

Note per un *benchmarking* delle politiche di sostegno alla mobilità geografica dei lavoratori

Michele Tiraboschi

Sommario: **1.** Introduzione allo studio delle politiche di sostegno alla mobilità geografica dei lavoratori. — **2.** Gli indicatori giuridici e sociali per uno studio di *benchmarking* della mobilità geografica dei lavoratori. — **3.** Altri fattori che influenzano e/o determinano la mobilità geografica dei lavoratori. — **4.** Alcuni esempi di incentivazione e sostegno della mobilità geografica dei lavoratori appartenenti alle fasce deboli. — **5.** Ulteriori esempi tratti dalla esperienza comparata.

1. Le politiche di incentivazione e sostegno alla mobilità geografica dei lavoratori vengono sempre più frequentemente evocate come una delle possibili soluzioni per contrastare le disparità economiche e sociali presenti tra le diverse aree che compongono un dato mercato nazionale. Ciò è vero a partire da un mercato del lavoro come quello comunitario. Non a caso la mobilità geografica dei lavoratori è indicata dalle istituzioni comunitarie — ancora prima delle problematiche emerse con l'allargamento ¹ — come una delle linee di intervento prioritario, nel processo di integrazione europea, per uno sviluppo economico attento ai profili della coesione sociale ². Ma ancor di più lo è per un osservatore come quello italiano, in ragione dei rilevanti differenziali

* Michele Tiraboschi è professore straordinario di Diritto del lavoro presso l'Università di Modena e Reggio Emilia e Direttore del Centro Studi Internazionali e Comparati "Marco Biagi".

¹ Cfr., al riguardo, il contributo di Orsolya Farkas e Olga Rymkevitch che precede, cui *adde* Weiss, Wooldridge, *Free Movement of Persons within the European Community*, Kluwer, European Monographs, 2002 e Farkas, M. Tiraboschi, *Libera circolazione dei lavoratori dei nuovi Stati membri*, in *DPL*, 2003, n. 45.

² Cfr. Commissione Europea, *High level task force on skills and mobility, final report*, 14 dicembre 2001; Id., *Piano d'azione per le competenze e per la mobilità*, COM(2002)72 e, più recentemente, la Decisione del Consiglio del 22 luglio 2003 relativa a orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione (2003/578/CE), pubblicata nella *GUCE*, 5 agosto 2003, L 197/13. Questi documenti sono reperibili all'indirizzo www.csmb.unimo.it alla voce *Mobilità geografica* dell'indice analitico A-Z. La *guideline* n. 3 sollecita gli Stati membri ad affrontare « le carenze di manodopera e le strozzature adottando misure che promuovano la mobilità professionale ed (eliminando) gli ostacoli alla mobilità geografica, in particolare dando attuazione al piano d'azione qualifiche e mobilità, migliorando il riconoscimento e la trasparenza delle qualifiche e delle competenze, la trasferibilità della previdenza sociale e dei diritti pensionistici, fornendo appropriati incentivi mediante i sistemi fiscale e previdenziale e tenendo conto degli aspetti dell'immigrazione legati al mercato del lavoro ».

territoriali che caratterizzano, con specifico riferimento ai tassi di disoccupazione e di occupazione³, il nostro mercato del lavoro.

Vero è, peraltro, che la mobilità geografica dei lavoratori è una materia molto complessa quanto ancora poco analizzata, almeno nel nostro Paese. Per questa ragione essa deve essere trattata con cautela e molta attenzione. Il rischio è quello di formulare conclusioni semplicistiche, a sostegno della mobilità geografica dei lavoratori, con non trascurabili effetti di spiazzamento e/o neutralizzazione rispetto ad altre misure di incentivazione e di politica attiva del lavoro attivate in un determinato contesto territoriale, nazionale o locale⁴.

La complessità del tema va tuttavia ben oltre queste prime notazioni introduttive. I principali studi in materia⁵ si concentrano infatti sulle caratteristiche della mobilità geografica e di coloro che vi partecipano attraverso l'impiego di sofisticati modelli econometrici che, tuttavia, non paiono sempre in grado di delineare con sufficiente grado di attendibilità un fenomeno largamente influenzato dalle preferenze individuali dei lavoratori e di quanti sono in cerca di una occupazione. Le reazioni dei singoli lavoratori agli impulsi del mercato, alle politiche pubbliche di incentivazione e alle scelte delle imprese, non sono sempre riconducibili a una pura razionalità di tipo economico e tantomeno di tipo giuridico-formale.

Nell'accostare il tema della mobilità geografica dei lavoratori, e delle relative politiche di incentivazione e di sostegno, occorre conseguentemente tenere in considerazione anche altri fattori, come ad esempio i legami affettivi e familiari, la proprietà della abitazione, l'ambiente culturale di provenienza, ma

³ Una rassegna comparata dei diversi *Piani nazionali per l'Occupazione* dimostra, in effetti, come proprio l'Italia sia uno dei Paesi maggiormente caratterizzati per una forte disparità geografica in termini di tassi di occupazione e disoccupazione che, poi, si riflette negativamente e pesantemente, su tutti gli indicatori economici e sociali. Per un confronto comparato cfr., a partire dal 1998, i *Rapporti congiunti sulla occupazione (Joint Employment Report)* reperibili all'indirizzo internet www.csmb.unimo.it alla voce *Strategia Europea per l'occupazione* dell'indice analitico A-Z.

⁴ Cfr., al riguardo, lo studio di Lindgren, Westerlund, *Labour market programmes and geographical mobility: migration and commuting among programme participants and openly unemployed*, Institute for Labour Market Policy Evaluation, WP, 2003, n. 6.

⁵ Tra le principali ricerche sul tema della mobilità geografica dei lavoratori cfr., nella letteratura internazionale, Zimmermann, *European Labour Mobility: Challenges and Potentials*, Discussion Paper Series IZA Dp n. 1410, Institute for the Study of Labor, novembre 2004, reperibile sul Bollettino ADAPT-Centro Studi Marco Biagi, 2004, n. 46; Bell, Rees, Wilson, *Comparing Internal Migration Between Countries: Who Collects What?*, Paper prepared for the European Population Conference, August, 2003; Donovan, Pilch, Rubenstein, *Geographic Mobility; Performance and Innovation Unit*, PM's Office, UK, July 2002; Greenaway, Upward, Wright, *Structural Adjustment and the Sectoral and geographical mobility of labour*, Leverhulme Centre for Research on globalisation and economic policy, WP, University of Nottingham, 2002; Hassier, Rodriguez Mora, Storesletten, Zilibotti, *A positive theory of geographic mobility and social insurance*, Seminar Paper n. 705, Institute for International Economic Studies, Stockholm University; Kupiszewski, Illeris, Durham, Rees, *Internal Migration and Population Dynamics in Europe – Research Project*, WP n. 01/02, University of Leeds, 2001, www.geog.leeds.ac.uk/wpapers/; Lindley, Upward, Wright, *Regional mobility and unemployment transitions in the UK and Spain*, University of Nottingham, WP, 2002; Shaw, *The Influence of Human Capital Investment on Migration and Industry Change*, in *Journal of Regional Science*, 1991, 397-416.

anche la qualità e la quantità dei servizi nel territorio di destinazione, nonché il quadro complessivo degli incentivi e disincentivi alla mobilità. Le ricerche empiriche e i dati statistici suggeriscono pertanto che i motivi di lavoro non sono così forti — come sostiene la teoria economica — nel determinare la mobilità, ma che altri ostacoli, come ad esempio i costi di trasloco e soprattutto della abitazione, possono essere decisivi soprattutto per i disoccupati o per i percettori di redditi medio-bassi. Secondo i risultati emersi dalle ricerche empiriche effettuate in materia, la mobilità geografica dei lavoratori si verifica raramente come reazione automatica alle esigenze e alle logiche del mercato. Il più delle volte, infatti, la mobilità del lavoro necessita di una promozione, di un intervento complesso di *public policy* ⁶.

