionale basato sulla comunicazione delle migliori esperienze e sulla invenzione di soluzioni originali si devono individuare adeguate e flessibili articolazioni strutturali.

Queste nuove modalità di governance devono quindi essere utilizzate per formulare Master Plans regionali e locali che costituiscano la base per sviluppare tutti quegli intrecci tra politiche del lavoro e politiche di sviluppo di cui sopra si è detto.

Per facilitare la visione delle connessioni istituzionali costitutive di una nuova governance può essere utile seguire uno schema della forma di seguito esposta. Lo schema può anche essere utilizzato per descrivere e valutare la situazione empirica nei diversi contesti.

Lo schema qui riportato riguarda il coordinamento multilivello.

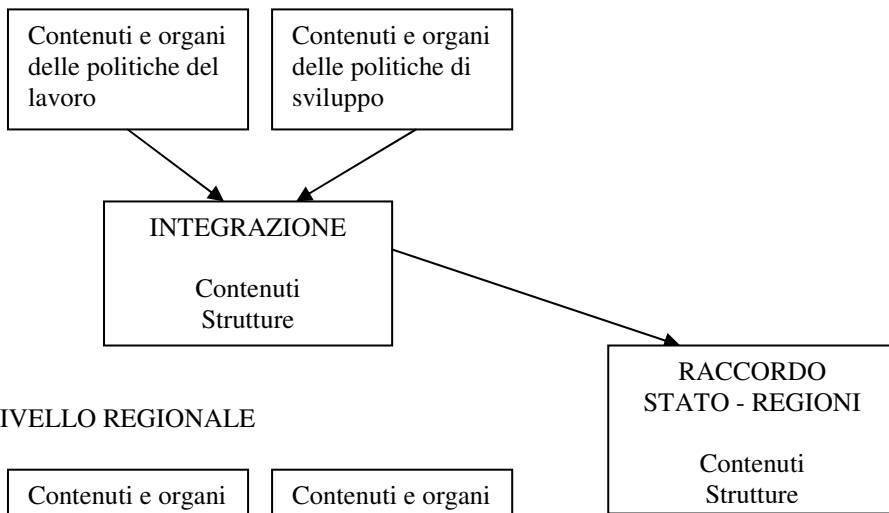
Ogni riquadro comprendente “contenuti e organi delle politiche” deve essere specificato nelle seguenti righe:

- a. obiettivi e strategie
- b. implementazione
- c. monitoraggio

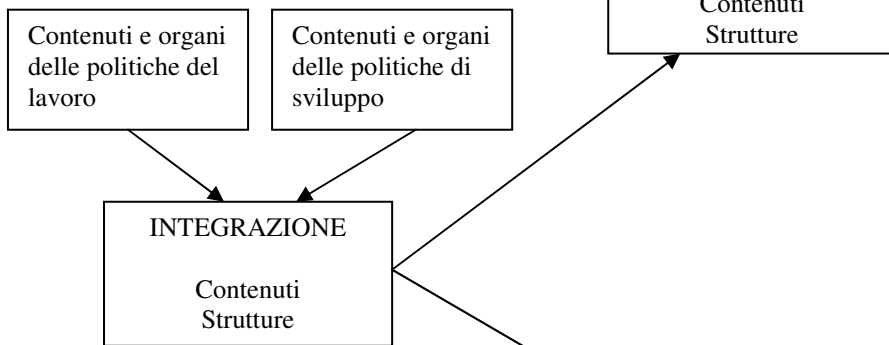
⁹ OECD (2003).

