

SENATO DELLA REPUBBLICA

— X LEGISLATURA —

N. 471-15

ALLEGATO

RELAZIONE SULLA POLITICA OCCUPAZIONALE PER IL PROSSIMO DECENNIO

**OBIETTIVO OCCUPAZIONE:
LE INIZIATIVE PER IL TRIENNIO 1988-1990**

(articolo 20 della legge 21 dicembre 1978, n. 845)

Presentata dal Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale
(FORMICA)

Allegata allo stato di previsione
del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale (Tabella n. 15)
per l'anno finanziario 1988

Comunicato alla Presidenza il 30 settembre 1987

INDICE

1. Il quadro macro-economico: crescita e occupazione nel triennio 1988-1990: una premessa	Pag. 5
2. La dimensione internazionale del problema della disoccupazione: alcune idee sul che fare	» 8
3. Il mercato del lavoro in Italia nell'ultimo decennio	17
4. Le politiche del lavoro: una valutazione a consuntivo dei provvedimenti adottati nel triennio 1984-1987	» 52
5. Le previsioni 1988-1990 per il mercato del lavoro italiano	» 68
6. Lavoro e Mezzogiorno: una nuova strategia per gli anni '90	» 88
7. I nuovi servizi dell'impiego per una politica attiva del lavoro	» 92
8. Le politiche per la flessibilità e la trasparenza nel triennio 1988-1990 ...	» 100
1. La riforma del collocamento	» 100
2. Le Commissioni Regionali per l'Impiego	» 104
3. Le agenzie del lavoro	» 105
4. Il tempo di lavoro	» 108
5. Part-time	» 110
6. Lavoro irregolare e contrattazione collettiva: alcune linee di intervento	» 111
7. Cig, eccedenze, indennità di disoccupazione	» 118
8. L'innalzamento dell'obbligo scolastico	» 121
9. Le politiche per la formazione e l'orientamento	» 122
10. I centri di iniziativa locale	» 130
11. La disciplina del lavoro dei cittadini stranieri in Italia	» 131
12. Le azioni positive	» 135
9. Le politiche per l'occupazione nel triennio 1988-1990	» 137
1. Il Fondo per il rientro dalla disoccupazione	» 137
2. Le iniziative di utilità collettiva	» 138
3. I giacimenti culturali ed ambientali	» 139
4. L'imprenditorialità giovanile nel Mezzogiorno (L. 44/86)	» 142
5. Il Piano dei 40.000 contratti di formazione e lavoro (L. 113/86)	» 142
6. L'economia della manutenzione nelle aree metropolitane degradate	» 142
10. L'impatto complessivo	» 148

1. IL QUADRO MACROECONOMICO: CRESCITA E OCCUPAZIONE NEL TRIENNIO '88-'90: UNA PREMESSA.

1. Con una crescita del PIL attorno al 3% (valore sul quale esiste uniformità di valutazione) per il prossimo triennio, l'occupazione aumenterà di circa 100-120 mila unità l'anno. In media infatti ogni punto di PIL "vale" circa 30-40 mila occupati aggiuntivi, dal momento che l'eslasticità occupazione/PIL, ovvero la reattività dell'occupazione rispetto alla crescita economica, è pari nel nostro Paese a circa lo 0,2.

2. Sempre per il prossimo triennio, e comunque fino a metà degli anni '90, l'incremento dell'offerta di lavoro (cioè il numero di individui che si offrono in più ogni anno sul m.d.l.) sarà pari a circa 150-180 mila unità all'anno, a causa di fattori di ordine demografico, socio-economico (aumento della presenza femminile e di attrazione della domanda sull'offerta).

3. Ne deriva una contabilità Domanda/Offerta con un saldo negativo pari a circa 50 mila unità. In altri termini la disoccupazione aumenterà di circa 50 mila persone, pur in presenza di ciclo positivo, e quindi di aumento della occupazione.

Questa tendenza avrà effetti differenziali dal punto di vista territoriale e determinerà, soprattutto a causa dei diversi trend demografici, tassi di disoccupazione meridionale molto elevati, soprattutto per la componente femminile.

tasso di disoccupazione

anni 1987-1990

maschi e femmine	'87	'88	'89	'90	femmine	'87	'88	'89	'90
Italia	11.1	11.1	11.1	11.0	Italia	17.8	17.8	17.8	17.8
Centro-Nord	8.0	7.6	7.1	6.7	Centro-Nord	13.3	12.7	12.2	11.7
Sud	17.2	18.0	18.7	19.4	Sud	28.4	29.4	30.4	31.3

Previsioni

4. Le politiche intraprese negli ultimi anni hanno soprattutto puntato all'incentivazione della domanda al fine di colmare detto squilibrio (che continua dalla fine degli anni '70). Da qui tutta la cosiddetta legislazione dell' "emergenza" (L. 863-'84, L.44-'86 De Vito, L.113-'86, Giacimenti Culturali, ecc.), con risultati parziali, e comunque al di sotto delle aspettative.

5. Molto poco si è fatto sulla funzionalizzazione del m.d.l., in termini di regole generali, trasparenza, efficienza, eliminazione di vincoli, costruzione di nuove reti operative (Agenzie, ecc.).

Solo nel 1987 è stata approvata la legge 56 sul riordino del m.d.l..

6. E' andato crescendo, in altri termini, il divario tra domanda di efficienza e funzionalità del sistema e l'insieme delle regole. Con una "legislazione dell'emergenza" incapace di colmare gli squilibri più vistosi.

7. Per tutti gli anni '80 in ogni caso il sistema ha provveduto "spontaneamente" a una sorta di equilibrio attraverso l'espansione di componenti non regolari nel m.d.l..

Le recenti stime ISTAT sulla contabilità nazionale fanno ammontare a circa 100 mila unità di lavoro equivalenti il numero di occasioni di lavoro e quindi di reddito che il sistema ha comunque prodotto e domandato attraverso i doppi lavori, gli stranieri clandestini, il lavoro comunque irregolare.

La crescita delle attività non regolari ha interessato soprattutto l'economia delle regioni meridionali. In particolare si stima che i 2/3 di questa crescita sia avvenuta nel Mezzogiorno.

I settori maggiormente interessati al fenomeno possono infine essere individuati soprattutto nei comparti del turismo e dei trasporti.

8. Questa rivalutazione può, in prima approssimazione costituire un indicatore sul "gap esistente" tra regole formali e dinamica reale del sistema economico.

9. Ciò detto, una corretta strategia per i prossimi anni dovrebbe puntare da un lato alla eliminazione degli squilibri accumulatisi in questi anni (interventi mirati per specifiche fasce sociali, di età e territorio), e dall'altro alla canalizzazione e funzionalizzazione di questa ampia quota di lavoro non regolare soprattutto al Sud, con effetti positivi sia in termini di contabilità economica, sia soprattutto di contabilità e di equità sociale.

2. LA DIMENSIONE INTERNAZIONALE DEL PROBLEMA DELLA DISOCCUPAZIONE: ALCUNE IDEE SUL CHE FARE.

1) A partire dagli anni Settanta i mercati nazionali del lavoro dei paesi industrializzati, complessivamente considerati, hanno fatto registrare (specialmente in Europa) un aggravamento degli squilibri. Il numero degli occupati è aumentato di circa 33 milioni di unità, a fronte di un aumento delle forze di lavoro superiore ai 45 milioni di unità.

Nell'area OCSE la disoccupazione è passata da un valore di 10 milioni nei primi anni Settanta, a un livello superiore ai 30 milioni nel 1985.

2) La recente evoluzione delle principali macrovariabili e le prospettive a breve-medio termine che formano oggetto di analisi a livello internazionale hanno posto ormai in luce:

- a) - la crescita del livello assoluto della disoccupazione;
- b) - le scarse opportunità di contrastare l'aumento della disoccupazione con politiche di rilancio generalizzato della domanda aggregata;
- c) - la rilevanza assunta dalle componenti strutturali della disoccupazione (elevata quota dei giovani e delle donne; profondi squilibri regionali; situazioni di crisi di interi settori; divaricazioni delle caratteristiche qualitative della domanda e dell'offerta di lavoro).

3) Oltre alle questioni legate alla ripresa economica e alle dinamiche delle forze di lavoro europee, altri problemi di tipo strutturale potranno ulteriormente accrescere gli squilibri del mercato del lavoro dei paesi industrializzati.

4) Il primo problema del mercato del lavoro di tali paesi sarà costituito, già del prossimo decennio, dalla pressione demografico-migratoria che esercitano i paesi in ritardo di sviluppo.

Due elementi debbono essere considerati.

- Il primo, demografico, determinato dai differenti trend evolutivi della popolazione attiva. Nel prossimo futuro verrà consolidandosi quella dinamica negativa della popolazione dei paesi industrializzati già registrata negli ultimi anni.
- Il secondo fattore, economico, è individuabile nella recente inversione di tendenza dei prezzi sui mercati dell'energia e, in generale, delle materie prime. Le mutate condizioni dei mercati mondiali avranno ripercussioni sulle velocità di crescita dei paesi produttori di petrolio.

5) In secondo luogo la questione tecnologica. A partire dalla seconda metà degli anni '70, lo sviluppo e l'introduzione di nuove tecnologie hanno determinato una progressiva modificazione dei processi di produzione, delle forme organizzative, della struttura dei consumi e della domanda delle economie dei paesi industrializzati.

Il processo di diffusione tecnologica, non ha una dinamica continua; esso presenta asimmetricità e asincronie che si traducono sull'economia quali elementi di disequilibrio e turbolenza dei mercati.

Perciò se è difficile accertare quale sarà il saldo finale, in termini di occupazione tra effetti diretti ed effetti indiretti, è tuttavia chiaro che l'innovazione tecnologica è (e sarà) causa di tensioni e di squilibrio sui mercati del lavoro dei paesi più sviluppati e tra questi ultimi e i paesi in via di sviluppo.

6) L'insieme di questi fattori potrà determinare un ridisegno della struttura, dell'intensità e della qualità delle correnti di migrazione internazionale che, in assenza di poli alternativi di sviluppo, non potrà che rivolgersi ai paesi industrializzati.

7) La lista dei problemi che qui abbiamo esposto richiede alle economie dei paesi industrializzati una alta capacità di coordinamento capace di definire linee comuni di azione globale in cui vengano descritte le priorità e le linee di fondo di una politica di gestione globale del fattore lavoro. Esse dovranno operare sia attraverso il coordinamento delle singole strategie nazionali, sia con la costituzione di strumenti di solidarietà e cooperazione finalizzati alla soluzione di singoli problemi.

8) All'interno di aree regionali (ad esempio CEE) potrebbe essere promossa la costituzione di fondi finalizzati alla redistribuzione di risorse, in grado di assorbire gli squilibri nei singoli mercati del lavoro nazionali.

In ambito CEE, la costituzione di uno specifico programma a favore dei disoccupati con contributi proporzionali ai PIL dei singoli stati membri e diritti di prelievo commisurati alla dimensione degli squilibri, potrebbe rappresentare lo strumento per

armonizzare i differenti gradi di sviluppo economico-sociale attraverso interventi nei campi della ricerca, delle infrastrutture, della formazione del capitale umano.

9) L'esperienza degli ultimi anni dimostra come nessun paese della Comunità possa riuscire a raggiungere un differenziale di crescita significativo rispetto ai valori medi comunitari. Tassi d'inflazione e saldo commerciale dei conti con l'estero costituiscono i vincoli contro cui si è scontrata qualsiasi politica nazionale di sviluppo. Queste politiche attuate in isolamento si dimostrano autolimitanti con effetti che, a lungo termine, risultano opposti a quelli desiderati.

10) La proposta italiana di uno scudo europeo contro la disoccupazione, già presentata alla Riunione Informale dei Ministri del Lavoro della CEE all'Aia del Febbraio 1986, prevede che venga creata una sezione speciale del Fondo sociale europeo, ovvero l'istituzione di un Fondo "ad hoc" che riceva in dotazione risorse dai paesi membri. La creazione del suddetto fondo sarà attuata a fronte di finanziamenti, nelle valute dei singoli Stati membri (in proporzione ai singoli PIL nazionali).

Quanto all'ammontare dei finanziamenti essi varieranno in misura del numero dei disoccupati interessati dai programmi di intervento. Ogni paese membro avrà un diritto di prelievo dal Fondo per un importo proporzionale al numero dei propri disoccupati (ottenendo per questa via un primo effetto di redistribuzione del reddito comunitario finalizzato).

11) I singoli Stati preleveranno (in misura dei propri squilibri occupazionali) somme per interventi a favore dell'occupazione da realizzarsi con programmi di spesa interna (investimenti, infrastrutturali, ricerca, politiche per la formazione e l'occupazione; v. memoriale italiano dell'Aja). Ogni singolo paese membro avrà dunque la possibilità di attuare, in proporzione al grado di squilibrio sul proprio mercato del lavoro, nuovi programmi di sostegno all'occupazione e di rilancio degli investimenti finalizzati alle nuove opportunità di impiego (secondo orientamenti e politiche coordinate a livello comunitario).

12) E' perciò essenziale che una politica nazionale di espansione della domanda sia accompagnata da misure parallele negli altri paesi della Comunità (reflazione coordinata).

Ciò significa che, qualora vengano attuate le iniziative proposte, l'armonizzazione delle politiche economiche verrà garantita solamente se le singole Autorità Monetarie non "sterilizzeranno" tutta, o parte, della base monetaria creata dal finanziamento attraverso una riduzione della base monetaria "interna".

13) Purtuttavia, anche se ciò non dovesse avvenire, i finanziamenti del Fondo costituiranno uno strumento di copertura che permetterà ai paesi più dinamici maggiori tassi di crescita senza vincoli esterni.

Infatti, nel caso in cui solo alcuni Governi operassero azioni espansive della domanda, il maggiore fabbisogno di importazioni delle loro economie non agirà da freno alla crescita dal momento

che le tensioni valutarie potranno essere governate con l'utilizzo delle maggiori riserve valutarie, ottenute grazie ai suddetti finanziamenti.

Ciò indurrebbe inoltre i Governi meno interessati alla reflazione ad attuare politiche espansive al fine di difendere le proprie posizioni sui mercati internazionali.

14) Infine, condizione necessaria perchè la proposta risulti efficace è il totale e definitivo controllo dei processi inflazionistici.

Ciò in relazione sia alla riduzione dei differenziali di crescita dei prezzi tra i singoli Stati, sia alle scelte di politica monetaria interna.

Nelle tabelle sono illustrati i risultati di un esercizio di simulazione effettuato sulla base dei dati medi delle economie dei 12 paesi CEE nel 1985 . I valori su cui sono state condotte le elaborazioni sono riportati in tab. A-1.

In tab. A-2 vengono riportati i risultati, per ogni singolo paese, dell'esercizio condotto. In essa sono indicati, nell'ordine:

- l'ammontare delle somme destinate al finanziamento del Fondo calcolate quali quota costante del PIL (in questo caso si è ipotizzata una quota dell'1%);
- i coefficienti di prelievo e l'ammontare delle somme prelevate valutate in rapporto al "peso" della disoccupazione di ogni singolo paese rispetto all'intera disoccupazione CEE;
- il numero di posti di lavoro che potrebbero essere direttamente finanziati tramite l'utilizzo del Fondo (nell'esercizio si è ipotizzata una spesa media per posto di lavoro attivato pari a Lit. 30.000.000).

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tab.-A-1

CEE 12 - indicatori del reddito e del mercato del lavoro.
dati medi 1985.

	PIL (a)	popol. (b)	PIL/pop (c)	f.d.l. (b)	disocc. (b)	occ. (b)	t.d.d.
Danimarca	57843	5113	11314	2800	252	2548	9
Irlanda	18386	3560	5165	1282	227	1055	17,7
Regno Unito	455779	56297	8096	27297	3221	24076	11,8
Olanda	125098	14492	8632	5177	761	4416	14,7
Belgio	81040	9855	8223	4048	506	3542	12,5
Lussemburgo	3586	367	9778	188	3	185	1,6
Germania	624966	61026	10241	27429	2304	25125	8,4
Francia	511185	55061	9284	23243	2394	20849	10,3
Italia	358669	57149	6276	33321	2472	20849	10,6
Grecia	32649	9045	3283	3846	300	3546	7,9
Spagna	166264	38603	4307	13317	2943	10374	22,1
Portogallo	20883	10177	2052	2059	385	1674	18,7
TOTALE	2456348	321644	36651	134005	15768	118237	11,77

Note: (a) valori in milioni di USD.

(b) valori in migliaia.

(c) valori in USD.

Tab.-A-2

CEE 12 - valutazione degli effetti sul reddito e sul mercato del lavoro
dei singoli paesi di un intervento comunitario.
quota del PIL da destinarsi al fondo (%) = 1
spesa media per posto di lavoro (USD)(a) = 15720,27
spesa media per posto di lavoro (Lit) = 30000000

	finanzia- mento	coeff. di prelievo	prelievo	saldo	posti di lavoro attivati diretti.
	(a)	(b)			
Danimarca	578	1,60	393	-186	24990
Irlanda	184	1,44	354	170	22510
Regno Unito	4558	20,43	5018	460	319410
Olanda	1251	4,93	1185	-65	75464
Belgio	810	3,21	788	-22	50177
Lussemburgo	36	0,32	5	-31	297
Germania	6250	14,61	3589	-2660	228476
Francia	5112	15,18	3729	-1382	237400
Italia	3587	15,68	3851	264	245135
Grecia	326	1,90	467	141	29749
Spagna	1663	18,66	4585	2922	291842
Portogallo	209	2,44	600	391	38178
TOTALE	24563	100	24563	0	1563629

Note: (a) calcolati quale percentuale del PIL.

(b) calcolati in proporzione al numero dei disoccupati.

(c) quotazione media 1985 USD = 1909,7

Queste prime valutazioni sono state calcolate al netto degli effetti macro-economici che l'iniziativa attiverrebbe. Questi interesserebbero l'intera economia con ripercussioni sui sottosistemi reale, monetario e fiscale.

15) Infine, per quanto riguarda i problemi migratori, potrebbero essere avviate strategie di sistema tendenti ad associare in un'unica prospettiva economica e sociale i paesi di origine e destinazione delle migrazioni.

La recente Conferenza OCDE sulle prospettive del fenomeno delle migrazioni costituisce una base conoscitiva fondamentale.

Sul piano delle iniziative per la gestione dei flussi migratori, il Governo Italiano ha promosso una Conferenza Internazionale su "I Problemi del mercato del lavoro dei paesi del Bacino del Mediterraneo in una prospettiva di lungo periodo". Tale approccio (mercati del lavoro in aree con profondi squilibri e fenomeni migratori presenti e/o potenziali) potrebbe essere utilmente esteso anche ad altri sistemi.

16) Infine, nella stessa logica, potrebbe essere esaminata la possibilità di operare una redistribuzione (al di là delle singole congiunture internazionali) dei margini derivanti dalla riduzione della "fattura energetica".

17) Disoccupazione tecnologica, migrazioni, squilibri economici e demografici Nord-Sud rappresentano problemi di enorme rilievo sociale ed economico che non possono trovare soluzione a livello ne' nazionale, ne' di area, ma devono essere inseriti, similmente a quanto già accade per le tematiche monetarie, dell'indebitamento e del commercio,

nell'agenda internazionale poichè parte integrante di
un unico disegno di cooperazione economica a scala
mondiale.

3. IL MERCATO DEL LAVORO IN ITALIA NELL'ULTIMO DECENNIO.

1. Negli ultimi dieci anni, nonostante la crisi dell'economia mondiale e gli alti tassi di inflazione interna, il sistema economico italiano ha sperimentato un processo di sviluppo continuo caratterizzato da una profonda, rilevante, trasformazione strutturale.

A partire dalla crisi del 1974, l'economia del nostro paese ha registrato tassi di sviluppo costantemente positivi anche se prossimi allo zero in corrispondenza delle peggiori fasi del ciclo.

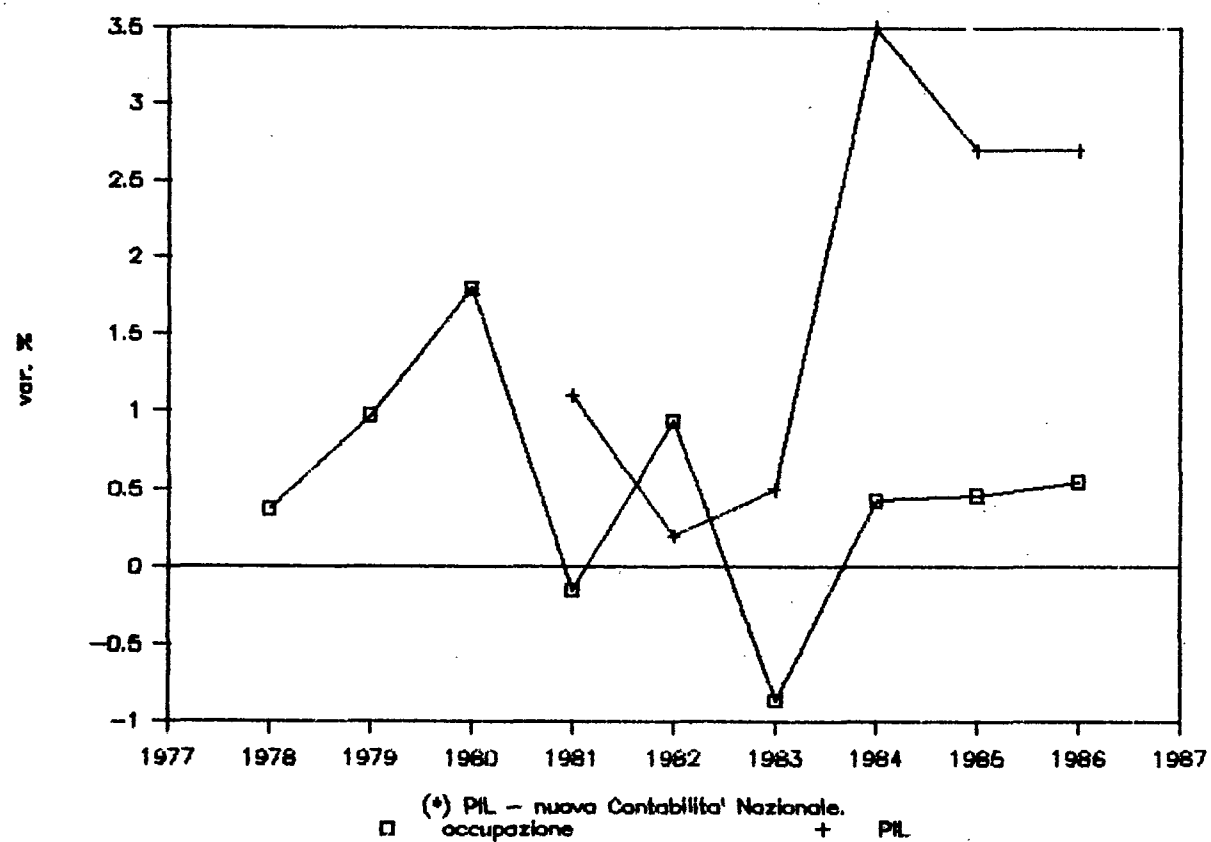
Gli effetti negativi della congiuntura internazionale e nazionale non hanno perciò avuto le conseguenze recessive sperimentate da altri paesi, a dimostrazione della forte vitalità e delle ampie possibilità di crescita del nostro sistema.