A ben vedere, è proprio il caso dell'Italia a confermare la quasi totale inesistenza di una logica meramente economica nelle opzioni che governano le scelte di mobilità geografica legate al fattore lavoro. Molto frequentemente i lavoratori e le persone in cerca di occupazione accettano offerte di lavoro di più bassa qualità rispetto alla loro qualifica nel mercato del lavoro locale o anche rapporti di lavoro nero o irregolare, anziché avvalersi delle migliori opportunità offerte dalla mobilità geografica. Questo fenomeno, se da un lato indica un utilizzo poco efficace della manodopera con più basso livello di produttività, dall'altro lato mette chiaramente in luce le rilevanti implicazioni sociali delle politiche di incentivazione e sostegno della mobilità geografica dei lavoratori. Le istituzioni presenti nel mercato nazionale del lavoro (decisori politici, imprese e sindacati, governi locali, ecc.) possono influenzare le scelte lavorative degli individui attraverso l'introduzione — o anche la mancata introduzione — di incentivi per l'occupazione, di misure di tutela dei disoccupati e delle fasce deboli ovvero attraverso meccanismi per determinare le retribuzioni, per incidere sulla maggiore o minore flessibilità dello stesso mercato, ecc. Tuttavia, un posto di lavoro con la sola prospettiva di una remunerazione più alta o di un posto di lavoro di maggiore qualità molto spesso non è sufficiente a compensare i c.d. costi di transazione della mobilità che gravano sulla singola persona e/o sulla sua famiglia ⁷. I costi di transazione che riguardano, ad esempio, il capitale sociale, la rete sociale, l'attività o l'inattività economica del partner, l'alloggio, l'istruzione dei figli, i servizi di cura e di sanità, non sono infatti facilmente quantificabili e rispetto ad essi tutte le politiche di sostegno e incentivazione rischiano di fallire non essendo spiegabili alla luce di una pura razionalità economica.

È forse proprio per questa particolare complessità della materia — e il conseguente intreccio tra profili giuridici, economici, psicologici e sociali — che la letteratura dedicata alla analisi delle politiche per agevolare la mobilità

⁶ Cfr. Lindgren, Westerlund, *op. cit.*

⁷ Alcuni ricercatori ne hanno trovato evidenza esaminando le differenze nella mobilità geografica tra il Regno Unito e la Spagna: la mobilità dei lavoratori britannici corrisponde all'andamento dell'economia, mentre in Spagna la mobilità rimane costantemente a bassi livelli. Cfr. Lindley, Upward, Wright, *op. cit.*, qui spec. 14.

geografica dei lavoratori è decisamente scarsa soprattutto — ma non solo — nella letteratura italiana.

Con il presente studio ci si propone di porre alcune premesse metodologiche e concettuali per lo sviluppo, anche nel nostro Paese, degli studi delle politiche di promozione di questo tipo di mobilità. Con l'avvertenza di precisare che per mobilità geografica dei lavoratori si intenderà esclusivamente il cambio di residenza nell'ambito di un mercato nazionale per motivi (prevalentemente o principalmente) di lavoro.

2. La complessità del tema impone, in via preliminare, la definizione di indicatori comuni a sostegno di un *benchmarking* della mobilità geografica dei lavoratori in una ottica comparata.

Un primo gruppo di indicatori (c.d. indicatori legali) attiene al quadro giuridico che incide sulla mobilità geografica dei lavoratori. Le normative riflettono la volontà politica e la determinazione circa l'agevolazione della mobilità e la scelta dei destinatari di tali agevolazioni. Gli indicatori legali possono essere interpretati anche come indicatori di accessibilità. A proposito di questi indicatori emergono due criticità. La prima, scontata, riguarda l'esercizio comparativo, in quanto gli ordinamenti giuridici nazionali variano tra di loro e in alcuni casi uno studio di natura comparativa è quasi impossibile. L'altra difficoltà è che l'esistenza degli incentivi per la mobilità, messi a disposizione tramite mezzi giuridici, ci dice poco su come tali incentivi vengono attuati e con quali risultati nella prassi. Nonostante questi limiti oggettivi, gli indicatori giuridici hanno un ruolo importante, perché puntano su informazioni che per loro natura richiedono trasparenza ed accessibilità e mettono in rilievo gli strumenti di politica attiva del lavoro che hanno lo scopo di agevolare la mobilità geografica.

Esiste poi un secondo gruppo di indicatori di matrice sociale. Da un lato gli indicatori sociali oggettivi, conosciuti anche come indicatori classici, che consistono nei dati raccolti dai servizi nazionali di statistica sui flussi migratori interregionali, i cambi di residenza, l'età e la qualifica dei migranti, la direzione delle migrazioni, ecc. Le statistiche possono contenere elementi informativi riguardo l'attuazione degli strumenti giuridici e sono indispensabili fonti di valutazione della situazione attuale e della percezione delle tendenze che risultano da scelte e obiettivi politici. Dall'altro lato gli indicatori sociali soggettivi misurano l'atteggiamento verso la mobilità geografica. Riguardano soprattutto i c.d. costi di transazione della mobilità, le aspettative personali ed altri elementi che difficilmente possono essere descritti con dei semplici numeri o dati statistici. Le fonti per ottenere questo tipo di informazione sono i sondaggi testuali e le ricerche empiriche. A confronto degli indicatori classici, che rappresentano fatti indipendenti dalla valutazione personale, gli indicatori sociali soggettivi mettono in evidenza la percezione della situazione e la valutazione delle condizioni dal punto di vista dell'individuo.

I due tipi di indicatori sociali, oggettivi e soggettivi, soprattutto in un ambito di ricerca come la mobilità geografica delle persone e del lavoro, sono ugualmente indispensabili e complementari.

Il concetto di indicatore sociale è inteso dalla letteratura internazionale alla stregua di quelle « statistiche, serie di statistiche e tutte le altre forme di dati che ci permettono di capire dove siamo e dove stiamo andando nei confronti dei nostri valori e finalità »⁸. Gli indicatori sociali, secondo una corretta interpretazione, registrano dunque e indicano i cambiamenti nella società, ma non possono servire come strumento diretto di guida o di controllo di efficienza delle decisioni politiche. Gli indicatori da soli non sono pertanto strumenti sufficienti per una analisi completa.

Oggi le istituzioni che raccolgono dati e li utilizzano a fini di monitoraggio dei cambiamenti sociali sono numerose e diversificate: uffici statistici, agenzie di pianificazione, ministeri, sindacati, istituti di ricerca, ecc. Di conseguenza anche i risultati riportati da queste istituzioni sono molto diversi tra di loro in profondità di analisi, metodologia, finalità. Si può notare anche una certa specializzazione secondo le tematiche trattate o l'ambito (locale, regionale, nazionale) esaminato. Ovviamente, la diversificazione della ricerca rende ancora più difficile l'esercizio comparativo perché oggi non è dato disporre di dati uniformi e omogenei a livello internazionale⁹.

Perfino nel contesto comunitario della c.d. *Strategia Europea per la occupazione* gli indicatori elaborati in seno al Comitato per la Occupazione per monitorare le linee guide per la occupazione, contengono unicamente due elementi rilevanti circa la mobilità geografica dei lavoratori, anche se la loro precisa interpretazione rimane difficile nell'ambito del presente studio. Un primo indicatore concerne il cambiamento di residenza per motivi di lavoro durante un arco di tempo di dieci anni. Un secondo indicatore riguarda invece il cambio di residenza in generale, da una regione a un'altra nello stesso Stato o in un altro Stato membro dell'Unione, durante il periodo di un anno, con riferimento alla popolazione nella fascia d'età compresa tra i 15 e i 64 anni¹⁰. Tuttavia, con riferimento al primo indicatore, il periodo di dieci anni sembra essere troppo lungo per misurare la mobilità geografica del lavoro e dei lavoratori: durante tale periodo, infatti, possono registrarsi per una stessa persona numerosi cambiamenti di residenza per motivi di lavoro. Il secondo indicatore, invece, non contiene informazioni sui motivi del cambio di residenza.

È evidente, pertanto, come gli indicatori giuridici e sociali, per quanto importanti, non possano essere di per sé decisivi per spiegare e comprendere il fenomeno e le logiche che lo influenzano.

3. Prima di cominciare ad elaborare in dettaglio gli ulteriori fattori che influenzano la mobilità geografica dei lavoratori è importante evidenziare tre

⁸ Noll, *Social Indicators and Social Reporting: The International Experience*, Paper presented at the Symposium on Social Indicators, Toronto, 1996, qui 11.

⁹ Cfr., sul punto, Bell, Rees, Wilson, *Comparing Internal Migration Between Countries: Who Collects What?*, Paper prepared for the European Population Conference, August, 2003, Poland.

¹⁰ *Indicators for monitoring the Employment Guidelines 2002*. Vedili all'indirizzo internet www.c-smb.unimo.it alla voce *Strategia Europea per l'occupazione* dell'indice analitico A-Z.

tendenze che oggi caratterizzano, o meglio, limitano l'intensità del fenomeno. Il primo elemento è il c.d. pendolarismo giornaliero ovvero la c.d. settimana corta, che sembra sostituire, in un numero considerevole di casi, la mobilità geografica dei lavoratori nel senso sopra specificato¹¹. Questa forma impropria di mobilità del fattore lavoro è agevolata dal miglioramento dei sistemi di trasporto e delle telecomunicazioni e, come insegna l'esperienza dei Paesi nordici e degli Stati Uniti, potrebbe essere incentivata anche dalle nuove forme di organizzazione del lavoro, come ad esempio il telelavoro.