- d. valutazione
- e. finanziamento

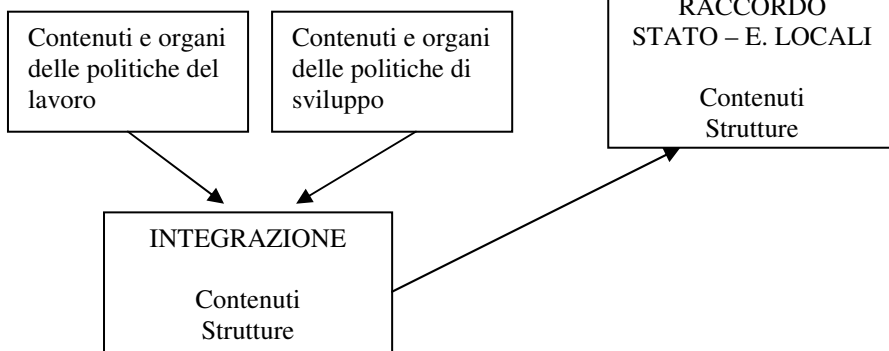
LIVELLO NAZIONALE



LIVELLO REGIONALE



LIVELLO LOCALE



Le politiche del lavoro devono essere specificate secondo le sezioni e le sottosezioni precedentemente illustrate, e cioè:

1. Politiche volte ad aumentare la domanda di lavoro
 - politiche salariali
 - politiche fiscali
 - sussidi per l'assunzione
 - orario di lavoro
 - creazione di nuova imprenditorialità
2. Politiche attive del lavoro
 - formazione
 - incontro domanda - offerta
 - servizi per l'impiego
 - tipologia rapporti lavorativi
 - azioni per particolari obiettivi
3. Politiche passive
 - sussidi di disoccupazione
 - trattamento di mobilità
 - occupazione pubblica temporanea

Ogni sezione delle politiche del lavoro dovrebbe essere interconnessa con specifiche direzioni delle politiche di sviluppo.

Il quadro che risulta dalla applicazione di tale schema è molto articolato e complesso ma consente di costruire un sistema in cui il processo di integrazione tra politiche del lavoro e politiche di sviluppo nella dimensione multilivello prende corpo negli aspetti di contenuto e negli aspetti istituzionali.

Per quanto riguarda l'integrazione nella dimensione multisoggetto si può adottare il medesimo schema sostituendo alle voci: livello nazionale – livello regionale – livello locale, rispettivamente: organi amministrativi/politici – parti sociali – istituzioni intermedie.

L'osservazione della realtà attraverso questa griglia di analisi consente di avere una visione organica della complessità delle relazioni sviluppate nei diversi contesti, ma consente anche di rilevare lacune e bisogni che devono essere soddisfatti per costruire un sistema coerente che risponda alle esigenze di integrazione prospettate nelle presenti riflessioni.

Bibliografia

- European Commission (2004), *Draft Joint Employment Report 2003/2004*, Brussels, 27.1.
- European Commission (2005), *Integrated Guidelines for Growth and Jobs (2005 – 2008)*. Brussels, 12.04.2005.

- European Commission (2004), *Recommendation for a Council Recommendation on the implementation of Member States' employment policies*, Brussels, (10067).
- Fadda S. (2005), *Local governance in the context of a network society: some open questions for economic policy*, OECD Conference on Local Development and Governance in Central, East and South-East Europe, Trento, 6-8 June 2005.
- Fadda S. (2000), *Sviluppo locale, occupazione e implicazioni formative*, Franco Angeli.
- Freyssinet J. (2004), "Politique de l'emploi: les conditions de la gouvernance", in *Connaissance de l'emploi*, n.1.
- Kreps D. (1990), "Corporate Culture and Economic Theory", in: Alt J., Shepsle K. (eds.), *Positive Perspectives of Political Economy*, Cambridge University Press.
- Krueger A., Lindahl M. (2001), "Education for Growth: Why and for Whom?", in *Journal of Economic Literature*, n. 4.
- Ministero del Lavoro (2002), *Italian employment policy in recent years: impact evaluation. Final report*, Roma.
- Ministero del Lavoro, *Piano di Azione Nazionale per l'Occupazione*, Roma, Vari anni.
- OECD (2003), "Managing Decentralisation. A New Role for Labour Market Policy", *OECD Publications*, Paris.
- Schmid G. (1996) (ed.), *International Handbook of Labour market Policy and Evaluation*, Edward Elgar.
- Sen A. (1997), "Capability and Well-being", in: Sen A., Nussbaum M., (eds), *The Quality of Life*, Oxford University Press.