2. Lo sviluppo economico ha agito positivamente sui livelli occupazionali.

Dal 1977 al 1986 il numero degli occupati, rilevato dall'indagine ISTAT-Forze di Lavoro, è aumentato in media di oltre 100 mila unità all'anno (+ 0,5%).

In particolare in questo periodo si possono individuare due fasi in corrispondenza dei due cicli congiunturali che hanno caratterizzato il decennio: un primo quadriennio (1977-81) caratterizzato da variazioni positive dell'occupazione che aumenta nel complesso del 3% una seconda fase (1982-86) che inizia con un anno di leggera contrazione occupazionale e che si caratterizza poi per incrementi più contenuti e pari in media allo 0,48%.

crescita del PIL (*) e dell'occupazione



3. A livello settoriale l'aumento di oltre 100 mila occupati è dovuto ad una riduzione dell'occupazione nell'agricoltura (-888 mila unità) e nell'industria (-798 mila) e ad un incremento di quella del terziario di 2600 mila unità.

L'agricoltura perde in questo periodo oltre un quarto dei suoi addetti, passando da 3130 mila a 2242 mila unità. Se si esclude il 1983, la perdita occupazionale del settore risulta costante e superiore, in media, ad un valore di circa 100 mila unità all'anno.

Nello stesso periodo il settore industriale perde un numero di posti di lavoro pari a circa 100 mila unità. La diminuzione degli occupati nell'industria risulta tutta concentrata negli ultimi anni del periodo e fa seguito ad una precedente fase di crescita moderata. Ne deriva che dal 1980 ad oggi il settore ha perso 888 mila addetti, passando dalle 7700 mila unità del 1980 alle 6822 mila del 1986. La ristrutturazione del comparto presenta un massimo nel 1984, anno in cui l'occupazione industriale perde ben 310 mila unità. Successivamente a questa data, il fenomeno appare meno pronunciato e sembra avviarsi, lentamente, verso l'esaurimento.

L'occupazione nel settore dei servizi registra invece una tendenza stabile alla crescita in tutto il periodo. Tuttavia, in armonia con le tendenze macroeconomiche dell'intero sistema, anche per questo settore, la fase di sviluppo può essere suddivisa in due cicli.

Nel primo intervallo gli incrementi maggiori si registrano nel 1978 e nel 1979, coerentemente con quanto evidenziato anche dall'occupazione industriale. Nel secondo intervallo, invece, gli anni di massima espansione sono il 1982 e il 1984. In questa fase l'andamento dell'occupazione del

terziario potrebbe quindi suggerire l'ipotesi che in questo settore esistano comparti residuali - soprattutto nell'area indipendente - che vengono attivati quando l'occupazione dipendente dell'industria, o dello stesso terziario più strutturato, sono soggetti a momenti di pronunciata contrazione.

All'interno del settore il comparto che evidenzia il maggiore dinamismo è stato quello della Pubblica Amministrazione che ha creato in media ogni anno 164 mila posti, (che spiegano il 55,6% dell'intera crescita occupazionale del terziario), dando il contributo più consistente alla crescita occupazionale nel nostro paese in questo periodo.

In conclusione si può osservare che la crescita media annua di 102 mila posti di lavoro nel periodo 1977-86 è data dalla somma algebrica dei seguenti contributi settoriali.

Agricoltura	- 99 mila
Industria in senso stretto	- 79 mila
Costruzioni	- 9 mila
Pubblica Amministrazione	+ 161 mila
Commercio e pubblici esercizi	+ 92 mila
Credito e assicurazioni	+ 36 mila

4. La trasformazione strutturale del mercato del lavoro nel nostro paese non ha interessato la sola struttura per settore della domanda di lavoro.

Una rilevante modificazione si è infatti prodotta nella composizione per sesso degli occupati. Ne è derivato che mentre l'occupazione maschile registrava un incremento di solo 0,4% (+60 mila unità) - e sui nove anni considerati ben tre anni, il 1981, il 1983

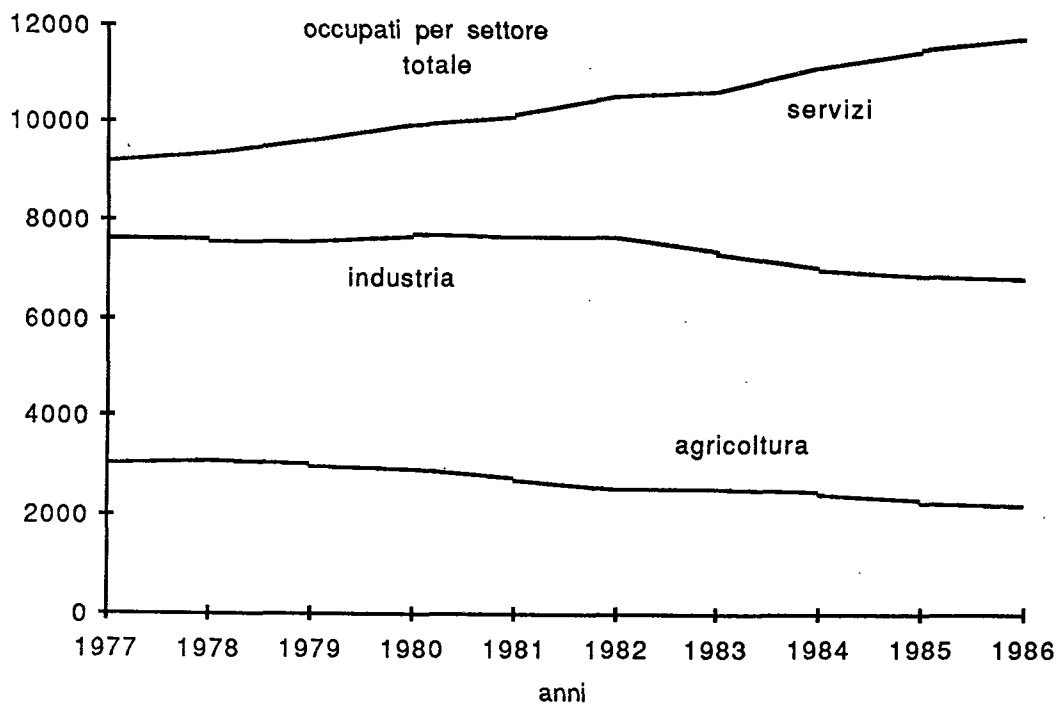
X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

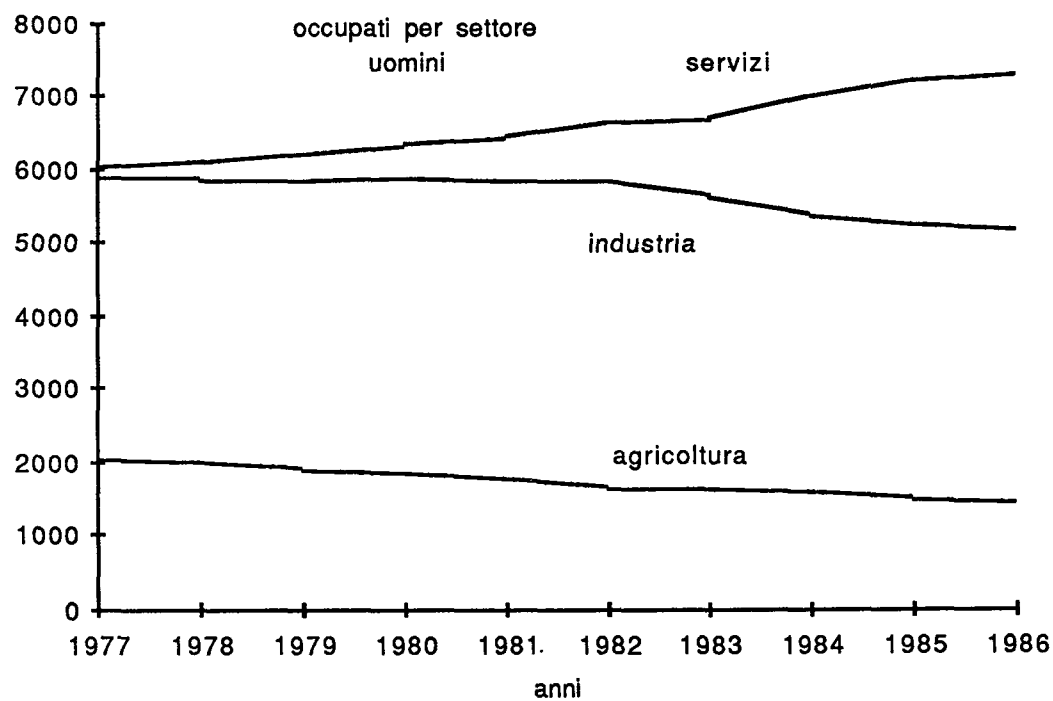
Italia - occupati per sesso e settore di attività economica.

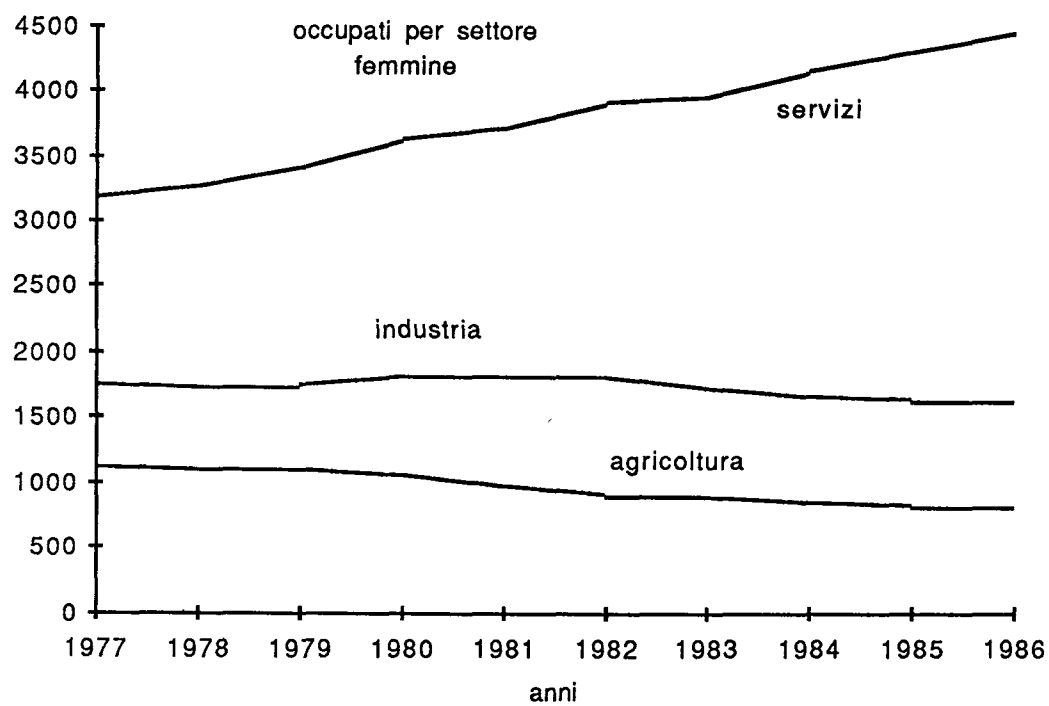
1977-1986

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
maschi										
AGRICOLTURA	2016	1976	1892	1851	1766	1637	1631	1582	1485	1442
energia e acqua	190	182	194	201	201	198	192	193	193	200
trasf. industr.	3754	3727	3695	3715	3617	3581	3445	3308	3234	3195
costruzioni	1920	1940	1948	1972	2016	2046	1982	1890	1843	1800
TOT. INDUSTRIA	5864	5849	5837	5888	5834	5825	5619	5381	5270	5195
com.-pubb. es.	2424	2452	2529	2553	2599	2673	2699	2787	2822	2819
trasporti	1011	1007	1003	1014	1017	1011	983	948	968	977
credito e ass.	320	345	351	370	395	416	431	433	467	485
am. pubbliche	2259	2302	2341	2404	2435	2553	2598	2842	2975	3036
TOT. SERVIZI	6014	6106	6224	6341	6446	6653	6711	7010	7232	7317
T O T A L E	13894	13931	13953	14080	14046	14115	13961	13973	13987	13954
femmine										
AGRICOLTURA	1114	1093	1097	1048	966	885	895	844	812	800
energia e acqua	17	14	16	19	20	19	18	14	16	20
trasf. industr.	1690	1660	1674	1724	1716	1723	1635	1573	1532	1524
costruzioni	49	55	54	69	77	81	81	75	77	83
TOT. INDUSTRIA	1756	1729	1744	1812	1813	1823	1734	1662	1625	1627
com.-pubb. es.	1158	1162	1207	1282	1316	1370	1401	1506	1544	1588
trasporti	109	113	115	130	134	135	131	121	123	142
credito e ass.	105	118	138	154	164	187	209	225	249	264
am. pubbliche	1806	1871	1958	2069	2105	2222	2228	2316	2402	2482
TOT. SERVIZI	3178	3264	3418	3635	3719	3914	3969	4168	4318	4476
T O T A L E	6048	6086	6259	6495	6498	6622	6598	6674	6755	6903
totale										
AGRICOLTURA	3130	3069	2989	2899	2732	2522	2526	2426	2297	2242
energia e acqua	207	196	210	220	221	217	210	207	209	220
trasf. industr.	5444	5387	5369	5439	5333	5304	5080	4881	4766	4719
costruzioni	1969	1995	2002	2041	2093	2127	2063	1955	1920	1883
TOT. INDUSTRIA	7620	7578	7581	7700	7647	7648	7353	7043	6895	6822
com.-pubb. es.	3582	3614	3736	3835	3915	4043	4100	4293	4366	4407
trasporti	1120	1120	1118	1144	1151	1146	1114	1069	1091	1119
credito e ass.	425	463	489	524	559	603	640	658	716	749
am. pubbliche	4065	4173	4299	4473	4540	4775	4826	5158	5377	5518
TOT. SERVIZI	9192	9370	9642	9976	10165	10567	10680	11178	11550	11793
T O T A L E	19942	20017	20212	20575	20544	20737	20559	20647	20742	20857

Fonte: ISTAT- Forze di lavoro.







e il 1986 sono caratterizzati da variazioni negative - quella femminile è aumentata del 14% (+ 855mila unità).

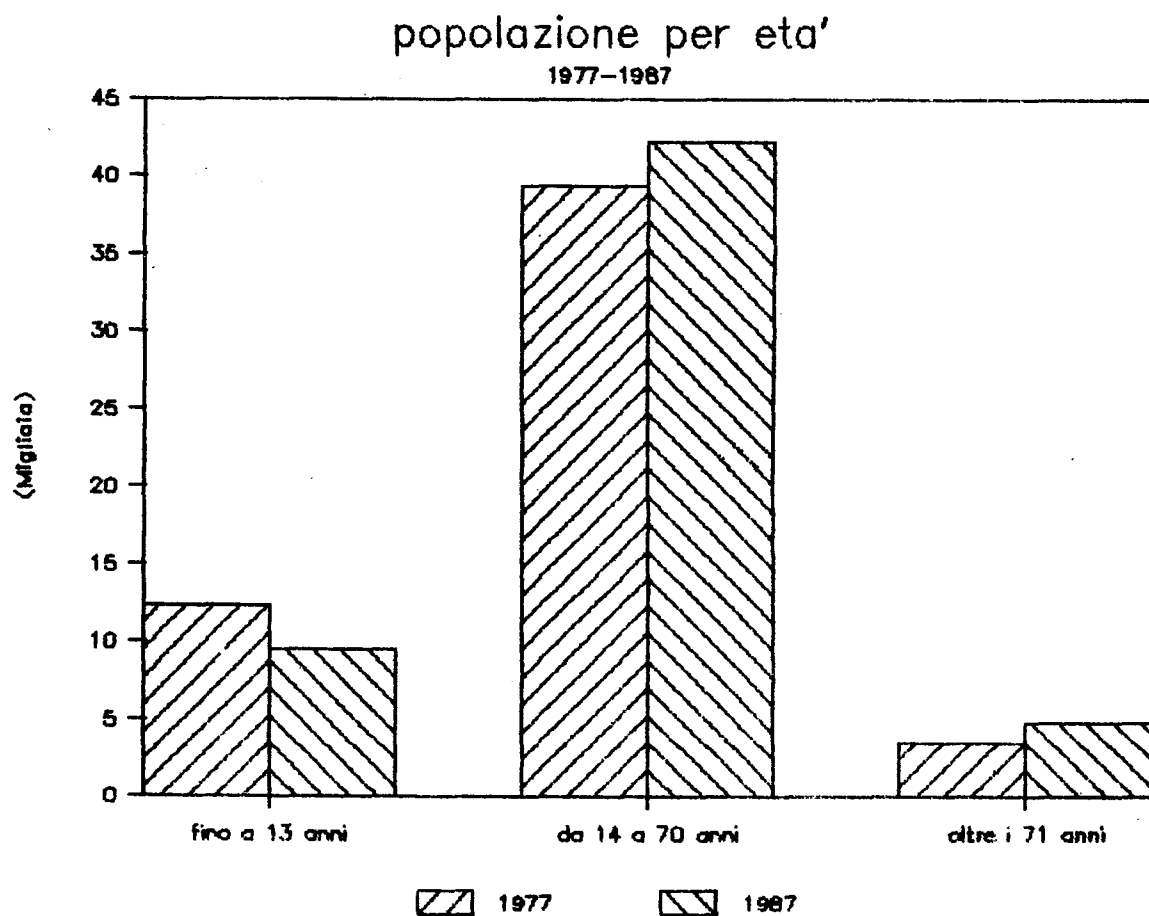
5. Negli stessi anni la popolazione presente è aumentata in media di circa 150 mila unità all'anno raggiungendo, nel 1986, il valore di 56 milioni e 566 mila unità.

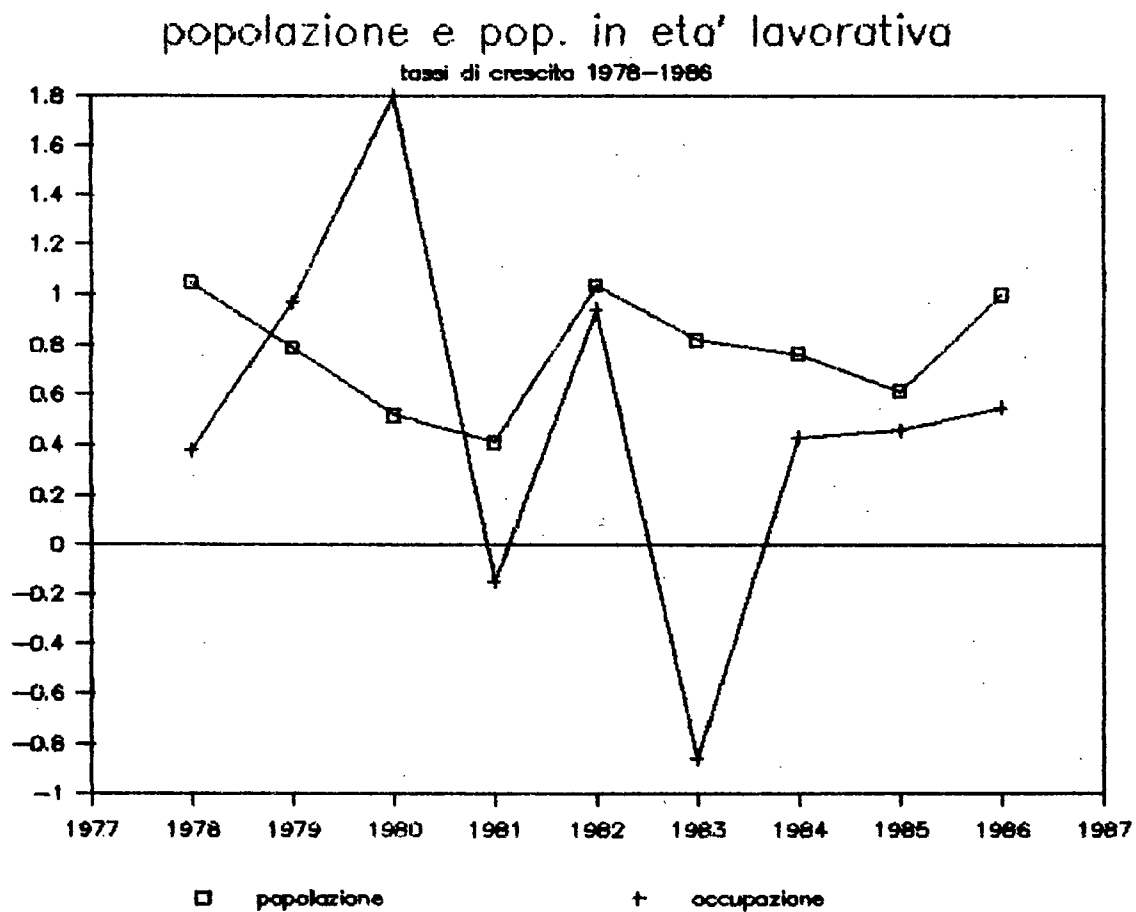
L'incremento della popolazione, pari a 1306 mila unità, è il frutto, da un lato, di una diminuzione dei giovani fino a 13 anni (-2806 mila unità) e, dall'altro, di un aumento delle persone in età lavorativa (+ 2675 mila unità) e degli anziani (+1436 mila unità).

I dati sulla popolazione mostrano inoltre come la caduta del peso delle classi iniziali a favore di un aumento di quelle centrali (ma soprattutto di quelle più anziane) sia un fenomeno tendenziale evidenziatosi con chiarezza dall'inizio degli anni '70 e destinato a proseguire in tutto il prossimo quindicennio.

6. Una particolare analisi va inoltre dedicata all'evoluzione della popolazione in età lavorativa. Essa infatti rappresenta l'aggregato demografico di riferimento per la valutazione dell'offerta di lavoro; il suo livello e la sua evoluzione nel tempo giocano perciò un ruolo centrale nell'analisi del mercato del lavoro.

Nel 1986 questo aggregato ha toccato le 42053 mila unità, registrando nel periodo incrementi medi annui di 300 mila unità (+0,7%). In particolare l'incremento è stato più pronunciato per il segmento maschile (+0,76%) che non per quello femminile (+0,65%).





7. Dall'esame di questi dati emerge come, a fronte di un fabbisogno occupazionale (calcolato nell'ipotesi di invarianza del tasso di occupazione) pari a circa 150 mila unità annue, il sistema è stato in grado di garantire un posto di lavoro a sole 100 mila persone. Un primo fattore di squilibrio del mercato del lavoro va perciò attribuito all'incapacità del nostro sistema di creare un numero di posti di lavoro coerente con lo sviluppo demografico.

8. Questo squilibrio tra fabbisogno e crescita occupazionale ha determinato la riduzione del tasso di occupazione.

Nell'intervallo 1977-86 questo indicatore perde 1,2 punti percentuali passando dal 50,7% al 49,2%.