Il secondo fattore è rappresentato dalle ragioni soggettive che inducono o meno alla mobilità geografica delle persone per motivi essenzialmente o principalmente di lavoro. La tipologia di lavoratore che è disposta a spostarsi è infatti profondamente cambiata rispetto agli anni Sessanta e Settanta, come ben dimostra proprio il caso italiano. Non esistono più quei lavoratori senza qualifiche o con qualifiche basse che cercano uno sbocco economico in aree forti e ricche del Paese o di altri Paesi della area di appartenenza. La mobilità geografica del lavoro riguarda oggi, principalmente, lavoratori qualificati o addirittura altamente qualificati, e, per lo più, giovani¹². Alla luce dei risultati delle ricerche empiriche e comparate risulta infatti che per i lavoratori qualificati e soprattutto per quelli laureati il mercato del lavoro rilevante è quello nazionale, mentre per i lavoratori con qualifiche basse rimane solo il mercato del lavoro locale, talvolta anche attraverso forme di lavoro irregolare se non sommerso (v. il caso del Mezzogiorno d'Italia). Questa considerazione aiuta a evidenziare che sia i sistemi di istruzione sia la formazione professionale hanno un ruolo chiave nel rendere i lavoratori più mobili sul territorio del mercato del lavoro. Inoltre, a conferma di questa ipotesi, sarebbe interessante verificare se la mancanza di informazioni o comunque una marcata asimmetria informativa sia la causa principale del limitato orientamento dei lavoratori meno qualificati al mercato del lavoro.

Vero è, in ogni caso, che se la mobilità dei lavoratori con basse qualifiche rimane limitata, i mercati del lavoro nazionali e locali devono affrontare le carenze di manodopera con lavoratori provenienti da Paesi in via di sviluppo.

¹¹ In Svezia, ad esempio, nel 1998 più di un milione di persone viaggiavano quotidianamente tra i confini di distinti comuni. La popolazione di età lavorativa ammontava a 5.5 milioni di persone di cui 4.3 milioni erano attivi. (Fonte: Statistics Sweden). In tema cfr. Lindgren, Westerlund, *op. cit.*

¹² A titolo esemplificativo, con specifico riferimento alla mobilità dei giovani, si può segnalare una ricerca inglese che dimostra come solo il 12 per cento dei laureati vive nello stesso comune dove è nato nei confronti del 44 per cento della popolazione in generale. Cfr. Donovan, Pilch, Rubenstein, *op. cit.*, 9. Tra i vari Paesi cambia la fascia d'età nella quale il tasso di mobilità è più alto. Ad esempio nel Regno Unito il gruppo più mobile è quello dei giovani tra i 16 e i 26 anni, mentre in Spagna la fascia corrispondente è quella tra i 26 e i 35 anni. Va notato, che all'altro lato della Manica, i giovani terminano i loro studi o ottengono una laurea molto prima che nei Paesi dell'Europa meridionale. Cfr. Lindley, Upward, Wright, *op. cit.*, 22. È questa la ragione che spiega, in parte, le recenti riforme dei sistemi di istruzione nei Paesi dell'Europa meridionale. Sul caso italiano cfr. Biagi, *Università e mercato del lavoro*, in Montuschi, M. Tiraboschi, Treu (a cura di), Marco Biagi. *Un giurista progettuale*, Giuffrè, Milano, 2003.

Questa soluzione porta con sé un pericolo di *dumping* sociale che alimenta i vincoli alla mobilità: i lavoratori immigrati, in genere, si accontentano di peggiori condizioni di lavoro rispetto ai lavoratori nazionali e sono disponibili a forme di lavoro atipico se non proprio in nero. Conseguentemente, se la mobilità dei lavoratori nazionali è già bassa, certamente una tendenza al peggioramento delle condizioni di lavoro in un dato contesto territoriale non si presenta come un fattore positivo per promuovere la mobilità dei lavoratori. Alcune ricerche dimostrano — ed è questo il terzo fattore — che anche se in una regione si verifica mancanza di manodopera, e, nello stesso tempo, nelle aree territoriali adiacenti o dello stesso mercato nazionale del lavoro il tasso di disoccupazione è alto, non è sicuro che la situazione avrà effetto sulla mobilità dei disoccupati. Oltre alle problematiche strutturali, questo fenomeno suggerisce che la mobilità è un concetto molto complesso, che va oltre i confini del lavoro.

Nella valutazione delle politiche di incentivazione e sostegno della mobilità geografica dei lavoratori devono cioè essere presi in considerazione altri elementi che giocano un ruolo più o meno decisivo, come il sistema previdenziale, i servizi di cura e assistenza alla persona, con particolare riferimento ai figli e ai genitori anziani (in Germania sono previsti sussidi/contributi per costi di viaggio, costi di trasporto e costi di trasloco per i disoccupati che accettino un posto di lavoro, che comporti trasferimento definitivo o pendolarismo) ecc. Conclusioni simili possono essere tratte dalla considerazione che spesso le persone sono disposte ad accettare una offerta di lavoro sotto il livello della loro qualifica piuttosto che intraprendere la mobilità geografica. Peraltro, secondo alcune recenti ricerche empiriche i lavoratori mobili devono affrontare — con una alta probabilità — il fatto di dover spesso cambiare lavoro, cioè le statistiche indicano un alto livello di uscite da ed entrate al lavoro e un marcato nomadismo¹³.

Quando si parla di mobilità geografica occorre esaminare anche l'altro lato della medaglia, e cioè i problemi che devono affrontare le regioni e i mercati del lavoro la cui popolazione diminuisce. Soprattutto nei casi di flussi migratori molto forti il fenomeno può causare una serie di gravi problemi che poi si ripercuotono sulle dinamiche di funzionamento dell'intero mercato nazionale del lavoro. L'esperienza dei Paesi nordici, in particolare, segnala come vaste aree possono risultare letteralmente "svuotate" con una richiesta sempre minore di alloggi, di trasporto pubblico e di servizi pubblici come ad esempio la scuola e la sanità. Le infrastrutture vengono conseguentemente utilizzate al di sotto delle loro potenzialità, gli investimenti cessano ed il livello di disoccupazione cresce.

Nello stesso tempo le regioni che devono assorbire la popolazione migrante devono affrontare problemi molto simili, ma alla rovescia: carenza di alloggi con prezzi sempre più alti e, nelle zone urbane, un numero di senz'altro in aumento, mentre trasporto, scuola, sanità ed altri servizi pubblici sono sovrac-

¹³ Lindley, Upward, Wright, *op. cit.*, 18.

carichi. Questo fenomeno suggerisce che la carenza di manodopera e la contemporanea disoccupazione in altre regioni possono essere affrontate con degli incentivi alla mobilità geografica del lavoro, ma la soluzione può risultare poco lungimirante nel medio-lungo periodo.

La analisi comparata segnala dunque che la mobilità geografica dei lavoratori può rappresentare, in talune circostanze, una soluzione temporanea che può causare gravi effetti collaterali. Le regioni con popolazione in forte diminuzione e con una economia non competitiva devono subire le conseguenze della mobilità geografica per un periodo molto lungo: occorrono molto più tempo e molte più risorse per attirare gli investimenti che per perderli. Questo fattore incrementa indubbiamente i problemi di determinati mercati locali del lavoro che, come dimostra soprattutto l'esperienza di Italia e Spagna, si trovano così a fronteggiare problematiche di difficile soluzione alimentando flussi di risorse pubbliche¹⁴ verso le aree deboli del mercato del lavoro.

Tenendo conto degli effetti di un movimento migratorio forte sia nelle regioni di uscita che in quelle di entrata, una altra soluzione sembra essere più equilibrata: la promozione dello sviluppo economico e la creazione di nuovi posti di lavoro nelle regioni con sviluppo in ritardo. In una prima fase l'intervento pubblico dovrebbe prevedere fondi necessari per lo sviluppo delle infrastrutture e per creare le condizioni necessarie per attirare degli investimenti privati che poi inducano una crescita economica auto-sostenuta. Gli strumenti per promuovere le iniziative appena menzionate esistono già: i Fondi Strutturali della Comunità europea (in particolare l'Obiettivo 1 e 2)¹⁵.

Molteplici sono dunque i fattori che giocano — o possono giocare — un ruolo rilevante, di sviluppo o di freno, nella mobilità geografica del lavoro. L'elenco certamente non è completo e potrebbe essere continuato all'infinito con nuovi elementi, ma anche le diverse combinazioni degli elementi già menzionati possono indicare ulteriori fenomeni.

Secondo la teoria economica la mobilità delle merci e del capitale è molto più rapida rispetto alla mobilità dei lavoratori, quindi gli investimenti diretti possono sostituire la mobilità delle persone. In alcuni settori, tuttavia, come ad

¹⁴ In particolare, sugli interventi straordinari nelle aree del Mezzogiorno rinvio al mio *Incentivi alla occupazione, aiuti di Stato, diritto comunitario della concorrenza*, Giappichelli, Torino, 2002, spec. Cap. III, e ivi anche una analisi dei profili di contrasto di tale tipo di incentivazione di tipo territoriale rispetto al diritto comunitario della concorrenza di cui all'art. 87 del Trattato CE.

¹⁵ Per una ricostruzione del quadro degli incentivi territoriali alla occupazione e, segnatamente, delle misure sostenute attraverso i finanziamenti dei fondi strutturali rinvio ancora a M. Tiraboschi, *Incentivi alla occupazione, aiuti di Stato, diritto comunitario della concorrenza*, cit. Sulla evoluzione della normativa in materia di fondi strutturali, anche alla luce dell'allargamento dell'Unione Europea, cfr. Comunicazione della Commissione del 12 marzo 2003, *Orientamenti indicativi complementari per i Paesi candidati* COM(2003)110def. ed inoltre Commissione europea, *Vademecum – Community rules on State aid*, 1 ottobre 2003 ed infine Commissione europea, *III Rapporto sulle politiche di coesione sociale*, febbraio 2004. Si veda anche, Vuillermoz, *Il concetto di aiuto di Stato nel diritto comunitario*, in *Quaderni di tecnostuttura*, Ed. F. Angeli, 2004, n. 13, 54.

esempio quello dell'edilizia o del turismo, cioè nei casi in cui il servizio è legato al territorio, vi è la necessità di far spostare la manodopera¹⁶.

Questi elementi fanno parte di un fenomeno molto più complesso: la sola disponibilità di manodopera non è l'unico motivo che incide sugli investimenti. Gli imprenditori, tra l'altro, prendono in considerazione per prima cosa l'esistenza di un mercato dove possono vendere i prodotti, poi la rete dei fornitori e le infrastrutture locali, oppure la disponibilità di incentivi fiscali. Una recente ricerca ha dimostrato, a questo proposito, che l'alta intensità di innovazione è il fattore cruciale per attirare investimenti in una regione e questo fatto contribuisce alla concentrazione delle attività economiche nelle regioni centrali. Le imprese si spostano infatti in periferia solo se non v'è manodopera disponibile nelle regioni centrali, oppure se i costi connessi alla delocalizzazione (trasporto, infrastrutture, qualifica della manodopera, R&D, ecc.) non sono troppo elevati¹⁷. Questi dati fanno comprendere meglio la logica dei processi del mercato e avvertono i *policy makers* che in un territorio con grandi differenze regionali nello sviluppo economico l'automatismo del mercato spinge la manodopera qualificata verso le regioni centrali. Infatti senza investimenti pubblici il capitale privato non arriva nelle zone di periferia e quindi tale processo spoglia progressivamente queste regioni delle loro risorse residue.

Le relazioni familiari. Le differenziazioni presenti in Europa con riferimento al ruolo della famiglia sono note. Queste diversità hanno effetti anche sulla possibilità di mobilità. Nei Paesi nordici l'abbandono della casa dei genitori avviene presto, mediamente all'età di 20 anni, mentre nei Paesi mediterranei e in Irlanda, dove la famiglia ha conservato un ruolo pervasivo, i giovani rimangono a casa più a lungo, fino a 27-29 anni di età. Inoltre la famiglia incide anche sulle opportunità di lavoro: nei Paesi dell'Europa del Sud, dove si registra un pessimo funzionamento dei servizi per l'impiego pubblici e privati¹⁸, le relazioni familiari e la rete sociale della famiglia, quindi le conoscenze personali e locali, hanno un ruolo importante nell'accesso al mercato del lavoro. Conseguentemente maggiore sarà la tendenza alla mobilità geografica nei Paesi in cui i giovani abbandonano presto il nucleo familiare; notevolmente inferiore, per contro, dove la tendenza è la lunga permanenza nella famiglia di origine.

La proprietà della casa di abitazione. Numerose ricerche dimostrano poi che la potenzialità della mobilità geografica dei lavoratori è nettamente minore tra coloro che sono proprietari della loro abitazione. Si muovono più facilmente

¹⁶ Il profilo è evidenziato, nella letteratura internazionale, da Kunz, *Labour Mobility and EU Enlargement*, ETUI, 2002, 14.

¹⁷ Hermans, *New Economic Geography of Market Potential — Innovation Intensity and Labour Structure in EU Regions*, The Research Institute of the Finnish Economy, Discussion Papers n. 883/2003.

¹⁸ Cfr. M. Tiraboschi, *Problemi e prospettive in tema di riforma dei servizi per l'impiego alla luce dell'articolo 1, Legge 14 febbraio 2003, n. 30*, in M. Tiraboschi (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, Giuffrè, Milano, 2003, e ivi anche schede e tavole sinottiche comparate.

coloro che vivono in una casa in affitto, ma soprattutto quelli che affittano sul mercato privato. Coloro che godono di un affitto pubblico, spesso a costo contenuto, possono trovarsi in difficoltà, se devono cercare una abitazione alternativa sul mercato privato. Per facilitare il cambio d'abitazione esistono varie possibilità: presso le istituzioni con personale internazionale (le istituzioni europee, NATO) si trovano uffici che si occupano dei problemi dell'alloggio del personale. Una soluzione simile potrebbe allora essere adottata presso le aziende che cercano di reclutare personale da altre regioni ovvero dalle istituzioni locali o regionali che cercano di attrarre manodopera nazionale sul proprio mercato del lavoro. In particolare, se la mobilità geografica si verifica per iniziativa del datore di lavoro, egli stesso potrebbe istituire o comunque rivolgersi ad agenzie specializzate in trasferimenti (*relocation agency*), che seguono tutti i dettagli del cambio residenza: vendere la casa, trovarne un'altra, sistemare l'ipoteca ed eventuali mutui, oppure affittare la casa vecchia e trovarne una nuova in affitto, e infine organizzare il trasloco. Ma è evidente che questo tipo di politica aziendale, che si registra in alcune grandi multinazionali, trova applicazione con specifico riferimento alle figure professionali di elevato/elevatissimo contenuto professionale e particolarmente appetibili sul mercato del lavoro.

Tuttavia è interessante notare che, molto spesso, coloro che abitano in un alloggio in affitto possono essere considerati più mobili non solo perché possono cambiare abitazione con meno difficoltà, ma anche perché proprio il fatto che abitano in affitto è una conseguenza della loro posizione lavorativa poco stabile sul mercato del lavoro. Questo fatto sembra essere confermato da alcune ricerche empiriche che dimostrano un flusso maggiore dalla occupazione verso la inoccupazione tra coloro che abitano in affitto che tra coloro che abitano nella loro casa di proprietà. Un altro dato indica che coloro che abitano nella propria casa trovano più facilmente nuovi sbocchi lavorativi, passano nei settori di espansione e tornano dall'inattività sul mercato del lavoro con più facilità di chi abita in una casa in affitto. Le maggiori difficoltà devono essere affrontate da coloro che abitano in alloggi pubblici¹⁹.

L'invecchiamento della popolazione. In generale la mobilità dei lavoratori è già considerata scarsa, ma nel futuro prossimo tale mobilità potrebbe ridursi ulteriormente anche a causa dei cambiamenti demografici. Con l'invecchiamento della popolazione usciranno dal mercato del lavoro più persone di quante ne entreranno, quindi si libereranno posti di lavoro e la necessità di trasferirsi per motivi di lavoro diminuirà ancora. Le problematiche create, nelle società occidentali, dall'invecchiamento della popolazione potranno pertanto essere affrontate più adeguatamente nell'ambito delle politiche di immigrazione che nelle politiche di mobilità geografica.

4. Rilevato che la mobilità geografica attiene principalmente ai gruppi di

¹⁹ Greenaway, Upward, Wright, *op. cit.*, 18-21.

lavoratori più qualificati e istruiti²⁰, si possono registrare le seguenti iniziative e/o politiche volte a sostenere e incentivare la mobilità geografica dei gruppi deboli del mercato del lavoro e, segnatamente, dei lavoratori disoccupati. Nell'ambito di una accurata ricerca empirica sono stati segnalati i seguenti fattori che sono o, comunque, possono risultare decisivi per facilitare la mobilità geografica dei disoccupati²¹. In primo luogo risultano decisive le politiche volte a facilitare l'accesso alla informazione circa le opportunità di lavoro in altri comuni e in altre regioni. Succede infatti molto raramente che un disoccupato cambi residenza prima di trovare uno sbocco lavorativo²². Quindi l'elaborazione di una banca dati nazionale del lavoro, insieme a una banca dati sulle possibilità di ottenere alloggi sociali, è elemento auspicabile e decisivo per coinvolgere nel fenomeno della mobilità geografica anche i disoccupati e, comunque, tutti i lavoratori con qualifica bassa. Nella elaborazione della banca dati, alle richieste di manodopera è importante aggiungere informazioni circa il luogo di lavoro. Secondo le ricerche empiriche, quasi la metà dei disoccupati e delle persone inattive vive in un alloggio di cui è proprietario o di proprietà della famiglia. Occorre facilitare il cambio di casa con la limitazione degli ostacoli e costi delle transazioni.