Nel periodo considerato il tasso di occupazione raggiunge prima un massimo relativo nel 1980 e diminuisce poi progressivamente scendendo sotto il 50%.

Ciò significa che, al momento attuale, il nostro sistema economico fornisce meno di 50 posti di lavoro ogni 100 persone in età lavorativa.

Tuttavia se analizziamo separatamente le dinamiche relative alle componenti maschile e femminile notiamo come, a fronte di una diminuzione del tasso di occupazione maschile (1977=72,4 1986=67,1%), la componente femminile registra una dinamica positiva con un tasso di occupazione che passa dal 29,9% del 1977 al 31,9% nel 1986.

9. Il solo fattore demografico è tuttavia in grado di giustificare solo in parte il processo di deterioramento del mercato del lavoro avviatosi dalla seconda metà del decennio passato.

Dal 1977 ad oggi il numero di persone in cerca di occupazione è aumentato di 1073 mila unità passando dalla 1538 mila del 1977 alle 2611 mila del 1986; negli stessi anni il tasso di disoccupazione si è portato dal 7,2% all'11,1%.

10. Un secondo fattore di deterioramento degli equilibri del mercato del lavoro va individuato nell'andamento dei tassi di partecipazione, soprattutto di quelli della componente femminile.

Nel periodo 1977-86 l'offerta di lavoro è aumentata di 1987 mila unità (+220 mila all'anno). Di questo incremento il 74,7% è "spiegato" dalla crescita della partecipazione della componente femminile (il 43% dell'espansione dell'occupazione e il 31,6% a quella della disoccupazione).

Meno importante il ruolo della partecipazione maschile e in particolare quello dell'occupazione la cui crescita "spiega" solo il 3% della variazione totale.

Il tasso di attività è aumentato nello stesso periodo di quasi un punto percentuale, passando dal 54,6% del 1977 al 55,4% del 1986, come risultato di un andamento decrescente dei tassi di partecipazione maschili (1977=75,9%, 1986=72,5%) e di una parallela crescita del tasso di partecipazione femminile (1977=34,2%, 1986=38,9%).

11. Il fenomeno è meglio evidenziato dall'analisi dei flussi inter-generazionali relativi al quinquennio 1980-85.

Da questi risulta come, nel quinquennio, l'aumento dei disoccupati maschili pari a 347 mila unità sia avvenuto parallelamente a:

- una sostanziale stabilità dei livelli occupazionali,

analisi dei flussi intergenerazionali. 1980-1985
forze di lavoro in età' 15-69.

maschi

femmine

valori di stock

valori di stock

occupati forze di disoccup.
lavorooccupati forze di disoccup.
lavoro

1980 13773 14433 660

1980 6329 7235 906

flussi intergenerazionali
1980-1985flussi intergenerazionali
1980-1985

entrate 1768 2095
uscite 1762 1742
saldo 6 353 347

entrate 1225 1476
uscite 895 694
saldo 330 782 452

1985 13779 14786 1007

1985 6659 8017 1358

- una diminuzione dei tassi di attività,
- una pressione demografica che ha prodotto un aumento della popolazione in età lavorativa pari a 864 mila unità.

La situazione risulta radicalmente diversa per la componente femminile per la quale l'aumento del numero di disoccupati è pari a 451 mila unità. In questo caso osserviamo:

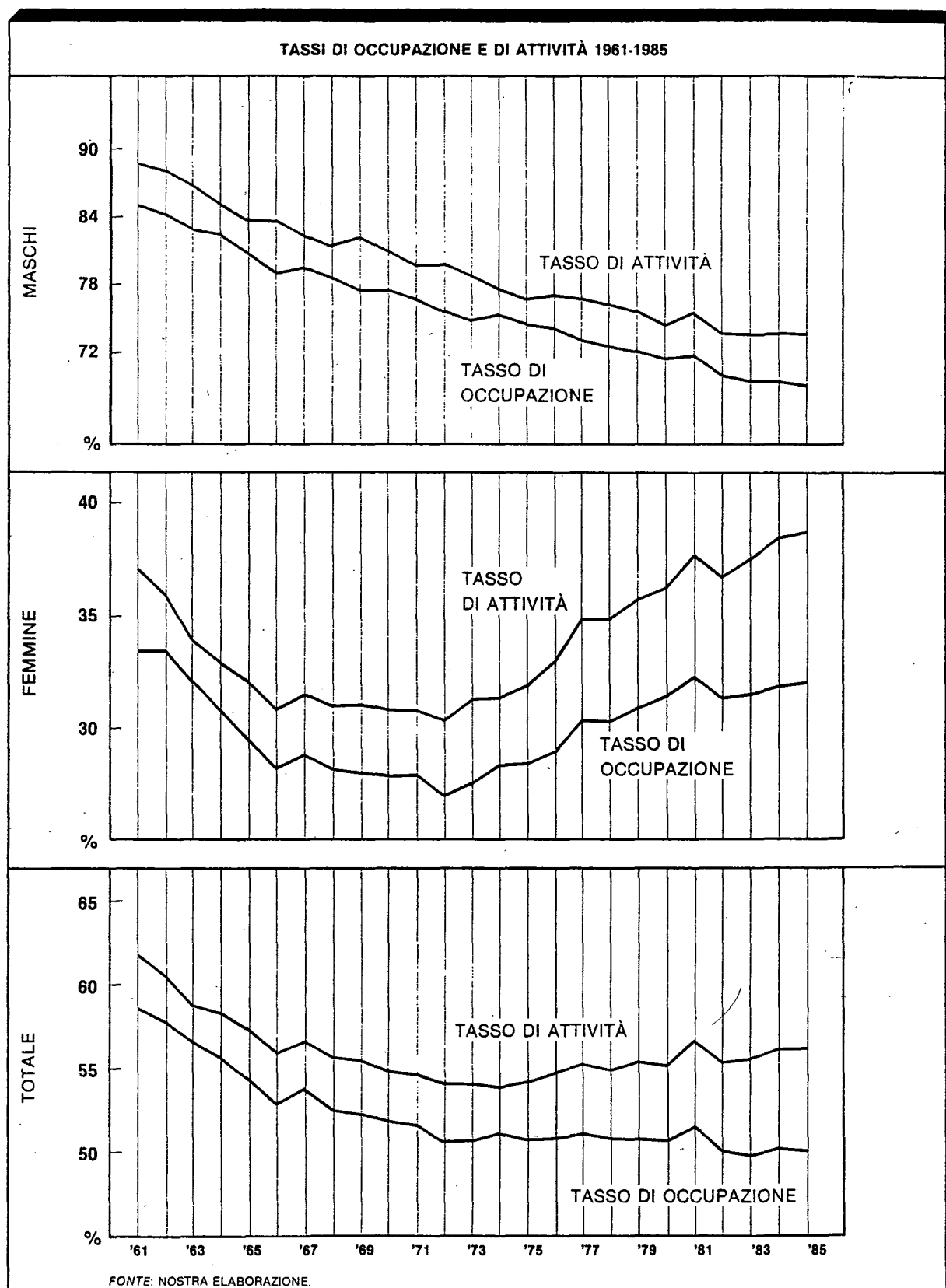
- un rilevante incremento dei livelli occupazionali (pari a 330 mila unità e ad un tasso medio annuo superiore all'1%),
- un forte aumento della popolazione in età lavorativa dovuto alla pressione demografica,
- una radicale trasformazione dei modelli di partecipazione (e dei t.d.a.) che ha portato ad un incremento dell'offerta di lavoro superiore, in termini assoluti, all'aumento della popolazione in età lavorativa.

12. In tav. 6 sono riportati i valori dei t.d.o. e t.d.a. relativi alle due componenti, maschile e femminile, del mercato del lavoro italiano dal 1961 in poi.

Si può osservare:

- per i maschi, che tasso di occupazione e tasso di partecipazione sono entrambi diminuiti in tutto il periodo in esame. La crescita del tasso di disoccupazione dipende quindi dal fatto che mentre il t.d.o. perde 5,3 punti, il t.d.a. ne perde solo 3,4;
- per le femmine, che tasso di occupazione e tasso di partecipazione crescono entrambi. L'aumento del tasso di disoccupazione è dovuto pertanto al fatto che mentre il t.d.o. aumenta di 2 punti il t.d.a. aumenta di ben 4,7 punti.

TAV. 6



Quindi, sia per i maschi che per le femmine, sembrano agire meccanismi di attrazione/scoraggiamento strutturali.

Il tasso di disoccupazione maschile cresce perchè l'offerta si adatta meno che proporzionalmente alla domanda, mentre, l'aumento di quello femminile è dovuto ad incrementi più che proporzionali dell'offerta.

Il dato totale è pertanto il risultato.

- per quanto riguarda il t.d.a., del prevalere del comportamento dell'offerta femminile;

- per quanto riguarda il t.d.o., del prevalere delle dinamiche dell'occupazione maschile.

13. L'insieme delle osservazioni qui formulate consente di affermare che l'aumento del numero di disoccupati e del t.d.d. registrati a partire dalla seconda metà degli anni '70 costituisce più un'indicazione della profonda trasformazione che ha interessato l'intero nostro sistema, che non un segnale di reale peggioramento della situazione economica del paese.

Il deteriorarsi degli equilibri di piena occupazione dell'inizio degli anni '70 non va ricondotto infatti alle basse performances economiche, quanto invece, alla particolare situazione socio-culturale del periodo del "boom" economico e alle rilevanti trasformazioni intervenute successivamente.

Negli anni '60 la nostra economia ha sperimentato una situazione in cui il numero dei disoccupati (e il t.d.d.) è andato diminuendo, pur in presenza di una crescita dei posti di lavoro inferiore al fabbisogno indotto dallo sviluppo demografico.

La rapida espansione economica di quel periodo era infatti solo parzialmente e limitatamente accompagnata da una trasformazione dei modelli

socio-culturali e dei "pattern" comportamentali. In questa situazione lo sviluppo industriale, l'inurbamento, l'abbandono del settore agricolo, i movimenti migratori hanno avuto per effetto una sensibile caduta dei t.d.a. (superiore a quella dei t.d.o.), specialmente di quelli della componente femminile.

Queste tendenze trovano un punto di massimo all'inizio degli anni '70, periodo in cui il nostro sistema sperimenta una sostanziale piena occupazione. L'elevato grado di contraddittorietà di questa situazione di apparente equilibrio emerge a partire dagli anni successivi. Prende dunque avvio un processo di "modernizzazione del sistema".

Assistiamo così, da un lato, ad una tendenza all'assestamento del t.d.a. maschile su livelli prossimi a quelli degli altri paesi europei, dall'altro, ad un rilevante aumento del t.d.a. femminile e all'improvvisa esplicitazione di ampie quote di forza lavoro.

14. L'offerta di lavoro non è perciò un aggregato stabile, legato alla sola azione del trend demografico. Su di essa agiscono numerosi elementi di tipo culturale ed economico.

In particolare, per il mercato del lavoro italiano, è stata dimostrata la presenza di una forte isteresi, soprattutto per la componente femminile.

La presenza di questi fattori fa sì che l'aumento della domanda di lavoro non si traduca in una parallela riduzione del numero di disoccupati. Al contrario esso determina l'esplicitazione di segmenti di forza lavoro, "latenti", che le aspettative occupazionali favorevoli portano all'emersione.

Le stime relative a questo fenomeno indicano che, in Italia, un incremento occupazionale di 100 mila unità produce un aumento dell'offerta di lavoro pari a 67 mila unità (di cui 26 mila maschi e 41 mila femmine).

15. I fenomeni illustrati presentano una elevata diversità territoriale che emerge quando si analizzano i dati per ripartizione.

Un primo elemento di notevole diversità riguarda l'andamento demografico. Con riferimento al periodo 1980-85, emerge con chiarezza che mentre in tutte le regioni del Nord si è instaurato un trend demografico negativo, le regioni del Centro-Sud sono ancora interessate da una crescita demografica notevolmente pronunciata.

Il saldo demografico di 843 mila unità registrato nel periodo in esame deriva dall'insieme di queste dinamiche:

regioni meridionali	+ 807 mila
regioni centrali	
+ Veneto, Friuli	
- Toscana	+ 207 mila
regioni del Nord	- 167 mila
Totale	+ 843 mila.

Va infine osservato che tre regioni, Campania, Puglia e Sicilia spiegano ben 3/4 della crescita demografica del Sud.

Quanto alle dinamiche occupazionali si può osservare che la crescita occupazionale registrata nella prima metà degli anni '80 è dovuta, soprattutto, alla crescita occupazionale avutasi nelle regioni del Mezzogiorno.

In particolare l'aumento di 229 mila occupati del periodo 1980-1985 è il risultato di saldi positivi regionali pari a +486 mila e negativi pari a -257 mila.

Le migliori performances occupazionali sono del Lazio, della Calabria e della Campania dove l'occupazione aumenta rispettivamente del 12,3% del 9,3% e del 7,4%, spiegando rispettivamente il 41,8%, il 25,9% e il 10,9% dei saldi positivi.

Le diminuzioni occupazionali registrate in Piemonte e in Lombardia costituiscono invece il 71,2% dei saldi negativi.

16. Gli effetti derivanti dagli squilibri demografici, socio-culturali e territoriali trovano riscontro nella composizione dell'aggregato delle persone in cerca di occupazione che registra una forte prevalenza, al suo interno, di forza lavoro giovane e/o femminile localizzata, prevalentemente nelle regioni meridionali.

Nel 1986 tali persone erano 2611 mila (1115 mila maschi, 1496 femmine).

Di esse la metà è costituita da giovani in cerca di prima occupazione (1296 mila), il 30% da "altre persone in cerca di lavoro" (814 mila), mentre i disoccupati rappresentano una quota pari al 20% (501 mila).

Si può osservare che la prevalenza di forza lavoro giovane all'interno dello stock di disoccupati risulta coerente con uno schema in cui l'allocazione dei posti di lavoro risponde a criteri di selettività a favore dei segmenti forti della forza lavoro.

Ciò va ricondotto sia a motivi di ordine strutturale, associabili a elementi di convenienza nelle scelte d'impresa, sia a fattori di tipo culturale e istituzionale, particolarmente presenti nel nostro paese e che, di fatto, tendono a privilegiare gli aspetti di garanzia e stabilità del lavoro a scapito di una maggiore mobilità e flessibilità nell'utilizzo della manodopera.

L'insieme di questi fattori fa sì che nel mercato del lavoro italiano vige la regola che chi riesce a trovare un posto ha diritto al suo mantenimento fino alla fine della sua vita attiva (che attualmente dura mediamente dai 35 ai 40 anni).

In questo modo chi entra nell'occupazione tende a rimanere sino alla fine della sua vita attiva e a rimaner fuori, cioè disoccupati, saranno cumulativamente gli ultimi arrivati cioè i giovani e le donne.

17. L'elevato grado di localizzazione degli squilibri occupazionali è evidenziato dal fatto che quasi la metà delle persone in cerca di occupazione (1272 mila unità) si concentra nel Mezzogiorno. Tale situazione determina un t.d.d., in queste regioni, pari al 16.7%.

Rispetto alla situazione nazionale, a conferma delle differenti dinamiche territoriali che in questi anni hanno caratterizzato l'evoluzione del mercato del lavoro, la composizione di questo aggregato registra:

- una maggiore presenza della componente maschile (Italia = 57.9%, Sud = 52.9%), e di forza lavoro in cerca di prima occupazione (Italia = 49.6%, Sud = 52.5%)
- una quota inferiore di "altre persone in cerca di lavoro (Italia = 49.6%, Sud = 30.5%), e di "disoccupati in senso stretto" (Italia 19%, Sud = 17%).

18. Va inoltre sottolineato come negli ultimi 5 anni, il rilevante incremento del numero di giovani e di donne in cerca di occupazione è stato accompagnato da un forte aumento, soprattutto in termini relativi, dei "disoccupati in senso stretto".

Questa dinamica, marginale se analizziamo l'intero aggregato delle "persone in cerca di occupazione", risulta tuttavia significativa quando si consideri l'elevato grado di "sofferenza sociale" associato a questa categoria.

L'evoluzione di questa presenta una svolta a partire dal 1981. Prima di allora infatti essa era aumentata in media di circa 7 mila unità all'anno (+17 mila donne, -10 mila maschi). Negli ultimi 5 anni, invece, la stessa variabile aumenta di 285 mila unità, passando dalle 216 mila unità del 1981 alle 501 mila del 1986.

Su questo aumento hanno fortemente influito i processi di ristrutturazione del settore industriale avviatisi a partire dalla fine degli anni '70.

Questo fenomeno, che pure è stato in buona parte compensato da una parallela espansione dei servizi, ha avuto effetti soprattutto sui segmenti più deboli, meno qualificati, meno protetti sindacalmente, che espulsi dal settore dell'industria non hanno potuto trovare possibilità d'inserimento negli altri comparti.

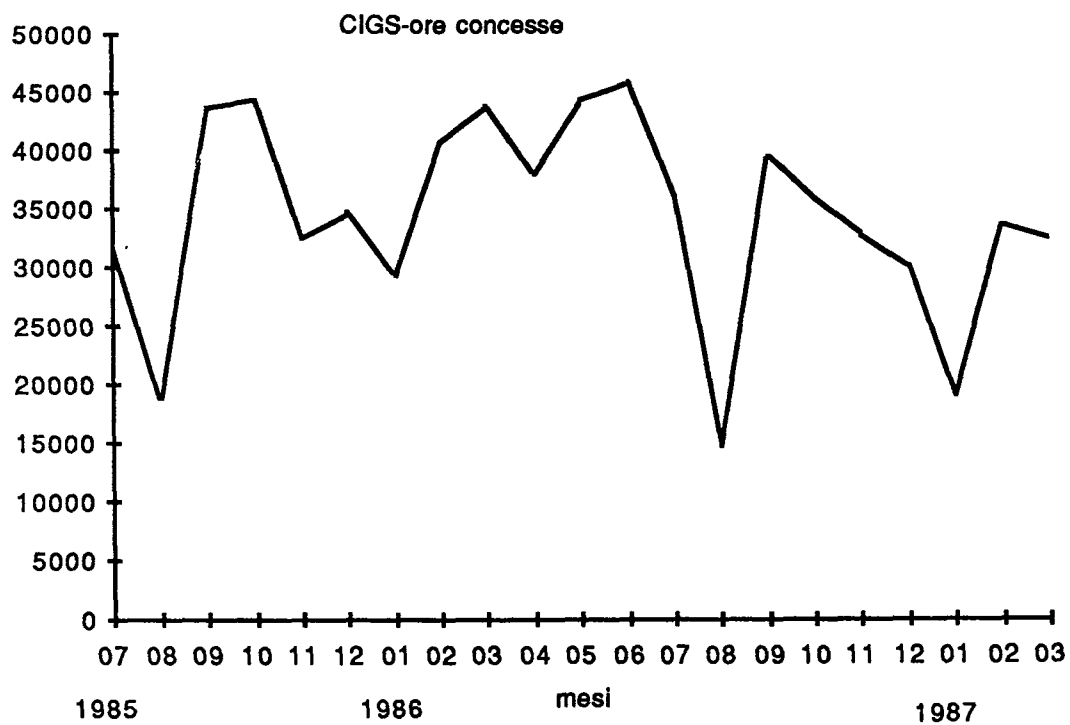
Ne è perciò derivato un aumento dei "disoccupati in senso stretto". Essi costituiscono un gruppo in buona parte omogeneo per tipologia di soggetti, con una prevalenza di forza lavoro maschile scarsamente qualificata, in gran parte proveniente dai settori industriali in declino.

L'evoluzione di questa variabile può inoltre essere messa in relazione a quella delle prestazioni di CIGS. Si osserva così che mentre i "disoccupati in senso stretto" presentano un trend di crescita stabile nell'intero quinquennio, i dati relativi alla CIGS presentano un forte impulso negli anni 1981-83, mentre a partire dal 1984 essi evidenziano una tendenza che è, in una prima fase, di rallentamento del tasso di crescita e, successivamente, di riduzione netta.

Ciò confermerebbe l'ipotesi che tra le due variabili esista una relazione di tipo "osmotico". Gli effetti della ristrutturazione avrebbero avuto in un primo momento una forte ripercussione sulle prestazioni di CIGS, mentre, il passaggio di parte di queste persone senza lavoro verso la disoccupazione sarebbe avvenuta in un secondo momento, con gradualità e minori costi sociali.

19. Schematizzando, le cause del deterioramento degli equilibri occupazionali nel nostro paese possono essere ricondotte a tre fattori:

- all'aumento della popolazione in età lavorativa derivante dagli alti tassi di natalità degli anni '60;
- alla trasformazione e "modernizzazione" del nostro sistema e alle modificazioni socio-culturali che ne sono derivate in termini di partecipazione, soprattutto della componente femminile;



- alla ristrutturazione industriale iniziata sul finire degli anni '70 e al conseguente ridimensionamento del peso occupazionale dei diversi settori.

Come abbiamo osservato questa pluralità di fattori trova riscontro nella molteplicità e nella forte eterogeneità delle tipologie della disoccupazione (giovani in cerca di prima occupazione, donne, disoccupati di lunga durata, disoccupati in senso stretto).

L'attuale fenomeno delle disoccupazioni non può perciò essere raffrontato a quello di altri periodi storici.

Esso non potrà trovare soluzione in un solo intervento straordinario di creazione di occupazione aggiuntiva. L'esperienza della "legislazione dell'emergenza" (soprattutto delle politiche di creazione diretta di posti di lavoro) sperimentata in questi anni ha prodotto risultati parziali, non sufficienti per il riequilibrio del mercato.

E' invece necessario un intervento articolato capace di proporre soluzioni "mirate" e diversificate che produca, per vie diverse, l'inserimento nel mondo del lavoro dei singoli segmenti della disoccupazione.

20. In questi anni inoltre molto poco è stato fatto per favorire un più corretto funzionamento del mercato del lavoro e per colmare il divario esistente tra la domanda di efficienza e di funzionalità del sistema e l'insieme delle regole che governano i meccanismi di allocazione.

In assenza di interventi mirati di aggiustamento graduale il sistema ha provveduto spontaneamente (e spesso in modo iniquo) al riequilibrio attraverso l'espansione delle componenti non regolari della domanda di lavoro.

Le recenti stime di Contabilità Nazionale forniscono nuove indicazioni circa le quantità e le modalità di utilizzo del fattore lavoro nel processo di produzione settoriale del reddito. Esse consentono di distinguere, da un lato, tra quantità settorialmente omogenee di lavoro e posizioni lavorative (riferite alla numerosità dei rapporti di prestazione), dall'altro, di decomporre l'aggregato occupazionale nelle categorie del lavoro regolare, irregolare, del doppio lavoro, del lavoro di cittadini stranieri.

Una prima osservazione dei dati sull'input di lavoro evidenzia come, nell'ultimo quinquennio, il processo di sviluppo della nostra economia sia stato accompagnato da un'espansione rilevante delle attività di lavoro non regolari.

Dal 1980 ad oggi, a fronte di un'aumento dell'input complessivo di lavoro pari a circa 900 mila unità, la quota relativa a forme d'impiego regolari è aumentato di sole 356 mila unità dando un contributo alla crescita del sistema inferiore al 40%.