Altro strumento utile alla incentivazione della mobilità geografica è rappresentato da esperienze di tirocinio e, più ancora, da esperienze lavorative incentivate di natura temporanea. Questo è, per esempio, proprio il caso dell'Italia, con la nota esperienza del pacchetto Treu del 1997, che recepiva le intese raggiunte tra Governo e parti sociali nell'accordo per il lavoro del 24 settembre 1996²³. Il pacchetto Treu introduceva, in particolare, una indennità aggiuntiva di circa 400 euro al mese per le spese di alloggio e vitto in favore dei giovani del Sud coinvolti nei piani di inserimento professionali attivi nelle imprese di altre regioni. La partecipazione a un piano di inserimento professionale consentiva ai giovani di età compresa tra i 19 e 32 anni (fino a 35 per i disoccupati di lunga durata) di inserirsi in una azienda per un periodo non superiore a 12 mesi. Gli imprenditori del Nord-Est di Italia si sono dimostrati particolarmente interessati all'iniziativa, anche in termini di formazione dei giovani, che dopo 12 mesi di attività al Nord potevano tornare al Sud continuando a lavorare per la stessa azienda intenzionata a trasferirsi al Sud. Questa è indubbiamente una delle migliori prassi di incentivazione economica della

²⁰ Dal Piano nazionale per l'Occupazione del 2004, si apprende infatti che negli ultimi anni, delle 150.000-200.000 persone che costituiscono il flusso annuo di mobilità geografica interna per ragioni di lavoro, la maggior parte è costituita da diplomati e laureati di età compresa fra i 25 e i 35 anni.

²¹ Donovan, Pilch, Rubenstein, *op. cit.*

²² Ancora Donovan, Pilch, Rubenstein, *op. cit.* Il fatto che i lavoratori si trasferiscono solo dopo aver ottenuto un posto di lavoro e che le offerte di lavoro meno qualificate sono pubblicizzate solo a livello locale ostacolando così la mobilità geografica è confermato anche altre ricerche. Cfr., in particolare, Lindley, Upward, Wright, *op. cit.*

²³ Sul Pacchetto Treu e sugli incentivi alla mobilità territoriale in esso contenuti cfr. i contributi raccolti in Biagi (a cura di), *Mercati e rapporti di lavoro. Commentario alla legge 24 giugno 1997, n. 196*, Giuffrè, Milano, 1997.

mobilità geografica dei lavoratori, anche perché compatibili con la disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato *ex* articolo 87 del Trattato CE che, in molti casi, risulta invece di ostacolo alle politiche finanziarie di incentivazione del tipo di mobilità in esame ²⁴.

Grazie a queste esperienze gli ultimi anni hanno registrato anche nel nostro Paese una ripresa della mobilità territoriale, in particolare lungo la direttrice dal Mezzogiorno alle altre regioni (specie del Nord-Est). Nell'ultimo quadriennio, in particolare, si è registrata una emigrazione netta dal Sud alle altre regioni di 290.000 persone (nel decennio 1985-1994 si trattava di 30.000 persone all'anno). La peculiarità delle politiche italiane attiene al fatto che i vantaggi della mobilità vengono ora valutati anche tenendo conto della necessità di evitare che le regioni più depresse del Paese vedano un impoverimento delle proprie risorse umane più attive e intraprendenti, che sono di solito quelle più propense a spostarsi, col rischio di indebolire le *chances* di sviluppo economico di quelle regioni. Per tali motivi, le politiche attive del lavoro a sostegno della mobilità interregionale del lavoro si articolano su due iniziative di ampio respiro e tra loro integrate: 1) l'Azione di Sistema Nazionale *Mobilità del lavoro e delle imprese sud-nord-sud* del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, che si avvale della collaborazione con la propria agenzia tecnica Italia Lavoro S.p.A.; 2) il Progetto interregionale *Azioni di accompagnamento alla mobilità geografica sud/nord*, gestita dal Coordinamento delle Regioni, grazie ad un finanziamento finalizzato del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

La prima azione, attiva su tutto il periodo luglio 2002-dicembre 2003, si proponeva di sostenere una mobilità accompagnata da servizi per l'integrazione sociale, da azioni di accompagnamento per lo sviluppo e da opportunità di stabilizzazione e/o rientro per le persone in mobilità ²⁵. Il finanziamento complessivo di 5.164.450 euro a valere sul Fondo per l'Occupazione (risorse statali) supportava molteplici azioni specifiche. La seconda prevede una sperimentazione operativa di interventi di mobilità assistita e sostenibile da realizzarsi mediante risorse statali (12.167.341,33 euro a valere sul Fondo per l'Occupazione del Ministero del Lavoro) finalizzate al sostegno di tirocini formativi. Il progetto prevede la gestione di 2.000 tirocini formativi in mobilità da realizzarsi a cura delle Regioni con il supporto della rete di professionisti creata attraverso l'Azione di Sistema *Mobilità del lavoro e delle imprese sud-nord-sud*. Le risorse del progetto interregionale sono destinate al sostegno delle azioni di mobilità vere e proprie, vale a dire al finanziamento della residenzialità e dei servizi per i tirocinanti che si trasferiscono per il periodo di durata del tirocinio medesimo (di regola da quattro a sei mesi). Le Regioni

²⁴ Per questo profilo rinvio a M. Tiraboschi, *Incentivi alla occupazione, aiuti di Stato, diritto comunitario della concorrenza*, cit.

²⁵ Infatti i progetti principali di intervento sono affiancati da azioni di supporto, quali iniziative nell'ambito dell'accoglienza abitativa dei lavoratori in mobilità geografica, ma anche integrazione fra opportunità di finanziamento per l'autoimpresa e i servizi forniti dai laboratori per l'autoimprenditorialità dei giovani in mobilità geografica (Piano nazionale per l'Occupazione 2004).

coinvolte sono 11 insieme alle 2 Province Autonome suddivise tra “accoglienti” e “offerenti”. La realizzazione di un progetto interregionale, attraverso lo sviluppo di azioni di sistema rispettose della specificità di ciascun contesto locale, è emersa come la modalità più opportuna per potenziare le possibilità di scambio ed integrazione delle esperienze e delle competenze di ciascuna Regione, in virtù dell’esigenza primaria, rilevata dalle Regioni e Province Autonome, di fornire ai tirocinanti un percorso formativo di qualità e di sperimentare metodologie e strumenti comuni per la certificazione e validazione dei crediti formativi, la certificazione delle aziende e per la formazione dei formatori, nonché di individuare percorsi e modelli di mobilità geografica utili per futuri interventi. L’integrazione tra i due progetti è assicurata dalla cooperazione istituzionale tra Regioni e Ministero. Attualmente le due iniziative sono entrate nella fase finale di realizzazione della sperimentazione con l’attivazione degli interventi operativi di mobilità. Sotto il profilo finanziario va evidenziato che le risorse risultano quasi completamente impegnate. Per il 2004 si prevede di completare la sperimentazione e di avviare una nuova azione che integri i due progetti.

La debolezza strutturale del tessuto imprenditoriale delle regioni del Mezzogiorno richiede peraltro il rafforzamento dei rapporti con le imprese del Centro-Nord anche in ambito formativo, soprattutto per quanto riguarda i percorsi di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS) destinati ai giovani. A questo fine il Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca, di concerto con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, ha predisposto a partire dal 2002 un programma di interventi formativi nei settori ICT e Meccatronica, collegati con le misure di mobilità territoriale, destinato a 4.500 giovani delle regioni del Sud, con lo scopo di formarli attraverso tirocini presso le imprese del Centro-Nord che abbiano già investito o intendano investire nel Mezzogiorno, in modo da favorire il rientro dei tirocinanti nelle regioni di origine, inserendoli nelle dipendenze delle imprese in cui hanno svolto il tirocinio.

Le iniziative qui sintetizzate contengono elementi lungimiranti: le aziende interessate ad aprire filiali, uffici o stabilimenti in una regione diversa della loro sede principale trasmettono le conoscenze e il *know-how* tramite una esperienza lavorativa offerta a lavoratori che, in un secondo momento, diventano i loro interlocutori nella nuova sede locale. Grazie a questa esperienza le imprese si trovano in una situazione vantaggiosa in quanto sono in grado di scegliere i lavoratori e far maturare loro una esperienza di lavoro presso la sede principale. Queste aziende maturano così la possibilità di costruire un rapporto di fiducia con i lavoratori della futura sede. Ma i benefici si trovano facilmente anche dal lato dei lavoratori e soprattutto sono le regioni di provenienza a trarre i vantaggi più notevoli. I lavoratori, nella loro regione di origine, hanno infatti una alta probabilità di rimanere disoccupati o, come segnalato *supra*, di dover accettare offerte di lavoro al di sotto delle loro qualifiche, mentre con questo tipo di esperienza lavorativa che dà luogo a una mobilità geografica di tipo temporaneo non solo fanno crescere il loro valore sul mercato del lavoro, ma riescono a ottenere anche uno sbocco lavorativo dopo essere tornati nelle

loro regioni di provenienza. I maggior benefici vengono ottenuti dalla regione dove ha origine la mobilità geografica: in questo caso non devono infatti affrontarsi le conseguenze — e le controindicazioni — di una mobilità di massa del lavoro, ed i lavoratori tornano portando con sé maggiori qualifiche e investimenti.

L'inserimento lavorativo, in combinazione con la mobilità geografica e gli incentivi per investimenti nelle regioni meno sviluppate, possono insieme creare effetti positivi per tutti gli attori — imprese, lavoratori, Regioni — contribuendo a superare gli effetti di spiazzamento delle politiche di *job creation* spesso indotti da politiche di mobilità geografica poco lungimiranti.

Al di là di queste esperienze, uno dei principi che guidano le politiche per la occupazione nell'ultimo decennio è indubbiamente il passaggio da misure passive a misure attive del mercato del lavoro, cioè da un approccio curativo/assistenziale a uno preventivo o pro-attivo²⁶ nella lotta contro la disoccupazione²⁷.

Molti ordinamenti prevedono dunque misure promozionali e/o sanzionatorie atte a incentivare i disoccupati ad accettare offerte di lavoro in altri comuni e regioni come condizione per mantenere il reddito derivante da indennità di varia natura. In alcuni casi, come in Finlandia, il disoccupato deve accettare una offerta di lavoro in altre località se alcune condizioni sono soddisfatte, quali ad esempio la qualità del lavoro e la disponibilità dell'alloggio. Anche in Italia, con la riforma Biagi del mercato del lavoro, si è introdotto questo principio. L'articolo 13 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, stabilisce infatti il decadimento dai trattamenti di mobilità o altra indennità o sussidio la cui corresponsione è collegata allo stato di disoccupazione o in occupazione, quando rifiuti di essere avviato a un progetto individuale di reinserimento nel mercato del lavoro ovvero rifiuti di essere avviato a un corso di formazione professionale autorizzato dalla Regione o non lo frequenti regolarmente, fatti salvi i casi di impossibilità derivante da forza maggiore ovvero non accetti l'offerta di un lavoro inquadrato in un livello retributivo non inferiore del 20 per cento rispetto a quello delle mansioni di provenienza quando le attività lavorative o di formazione offerte al lavoratore siano congrue rispetto alle competenze e alle qualifiche del lavoratore stesso e si svolgano in un luogo raggiungibile in 80 minuti con mezzi pubblici da quello della sua residenza²⁸. È stato peraltro dimostrato che un passaggio troppo brusco da misure che mirano a indennizzare i disoccupati agli incentivi legati ad attività lavorative

²⁶ Biagi, *Competitività e risorse umane: modernizzare la regolazione dei rapporti di lavoro*, cit.

²⁷ Ho sviluppato questo profilo diffusamente nel mio *Incentivi alla occupazione, aiuti di Stato, diritto comunitario della concorrenza*, cit. Cfr. altresì, nella ottica della correlazione tra politiche attive del lavoro e riforma dei servizi per l'impiego, anche M. Tiraboschi, *Riforma del mercato del lavoro e modello organizzativo tra vincoli costituzionali ed esigenze di unitarietà del sistema*, in Olivelli, M. Tiraboschi (a cura di), *Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi*, Giuffrè, Milano, 2005, 40.

²⁸ Sull'esperienza dell'art. 13 del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, cfr. M. Tiraboschi, *Incentivi al raccordo pubblico-privato*, in Olivelli, M. Tiraboschi (a cura di), *op. cit.*

può avere effetti non desiderati. La cosiddetta “trappola di povertà” infatti indica chiaramente le difficoltà: il rapido ritiro delle prestazioni sociali quando i disoccupati cominciano ad avere un reddito perché hanno trovato un lavoro può risultare un importante disincentivo a cercare lavoro, dato che soprattutto nel caso dei lavori non qualificati, il reddito molto spesso supera solo minimamente la somma delle prestazioni sociali.

Per affrontare meglio questo problema, le prestazioni sociali o l'indennità di disoccupazione possono essere combinate con la condizione di collaborazione con il servizio per la occupazione, con un lavoro a tempo parziale o con la partecipazione ai corsi di formazione²⁹. Chi trova un lavoro può essere premiato, e similmente, anche l'accettazione di un lavoro che richiede il cambio di residenza può essere incentivato. Comunque, va notato che la combinazione degli elementi delle politiche attive e passive deve seguire un obiettivo duplice: ridurre i disincentivi ad entrare/tornare sul mercato del lavoro, ma preservare un grado adeguato di protezione sociale per i disoccupati.

Secondo una recente ricerca svedese³⁰ le misure di politica attiva del lavoro, che intendono tenere vicino o addirittura nel mercato del lavoro locale i disoccupati hanno effetti diversi sulla mobilità geografica del lavoro. Le misure attive possono essere suddivise in tre gruppi: quelle che intendono influenzare la qualità della manodopera, quelle che intendono aumentare il bisogno di forza-lavoro e quelle che cercano di far incontrare l'offerta e la domanda nel mercato del lavoro. Secondo i risultati di questa ricerca, alcuni tipi di queste misure possono anche limitare la mobilità geografica del lavoro. Nel caso estremo, un disoccupato potrebbe per esempio partecipare a vari corsi di formazione proprio per rimandare o evitare la mobilità. Proprio questa ricerca³¹ ha dimostrato come i corsi di formazione professionale e le misure volte a influenzare la qualità della manodopera migliorano la capacità di inserimento del disoccupato nel mercato del lavoro locale. Il disoccupato dopo il corso ha la possibilità di scegliere tra un numero di posti di lavoro più elevato disincentivando quindi lo stimolo a muoversi verso altri mercato del lavoro.

I dati non sono comunque univoci. Sempre secondo la summenzionata ricerca³², la formazione professionale può comunque contribuire in modo positivo alla mobilità geografica del lavoro. Si è infatti registrata una certa correlazione tra la mobilità e l'*accessibility*: quanto più una persona è qualificata tanto più è disposta ad intraprendere la mobilità geografica. I programmi, invece, che mirano a incrementare il numero di posti di lavoro con risorse pubbliche — come ad esempio i lavori socialmente utili, i lavori di pubblica utilità i *work experience schemes* — tendenzialmente limitano la mobilità geografica: i lavo-

²⁹ Sui rapporti tra politiche passive del lavoro, misure di *workfare* e sostegno al reddito dei lavoratori cfr., in chiave comparata, M. Tiraboschi, *Le prestazioni di disoccupazione in Europa - Spunti di riflessione per il caso italiano*, rapporto per il CNEL, Roma, giugno 2003 (vedilo anche in www.csmb.unimo.it alla voce *Ammortizzatori sociali* dell'indice A-Z).

³⁰ Lindgren, Westerlund, *op. cit.*

³¹ Lindgren, Westerlund, *op. cit.*

³² Lindgren, Westerlund, *op. cit.*

ratori maturano una esperienza lavorativa specifica, costruiscono una rete sociale collegata al posto di lavoro, che eventualmente li aiuta a trovare un altro sbocco lavorativo³³.

Rispetto alle *public policies* di carattere generale, che possono incentivare in una ottica di medio-lungo periodo la mobilità geografica, occorre infine segnalare le politiche abitative e, in particolare, gli incentivi per la costruzione di nuovi alloggi. Misure che possono produrre effetti immediati nei casi individuali sono invece i mutui o gli incentivi messi a disposizione dei lavoratori per limitare i costi della mobilità, gli incentivi a favore dei datori di lavoro per attirare forza lavoro dalle regioni con alto tasso di disoccupazione, per mettere a disposizione un servizio di trasporto per i lavoratori oppure per offrire una locazione per i loro dipendenti.

Da questo specifico punto di vista deve essere sottolineato, in particolare, il ruolo del livello regionale o locale nella elaborazione degli incentivi. Le esigenze sono diverse in ogni situazione e chiedono soluzioni su misura di modo che la ricerca comparata non sempre può fornire indicazioni utili. Gli enti e le istituzioni che devono affrontare i problemi a livello locale nella pratica quotidiana sono infatti i più adatti a trovare le risposte adeguate. In ogni caso è molto importante monitorare costantemente la situazione per tenere sotto controllo le differenze regionali.