L'evoluzione dell'input di lavoro (desunta dalle nuove stime di Contabilità Nazionale) può essere confrontata con la dinamica dei dati occupazionali precedentemente esaminati (desunti dall'indagine ISTAT-Forze di Lavoro).

Allo scopo consideriamo le categorie degli occupati regolari, occupati irregolari, occupati non dichiarati che costituiscono (a meno degli elementi di raccordo tra occupazione presente e occupazione interna) il sottoinsieme di intersezione tra le due indagini. Nel periodo 1980-86, a fronte

dell'incremento del fabbisogno di lavoro pari a oltre 900 mila unità, l'incremento dell'input di lavoro associato all'aumento delle suddette categorie è stato pari a meno di 160 mila unità.

La domanda di lavoro si è perciò indirizzata verso forme di lavoro sempre meno contraddistinte da caratteristiche di continuatività e regolarità. Il fenomeno, oltre a determinare una grave distorsione degli equilibri fiscali e contributivi con effetti negativi in termini di costi macro-economici collettivi, produce perciò una diminuzione della capacità informativa delle indagini disponibili sul mercato del lavoro.

Indicazioni simili emergono dall'osservazione delle variazioni delle posizioni di lavoro (variabile riferibile alla numerosità dei rapporti lavorativi); esse, nel periodo in esame, registrano un'evoluzione simile a quella delle unità di lavoro, con una riduzione dei rapporti irregolari e delle persone non dichiaratesi occupate, un moderato aumento dei rapporti regolari, una forte crescita della presenza di manodopera straniera e delle prestazioni di doppio lavoro.

Analisi statistiche condotte sulla distribuzione settoriale del lavoro irregolare consentono di individuare con chiarezza le aree di maggiore concentrazione del fenomeno.

Le indagini rilevano che i settori a più alta presenza di occupati non-regolari sono l'agricoltura, le costruzioni e, in genere, i servizi. All'interno di quest'ultimo comparto possiamo tuttavia distinguere tre aree:

i) quella del terziario avanzato e dei servizi pubblici, con una quasi esclusiva presenza di occupati regolari;

ii) quella dei servizi alle imprese, del commercio, dei servizi culturali e ricreativi, dei beni di recupero, dei servizi sanitari destinati alla vendita, nella quale si registra una concentrazione elevata di prestazioni irregolari fornite soprattutto da manodopera italiana;

iii) quella dei settori dei trasporti marittimi, degli alberghi e pubblici esercizi, dei trasporti interni, nella quale si osserva (oltre ad un'elevata presenza di occupati irregolari italiani) la quasi totale concentrazione della manodopera straniera clandestina.

Il fenomeno risulta essere inoltre maggiormente presente nelle aree nelle quali più elevati risultano gli indici di squilibrio del mercato del lavoro. Esso pertanto interessa soprattutto le regioni del Mezzogiorno.

In queste regioni infatti, solo la metà delle "posizioni di lavoro" è riferibile a rapporti di tipo regolare (a fronte di una media nazionale superiore al 60% e di un valore del Centro-Nord superiore al 70%); risulta invece molto elevato il numero delle posizioni di tipo irregolare, soprattutto, quelle risultanti dalle indagini sul doppio lavoro.

Nelle stesse regioni risulta inoltre particolarmente elevata la presenza di manodopera straniera clandestina.

Questi dati danno misura dell'estensione di situazioni di lavoro prestato in condizioni (di remunerazione, garanzia, sicurezza) diverse (spesso al di sotto) dagli standard normativi. In tal modo essi danno una prima stima del "gap" occupazionale esistente tra la domanda e l'offerta di flessibilità espresse dal sistema.

Esiste perciò un "serbatoio occupazionale" che opportune azioni in materia di flessibilità potrebbero canalizzare verso forme di lavoro regolari (e regolamentate).

Tali azioni potrebbero avere importanti effetti quantitativi sulle variabili del mercato del lavoro e produrre un'efficace azione di riequilibrio, soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno.

I dati disponibili non consentono una valutazione diretta dell'impatto di una siffatta strategia. Molto prudentialmente, possiamo tuttavia stimare che, qualora essa consenta di portare, in un intervallo decennale, all'emersione e alla regolarizzazione di una quota pari ad un terzo dell'input di lavoro attualmente fornito dalle attività classificate nella categoria del doppio lavoro indipendente (categoria nella quale presumibilmente viene conteggiata la maggior parte dell'aggregato occupazionale che "sfugge" alla rilevazione sulle forze di lavoro), essa produrrà una crescita dei livelli occupazionali pari a circa 50 mila unità annue; un'occupazione aggiuntiva pari perciò a circa la metà dell'incremento occupazionale derivante dallo sviluppo tendenziale del sistema.

Oltre a ciò, una strategia che porti ad una anche parziale riemersione del lavoro irregolare potrebbe avere significativi effetti positivi sulla dinamica delle variabili associate ai sottosistemi fiscali e contributivo con positivi effetti di riequilibrio macro-economico sull'intero sistema.

Tov A

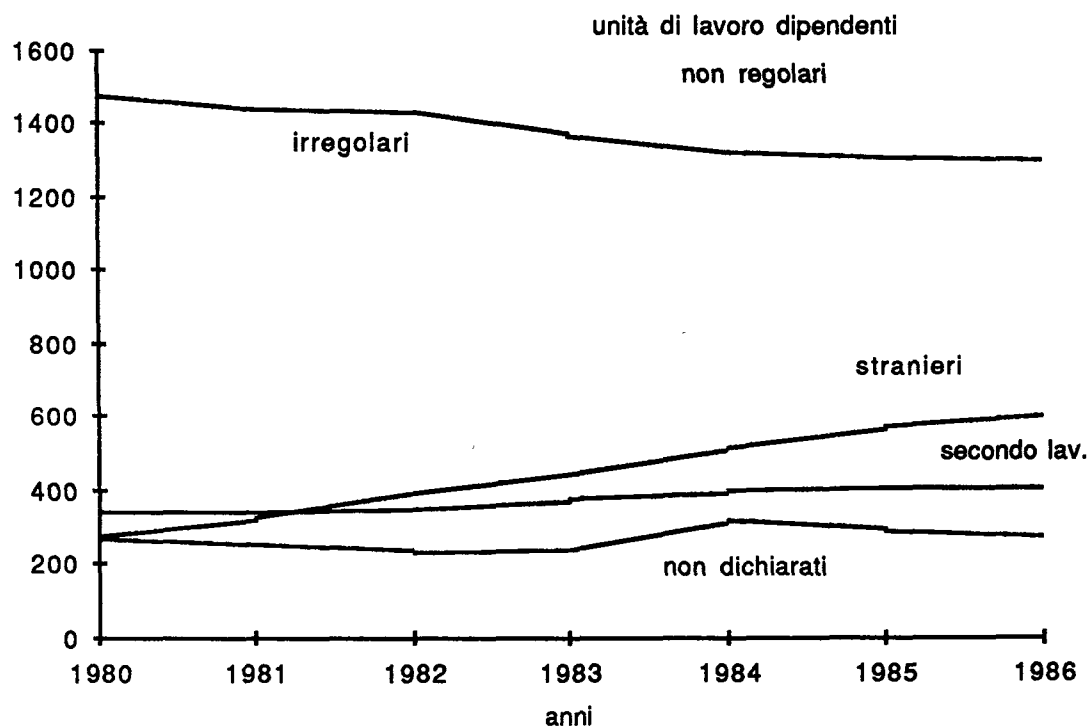
Italia - unita' di lavoro - dati di contabilita' nazionale.
1980-1986

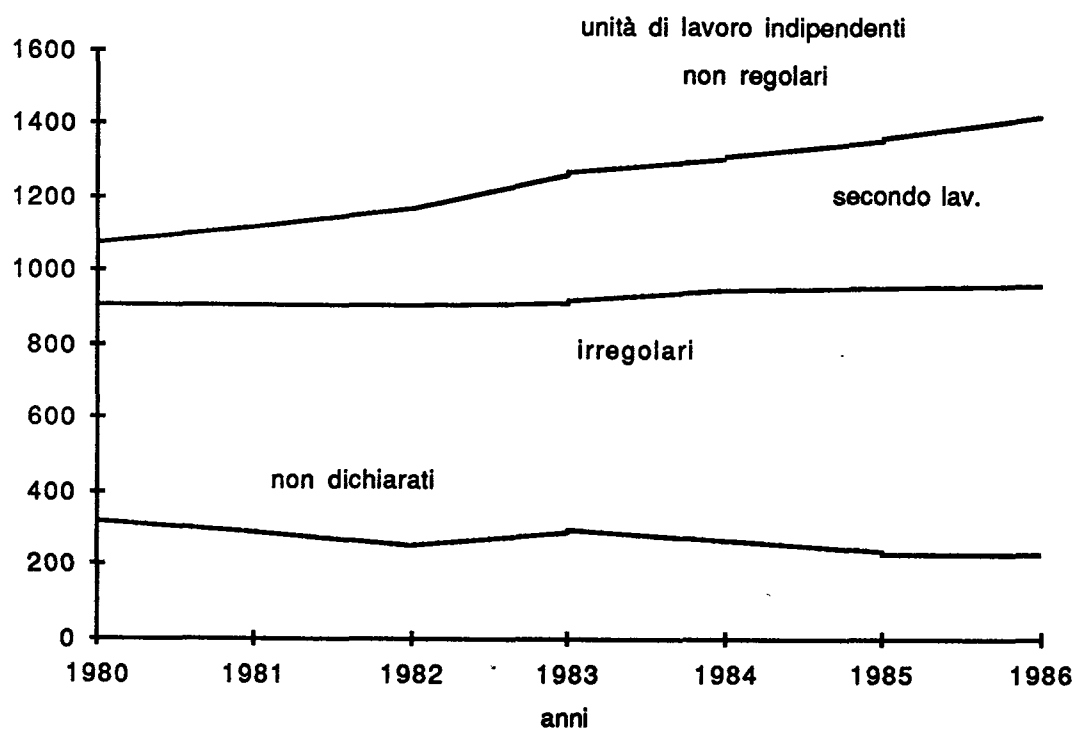
	regolari	irregolari	non dichiar.	stranieri	secondo lavoro	TOTALE
dipendenti						
1980	13054457	1476106	268059	274084	336151	15408857
1981	12953641	1437752	249701	321176	338291	15300561
1982	12941887	1428232	230013	388488	348166	15336786
1983	12760326	1368841	239197	443441	375509	15186314
1984	12705185	1322381	317334	514653	394332	15253885
1985	12970292	1307772	288618	569780	405470	15541932
1986	13036392	1293826	273902	603868	400742	15608730
indipendenti						
1980	4351002	908281	319219		1074701	6653203
1981	4444214	907015	288008		1120247	6759484
1982	4513467	906380	252566		1172392	6844805
1983	4618023	920860	294526		1272780	7106189
1984	4681017	951235	264311		1312542	7209105
1985	4677867	960647	232062		1362867	7233443
1986	4725049	970217	235468		1422725	7353459
totale						
1980	17405459	2384387	587278	274084	1410852	22062060
1981	17397855	2344767	537709	321176	1458539	22060045
1982	17455354	2334612	482579	388488	1520558	22181591
1983	17378349	2289701	532723	443441	1648289	22292503
1984	17386202	2273616	581645	514653	1706874	22462990
1985	17648159	2268419	520680	569780	1768337	22775375
1986	17761441	2264043	509370	603868	1823467	22962189

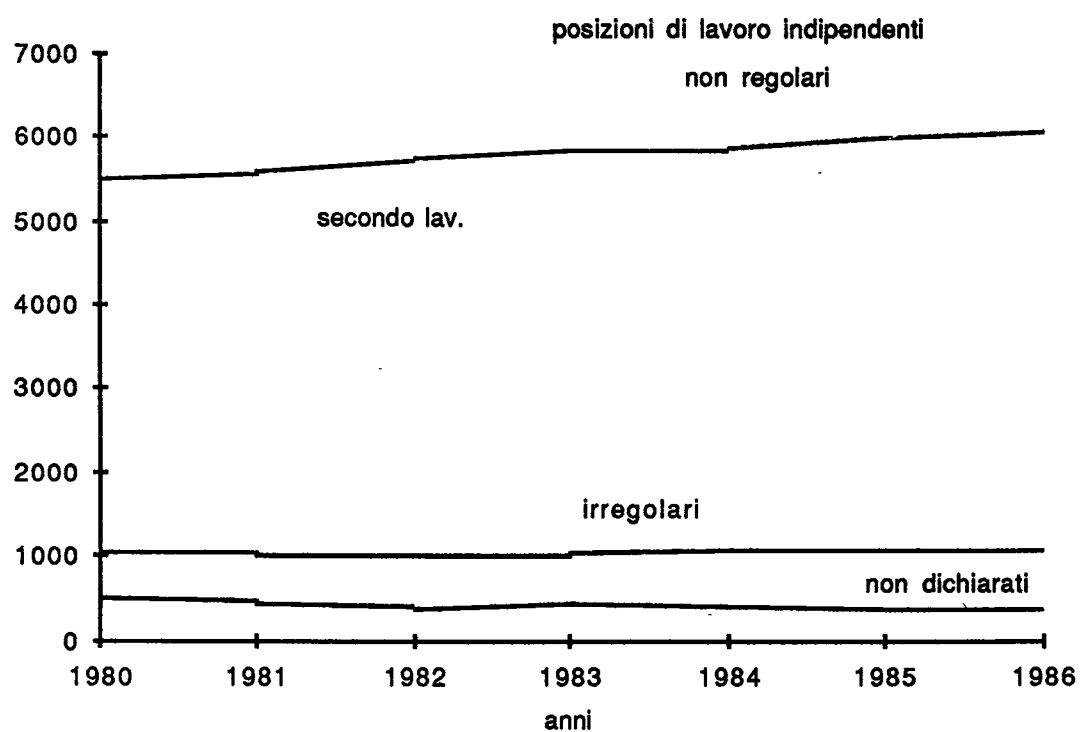
Tov B

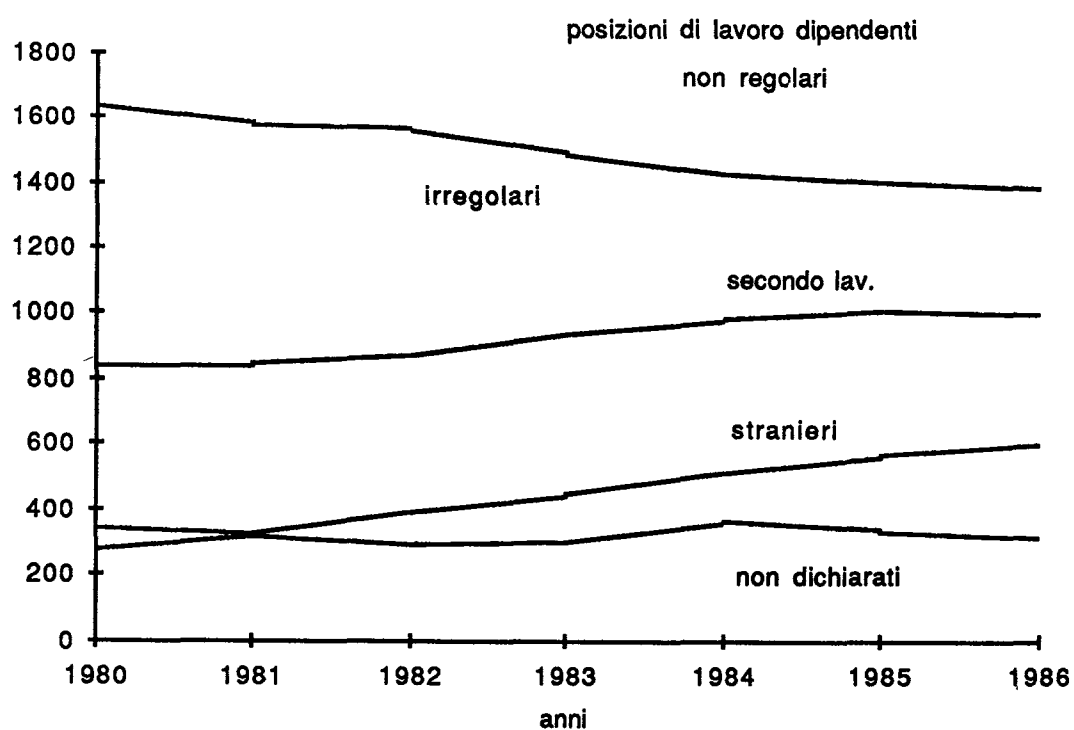
Italia - posizioni di lavoro - dati di contabilità nazionale.
1980-1986

	regolari	irregolari	non dichiar.	stranieri	secondo lavoro	TOTALE
dipendenti						
1980	13054509	1630282	342593	274084	840377	16141845
1981	12953699	1574943	319564	321176	845728	16015110
1982	12941939	1558666	293470	388488	870414	16052977
1983	12760379	1486845	303730	443441	938774	15933169
1984	12707480	1428009	367467	514653	985826	16003435
1985	12987874	1403141	335238	569780	1013675	16309708
1986	13073902	1381156	317020	603868	1001853	16377799
indipendenti						
1980	4351479	1023757	485158		5498973	11359367
1981	4444672	1018113	437603		5589774	11490162
1982	4513846	1012091	383678		5741146	11650761
1983	4618448	1026728	447543		5852977	11945696
1984	4681383	1062023	406354		5879278	12029038
1985	4678235	1070917	356709		6010874	12116735
1986	4725416	1080096	364789		6088774	12259075
totale						
1980	17405988	2654039	827751	274084	6339350	27501212
1981	17398371	2593056	757167	321176	6435502	27505272
1982	17455785	2570757	677148	388488	6611560	27703738
1983	17378827	2513573	751273	443441	6791751	27878865
1984	17388863	2490032	773821	514653	6865104	28032473
1985	17666109	2474058	691947	569780	7024549	28426443
1986	17799318	2461252	681809	603868	7090627	28636874









4. LE POLITICHE DEL LAVORO: UNA VALUTAZIONE A
CONSUNTIVO DEI PROVVEDIMENTI ADOTTATI NEL
TRIENNIO '84-'87.

1. Legge 19.12.1984 n.863. Una valutazione dei risultati dell'applicazione della legge 863/84 (part-time, contratti di formazione e lavoro, ecc.) mette in luce l'andamento positivo del provvedimento. In particolare, già nel corso del 1985 (le persone avviate in base a questo provvedimento ammontavano a circa 420 mila unità) era stata evidenziata una costante tendenza alla maggiore utilizzazione degli strumenti offerti dalla legge. Questo trend positivo è stato caratterizzato da un ulteriore ripresa nel 1986 (517 mila lavoratori assenti), e da un forte aumento nel primo periodo '87 (gennaio-maggio).

2. In particolare sono gli avviamenti con contratto di formazione e lavoro a registrare una forte e costante espansione sia nel 1986 che nel 1987. Lo scorso anno, infatti, i giovani avviati con contratto formazione e lavoro hanno toccato le 230 mila unità e nei primi cinque mesi di quest'anno il loro numero si è attestato sulle 163 mila unità.

La valutazione dell'impatto dei contratti di formazione lavoro porta ad una duplice considerazione. Da una parte questo risultato può essere letto come effetto dell'andamento favorevole della congiuntura economica, dall'altra come conseguenza degli ulteriori incentivi economici introdotti nel corso del 1986. E' da considerare, infatti, che i benefici associati all'assunzione, da parte delle imprese, di giovani nella forma dei contratti di formazione lavoro sono senza dubbio

consistenti: si tratta di una riduzione dell'ordine del 30% del costo lordo del lavoro (circa 5 milioni l'anno di fiscalizzazione degli oneri sociali).

3. La quantificazione dei benefici non può prescindere, poi, dall'accordo del maggio '86 tra sindacati e confindustria che introduce il salario d'ingresso per i giovani contrattisti in formazione e lavoro e comporta per le imprese un risparmio aggiuntivo che si aggira intorno a 2-3 milioni.

L'accordo, in aggiunta di quanto già fissato dalla legge, regola, tra l'altro:

- la modalità di assunzione: viene, infatti, prevista una nuova procedura che consente uno snellimento dell'iter burocratico di approvazione (introduzione del silenzio-assenso) e nuovi limiti al periodo di prova;
- l'inquadramento: al giovane assunto è riconosciuto un inquadramento ed una retribuzione che potrà essere inferiore di due livelli a quella della categoria spettante in applicazione del contratto nazionale.
- le spettanze aggiuntive: al lavoratore assunto con cfl ed il cui contratto non sia stato trasformato in rapporto di lavoro a tempo indeterminato, saranno corrisposte, oltre alle spettanze di legge, somme aggiuntive pari ad una o due mensilità (a seconda della dimensione aziendale) allo scopo di agevolare il reperimento di una nuova occupazione.

4. Inoltre i motivi che al momento dell'introduzione del provvedimento avevano contribuito a frenare il ricorso delle imprese a questo strumento sono stati, via via, superati. Lo snellimento dell'iter burocratico di approvazione, con l'introduzione del silenzio assenso da una parte, e una più rapida

circolazione delle informazioni con una conoscenza ormai approfondita e appropriata della norma da parte delle aziende, dall'altra hanno certamente reso più ampia e meno difficile l'utilizzazione di questo strumento di politica del lavoro.

5. La distribuzione per regioni dei cfl mette in evidenza una marcata disomogeneità territoriale con una forte localizzazione delle assunzioni nelle regioni settentrionali.

I giovani avviati con cfl in questa area costituiscono il 70% dell'intero ammontare dei contratti stipulati. Per contro il numero dei cfl delle regioni meridionali costituisce una quota di appena l'8%.

Questa disparità territoriale non è da addurre semplicemente alle diverse condizioni di sviluppo in cui si trova il Mezzogiorno bensì ad una serie di numerosi e contemporanei fenomeni. Una spiegazione, almeno parziale, dello scarso effetto che i provvedimenti in esame hanno avuto in questa ripartizione del Paese è da individuare

- nei bassi differenziali di incentivazione offerti da questo strumento rispetto agli ampi provvedimenti di fiscalizzazione già operanti in quest'area;
- all'effetto di spiazzamento dovuto all'elevato grado di utilizzo, in queste regioni, di forme di lavoro sommerso, soprattutto nell'impresе di piccole e medie dimensioni.

6. Un ulteriore elemento di analisi dei cfl appare l'età dei giovani assunti. Nonostante la legge permetta l'assunzione di giovani di età compresa tra i 15 e i 29 anni, gli avviamenti si concentrano nella fascia centrale (19-24 anni).