Per limitare le conseguenze della mobilità geografica del lavoro in termini di capitale sociale e contatti sociali sono state sviluppate anche politiche volte a sostenere e agevolare l'inserimento del lavoratore nella nuova comunità locale. In una zona di Londra, per esempio, l'amministrazione locale si è impegnata a trovare l'alloggio per le persone che avevano dimostrato l'intenzione di traslocare. Le persone potevano indicare le loro preferenze per l'alloggio. Inoltre, l'amministrazione comunale ha organizzato e pagato una visita nella zona presentando le infrastrutture locali, le scuole, i servizi per la custodia dei bambini, i servizi sociali e sanitari. Questo tipo di iniziative può ridurre gli effetti collaterali della mobilità geografica, in particolare per la famiglia³⁴.

5. L'esperienza comparata indica ulteriori misure a sostegno della mobilità geografica dei lavoratori.

In *Belgio*, per offrire maggiori informazioni circa le offerte di lavoro nelle diverse aree geografiche, le banche dati delle singole Regioni sono già collegate tra di loro, permettendo la consultazione immediata di tutte le offerte di lavoro a livello federale e anche all'estero³⁵. A livello di politiche pubbliche, per promuovere la mobilità dei disoccupati vi sono diverse iniziative nell'ambito dei trasporti, come corsi di guida gratuiti per le donne, di cui prossimamente potranno beneficiare tutti i disoccupati; il noleggio di bici/moto e l'uso dei mezzi di trasporto a una tariffa ridotta. Le parti sociali, in alcuni settori

³³ Lindgren, Westerlund, *op. cit.*

³⁴ Donovan, Pilch, Rubenstein, *op. cit.*, 27.

³⁵ National Action Plan 2003.

produttivi, hanno indicato la loro intenzione di partecipare alla organizzazione ed al miglioramento del trasporto lavoro-abitazione.

Il Piano nazionale per l'Occupazione 2003 francese contiene alcuni riferimenti alla strategia che la *Francia* ha adottato nei confronti della mobilità geografica, sia essa delle imprese o dei lavoratori. Il Piano prevede nel prossimo decennio una evoluzione demografica della popolazione, tale da rispondere ai cambiamenti e alle mutate richieste del mercato del lavoro. Il servizio pubblico per l'impiego francese, l'*Agence nationale pour l'emploi* (Anpe), ha peraltro implementato misure complementari di sostegno alla mobilità geografica, atte ad incentivare la mobilità dei lavoratori e sviluppare l'inserimento sia professionale che sociale. Esiste, a supporto di queste politiche per la mobilità, una convenzione tra l'Anpe e la Sam, *Association Solidarité-Accueil-Mobilité*, una associazione che offre un servizio di intermediazione per coloro che sono in cerca di occupazione in una località diversa da quella di appartenenza.

Il soggetto che abbia necessità di sostenere un colloquio di lavoro in un'altra città può rivolgersi alla suddetta associazione che offre anche la possibilità di alloggio gratuito durante il primo periodo del trasferimento. La Sam mette il lavoratore in contatto con delle famiglie ospitanti, che gli offrono vitto e alloggio per il primo periodo e gli consentono una conoscenza del tessuto economico locale. Il soggetto è tenuto a versare un contributo di 8 euro per le spese amministrative dell'associazione.

Per poter beneficiare di questi sostegni economici è necessario che il contratto di lavoro offerto al lavoratore sia a tempo indeterminato o a tempo determinato, ma della durata minima di 12 mesi. La distanza minima rispetto alla propria città di appartenenza, perché venga stabilita l'erogazione del sussidio, è pari ad un tempo di spostamento di due ore o una distanza minima di 50 km, per la copertura dell'intero tragitto. Esistono anche dei sussidi aggiuntivi qualora il lavoratore decida di trasferirsi definitivamente nella località dove ha trovato occupazione.

La richiesta di sostegno alla mobilità geografica deve essere consegnata presso la sede dell'Anpe di riferimento. Tale richiesta deve essere comprensiva di informazioni relative alle condizioni di assunzione e alla stima del tempo relativo al trasporto e alla distanza che separa il lavoratore dal luogo di lavoro. Il *dossier* completo di tutta la documentazione necessaria viene trasmesso dall'Anpe all'Assédic, associazione costituita in modo paritetico da rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro operanti a livello locale, che esprime il proprio parere in merito alla titolarità del sostegno e comunica la propria decisione all'Anpe, che ha il compito di riferire al lavoratore l'esito della sua richiesta entro 5 giorni. L'importo massimo del sostegno offerto dall'Anpe è fissato a 1.897 euro.

Lo sviluppo di misure di mobilità geografica potrebbe consentire ai giovani un più agevole ingresso nel mercato del lavoro, riducendo così il divario delle competenze tra le diverse Regioni. In generale si evidenzia una tendenza nei giovani che non sono in possesso di elevate qualifiche professionali ad inibire il processo di mobilità professionale, laddove coloro che godono di posizioni più favorevoli all'ingresso sul mercato del lavoro, date dal possesso di titolo di

studio e qualifiche professionali spendibili, mostrano una tendenza radicalmente opposta, ovvero propensa alla mobilità.

Dal 2002, la Francia ha raddoppiato la spesa pubblica in favore dell'Anpe per il sostegno alle politiche a favore della mobilità geografica. Durante il 2002 sono stati erogati 109.000 sussidi di sostegno alla mobilità geografica, sia per la ricerca di occupazione che per l'inserimento professionale.

In *Germania*, nonostante una significativa convergenza raggiunta dopo la unificazione del Paese, ancora esistono marcate differenze tra le regioni dell'Est e quelle dell'Ovest. Le tendenze verso la convergenza si sono in effetti dimostrate più rapide in termini salariali piuttosto che in termini di *performances* occupazionali³⁶. Il picco di mobilità si è verificato subito dopo la unificazione. Le ricerche empiriche indicano che la mobilità tra Est e Ovest ha raggiunto il picco nel 1990 quando si sono spostate 400.000 persone diminuendo poi nel corso di due anni fino a 180.000 persone³⁷.

Il Governo tedesco ha recentemente preso nuovamente in considerazione la questione della mobilità geografica nella prospettiva di riattivazione di un mercato del lavoro sempre più in crisi e con preoccupanti tassi di disoccupazione. Le ipotesi di riforma sono state affidate a un gruppo di esperti che ha dato luogo alla c.d. Commissione Hartz. La strategia suggerita dalla Commissione Hartz, nel prospettare misure di intervento dirette alla riduzione della disoccupazione e alla riattivazione del mercato del lavoro tedesco, si è basata principalmente sul concetto della prevenzione e della flessibilità³⁸.

Nell'ottica di una maggiore responsabilizzazione dei lavoratori disoccupati e di una riduzione del periodo di disoccupazione (con conseguente riduzione di costi sociali per lo Stato), si colloca un primo intervento sul sistema dell'indennità di disoccupazione, in particolare attraverso una maggiore severità delle sanzioni, in caso di rifiuto da parte di un beneficiario della indennità di disoccupazione di un lavoro "accettabile". Sulla definizione della accettabilità di un posto di lavoro, interviene la *Prima legge sulla modernizzazione dei servizi nel mercato del lavoro* del 2003, stabilendo che in via generale sia da considerare accettabile un nuovo impiego per un lavoratore disoccupato anche se ciò comporta la necessità di un trasferimento geografico. Soltanto nel caso di lavoratori con "legami familiari"³⁹, un lavoro che dovesse comportare tale trasferimento potrebbe essere considerato inaccettabile.

Tale intervento mira a contrastare l'effetto disincentivante rispetto alla ricerca di una nuova occupazione, dipendente dalla erogazione di prestazioni elevate e protratte nel tempo, basate soltanto sullo stato di disoccupazione, inteso

³⁶ Parikh, van Leuvensteijn, *Internal Migration in Regions of Germany: a Panel Data Analysis*, WP012, 2002.

³⁷ H. Maeding, *Migration process-challenges for German cities*, paper delivered at the Paper delivered at the Nordregio Conference *Spatial Development in Europe*, Stockholm, 4 January 2002.

³⁸ Cfr. H. Seifert, *Präventive Arbeitsmarktpolitik und betriebliche Anpassungsflexibilität – Neue Impulse durch die Hartz-Kommission*, in *WSI Mitteilungen*, 2003, n. 5.