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Contratti Formazione e Lavoro
Legge 863/84
(art. 3)

Anni	Prog. Pres.	Prog. Appr.	Lavor. int. Appr.	Lavoratori Avviati		Classi di età'	Titolo di Studio	Classi di ampiezza delle aziende					Settore Operai e Impiegati									
				Uomini	donne			Totale	15 - 18	19 - 24	25 - 29	Totale	Obbligo	Diploma	Laurea	Totale	Agr.	Ind.	Ser.	Totale		
1984	10598	7224	32569	7312	3382	10694	1750	6518	2026	10694	7237	3347	110	10694	5403	3139	1081	1071	32	7254	3408	10494
1985	64463	55202	152992	65076	43356	108434	14174	74257	19973	108434	67705	38961	1768	108434	76102	21498	5548	5586	458	65794	42182	110876
1986	98463	86823	252631	1137448	91720	1229168	38809	115473	43638	1229168	143974	80952	4242	1229168	1164857	42463	11732	10116	1044	140300	87824	229148
1987		54414	142000	99435	64203	163633	17734	106233	39668	163633	101207	59617	2889	163633	1117003	30663	9704	6263	1078	97379	65176	163433
Tot.	173524	203663	580192	1309266	282663	1511929	64467	1342167	25295	1511929	1220123	182877	8929	1511929	1363365	97763	27765	23036	2612	310727	198590	1511929

N.B. Per il 1984 i dati si riferiscono al periodo Maggio - Dicembre
Per il 1987 i dati si riferiscono al periodo Gennaio - Maggio

Tuttavia, mentre si mantiene sostanzialmente invariata nel tempo la percentuale di avviati per sesso (oltre il 60% sono maschi), per titolo di studio (il 62% circa sono avviati con il solo titolo di studio della scuola dell'obbligo), per classe di ampiezza delle aziende (il 71,5% degli avviamenti si registra nelle piccole imprese con un numero di addetti inferiore a 50) i dati mettono in evidenza un cambiamento nella distribuzione degli avviamenti per classe di età. Nonostante la classe centrale sia decisamente quella in cui si concentra il 65% delle assunzioni, si può notare un trend negativo per questa fascia: i valori percentuali relativi agli anni 85, 86 e 87 (il dato è riferito al periodo gennaio-maggio) sono rispettivamente pari al 68,2%, al 67,5 e al 64,9.

Contemporaneamente si registra un abbassamento anche degli avviamenti di giovani da 15 a 18 anni (13,4%, 1985; 13,4%, 1986; 10,8%, 1987) e un aumento tendenziale di assunzione di giovani di età compresa tra i 25 e i 29 anni (18,4; 19,1; 24,3).

Il fenomeno può essere messo in relazione:

- a) ad un cambiamento nel comportamento delle imprese.
Col generalizzarsi dell'uso di questa forma di impiego le aziende, che in un primo tempo hanno preferito assumere, per ovvie ragioni, giovani delle classi centrali, si sono via via rivolti alle fasce marginali del mercato del lavoro.
- b) a mutamenti dei comportamenti dell'offerta derivanti dalle crescenti difficoltà per i giovani a medio-alta qualificazione, con età prossima ai trenta anni di inserirsi in modo stabile nel mercato del lavoro e alla necessità di ripiegare su opportunità di impiego a termine, con

basse qualifiche e a salari inferiori a quelli contrattuali, elementi questi che caratterizzano i cfl.

Quanto alla bassa quota di giovanissimi, bisogna tener presente l'effetto di concorrenza derivante dal contratto di apprendistato (nel 1986 gli apprendisti occupati ammontano a 523.053 unità). Questa forma di ingresso nel mercato del lavoro per i giovani sotto i 20 anni (attualmente con la legge 56/87 l'età è stata portata a 29 anni) offre alle imprese incentivi economici superiori a quelli dei cfl, incentivi derivanti dalla parziale fiscalizzazione degli oneri sociali (previsti in egual misura per entrambi gli strumenti) e all'istituzione, di fatto, di un salario d'ingresso pari a circa il 60% del salario contrattuale stabilito per le qualifiche corrispondenti.

7. Anche se non è facile cogliere gli effetti delle leggi di cfl sulla dinamica degli apprendisti, appare di notevole interesse, a questo punto, rivolgere l'attenzione all'evoluzione del fenomeno dell'apprendistato nel periodo in cui hanno operato le leggi 79 e 863. Nel sistema produttivo italiano l'occupazione di apprendisti continua a permanere significativa, nonostante la marcata flessione registrata negli ultimi anni. In totale, dal 1983 al 1985, il numero degli apprendisti occupati ha registrato un calo dell'ordine di solo 52 mila unità, a fronte di un calo degli occupati alle dipendenze della classe di età rilevante di ben 134 mila unità. Ciò implica un aumento consistente della propensione specifica alla stipulazione di tale tipo di contratto (dal 77,6% dell'83 all'85,7% dell'85).

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Giovani avviati con contratto di apprendistato
Valori assoluti (in migliaia)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Apprendisti	738.193	711.688	627.251	599.183	554.451	547.023	523.053
Occupati (14+19 anni):							
In complesso	1.154	1.106	1.039	943	851	788	771
Dipendenti	971	931	873	772	693	638	723
Incidenza % Apprendisti:							
In complesso	64,0	64,3	66,1	63,5	65,2	69,4	67,8
Dipendenti	76,0	76,4	78,7	77,6	60,0	85,7	72,3

Fonte: Elaborazione su dati del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale e ISTAT.

8. Per conoscere l'attuale situazione dei lavoratori il cui contratto di formazione e lavoro è giunto a termine (e che sono valutati in 216.000 nell'ipotesi di durata media dei contratti in 18 mesi ed in 165.000 nell'ipotesi di durata media di 20 mesi), è da tempo in corso una rilevazione attraverso gli uffici e gli ispettorati del lavoro.

9. Il costo (mancati introiti per fiscalizzazione oneri sociali ed erogazioni per formazione) a carico del bilancio dello Stato è stimabile, considerata una media di 5.500.000 per addetto, in lire 2.877 miliardi circa nell'ipotesi di 18 mesi di durata media dei contratti; ed in lire 3.168 miliardi nell'ipotesi di durata di 20 mesi. Se a queste stime si somma l'onere per interventi aggiuntivi a carico dei bilanci regionali (quasi tutte le Regioni hanno loro leggi che si sovrappongono alla 863/84 e che portano, in queste regioni, il costo specifico per contratto a circa 10 milioni l'anno), l'impegno a carico della finanza pubblica è stimabile, nell'ipotesi di 18 mesi, in 5.250 miliardi ed, in quello di 20 mesi, in 5.760 miliardi.

10. Il numero dei lavoratori avviati con contratto stipulato a tempo parziale ai sensi dell'art. 5 della legge 863/84 ammonta ad oltre 60 mila unità nei primi cinque mesi dell'87.

Le assunzioni con contratto a part-time sono concentrate per il 93,1% nel Nord-Centro mentre nel Sud-Isole si ha solo il 6,9%.

Seppure con un lieve decremento nel tempo (dal 77,4% al 75,1%), tale forma di contratto è utilizzata in prevalenza dal segmento femminile dell'occupazione. Il settore prevalentemente interessato a questa tipologia di contratto è quello delle "altre

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Contratti stipulati a tempo parziale
Legge 863/84
(art. 5)

Anni	Lavoratori interessati			Classi di ampiezza delle aziende					Settori Operai e Impiegati			
	uomini	donne	Totale	fino a 49 dip.	da 50 a 249 dip.	da 250 a 499 dip.	oltre i 500 dip.	Totale	Agricol.	Industr.	Servizi	Totale
1984	8691	32462	41153	32927	6024	1562	640	41153	36	11374	29743	41153
1985	25649	85549	111198	84130	17362	3849	5857	111198	152	29820	81226	111198
1986	26215	82224	108439	75354	19395	8289	5401	108439	101	29976	78362	108439
1987	15098	45640	60738	44770	9840	3765	2363	60738	83	18080	42575	60738
Tot.	75653	245875	321528	237161	52621	17465	14261	321528	372	89250	231906	321528

N.B. Per il 1984 i dati si riferiscono al periodo Maggio - Dicembre.
Per il 1987 i dati si riferiscono al periodo Gennaio - Maggio.

Contratti trasformati da tempo pieno a tempo parziale
Legge 863/84
(art. 5)

Anni	Lavoratori interessati			Classi di ampiezza delle aziende					Settori Operai e Impiegati			
	uomini	donne	Totale	fino a 49 dip.	da 50 a 249 dip.	da 250 a 499 dip.	oltre i 500 dip.	Totale	Agricol.	Industr.	Servizi	Totale
1984	1392	5491	6883	4620	1356	333	574	6883	7	3534	3342	6883
1985	4274	20531	24805	14900	5014	1636	3255	24805	31	9976	14798	24805
1986	4622	23079	27701	16052	5260	2070	4319	27701	76	12627	14998	27701
1987	2945	11943	14888	9995	2742	813	1338	14888	34	7354	7500	14888
Tot.	13233	61044	74277	45567	14372	4852	9486	74277	148	33491	40638	74277

N.B. Per il 1984 i dati si riferiscono al periodo Maggio - Dicembre.
Per il 1987 i dati si riferiscono al periodo Gennaio - Maggio.

attività" (70,1% del totale) nel quale si trovano il commercio e turismo, i servizi, le assicurazioni e banche laddove il part-time, anche verticale, è molto sviluppato.

Le aziende che maggiormente fanno ricorso a questa forma di assunzione sono le medio-piccole, quelle cioè con un numero di dipendenti che non supera le 50 unità.

Riguardo ai contratti trasformati da tempo pieno a tempo parziale non si tratta di nuova occupazione, ma di trasformazioni di rapporti di lavoro esistenti nell'interesse coincidente del lavoratore e dell'azienda.

L'entità dei contratti trasformati (94.580) è molto inferiore a quella dei contratti stipulati a tempo parziale (406.178).

E' accentuata in questo caso la preponderanza delle lavoratrici: le donne infatti rappresentano 81,8% del totale. I contratti trasformati sono concentrati per il 93,4% al Nord-Centro e per il 6,6% nel Sud-Isole. La trasformazione dei contratti che, fino al 1986, ha interessato in misura notevole le aziende con oltre 500 dipendenti (15,5% nell'anno 1986), è calata nel corso del 1987 al 9,0%.

11) Legge 11 aprile 1986 n.113. La legge 113/86 concernente il piano straordinario per l'occupazione giovanile (40.000 contratti di formazione e lavoro super-incentivati di cui 20.000 nel Mezzogiorno) si colloca nel quadro dei provvedimenti volti ad incidere direttamente sulla disoccupazione giovanile. Il provvedimento è indirizzato a facilitare l'ingresso nel mercato del lavoro di giovani disoccupati di lunga durata (devono risultare iscritti da almeno dodici mesi nelle liste di collocamento), in età compresa tra i 18 e i 29 anni.

A tal fine, la legge prevede una serie di agevolazioni contributive e finanziarie particolarmente vantaggiose per le regioni meridionali.

Ai sensi della Legge in oggetto, al 31 gennaio 1987, sono stati presentati 931 progetti per 21.000 assunzioni. Di questi ne sono approvati 458 per 14.459 assunzioni. Dal 31.1.87 al 30.6.87 (ultima data di proroga per la presentazione dei progetti) sono stati presentati altri 263 progetti. I giovani interessati a questi progetti ammontano a 3.370. Su un totale di 1.199 progetti, 11 hanno carattere nazionale e coinvolgono 2.017 giovani. Nel complesso i giovani che potranno essere avviati in base a questo provvedimento ammontano a 24.383.

L'analisi territoriale dell'utilizzazione di questo provvedimento mette in risalto come il 50,5% dei progetti riguarda le Regioni del Mezzogiorno. I giovani che, in base a tali progetti, dovrebbero essere avviati con cfl ammontano a 12.643.

- Il dato si carica di significatività nel momento in cui si effettua una analisi temporale del provvedimento. Mentre nel primo momento (30.9.87 prima scadenza della legge), le regioni meridionali erano pressochè assenti (164 progetti contro i 378 del Centro Nord per 5.400 cfl), alle diverse proroghe che la legge ha avuto (30.11.86; 31.1.87; 30.6.87) i progetti pervenuti dal Sud sono stati sempre più numerosi.

Vale la pena ricordare l'ultimo dato relativo a giugno 87: da gennaio '87 a giugno '87 è stato presentato, dalle regioni del Mezzogiorno, il maggior numero di progetti - 189 - che interessano 2485 giovani.

Distribuzioni per Regioni dei progetti e dei relativi contratti di formazione e lavoro presentati in base alla legge n.113/86 al 30/6/1987

REGIONI	PROGETTI	CONTRATTISTI
Piemonte	98	1.583
V. d'Aosta	2	30
Lombardia	100	2.224
Bolzano	progetti nazionali	50
Trento	"	39
Veneto	40	1.735
Friuli V.G.	7	286
Liguria	27	737
Emilia-Romagna	161	1.248
Toscana	86	1.006
Umbria	17	273
Marche	50	512
<u>Totale Centro-Nord</u>	588	9.723
Lazio	124	1.940
Abruzzi	18	882
Molise	14	162
Campania	105	2.376
Puglia	63	1.462
Basilicata	46	1.226
Calabria	57	944
Sicilia	73	2.091
Sardegna	100	1.560
<u>Totale Mezzogiorno</u>	600	12.643
<u>Totale</u>	1.188	22.366
<u>Progetti nazionali</u>	11	2.017
<u>Totale generale</u>	1.199	24.383

Nel complesso i giovani che verranno avviati al lavoro con contratto di formazione nel Mezzogiorno sono 12.643 e 9.723 quelli che troveranno un posto al Nord.

- Per le imprese che investono al Sud la legge 113 prevede una fiscalizzazione (nel biennio) del 30-40% dei costi per ogni assunto, mentre per quelle che operano al Nord l'agevolazione è del 15-20%.
- L'obiettivo del riassorbimento della "disoccupazione intellettuale di lungo periodo" resta comunque arduo dato il vincolo dell'iscrizione al collocamento da un intero anno che limita lo spettro di azione della legge. Molti dei giovani ad alta scolarizzazione, infatti, tradizionalmente non si affidano alle liste pubbliche per la ricerca di un lavoro.

12) Legge 28 febbraio 1986 n. 44 (De Vito). Ad oltre un anno di distanza la c.d. legge De Vito resta pressochè inoperante.

I progetti approvati sono solo 41 di cui 13 interessano il settore dell'agricoltura, 11 il settore dell'industria e dell'artigianato e 17 il comparto dei servizi. I giovani che dovrebbero essere occupati attraverso la realizzazione di tali progetti sono 615. Il costo per l'attuazione delle iniziative si aggira intorno ai 77 mld.

La legge, che stanZIA 1.200 mld nel triennio '86-88, prevede una serie di incentivi finanziari e reali per le imprese (cooperative e società) costituite prevalentemente da giovani in età compresa tra i 18 e i 29 anni e residenti nell'area del Mezzogiorno prima del 25 ottobre 1985.

Un'analisi sullo stato provvisorio di attuazione delle normative mette in luce le difficoltà incontrate dalla legge nella sua fase di avvio.

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PROGETTI PRESENTATI PER REGIONI DI PROVENIENZA

Regioni	N.	%
Abruzzo	178	14.22
Molise	36	2.87
Campania	338	27.00
Basilicata	56	4.47
Puglia	161	12.86
Calabria	127	10.14
Sicilia	184	14.70
Sardegna	44	3.51
Toscana	2	0.16
Lazio	100	7.99
Marche	26	2.08
TOTALE	1252	100.0

In Comuni capoluoghi di Provincia n. 364. In altri Comuni n. 888.

PROGETTI PRESENTATI PER SETTORI DI LEGGE

Settori	N.	% sul totale
PRODUZIONE		
1. Agricoltura	282	22.52
2. Industria e artigianato	585	46.73
SERVIZI		
3. Agricoltura	51	4.07
4. Industria	23	1.84
5. Turismo	39	3.11
6. Imprese	272	21.73
TOTALE	1252	100.0

Difficoltà dovute essenzialmente a problemi organizzativi che hanno, in qualche modo, ostacolato il decollo della legge stessa.

Di fatto, a livello locale, non si è andati al di là della pubblicazione del nuovo provvedimento. Non è stata, infatti, creata alcuna rete di servizio e supporto alla nuova imprenditorialità.

Dal punto di vista quantitativo i progetti presentati al 24.6.87 sono 1252.

Di questi il 22,5% interessa il settore dell'agricoltura, il 46,7% quello dell'industria e dell'artigianato, il 30,8% il comparto dei servizi.

Per quanto riguarda la distribuzione regionale dei progetti presentati, essi si concentrano per la maggior parte in Campania (27,0%) in Sicilia (14,7%) e in Puglia (14,2%).

13) Art. 15 L. 28.2.1986 n. 41 (Giacimenti culturali). L'articolo 15 della legge finanziaria 1986 destina 600 miliardi di lire "alla realizzazione di iniziative volte alla valorizzazione dei beni culturali, anche collegate al loro recupero, attraverso l'utilizzazione delle tecnologie più avanzate ed alla creazione di occupazione aggiuntiva di giovani disoccupati di lungo periodo", riservando il 50% degli stanziamenti al Mezzogiorno.

L'art. 15 è nato dall'iniziativa congiunta dei Ministeri del Lavoro e dei Beni Culturali per dare una prima risposta a due urgenti problemi.

Il primo è quello della valorizzazione del patrimonio culturale nazionale.

Il secondo problema cui la legge vuol dare una sia pur parziale risposta è quello della disoccupazione di lungo periodo di giovani, soprattutto nel Mezzogiorno, a livello medio-alto di scolarizzazione.

Entro il termine previsto dalla legge medesima il 27 marzo 1986 veniva emanato il decreto attuativo dal Ministro per i Beni Culturali d'intesa con il Ministro del Lavoro.

Esso delineava le linee programmatiche dell'intervento, i criteri di ammissibilità dei progetti, le modalità di predisposizione delle domande, definendo altresì la predisposizione degli atti di concessione previsti dalla legge, i controlli e la eventuale utilizzazione del bene rinveniente.

Fino al 31 maggio 1986, limite di legge, sono pervenute all'Amministrazione circa 660 domande di finanziamento per un importo complessivo di quasi 9 mila miliardi.

La valutazione delle proposte progettuali è stata effettuata a livello tecnico separatamente dal Ministero dei Beni Culturali e dal Ministero del Lavoro, ciascuno per le materie di propria competenza.

Per quanto riguarda il Ministero del Lavoro, in coerenza con la legge e con il citato decreto attuativo, sono stati presi in considerazione parametri riguardanti l'occupazione creata dal progetto, la quantità e la qualità della formazione prevista, l'utilizzo di tecnologie innovative, l'equilibrio fra le varie voci di costo, la qualità della descrizione tecnica ed economica, l'adeguatezza e la capacità del concessionario, la validità economica del bene rinveniente del progetto. Successivamente una Commissione mista dei due Ministeri ha rivisto e completato il lavoro di selezione, individuando le domande da ammettere ai finanziamenti. Quindi il CIPE nell'agosto 1986, ha approvato, con propria deliberazione, un elenco dei 39 progetti finanziabili.

5. LE PREVISIONI '88-'90 PER IL MERCATO DEL LAVORO ITALIANO.

1. Le previsioni economiche per il prossimo triennio elaborate dalle principali organizzazioni economiche internazionali e nazionali delineano (pur in un contesto di crescente apprensione soprattutto in relazione alle difficoltà nei rapporti tra le singole aree) uno scenario di crescita economica per l'Italia caratterizzata da tassi di sviluppo prossimi al 3%, sostanzialmente in linea con il trend di sviluppo attivatosi a partire dal secondo semestre del 1983.

In questo periodo l'aggregato occupazionale, a fronte di tassi di sviluppo del sistema pari rispettivamente al 37%, 2,7%, 2,7%, ha registrato incrementi rispettivamente dello 0,43%, 0,46%, 0,55%.

L'elasticità occupazione/prodotto che nei primi periodi della fase ciclica positiva si è mantenuta su livelli molto bassi, prossimi allo 0,1, si è portata (una volta esaurita - o quasi - la fase acuta delle ristrutturazioni), progressivamente, verso valori superiori allo 0,2, in linea con i livelli medi dei paesi industrializzati europei.

Si può perciò ragionevolmente ipotizzare che, una volta esauritosi il processo di ristrutturazione industriale della prima metà degli anni '80, il rapporto che associa sviluppo economico e crescita occupazionale si mantenga su valori simili a quelli delle economie a noi più vicine.

Sulla base di queste considerazioni possiamo stimare che l'aggregato occupazionale aumenterà tendenzialmente a tassi prossimi allo 0.5%, con un incremento occupazionale annuo pari a circa 100-120 mila unità.

2. L'andamento previsto dell'intero aggregato è il risultato di specifiche dinamiche settoriali. E' possibile stimare che l'aumento occupazionale previsto in 100-120 mila unità annue è dato dal saldo tra una diminuzione dei posti di lavoro nell'agricoltura e nell'industria pari a circa 80-100 mila unità ed un incremento dei lavoratori nel terziario di circa 180-220 mila unità.

3. L'aumento dei posti di lavoro dovuto alla crescita dell'intera economia si sovrappone alle molteplici dinamiche che interessano il m.d.l.

Al fine di meglio definire i differenti fenomeni, si è tentato, negli ultimi anni, di ricostruire (statisticamente a posteriori) una struttura contabile dei movimenti (flussi) che hanno concorso, anno dopo anno, alla variazione dei valori degli aggregati (stock) presenti sul mercato.

4. L'esame retrospettivo dei flussi permette, a seconda dei diversi indicatori considerati, di isolare fenomeni tra loro differenti. In particolare possiamo distinguere tra i flussi quelli dovuti a fenomeni strutturali (riferibili alla rotazione naturale della popolazione lavorativa, oltre che alla dinamica dei posti di lavoro) e quelli riferibili alla mobilità economico-sociale. Tutto ciò nel rispetto dei vincoli di coerenza di uno schema contabile.

5. Una lettura dei dati sui flussi di mobilità indica come i processi di avvicinamento nell'occupazione siano accompagnati da un'elevata turbolenza, ovvero da un alto grado di mobilità.

Se consideriamo il totale dei movimenti che caratterizzano il m.d.l., possiamo calcolare che ogni anno entrano nelle Forze di Lavoro (provenienti dalle "non forze di lavoro") oltre due milioni di persone (M=900 mila; F=1.100 mila). Esse provengono in buona parte dal sistema scolastico e dall'aggregato "altri" (comprendente la categoria delle "casalinghe") (rispettivamente 900.000 unità circa) e, per la restante quota, dai pensionati. Di questi nuovi entrati nelle FdL, 1 e 2 milioni passano direttamente al mondo del lavoro, mentre i restanti 800.000 si trovano costretti alla disoccupazione (pur se transitoriamente). Per contro le uscite dalle FdL sono ogni anno pari a circa 1,8 milioni. Esse sono costituite per oltre 500 mila unità dai ritiri per pensionamento e da quasi 200 mila unità da causa di morte, emigrazione ed altre cause; tali variazioni di status costituiscono, in buona parte, passaggi stabili, ovvero definitivi (strutturali), in uscita dalle FdL.

La restante quota delle uscite deve considerarsi come frutto di fenomeni di mobilità. Ed è significativo che essa interessi soprattutto le uscite verso la categoria "altri" (circa 900.000 unità) e di quest'ultima, in particolare, il sottoinsieme casalinghe (circa 650 mila unità).

6. Allo stesso modo possiamo calcolare che gli ingressi nell'area dell'occupazione assommano annualmente ad oltre 1,8 mila unità. Di essi oltre 1,2 provenienti dalle FdL e oltre 500 mila dall'area della disoccupazione.

7. Attraverso opportune elaborazioni, a partire dai dati dei movimenti complessivi, è possibile determinare il volume dei flussi dovuti a fenomeni

strutturali. Essi si riferiscono sia alla creazione di posti di lavoro aggiuntivi sia alla dinamica del turnover generazionale. In particolare quest'ultima ha determinato una domanda di lavoro (sostitutiva) che si calcola mediamente pari a circa 500 mila unità l'anno.

Si può perciò valutare che la domanda di lavoro strutturale prodotta dal sistema nel suo complesso sia stata, nel passato quinquennio pari a circa 550 mila unità annue. Essa rappresenta il fabbisogno di copertura annuale di posti di lavoro richiesta dal sistema, a fronte di un'offerta generazionale di circa 700 mila unità.

8. La differenza tra entrate nella FdL e le entrate nell'occupazione da' regione degli squilibri e spiega l'aumento del numero dei disoccupati registrato negli anni passati.

9. E' possibile applicare lo stesso schema ai dati previsivi per il periodo 1987-1989. Come già ricordato, gli effetti della crescita economica si tradurranno, nel prossimo triennio, in un aumento dei posti di lavoro pari a circa 100-120 mila unità (domanda aggiuntiva).

Le analisi previsive indicano, inoltre, un'invarianza del volume del turnover, che continua ad interessare circa 550 mila persone.

I movimenti strutturali determineranno, dunque, una domanda di lavoro annua di circa 650-670 mila unità. Per contro l'offerta di lavoro dovrebbe mantenersi sui livelli degli anni passati (circa 700 mila unità).

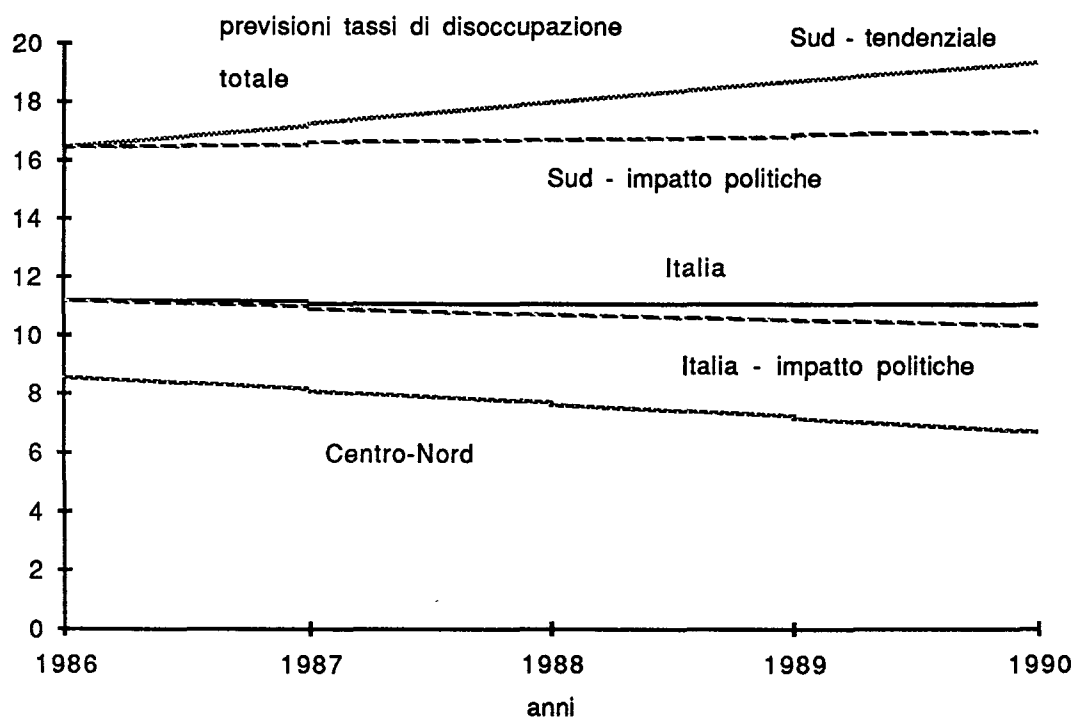
E' possibile perciò prevedere un riequilibrio solo parziale tra flussi in entrata nelle FdL e flussi in entrata nell'occupazione.

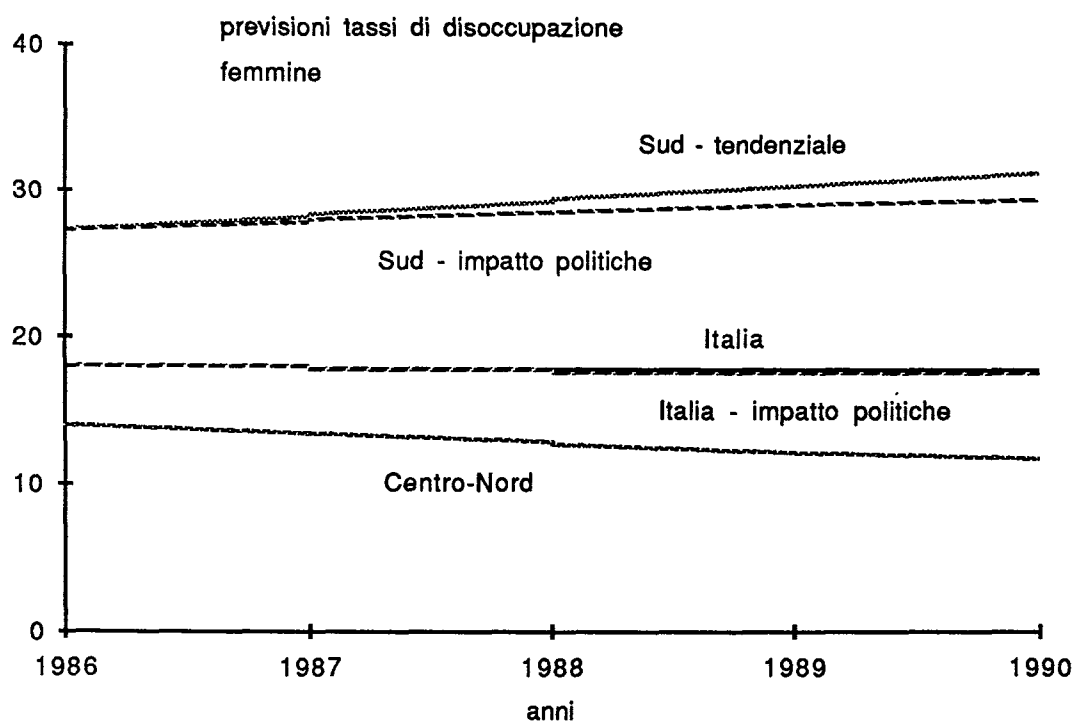
10. Le nostre previsioni indicano, per la componente maschile una riduzione dei livelli occupazionali. Infatti a fronte di un turnover che interesserà circa 430 mila occupati maschi, le entrate nelle occupazione relative a questa componente ammonteranno a circa 403 mila unità, con un effetto netto in termini di riduzione dello stock pari a circa 50 mila unità annue.

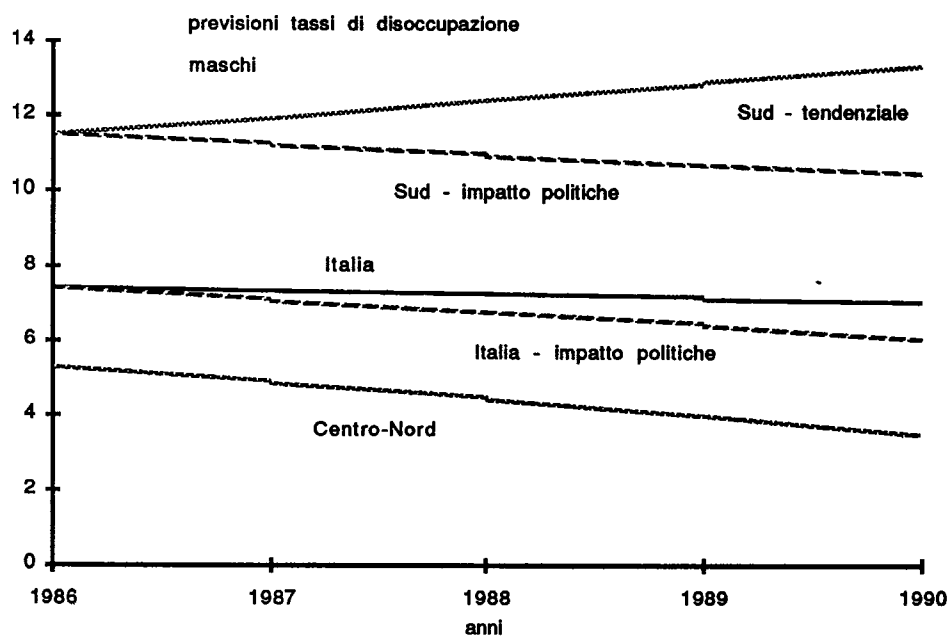
Al contrario vi è una tendenza all'aumento del numero di donne occupate per le quali si valuta un flusso, per turnover, pari a oltre 130 mila unità a fronte di un flusso di ingresso occupazionale pari a circa 260-270 mila unità.

11. E' possibile prevedere che questa dinamica occupazionale non sarà in grado di produrre una riduzione degli squilibri. Le nostre previsioni individuano una tendenza alla stabilità dei t.d.o. parallela ad una lenta crescita del numero dei disoccupati. Su questa evoluzione pesano fortemente i fenomeni di isteresi che interessano l'offerta di lavoro femminile. Si osserva infatti che mentre per i maschi il numero dei disoccupati diminuisce, pur in presenza di una riduzione dei livelli occupazionali, per le donne l'elevato grado di reattività dell'offerta alla domanda di lavoro, provoca - nonostante la significativa crescita dei livelli occupazionali - un aggravamento degli squilibri.

12. Le previsioni indicano, infine, una forte tendenza all'accentuazione degli squilibri territoriali. Essa porta, nelle regioni Centro settentrionali, ad un progressivo lento riassorbimento dello stock di disoccupati e, nelle regioni del Mezzogiorno all'accentuazione della grave situazione di squilibrio esistente.







Nota: In tabella sono riportati i risultati di una valutazione dell'impatto sul mercato del lavoro italiano delle politiche del lavoro relative al triennio 1988-1990.

Nell'esercizio che proponiamo si è ipotizzato che le politiche del lavoro siano in grado di produrre un incremento occupazionale (aggiuntivo rispetto alla crescita economica tendenziale) pari a circa 100 mila unità localizzato, soprattutto, nelle regioni meridionali. Come già illustrato nelle precedenti pagine, questa stima di 100 mila unità aggiuntive deriva da una valutazione prudentiale degli effetti derivanti da un lato da una politica di riemersione dell'attività di lavoro sommersa (50-70 mila), dall'altro dagli interventi di creazione di occupazione aggiuntiva associati alle azioni in favore del part-time, di nuovi investimenti ad alta intensità di lavoro, dei lavori di utilità collettiva.

13. Nel Centro-Nord il numero di disoccupati tende a ridursi così da portare il t.d.d. dall'attuale 8,5% al 6,7% nel 1990.

Questa dinamica deriva, in gran parte, dalle tendenze che si prevedono per la componente maschile per la quale si valuta una riduzione del numero dei disoccupati pari a circa 140 mila unità e un t.d.d. maschile, nel 1990, pari al 3,5%.

Meno rilevante, in relazione al forte fenomeno di esplicitazione che interessa questa componente, la riduzione in termini assoluti, del numero di donne in cerca di occupazione che passeranno dalle 781 mila del 1986 alle 692 mila del 1990, portando il t.d.d. dal 13,3 del 1986 all'11,7 del 1990.

14. Contrariamente a quanto emerge per le regioni settentrionali, il numero di disoccupati tenderà invece ad aumentare nelle regioni del Mezzogiorno passando dal 1223 mila del 1986 al 1528 mila del 1990, con un t.d.d. che passerà dall'attuale 16,5% al 19,4%.

Il peggioramento dell'attuale situazione interesserà sia la componente maschile che quella femminile.

Per la prima si valuta che il numero di persone in cerca di occupazione passerà dalle 583 mila del 1986 alle 696 mila del 1990; questo aumento dei valori assoluti sarà accompagnato da una crescita del t.d.d. per il quale si prevede per il 1990 un valore del 13,4%.

Per le donne infine le previsioni delineano un netto deterioramento dell'attuale situazione dovuto ad un aumento nel triennio di quasi 100 mila persone in cerca di occupazione e di una crescita del t.d.d. che risulterà, nel 1990, superiore al 31%.

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

IPOTESI DI CRESCITA OCCUPAZIONALE PARI A 200 MILA UNITA'

Italia - indicatori del mercato del lavoro.

persone in età' 15-69 anni.

1986 valori osservati. 1987-1990 valori previsti.

maschi

	1986	1987	1988	1989	1990
occ. tot.	13505	13534	13566	13598	13631
dom. sost.		433	430	428	439
dom. agg.		29	31	32	33
f.d.l.	14590	14572	14556	14538	14516
disocc.	1085	1038	991	941	885
t.d.o.	67,82	67,44	67,03	66,65	66,57
t.d.a.	73,27	72,61	71,92	71,26	70,89
t.d.d.	7,44	7,12	6,80	6,47	6,10
popolaz.	19912	20069	20238	20403	20475

femmine.

occ. tot.	6530	6700	6869	7037	7204
dom. sost.		134	136	136	144
dom. agg.		171	169	168	167
f.d.l.	7952	8142	8336	8528	8722
disocc.	1422	1442	1467	1491	1518
t.d.o.	31,40	32,08	32,59	33,11	33,81
t.d.a.	38,24	38,98	39,55	40,13	40,93
t.d.d.	17,88	17,71	17,60	17,49	17,41
popolaz.	20792	20867	21075	21253	21310

totale.

	1986	1987	1988	1989	1990
occ. tot.	20035	20235	20435	20635	20835
dom. sost.		567	566	565	583
dom. agg.		200	200	200	200
f.d.l.	22542	22715	22892	23066	23238
disocc.	2507	2480	2457	2432	2403
t.d.o.	49,22	49,41	49,46	49,54	49,86
t.d.a.	55,38	55,46	55,41	55,37	55,61
t.d.d.	11,12	10,92	10,73	10,54	10,34
popolaz.	40704	40956	41313	41656	41785

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Italia Centro-Nord - indicatori del mercato del lavoro.
 persone in età' 15-69 anni.
 1986 valori osservati. 1987-1990 valori previsti.

	1986	1987	1988	1989	1990
occ.tot.	9003	9010	9019	9030	9040
dom.sost.		294	292	291	298
dom.agg.		7	9	10	11
f.d.l.	9506	9449	9393	9336	9275
disocc.	503	438	373	306	234
t.d.o.	69,19	68,94	68,66	68,41	68,47
t.d.a.	73,05	72,29	71,50	70,73	70,24
t.d.d.	5,29	4,64	3,97	3,28	2,53
popolaz.	13012	13071	13137	13200	13204
occ.tot.	4826	4957	5086	5213	5341
dom.sost.		95	97	98	104
dom.agg.		131	129	128	127
f.d.l.	5607	5711	5817	5921	6027
disocc.	781	755	732	708	686
t.d.o.	35,60	36,49	37,19	37,90	38,81
t.d.a.	41,36	42,04	42,55	43,05	43,80
t.d.d.	13,92	13,21	12,58	11,76	11,39
popolaz.	13555	13584	13673	13756	13760
	1986	1987	1988	1989	1990
occ.tot.	13829	13967	14105	14243	14381
dom.sost.		389	389	388	402
dom.agg.		138	138	139	138
f.d.l.	15112	15160	15210	15258	15302
disocc.	1283	1193	1105	1014	921
t.d.o.	52,05	52,40	52,61	52,84	53,34
t.d.a.	56,88	56,88	56,73	56,60	56,75
t.d.d.	3,49	7,87	7,27	6,65	6,02
popolaz.	26567	26654	26810	26956	26964

Italia Sud - indicatori del mercato del lavoro.
persone in età' 15-69 anni.
1986 valori osservati. 1987-1990 valori previsti.

	1986	1987	1988	1989	1990
occ.tot.	4502	4524	4546	4568	4590
dom.sost.		138	138	137	141
dom.agg.		22	22	22	22
f.d.i.	5085	5124	5164	5204	5242
disocc.	583	600	618	636	652
t.d.o.	65,25	64,64	64,02	63,42	63,12
t.d.a.	73,69	73,21	72,72	72,25	72,09
t.d.d.	11,46	11,71	11,97	12,22	12,44
popolaz.	6900	6998	7101	7203	7272
occ.tot.	1705	1745	1785	1825	1865
dom.sost.		39	39	39	41
dom.agg.		40	40	40	40
f.d.i.	2345	2431	2519	2606	2694
disocc.	640	686	734	781	830
t.d.o.	23,56	23,89	24,11	24,34	24,70
t.d.a.	32,40	33,29	34,03	34,76	35,67
t.d.d.	27,29	28,22	29,13	29,97	30,80
popolaz.	7237	7303	7402	7497	7550
	1986	1987	1988	1989	1990
occ.tot.	6207	6269	6331	6393	6455
dom.sost.		177	177	176	182
dom.agg.		62	62	62	62
f.d.i.	7430	7555	7683	7810	7937
disocc.	1223	1286	1352	1417	1482
t.d.o.	43,91	43,83	43,65	43,49	43,55
t.d.a.	52,56	52,83	52,97	53,13	53,35
t.d.d.	16,46	17,02	17,59	18,14	18,67
popolaz.	14137	14302	14503	14700	14821

IPOTESI DI CRESCITA OCCUPAZIONALE PARI A

200 MILA UNITA' associata alla creazione di 100 mila unita' nel Mezzogiore

Italia - indicatori del mercato del lavoro.

persone in età 15-69 anni.

1986 valori osservati. 1987-1990 valori previsti.

maschi

	1986	1987	1988	1989	1990
occ. tot.	13505	13540	13576	13614	13652
dom. sost.		433	430	428	439
dom. agg.		35	36	38	38
f.d.l.	14590	14575	14561	14546	14525
disocc.	1085	1035	995	932	873
t.d.o.	67,82	67,47	67,08	66,73	66,68
t.d.a.	73,27	72,62	71,95	71,29	70,94
t.d.d.	7,44	7,10	6,76	6,41	6,01
popolaz.	19912	20069	20238	20403	20475

femmine.

occ. tot.	6530	6695	6859	7021	7183
dom. sost.		134	136	136	144
dom. agg.		165	164	162	162
f.d.l.	7952	8137	8326	8513	8702
disocc.	1422	1442	1467	1492	1519
t.d.o.	31,40	32,05	32,54	33,03	33,71
t.d.a.	38,24	38,96	39,51	40,05	40,84
t.d.d.	17,38	17,73	17,62	17,53	17,46
popolaz.	20792	20887	21075	21253	21310

totale.

	1986	1987	1988	1989	1990
occ. tot.	20035	20235	20435	20635	20835
dom. sost.		567	566	565	583
dom. agg.		200	200	200	200
f.d.l.	22542	22712	22887	23059	23227
disocc.	2507	2478	2452	2424	2393
t.d.o.	49,22	49,41	49,46	49,54	49,86
t.d.a.	55,38	55,46	55,40	55,36	55,59
t.d.d.	11,12	10,91	10,71	10,51	10,30
popolaz.	40704	40956	41313	41656	41785

Italia Centro-Nord - indicatori del mercato del lavoro.
persone in età' 15-69 anni.
1986 valori osservati. 1987-1990 valori previsti.

	1986	1987	1988	1989	1990
occ.tot.	9003	8971	8940	8911	8882
dom.sost.		294	292	291	298
dom.agg.		-32	-30	-29	-29
f.d.l.	9506	9431	9356	9282	9202
disocc.	503	460	414	370	320
t.d.o.	69,19	68,63	68,06	67,51	67,27
t.d.a.	73,05	72,15	71,22	70,31	69,69
t.d.d.	5,29	4,87	4,45	3,99	3,47
popolaz.	13012	13071	13137	13200	13204
occ.tot.	4826	4927	5027	5125	5223
dom.sost.		95	97	98	104
dom.agg.		101	99	98	98
f.d.l.	5607	5683	5741	5837	5915
disocc.	781	756	735	712	692
t.d.o.	35,60	36,27	36,76	37,26	37,96
t.d.a.	41,36	41,84	42,14	42,14	42,99
t.d.d.	13,92	13,30	12,75	12,21	11,70
popolaz.	13555	13584	13673	13756	13760
	1986	1987	1988	1989	1990
occ.tot.	13829	13998	13967	14036	14105
dom.sost.		389	389	388	402
dom.agg.		69	69	69	69
f.d.l.	15112	15114	15118	15119	15117
disocc.	1283	1216	1151	1083	1012
t.d.o.	52,05	52,14	52,10	52,07	52,31
t.d.a.	56,88	56,70	56,39	56,09	56,06
t.d.d.	9,49	8,04	7,61	7,16	6,69
popolaz.	26567	26654	26810	26956	26964

Italia Sud - indicatori del mercato del lavoro.

persone in età' 15-69 anni.

1986 valori osservati. 1987-1990 valori previsti.

	1986	1987	1988	1989	1990
occ.tot.	4502	4569	4636	4703	4770
don.sost.		138	138	137	141
don.agg.		67	67	67	67
f.d.l.	5085	5144	5205	5266	5325
disocc.	583	576	570	563	555
t.d.o.	65,25	65,28	65,28	65,29	65,59
t.d.a.	73,69	73,51	73,30	73,11	73,23
t.d.d.	11,46	11,19	10,94	10,69	10,43
popolaz.	6900	6998	7101	7203	7272
occ.tot.	1705	1769	1833	1897	1961
don.sost.		39	39	39	41
don.agg.		64	64	64	64
f.d.l.	2345	2454	2565	2675	2786
disocc.	640	685	731	777	825
t.d.o.	23,56	24,23	24,77	25,31	25,98
t.d.a.	32,40	33,61	34,65	35,68	36,91
t.d.d.	27,29	27,91	28,51	29,07	29,61
popolaz.	7237	7303	7402	7497	7550
	1986	1987	1988	1989	1990
occ.tot.	6207	6338	6469	6600	6731
don.sost.		177	177	176	182
don.agg.		131	131	131	131
f.d.l.	7430	7599	7770	7940	8111
disocc.	1223	1261	1301	1340	1380
t.d.o.	43,91	44,32	44,60	44,90	45,41
t.d.a.	52,56	53,13	53,57	54,02	54,73
t.d.d.	16,46	16,59	16,74	16,88	17,01
popolaz.	14137	14302	14503	14700	14821

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

IPOTESI DI CRESCITA OCCUPAZIONALE PARI A 100 MILA UNITA'

Italia - indicatori del mercato del lavoro.

persone in età 15-69 anni.