³⁹ Così il testo della legge, in tedesco *familiären Bindungen*.

come assenza di una occupazione. In base a tali considerazioni, il legislatore ha stabilito una sospensione della erogazione della indennità di disoccupazione nel caso di rinuncia da parte del lavoratore disoccupato e beneficiario della prestazione sociale a un posto di lavoro o di rifiuto dell'offerta di un impiego senza una valida ragione. A questo si aggiunge inoltre l'inversione dell'onere della prova, ora a carico del lavoratore⁴⁰.

Come contropartita della accettabilità di un impiego comportante un trasferimento geografico e come incentivo alla mobilità dei lavoratori, il sistema tedesco già prevedeva, attraverso la legge Job-AQTIV, una serie di sussidi e contributi, diretti a compensare i maggiori costi di trasporto o di trasloco connessi alla nuova occupazione. Da dati provenienti dal Piano nazionale per l'Occupazione del 2003, risulta che nel 2002 il numero complessivo dei contributi per la mobilità sia cresciuto del 25 per cento. Ora la nuova normativa, nella prospettiva di un contenimento dei costi dell'esteso stato sociale, interviene per semplificare il sistema di sostegno al reddito, anche se i contributi per la mobilità permangono⁴¹ e vengono aumentati, per incentivare la mobilità dei lavoratori disoccupati, in particolare da più di tre mesi.

In Spagna solo il 28 per cento dei lavoratori disoccupati ha espresso il desiderio di spostarsi in un'altra zona del Paese al fine di trovare un lavoro⁴². Secondo le statistiche le persone giovani sono più disposte a muoversi. Si tratta comunque di una porzione limitata di forza-lavoro, a conferma di una tendenza volta a escludere la mobilità geografica come soluzione per affrontare i problemi del lavoro.

La relativa scarsità di mobilità geografica in Spagna è spiegata da varie ragioni. In termini economici il livello salariale e del costo della vita variano molto da città a città. Altro problema rilevante è quello degli alloggi. In alcune città il costo della casa risulta così alto che per un lavoratore diventa impossibile l'acquisto⁴³.

Al fine di incentivare la mobilità geografica, aumentando così il tasso di occupazione, il Governo spagnolo ha adottato nel corso del tempo una serie di misure tra le quali, per esempio, *la disposició n transitoria séptima* integrante la

⁴⁰ Se in precedenza era l'ufficio di collocamento che doveva dimostrare la sussistenza di comportamenti colposi da parte del lavoratore nel determinare la sua disoccupazione oppure la permanenza di tale stato, ora è il lavoratore disoccupato e beneficiario dell'indennità che deve dimostrare l'involontarietà della sua condizione.

⁴¹ Un esempio di questi contributi è il sussidio, definito di transizione, che ha lo scopo di garantire la sussistenza dei lavoratori nel periodo fra l'accettazione di un nuovo lavoro e la prima retribuzione. Esso può essere erogato in forma di prestito senza interessi per un ammontare di massimo 1.000 euro e può essere restituito dal lavoratore in 10 rate. Altri esempi sono i sussidi di viaggio per il trasferimento e, per il periodo dei primi sei mesi, per i costi di viaggio giornaliero; i sussidi per l'alloggio in caso nel cui il lavoratore non si trasferisce in modo definitivo ma alla fine della settimana torna alla sua residenza originale; sussidi per i costi del trasloco, in www.arbeitsamt.de/detmold/services/arbeitsnehmer/mobi.html.

⁴² García-Perrote Escartín, *La ley 45/2002 de reforma de la protección por desempleo*, Lex Nova, pubbl. De Universitat Jaume I, Castellón, 2003, 141.

⁴³ *La mobilità geografica*, Comitato Economico e Social, Collecció n informes, 2000, n. 1, 98.

legge n. 45/2002⁴⁴. Principio cardine di questa disposizione è quello di incentivare sia i lavoratori sia i datori di lavoro per mezzo di vari sussidi finanziari. Il lavoratore, nel caso in cui accetti di spostarsi e cambiare abitazione per motivi di lavoro, può beneficiare di una doppia esenzione fiscale sui redditi per un periodo di due anni. Nell'ambito della riforma sulla indennità di disoccupazione, alcuni gruppi di disoccupati possono inoltre ottenere due mesi di indennità in più se accettano un lavoro in una area lontana dalla loro residenza. I lavoratori che si spostano per esercitare attività lavorativa di carattere stabile avranno inoltre diritto ad aiuti individuali finalizzati a compensare il trasferimento geografico e le spese relative.

Anche i datori di lavoro che promuovono lo spostamento dei lavoratori in un'altra zona con lo scopo di esercitare attività lavorativa possono essere beneficiari dei vari sussidi. Il Governo tramite il decreto reale, previa la consultazione con le comunità autonome, dovrà definire le condizioni e le modalità di erogazione di tali aiuti.

Altra politica di rilievo è quella contemplata nel *Coordinamento dell'impiego e della mobilità dei lavoratori nel settore agricolo in undici regioni autonome*. Tra il gennaio e l'ottobre del 2002 la Confederazione degli agricoltori spagnola ha intrapreso l'attuazione di un progetto che prevedeva l'impiego ed il coordinamento della mobilità dei disoccupati nel settore agricolo. La Confederazione ha garantito lavori stagionali successivi alle persone coinvolte nel progetto per almeno quattro mesi. Il lavoro stagionale nel settore agricolo ha una durata molto ridotta, in genere una ventina di giorni, massimo un mese, ma l'intensità del lavoro è molto alta. È difficile trovare lavoratori disposti ad accettare le condizioni e la mobilità richiesta.

La Confederazione ha definito una scheda sulla richiesta di lavoratori stagionali e sulle condizioni del lavoro nelle varie regioni. Sulla base di questo studio è riuscita a elaborare una serie di lavori stagionali che potevano essere organizzati in modo tale da offrire impegni continuativi ai lavoratori. Il coordinamento ha prodotto vantaggi non solo per i lavoratori coinvolti, ma anche per gli stessi agricoltori, che hanno avuto a disposizione un bacino di manodopera temporanea utile per la soddisfazione delle esigenze del settore. Si può considerare come un ulteriore elemento positivo il fatto che il tempo necessario per far incrociare la domanda e l'offerta di manodopera è risultato di gran lunga inferiore rispetto alla situazione pregressa.

La Confederazione, oltre al coordinamento generale del progetto, ha organizzato incontri e corsi per le persone coinvolte, fornito tutte le informazioni utili, identificato i lavoratori, controllato gli alloggi offerti dagli agricoltori, assistito al trasferimento dei lavoratori, controllato le condizioni di lavoro. Nell'ambito

⁴⁴ Per maggiori informazioni sulla legge n. 25/2002 e disposizioni transitorie vedi: Sempere Navarro (a cura di), *Empleo, Despido y Desempleo tras las Reformas de 2002*, Universitat Jaume I, Castellón, 2003; Girón, *Reinteracción de la contratación temporal, fomento de la contratación indefinida y fomento de la movilidad geografica*, in *Actualidad Laboral*, 2002, n. 33; de Soto Rioja, *Medidas de fomento del empleo y de la ocupación en la reforma de 2002*, in *Relaciones Laborales*, 2003, n. 4.

di questo progetto sono stati contattati 1.360 disoccupati e 466 di questi hanno trovato un lavoro ⁴⁵.

Anche il Piano nazionale per la Occupazione spagnolo del 2003 ha sottolineato l'importanza del livello locale nella creazione dei nuovi posti di lavoro, con particolare riferimento ad Andalusia, Extremadura e le c.d. "Deprived Rural Areas" ipotizzando nuovi incentivi per la mobilità geografica del lavoro. Nel corso del 2004 saranno introdotti ulteriori sussidi per l'alloggio, per i costi del trasloco, per l'uso dei mezzi di trasporto.

Il Piano nazionale sottolinea come altrettanto importante sia l'elaborazione di una banca dati a livello nazionale che contenga tutte le informazioni relative alle offerte di lavoro per tutto il Paese. Il servizio pubblico per l'impiego deve funzionare in un modo coordinato attraverso una rete nazionale per essere in grado di far incontrare la domanda e l'offerta del mercato del lavoro anche su distanze geografiche notevoli.

Anche in *Svezia*, infine, le normative concernenti l'indennità di disoccupazione sono state modificate recentemente. Tuttavia il Piano nazionale svedese per l'occupazione del 2003 si limita a indicare che, dopo i primi 100 giorni di disoccupazione, il disoccupato è maggiormente incentivato ad allargare le sue ricerche di lavoro circa la mobilità geografica ed occupazionale.

Un'altra informazione rilevante per la mobilità geografica è che nell'autunno del 2002 è stata istituita una commissione di esperti con il compito di esaminare le politiche attive del mercato del lavoro per promuovere la mobilità geografica. Il rapporto della commissione non è tuttavia stato ancora reso pubblico.

⁴⁵ National Action Plan 2003.