1986 valori osservati. 1987-1990 valori previsti.

maschi

	1986	1987	1988	1989	1990
occ. tot.	13505	13475	13446	13418	13391
dom. sost.		433	430	428	439
dom. agg.		-30	-29	-27	-27
f.d.l.	14590	14545	14501	14456	14406
disocc.	1085	1070	1055	1037	1014
t.d.o.	67,82	67,14	66,44	65,77	65,40
t.d.a.	73,27	72,48	71,65	70,85	70,36
t.d.d.	7,44	7,36	7,28	7,18	7,04
popolaz.	19912	20069	20238	20403	20475

femmine.

occ. tot.	6530	6660	6789	6916	7043
dom. sost.		134	136	136	144
dom. agg.		130	129	127	127
f.d.l.	7952	8104	8250	8414	8570
disocc.	1422	1444	1471	1497	1526
t.d.o.	31,40	31,89	32,21	32,54	33,05
t.d.a.	38,24	38,80	39,19	39,59	40,21
t.d.d.	17,83	17,92	17,91	17,90	17,81
popolaz.	20792	20857	21075	21253	21310

totale.

	1986	1987	1988	1989	1990
occ. tot.	20035	20135	20235	20335	20435
dom. sost.		567	566	565	583
dom. agg.		100	100	100	100
f.d.l.	22542	22449	22761	22869	22775
disocc.	2507	2515	2526	2535	2540
t.d.o.	49,22	49,16	49,99	49,82	49,90
t.d.a.	55,38	55,30	55,09	54,90	54,98
t.d.d.	11,12	11,10	11,10	11,08	11,06
popolaz.	40704	40956	41313	41656	41785

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Italia Centro-Nord - indicatori del mercato del lavoro.

persone in età' 15-69 anni.

1986 valori osservati. 1987-1990 valori previsti.

	1986	1987	1988	1989	1990
occ.tot.	9003	8971	8941	8911	8882
dom.sost.		294	292	291	298
dom.agg.		-32	-30	-29	-29
f.d.l.	9506	9431	9336	9282	9202
disocc.	503	460	416	370	320
t.d.o.	69,19	68,64	68,06	67,51	67,27
t.d.a.	73,05	72,15	71,22	70,31	69,69
t.d.d.	5,29	4,87	4,45	3,99	3,47
popolaz.	13012	13071	13137	13200	13204
occ.tot.	4826	4927	5027	5125	5223
dom.sost.		95	97	98	104
dom.agg.		101	99	99	99
f.d.l.	5607	5683	5761	5837	5915
disocc.	781	756	735	712	692
t.d.o.	35,60	36,27	36,76	37,26	37,96
t.d.a.	41,36	41,84	42,14	42,44	42,99
t.d.d.	13,92	13,30	12,75	12,20	11,70
popolaz.	13555	13584	13673	13756	13740
	1986	1987	1988	1989	1990
occ.tot.	13829	13998	13967	14036	14105
dom.sost.		389	389	388	402
dom.agg.		69	69	69	69
f.d.l.	15112	15114	15118	15119	15117
disocc.	1283	1216	1151	1083	1012
t.d.o.	52,05	52,14	52,10	52,07	52,31
t.d.a.	56,83	56,70	56,39	56,09	56,06
t.d.d.	3,49	3,04	2,61	2,16	1,69
popolaz.	26567	26654	26810	26956	26964

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Italia Sud - indicatori del mercato del lavoro.

persone in età' 15-69 anni.

1986 valori osservati. 1987-1990 valori previsti.

	1986	1987	1988	1989	1990
occ.tot.	4502	4504	4505	4507	4509
dom.sost.		138	138	137	141
dom.agg.		2	2	2	2
f.d.l.	5085	5114	5145	5176	5205
disocc.	583	611	640	669	696
t.d.o.	65,25	64,35	63,44	62,57	62,01
t.d.a.	73,69	73,08	72,46	71,86	71,58
t.d.d.	11,46	11,74	12,44	12,92	13,37
popolaz.	6900	6998	7101	7203	7272
occ.tot.	1705	1734	1754	1793	1822
dom.sost.		39	39	39	41
dom.agg.		29	29	29	29
f.d.l.	2345	2421	2498	2575	2654
disocc.	640	687	735	783	832
t.d.o.	23,56	23,75	23,83	23,91	24,13
t.d.a.	32,40	33,15	33,75	34,35	35,15
t.d.d.	27,29	28,36	29,41	30,39	31,35
popolaz.	7237	7303	7402	7497	7550
	1986	1987	1988	1989	1990
occ.tot.	6207	6238	6269	6300	6331
dom.sost.		177	177	176	182
dom.agg.		31	31	31	31
f.d.l.	7430	7536	7644	7751	7859
disocc.	1223	1298	1375	1451	1528
t.d.o.	43,91	43,62	43,23	42,26	42,72
t.d.a.	52,56	52,69	52,70	52,73	53,02
t.d.d.	16,46	17,22	17,98	18,72	19,44
popolaz.	14137	14302	14503	14700	14821

15. Le valutazioni previsionali qui riportate si riferiscono, evidentemente, all'aggregato occupazionale dell'indagine ISTAT-FdL. Come già abbiamo ricordato questo aggregato corrisponde solo parzialmente alla reale domanda di lavoro espressa dal sistema produttivo. Da esso vengono escluse le componenti (non-marginali in termini quantitativi) associate alle attività di lavoro svolte come secondo lavoro e/o da cittadini stranieri immigrati.

Le valutazioni previsionali precedentemente illustrate possono essere estese anche a questi elementi. Per fare questo possiamo ipotizzare, (dal momento che le sole fonti informative in materia derivano dalla nuova serie di Contabilità Nazionale) che il coefficiente di elasticità Unità di lavoro/prodotto sia pari a circa 0,4-0,5.

Possiamo pertanto calcolare che una crescita del sistema pari a quella prevista determinerà un aumento della domanda di input di lavoro (espresso in unità di lavoro) pari a circa 200-220 mila unità annue.

Questo fabbisogno verrà tuttavia soddisfatto solo per la metà da manodopera nazionale (regolare e irregolare) impiegata in attività di primo lavoro. Aumenterà per contro il numero di prestazioni di secondo lavoro e il numero di lavoratori immigrati impiegati in attività irregolari. L'insieme di queste forme di occupazione potrà fare registrare nel triennio in esame una crescita pari a circa 300 mila unità.

6. LAVORO E MEZZOGIORNO: UNA NUOVA STRATEGIA PER GLI ANNI '90.

1. I principali indicatori della situazione socio-economica inducono a ritenere che il divario fra le regioni del Mezzogiorno e quelle del centro-nord sia destinato a perpetuarsi, se non ad accrescersi nei prossimi anni.

Il problema che assume il carattere di maggiore gravità è naturalmente la disoccupazione, il cui livello, già preoccupante (15% delle forze di lavoro), rischia di divenire drammatico poichè l'aumento delle forze di lavoro che si verificherà nei prossimi anni in Italia sarà concentrato fortemente nel Sud. Infatti, il problema assume sempre maggiore gravità per le sue prospettive: in assenza di interventi correttivi e mirati, nel prossimo futuro il tasso di disoccupazione, nel Mezzogiorno, supererà il 20%.

2. Parallelamente si rileva che il volume degli investimenti nel Sud si è attestato da anni su livelli notevolmente inferiori a quelli riscontrabili nel decennio scorso, ed anche in questo campo le prospettive sembrano poco incoraggianti in quanto vi è la probabilità che i nuovi investimenti industriali siano finalizzati soprattutto all'accrescimento della produttività e tendano quindi a concentrarsi nelle aree in cui già esiste un capitale produttivo da ristrutturare o da riconvertire.

In questo contesto è necessario orientare verso le regioni meridionali un flusso, di lungo periodo, di risorse per creare una convenienza all'investimento comparabile a quella esistente nel resto del Paese.

E' a questo obiettivo che si ispira la legge 1 marzo 1986, n.64 "Disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno".

3. La nuova disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno non rappresenta solo un adempimento legislativo di grande rilevanza, soprattutto per le dimensioni dell'impegno finanziario pari a 120.000 miliardi per il periodo 1985-1993 (di cui 42.000 miliardi nel quadriennio 1985-1988), ma è anche momento e sede di una nuova cultura per il Mezzogiorno che supera vecchie impostazioni e guarda con coraggio alle grandi sfide del futuro.

4. Le trasformazioni intervenute in questi ultimi anni, la velocità stessa dei processi di trasformazione l'esigenza di far perno sui nuovi soggetti emergenti, hanno imposto un radicale rinnovamento dell'approccio concettuale ed operativo dell'intervento finalizzato allo sviluppo del Sud.

Il problema, infatti, è di inserire il Mezzogiorno nel processo produttivo e assicurarne la partecipazione attiva allo sviluppo.

Non vi è dubbio che per un maggiore livello di sviluppo industriale si devono creare le condizioni che lo favoriscono.

Per colmare gli svantaggi che attualmente presenta il Sud occorre completare le reti infrastrutturali, mirare alla effettiva funzionalità delle opere, provvedere al riassetto del territorio nonchè ai servizi altamente qualificati per le imprese.

Le somme spese per creare tale complesso di condizioni darebbero anche un importante contributo diretto all'occupazione per il periodo occorrente alla sua realizzazione.

A tal fine è necessario individuare delle azioni di intervento che risultino mirate per settori e per opere recuperando all'interno delle sedi di coordinamento quella organicità necessaria ad un programma di così ampio respiro.

5. L'impegno prioritario nel Mezzogiorno è quello della occupazione soprattutto nell'area giovanile più duramente colpita da fenomeni estesi di sottoccupazione e di disoccupazione.

La crescita dell'occupazione dev'essere stimolata attraverso interventi diretti ed indiretti che puntano a rafforzare le logiche sistematiche, a creare le condizioni ambientali necessarie alla crescita del sistema produttivo, a rafforzare il terziario, a rilanciare aree ed a integrare i vari sottosistemi: dai sistemi urbani alle reti energetiche, di metanizzazione, di telecomunicazione, creditizia, dei trasporti, della formazione.

6. Le forme di coordinamento che vengono proposte dalla nuova normativa per il Mezzogiorno costituiscono esse stesse una risorsa aggiuntiva non meno importante dei contributi finanziari e del nuovo assetto delle strutture dell'intervento straordinario.

Appare inderogabile perciò, avviare un'azione organica capace di ridurre le tensioni sul mercato del lavoro, in questa ripartizione dell'Italia, con interventi mirati, a carattere straordinario ed aggiuntivo (centri di lavoro, cooperative di sviluppo), in attesa che gli interventi infrastrutturali e quelli incentivanti possano creare le condizioni di uno sviluppo autopropulsivo.

7. Un contributo all'occupazione potrà certamente derivare dall'utilizzo della contrattazione programmata, prevista dal primo piano annuale di attuazione, purchè venga seguita la più rigorosa trasparenza nell'attuazione della procedura fissata dallo stesso piano.

Gli obiettivi di tali contratti sono principalmente la crescita qualitativa e quantitativa dell'occupazione nonchè le ricadute economiche e le attività indotte, tali da indirizzare le regioni meridionali verso lo sviluppo integrato tra il settore agricolo, industriale e terziario avanzato in grado di tenere il passo con la produttività delle aree forti del Paese e delle altre regioni d'Europa, fondato prevalentemente su energie locali in grado di innescare un processo di crescita continuo che potenzia gli elementi di autonomia e di partecipazione.

8. In quest'ottica, bisogna perciò:

- privilegiare le attività e gli interventi che siano in grado di assicurare un aumento del numero dei lavoratori su basi non assistenziali, ma competitive;
- realizzare una politica diretta a favorire lo sviluppo di capacità progettuali e manageriali utilizzabili dalle amministrazioni regionali e locali; ciò comporta la necessità di dedicare attenzione e risorse, in misura molto maggiore di quanto sia stato fatto finora, alla formazione di esperti e tecnici, formazione che dovrà essere "reale" e non soltanto teorica come sembra avvenire adesso.

Contemporaneamente occorre fornire assistenza tecnica diretta favorendo la costituzione di strutture di progettazione da porre a disposizione delle amministrazioni regionali e locali.

7. I NUOVI SERVIZI DELL'IMPIEGO PER UNA POLITICA ATTIVA DEL LAVORO.

1. Il Ministero del Lavoro e della previdenza sociale, dopo l'entrata in vigore della legge 28 febbraio 1987 n. 56 di riforma del collocamento, è chiamato ad operare una riconversione delle proprie strutture e a porre mano allo sviluppo quantitativo e professionale delle proprie risorse umane, per affrontare, anche con l'ausilio degli strumenti messi a disposizione dalle moderne tecnologie, gli impegnativi compiti derivanti dal nuovo modo di concepire la funzione collocativa.

E' necessario dunque un cambiamento di indirizzi operativi e di comportamenti, in modo da rendere possibile l'affermarsi di un ruolo nuovo della funzione pubblica in materia di occupazione, ruolo che deve riqualificarsi e conformarsi alle mutate esigenze del mondo del lavoro che chiede servizi rapidi ed efficaci, in analogia con quanto avviene nei paesi partners della CEE.

2. Per muoversi speditamente nella nuova direzione, è indispensabile una programmazione di interventi efficaci e coerenti con gli obiettivi prefissati. Tali interventi devono incidere sull'assetto attuale delle tecniche di amministrazione, degli strumenti operativi, dello sviluppo del personale e del riordinamento organizzativo.

3. Il Ministero, avvalendosi degli strumenti che le moderne tecnologie mettono a disposizione, intende realizzare un circuito informativo capace di facilitare l'attività di promozione del lavoro degli

operatori economici, culturali e sociali, di mettere rapidamente in contatto i lavoratori con le imprese, di elaborare un supporto conoscitivo sulle caratteristiche strutturali della domanda e dell'offerta, con particolare riferimento ai problemi di riconversione e aggiornamento.

4. Per ottenere il necessario supporto di conoscenza che dia trasparenza al mercato del lavoro, è stata istituita con l'art. 8 legge 56, la Direzione Generale dell'Osservatorio del Mercato del Lavoro.

Al fine di fornire dati e informazioni puntuali, corrette e tempestive l'Amministrazione sta lavorando, per razionalizzare e sviluppare gli strumenti di raccolta, elaborazione e gestione dei dati presso gli uffici periferici. In particolare:

- a) è in fase di attuazione una riorganizzazione delle rilevazioni capace di garantire la compatibilità e coerenza con un sistema informativo integrato del mercato del lavoro. Tale attività viene svolta a livello centrale in collaborazione con l'ISTAT (in base ad una convenzione che è stata rinnovata per il secondo anno consecutivo), ed a livello periferico con le Regioni attraverso un sistema di convenzioni stipulate in base ad una convenzione-quadro firmata in data 28.8.86 dal Ministro del Lavoro e dal Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni;
- b) è stata razionalizzata e semplificata la modulistica in vista di una generalizzazione della gestione automatizzata dei servizi dell'impiego;
- c) è in fase di realizzazione la banca dati del Ministero del Lavoro la cui parte qualificante è costituita dall'automazione dei servizi dell'impiego.

5. Il programma si colloca all'interno del nuovo indirizzo tracciato dalla recente normativa che stabilisce tempi brevi per il comp'etamento della fase di acquisizione delle conoscenze. Questo patrimonio informativo sarà messo a disposizione delle strutture di gestione dei processi di incontro tra domanda e offerta di lavoro (Commissioni regionali per l'impiego, Agenzie, Sezioni circoscrizionali per l'impiego) e degli operatori sociali, culturali ed economici, in relazione alla necessità di operare in sintonia con gli enti e con le organizzazioni operanti a livello locale.

6. Uno dei maggiori punti di forza del cambiamento in atto è il sistema informatico integrato su base nazionale e regionale per la realizzazione della banca dati del Ministero del lavoro. Esso si articola in tre progetti distinti ma fra loro correlati:

a) automazione dei servizi dell'impiego presso gli Uffici del lavoro e le sezioni circoscrizionali dell'impiego;

b) automazione dei servizi degli Ispettorati del lavoro;

c) automazione degli Uffici del Gabinetto e delle Direzioni generali del Ministero.

7. Il sistema di automazione dei servizi dell'impiego prevede la messa in funzione, presso gli Uffici del lavoro e le sezioni circoscrizionali per l'impiego, di un sistema statistico-gestionale su base regionale, capace di elaborare e gestire la gran massa di dati e notizie che affluiscono agli Uffici periferici del Ministero. I dati riguardano gli iscritti nelle liste di collocamento, con una serie di notizie analitiche sulla qualifica, la professionalità, le esperienze lavorative, i corsi di

specializzazione effettuati, le lingue conosciute, ecc. e riguardano anche le aziende, con l'indicazione del settore di attività, l'ampiezza, le assunzioni, i licenziamenti, le situazioni di crisi e di ristrutturazione, la cassa integrazione guadagni. Ciò anche al fine di fornire informazioni utili per favorire l'incontro fra domanda e offerta e per facilitare le scelte in materia di formazione e riqualificazione professionale e di sviluppo occupazionale e produttivo, con particolare attenzione alle future esigenze di professionalità.

8. Gli interventi di politica attiva, specie quelli destinati a favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, presuppongono la disponibilità di personale appositamente preparato in questo campo; c'è, perciò, necessità di nuovi esperti che la gran parte dei paesi partners della CEE hanno e che in Italia sono ancora poco richiesti. Questi sono, ad esempio, gli accertatori di qualifica, i consulenti del mercato del lavoro, gli psicologi del lavoro e gli assistenti sociali, tutte professionalità da "costruire" e utilizzare sempre più largamente negli Uffici di collocamento.

Le attività di formazione e aggiornamento in questi delicati settori richiedono un impegno assiduo dell'Amministrazione opportunamente coadiuvata dalla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, dall'ISFOL e da altri enti e organismi specializzati pubblici e privati.

9. Alcune iniziative sono già in fase di attuazione e riguardano diversi settori.

Si svolgono, ad esempio, con regolarità i corsi di addestramento per addetti ai terminali.

Sono state effettuate, inoltre, le prime selezioni per scegliere il personale da avviare ai corsi specialistici esterni per la formazione di analisti, programmatori e operatori da destinare alla conduzione delle sale macchine dei CED regionali.

E' in pieno svolgimento il primo di detti corsi che viene realizzato in collaborazione con l'ISFOL; l'obiettivo è quello di formare esperti nella gestione di uno "spazio informativo" presso gli Uffici periferici del Ministero.

10. L'entrata in vigore della legge 28.2.87 n. 56, ha posto infine all'Amministrazione rilevanti problemi organizzativi dal momento che la complessa normativa esige la rifondazione e la revisione delle strutture del collocamento.

Un primo problema da risolvere è quello della definizione degli ambiti circoscrizionali e della determinazione delle relative sezioni, compito questo che l'art. 1 - 2° comma della legge affida al Ministro del lavoro, che provvede previo parere delle Commissioni regionali per l'impiego, con il preciso riferimento alle caratteristiche locali del mercato del lavoro, alle articolazioni degli altri organi amministrativi ed ai collegamenti sul territorio.

11. Dopo gli approfondimenti effettuati in riunioni tenute con i responsabili delle strutture periferiche del Ministero e con gli Assessori regionali al lavoro, questa Amministrazione ha predisposto le ipotesi di circoscrizionalizzazione dei servizi del lavoro sul territorio provinciale, sulla base anche di uno studio ISTAT-IRPET.

Sono già stati definiti gli ambiti territoriali delle singole circoscrizioni e si sta provvedendo alla predisposizione dei decreti.

12. Attuazione dell'art. 16 della legge 56. Tale articolo stabilisce che le Amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo, gli enti pubblici non economici a carattere nazionale nonchè quelli che svolgono attività in una o più Regioni, le Provincie, i Comuni e le Unità Sanitarie Locali sono tenuti a coprire i posti disponibili nelle qualifiche che richiedono il solo requisito della scuola dell'obbligo, con personale assunto secondo le norme vigenti per il collocamento obbligatorio.

Gli aspiranti ai posti suddetti devono iscriversi nelle liste del collocamento e presentare domanda per il tramite delle sezioni circoscrizionali per l'impiego che provvedono ad effettuare gli avviamenti presso gli enti destinatari, secondo l'ordine delle graduatorie per profili professionali e sulla base dei criteri stabiliti nel decreto di attuazione della legge 56/87.

Rilevante è pertanto la mole di lavoro che nei prossimi mesi si riverserà sul Ministero, considerato che le sezioni circoscrizionali non sono attrezzate con gli strumenti informatici che possono facilitare l'acquisizione e l'elaborazione di milioni di posizioni da censire e ordinare nelle graduatorie.

Pertanto, man mano che verranno individuati e messi a disposizione i locali da parte dei Comuni, l'Amministrazione del lavoro deve essere in grado di attrezzarli tempestivamente con tutti gli strumenti indispensabili. L'operazione riveste carattere di emergenza, considerate le grandi aspettative che l'assunzione negli enti pubblici suscita in tutti i potenziali interessati (tre milioni circa).

In attuazione di detta normativa è stato emanato il Decreto del Presidente del Consiglio n.392.

13. Potenziamento dell'Ispettorato del lavoro. La necessità di un adeguato potenziamento dell'Ispettorato del lavoro - ripetutamente prospettata in passato in sede parlamentare su richiesta dell'Amministrazione e di rappresentanti politici e sindacali - è nuovamente emersa in occasione degli episodi verificatisi nel corso dell'ultimo anno a Ravenna e a Genova, che hanno riproposto in termini indifferibili il problema della sicurezza e della integrità fisica dei lavoratori sui posti di lavoro. La legge 833/1978, istituiva del servizio sanitario nazionale, nel trasferire, dagli Uffici dello Stato alle singole Unità Sanitarie Locali, le funzioni di vigilanza sull'applicazione, da parte delle Aziende, delle norme in materia di prevenzione di infortuni e di igiene del lavoro, ha determinato di fatto un enorme vuoto di interventi, in quanto, nella maggioranza dei casi le UU.SS.L. non sono ancora attrezzate, a svolgere in maniera adeguata le predette funzioni e, d'altra l'Ispettorato del lavoro non ha oggi in concreto, autonome possibilità di intervento anche per le carenze strutturali in cui versa. La stessa legge 833 ha però statuito che alcune funzioni di prevenzione e igiene continuino ad essere esercitate dallo Stato e, in particolare, per quanto attiene l'Ispettorato del lavoro, ha confermato per detto organo determinate funzioni di controllo in materia di prevenzione infortuni e di vigilanza in materia di igiene del lavoro, settori questi particolarmente delicati ed importanti che richiedono, per lo svolgimento della relativa attività di verifica, una notevole esperienza e professionalità. Ovviamente, è indispensabile, che per poter esercitare in maniera

soddisfacente il suo compito, l'organo di vigilanza sia posto in condizione di poter operare attraverso un potenziamento dei suoi organici e dei suoi mezzi. Un ripotenziamento dell'Ispettorato del lavoro potrebbe indurre un freno alla diffusione e all'aumento del ricorso a forme di lavoro irregolari. Una iniziativa di questo tipo potrebbe inoltre aumentare sensibilmente il gettito finanziario a favore degli Enti previdenziali e in genere dell'Erario, le cui difficoltà economiche vanno ricondotte in buona parte, alla mancata contribuzione di soggetti assicurati.

8. LE POLITICHE PER LA FLESSIBILITA' E LA TRASPARENZA NEL TRIENNIO '88-'90.

1. Riforma del collocamento. L'aumento dell'instabilità economica e l'accentuato dinamismo dell'innovazione organizzativa hanno condotto ad una forte domanda di flessibilità nell'uso delle risorse e fra queste, della forza lavoro.

1.1. Il quadro normativo si è andato via via sempre più infittendo invece di aprire spazi ad una delegificazione selettiva. Innovare questa materia significa sostituire una normativa tanto rigidamente garantista con leggi di promozione dell'occupazione, prevedendo forme diverse di intervento del potere pubblico e delle parti sociali negli spazi liberati da vincoli legislativi.

1.2. Si tratta, quindi, di delineare un nuovo quadro per gli interventi specifici sul mercato del lavoro, in linea con le strategie contenute nel documento "La politica occupazionale nel prossimo decennio" approvato dal Governo e allegato alla legge finanziaria 1985.

1.3. Le direttive istituzionali per avviare una più adeguata gestione del mercato del lavoro devono rispondere ai seguenti obiettivi che vanno perseguiti congiuntamente per non alterare il senso dell'intervento:

- a) allentamento e flessibilizzazione di alcuni vincoli rigidi attualmente vigenti - sia di legge che di contrattazione - al fine di favorire una gestione più dinamica del mercato del lavoro,

favorendo la riemersione dell'economia sommersa e stimolando la ristrutturazione e l'innovazione nel tessuto produttivo e organizzativo;

- b) nel contempo, mantenimento e consolidamento di uno zoccolo di tutele - garanzie fondamentali, soprattutto per le fasce deboli di manodopera - che, se non sostenute adeguatamente, rischiano di essere erose dalle stesse innovazioni economico-sociali;
- c) sostituzione e/o integrazione delle tecniche di intervento normativo di tutela e/o assistenziale del lavoratore sul mercato con:
 - forme di controllo pubblico e collettivo - dotate nel contempo di un alto grado di effettività e di flessibilità - sui processi di cambiamento organizzativo e produttivo che influiscono sulla posizione sostanziale del lavoro;
 - interventi organici di promozione di nuova occupazione in tutte le sue forme - lavoro dipendente, autonomo, associato - operanti sia sul lato dell'offerta che della domanda di lavoro.

1.4. Tutto ciò implica una ridefinizione complessiva delle tecniche e degli obiettivi sia della legge, sia dell'intervento contrattuale relativo al mercato del lavoro.

1.5. Le riorganizzazione della funzione collocativa appare, ormai, indispensabile e urgente.

Il problema della "deregulation", della "chiamata nominativa" generalizzata e del giusto equilibrio tra libertà e flessibilità nell'assunzione da parte delle imprese, e garanzie e tutele per i soggetti oggettivamente e congiunturalmente più deboli nel mercato del lavoro, dovrà trovare una soluzione adeguata nel prossimo futuro.

1.6. Non si sono fatti, negli ultimi anni, molti passi in avanti su questa strada, a causa di opposti massimalismi: da un lato la liberalizzazione totale come panacea per la risoluzione dei problemi della disoccupazione, dall'altro la tutela meramente nominalistica delle cosiddette fasce deboli che, quando si andava a una più precisa quantificazione, risultavano in quantità e qualità del tutto incompatibili con il mercato e, perciò, di impossibile tutela. Occorre uscire da questa impasse per andare nella direzione di un sistema "quadripartito".

1.7. Tale sistema "quadripartito" finirebbe per garantire, attivamente i segmenti "deboli" del mercato del lavoro: lavoratori colpiti da processi di ristrutturazione, lavoratori marginali, disoccupati di lungo periodo, soggetti in formazione-lavoro. Non più quindi generiche fasce deboli, ma specifici e mirati segmenti del mercato del lavoro da tutelare dinamicamente attraverso la creazione di convenienze per il sistema delle imprese e di precisi percorsi formativi e di collocamento nell'ingresso, o nel reingresso nell'occupazione.

1.8. La proposta, in definitiva, è quella di legare, per ogni singolo soggetto, la durata della disoccupazione a titolarità di fiscalizzazioni progressive, partendo dall'assunto alla "teoria del capitale umano" secondo il quale a durata crescente di disoccupazione (o inoccupazione) corrisponde una sorta di disinvestimento in termini di capacità professionale, una minore probabilità di trovare occupazione, una progressiva discriminazione ed emarginazione nel mercato del lavoro.

1.9. La fiscalizzazione dovrebbe intervenire proprio per compensare direttamente e progressivamente questa caduta di opportunità a livello soggettivo responsabilizzando da un lato l'individuo, e garantendo, dall'altro, al sistema delle imprese un congruo meccanismo incentivante.

1.10. Ogni disoccupato potrebbe disporre così di una sorta di "bonus" di fiscalizzazione crescente rispetto alle sue difficoltà a entrare nel mercato del lavoro.

1.11. L'impresa sarebbe incentivata ad assumere questi lavoratori (dopo un opportuno periodo di prova), in quanto garantita sui costi formativi che queste assunzioni comporterebbero.

1.12. Naturalmente opportune modulazioni rispetto alle curve di fiscalizzazione potrebbero essere studiate in ragione del sesso, dell'età e dell'area territoriale di provenienza dei disoccupati.

1.13. Da prime stime effettuate (i disoccupati che cercano lavoro da più di un anno sono il 35% circa del totale; di essi circa 20 mila hanno più di 29 anni. Attualmente a questi ultimi non è stata rivolta alcuna iniziativa di incentivazione all'occupazione) emerge come con circa 2000 miliardi l'anno si potrebbe cominciare a svuotare il serbatoio di disoccupati di medio-lungo periodo del nostro Paese, con effetto positivo sia sul sistema delle imprese, sia dal punto di vista sociale.

1.14. Detta normativa, poi, andrebbe strettamente coordinata col nuovo disegno di legge sull'indennità di disoccupazione per i lavoratori precari e la normativa di riforma della Cig e della formazione professionale.

1.15. L'eventuale applicazione sperimentale di un meccanismo di tale genere potrebbe portare inoltre alla complessiva e definitiva revisione del più generale sistema di fiscalizzazione degli oneri sociali.

2. Le Commissioni regionali per l'impiego. Le CRI organismi istituiti presso gli Uffici Regionali del Lavoro e della Massima Occupazione, costituiscono, alla luce delle vigenti disposizioni, il perno della gestione del mercato del lavoro.

La Legge 56/87, nel rivalutare il ruolo delle Commissioni Regionali per l'impiego, ne amplia le competenze attribuendo le funzioni di:

- realizzare, nel proprio ambito territoriale, in armonia con gli indirizzi della programmazione economica nazionale e regionale, i compiti della Commissione Centrale per l'impza e l'andamento del mercato del lavoro e dei fenomeni di decentramento produttivo. Potrebbe essere opportuno definire un coordinamento tra questi organismi - anche attraverso la costituzione di un'apposita commissione nazionale composta, oltre che dalle parti sociali, da rappresentanti del ministero e/o da esperti - utilizzandoli per l'identificazione/qualificazione di situazioni tipiche di lavoro sommerso e/o irregolare e per l'elaborazione di nuove misure di intervento oltre che per la raccolta e lo studio di dati e informazioni.

3. Le Agenzie del Lavoro. In attuazione dell'art. 24 della legge 56/87, istitutiva delle Agenzie dell'impiego, appare improrogabile un'azione volta allo sviluppo e all'implementazione, dal punto di vista operativo della rete di agenzie operanti al livello regionale.

Visto il carattere pilota della sperimentazione di cui al titolo II della legge 56/87 e tenuto conto della varietà delle iniziative già attivate (Campania, Trento, Friuli, Lombardia) anche con riferimento al mix di funzioni svolte, si ritiene possibile ed opportuna, proprio per il carattere sperimentale dell'iniziativa una coesistenza di agenzie regionali ed agenzie a maglia territoriale più ristretta. Quest'ultimo riferimento territoriale potrebbe risultare preferibile soprattutto nei contesti regionali in cui l'area metropolitana mostra dimensioni, rilevanza e "urgenze" del mercato del lavoro particolarmente significative. Per quanto attiene alle funzioni non sembra in contraddizione con le finalità e le attribuzioni di cui alla legge 56 prevedere un'internalizzazione nell'Agenzia di servizi quali l'osservatorio del mercato del lavoro e l'orientamento professionale.

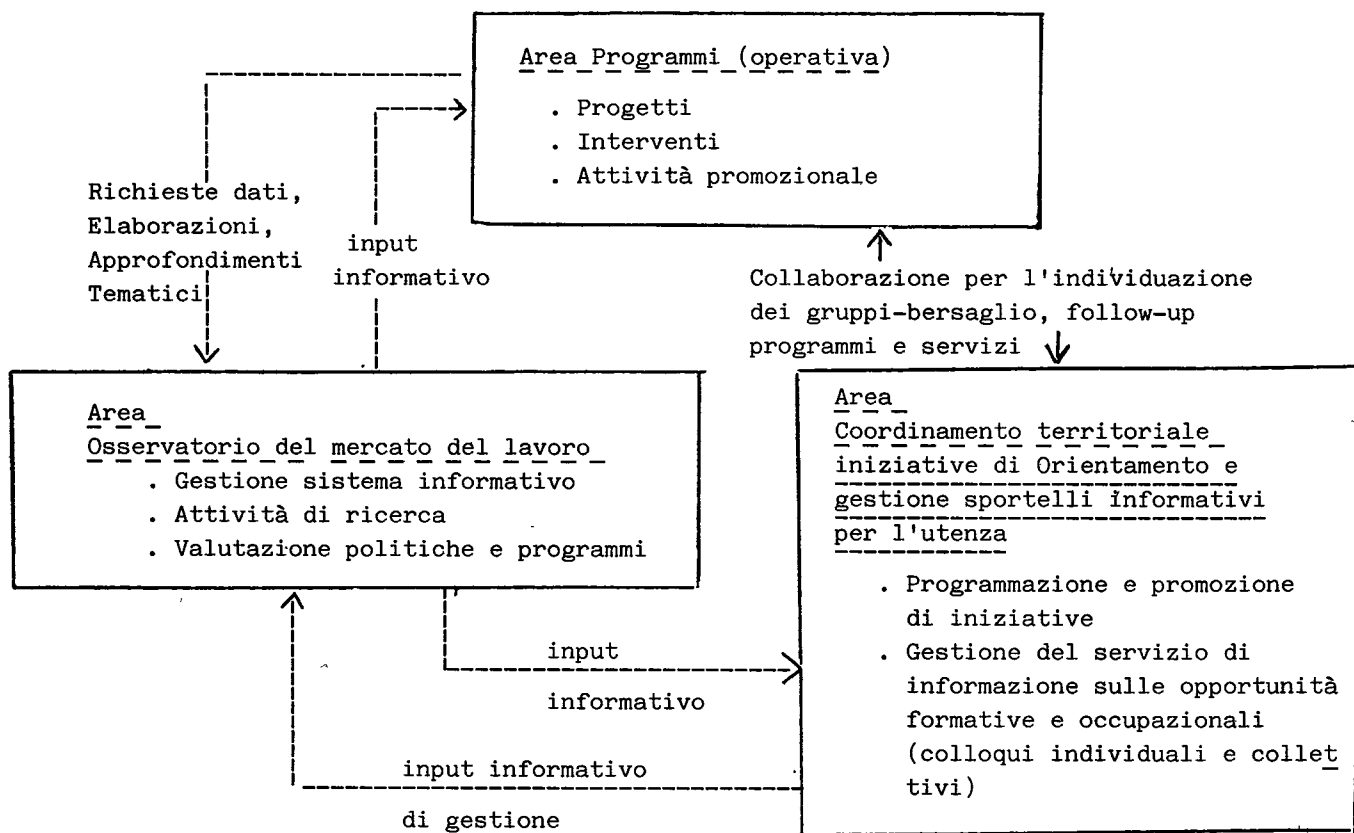
I compiti base delle agenzie dovranno riguardare innanzitutto i processi di job creation con particolare riferimento al Mezzogiorno ed alle "aree di crisi" sviluppando:

- le attività di creazione di imprenditorilità giovanile al Sud (De Vito), le attività occupazionali di valorizzazione dei beni ambientali e le attività connesse alla valorizzazione e manutenzione delle aree urbane;
- il cosiddetto terzo settore, vale a dire il sistema del volontariato, della cooperazione, dei lavori di utilità collettiva specialmente nel Mezzogiorno;

- l'intervento nelle cosiddette "aree di crisi" in riferimento sia ai processi di ristrutturazione e mobilità, sia ai particolari segmenti di disoccupazione (disoccupati di lunga durata, fasce deboli, portatori di handicap, ecc.).

Tuttavia dal provvedimento non appare con chiarezza quale modello di agenzia debba venire adottato. Sia pure in un'ottica di intervento flessibile, infatti, la legge avrebbe dovuto fissare oltre che le funzioni anche gli strumenti del nuovo organismo sia per i contenuti che sul piano delle risorse finanziarie dedicate. Sotto quest'ultimo profilo l'articolo 30 stanziava 88 miliardi per il periodo '86-'88 per la graduale istituzione delle agenzie, vale a dire 30 miliardi/anno per impegni di spesa costanti nel triennio. In realtà circa i 2/3 del triennio sono già trascorsi motivo per cui le risorse spendibili nel 1988 possono essere considerate sostanzialmente pari allo stanziamento complessivo. Tuttavia anche disponendo di 70-80 miliardi sarebbe difficile finanziare 20 agenzie che distribuiscono incentivi per le assunzioni o per l'avvio di attività di lavoro autonomo. La scelta è quindi tra due alternative: istituire agenzie che si limitano ad organizzare servizi reali sul territorio (progettazione ed organizzazione di interventi formativi e di orientamento, sensibilizzazione dei soggetti privati, altre iniziative professionali, etc.) con una funzione innovatrice dei comportamenti pubblici e di catalizzatore di risorse oggi disperse oppure ridurre il numero di agenzie "pesanti" da istituire.

Riguardo, infine, al modello organizzativo non bisogna sottovalutare l'importanza della dotazione di risorse umane. Ma, a parte la qualità di tali risorse e la loro motivazione, che vanno considerati requisiti essenziali per una buona partenza della

A G E N Z I A (modello organizzativo)

struttura, appaiono determinanti o comunque condizionanti l'operatività delle agenzie, i seguenti aspetti:

- budget adeguato alla struttura, differenziato e incrementabile a seconda del contesto e delle opportunità. Lo stesso budget dovrebbe essere periodicamente rivisto ed adeguato in base all'operato dell'Agenzia (approssimativamente 6-8 miliardi/anno indipendentemente dalla maglia territoriale);

- flessibilità di funzionamento e di spesa;
- svolgimento di funzioni di "collante" interistituzionale e di stimolo dei diversi soggetti (Ministero del lavoro, Regioni, Enti locali, parti sociali, privati) anche in relazione ad una attuazione critica delle politiche del lavoro e della formazione professionale;

- offerta di servizi qualificati all'utenza e al sistema produttivi (intervento di prima formazione, riqualificazione degli occupati, ecc.);

- adozione di criteri di valutazione per premiare la produttività quali-quantitativa degli operatori dell'Agenzia;

- programmazione annuale delle attività;
- relazione periodica sull'attività;
- caratterizzazione "forte" dell'Agenzia, intraprendente anche sul lato della domanda nelle aree a sviluppo tardivo, compiti di fluidificazione del mercato del lavoro in quelle più evolute.

4. Tempo di lavoro. Appare necessario un esame delle problematiche derivanti dalla ristrutturazione del tempo di lavoro come una delle possibili strade da percorrere per contenere gli squilibri e avviarsi a soluzione.

Accanto ai giovani e alle donne che, sempre più numerosi, si presentano sul mercato del lavoro bisogna considerare tutti quei lavoratori già occupati che, in parte per la crisi che ha investito la nostra economia, in parte per le ristrutturazioni aziendali, si riversano sul mercato creando gravi tensioni al suo interno. E' evidente che non può essere arrestato o frenato il processo di innovazione perchè ciò comprometterebbe in modo definitivo lo sviluppo dell'economia italiana.

In tale situazione assumono particolare rilievo le politiche di gestione del tempo di lavoro e quelle della formazione del capitale umano. Un uso ben calibrato e integrato di entrambi questi strumenti potrebbe, infatti, porsi quale elemento primario per la gestione del cambiamento in atto.

Le esperienze dell'ultimo decennio hanno messo in luce come le iniziative di ristrutturazione del tempo di lavoro abbiano avuto efficacia nella difesa dei livelli occupazionali in quelle imprese che si sono venute a trovare in sfavorevoli situazioni di mercato.

In questa prospettiva non potranno certamente essere sottovalutate le potenzialità implicite in provvedimenti con i quali si stabilisca, dal lato degli oneri sociali a carico degli imprenditori, una certa compensazione attraverso un'opportuna modulazione della vigente fiscalizzazione (parziale) degli stessi oneri, senza quindi pregiudizio per le aspettative dei lavoratori.

In ogni caso si tratta di una direzione di marcia assolutamente ineludibile, da affrontare sia con apposite normative, sia attraverso una gestione contrattuale del processo di ristrutturazione e riduzione del tempo di lavoro.

Nel determinare le forme ed i modi migliori per pervenire ad una riduzione e/o riorganizzazione dell'orario di lavoro occorrerà tener conto di due fattori estraneamente importanti:

- a) il necessario collegamento con la flessibilità nell'uso della forza lavoro, anche al fine di poter attuare, attraverso opportuni cicli formativi, un'adeguata e rispondente riconversione o formazione delle capacità professionali dei lavoratori adulti;
- b) una razionale valutazione dei costi della riduzione dei tempi di lavoro, tenendo conto che essi non possono essere interamente scaricati sulle imprese in quanto andrebbero a scapito della loro competitività.

Al fine di incentivare l'adozione, da parte dei datori di lavoro, di una diversa distribuzione del tempo di lavoro mirante a realizzare, senza pregiudizio di economicità e profittabilità, incrementi occupazionali, si provvederà a predisporre un apposito disegno di legge.

5. Part-time. Ulteriori spazi appaiono individuabili nello sviluppo dei contratti part-time che in questo periodo non hanno mostrato significative tendenze all'aumento, collocando l'Italia in una posizione particolarmente arretrata nei confronti della media europea (Europa comunitaria, Italia compresa, 12% occupati part-time sul totale degli occupati; Italia 5% sul totale degli occupati).

In legge finanziaria andrebbe pertanto inserita una norma molto forte che avesse come scopo:

- l'eliminazione dei differenziali contributivi sul part-time (istituendo ad esempio la proporzionalità contributiva per il datore di lavoro rispetto al monte ore lavorate, a prescindere dalla tipologia contrattuale);
- una opportuna incentivazione ai datori di lavoro che elimini i maggiori costi organizzativi (ad esempio attraverso opportuni crediti contributivi da portare in deduzione alla contribuzione globale dovuta dalle imprese);
- l'introduzione di correttivi dal punto di vista previdenziale tendenti a far emergere tutte le forme di lavoro, comunque prestato, rompendo così la connivenza tra datori e lavoratori circa le prestazioni sommerse.

Le tre linee sopra indicate avrebbero un effetto di grande rilievo nei processi di emersione del lavoro irregolare e di creazione aggiuntiva di tipologie lavorative particolarmente adatte a società fortemente teriarizzate.

Una prima prudenziale stima del possibile impatto globale di una siffatta strategia porterebbe ad un incremento di part-time di circa 100 mila unità annue, con un costo iniziale attorno ai 400 miliardi che in parte verrebbero, a regime, recuperati dall'incremento contributivo globale.

6. Lavoro irregolare e contrattazione collettiva: alcune linee di intervento. Si tratta di una problematica sulle quali si incentrano, da decenni, normative legislative e contrattuali finalizzate a fare emergere il fenomeno del lavoro sommerso, e a garantire adeguata tutela ai lavoratori interessati. A differenza che nel passato, però, ed a fronte della riconosciuta esigenza di flessibilità del sistema produttivo, le proposte da avanzare non possono

tendere ad introdurre normative uniformi e rigide per tutti i settori (industriale e artigiano) o per imprese di diverse dimensioni (medio-grandi e piccole e medie). Questo, tanto più che va favorito lo sviluppo del tessuto delle piccole e medie imprese, che ha sostenuto e spinto la ripresa economica, ha contribuito all'innovazione organizzativa e tecnologica del sistema produttivo ed è stato fonte di nuova occupazione. Le stesse parti sociali, del resto, si sono orientate verso una politica contrattuale che non prevede "sconti", ma tenga conto delle specificità connesse al settore di appartenenza o alle dimensioni delle imprese.

La cooperazione delle parti sociali dovrebbe essere garantita, nel presente caso ed al di là delle possibili divergenze sulle soluzioni da adottare, dal coincidente interesse delle stesse a sanare le situazioni di evasione contrattuale e legale; gli imprenditori per non subire la concorrenza sleale esercitabile dalle imprese sommerse o non "in regola"; i sindacati per estendere la propria area di rappresentanza e di tutela. E' evidente che il confronto/negoziato dovrebbe coinvolgere, oltre alle confederazioni sindacali, tutte le organizzazioni imprenditoriali private, ed anche quelle pubbliche: le prime - dalla Confindustria alla Confapi, alle confederazioni dell'artigianato - in quanto rappresentati di piccole e medie imprese; quelle pubbliche per la collaborazione che possono prestare soprattutto nella ricognizione e nel censimento del fenomeno. Le imprese di minori dimensioni e le loro organizzazioni, del resto, dovrebbero essere disponibili ad ipotesi concertative se collegate, anche in uno scambio trilatero a livello nazionale e/o locale (regionale), alle problematiche relative all'erogazione del credito, all'acquisizione di aree

produttive, alle infrastrutture ecc., essendo proprio le imprese di minori dimensioni ad esprimere i maggiori fabbisogni in questi campi.

Le iniziative di seguito proposte costituiscono ipotesi di lavoro dalle quali partire. La loro applicazione richiede un mix di strumenti contrattuali (bi-trilaterali) e legislativi. L'intervento del legislatore, nei limiti e con le modalità che verranno eventualmente definite con le parti sociali, appare infatti indispensabile per garantire efficacia generale agli accordi sindacali almeno, come vedremo, con riguardo ad alcune tematiche che si presentano tuttora quale presupposto per la validità e l'efficacia di qualunque intervento. Le ipotesi cui si farà riferimento, infatti, traggono spunto da linee o clausole contrattuali esistenti, il che rende potenzialmente più facile il percorso verso l'accordo tra le parti. E' da prevedere, inoltre, che il confronto stesso e l'ulteriore approfondimento di tale problematica possa consentire di elaborare ulteriori ipotesi.

Gli interventi che si propongono - e che sono collegati dal fine di accrescere, sia dal lato della domanda che da quello dell'offerta, le convenienze relative ad operare nella direzione dell'emersione del lavoro irregolare - possono essere ricompresi entro due tipologie fondamentali. La prima, nella quale rientrano i primi tre interventi, tende a definire più chiare "regole del gioco" ed a impedire, quindi, un gioco delle regole. Si cerca cioè di definire un quadro di certezze relativamente alle norme regolatrici dei rapporti collettivi ed individuali di lavoro ed al loro rispetto.

La seconda, sottesa ai due interventi successivi tende invece a incentivare le imprese a non avvalersi di lavoro regolare.

L'ultima proposta, infine, tende a consentire la continuità del confronto fra le parti sociali ed il soggetto pubblico ai fini di una sempre più approfondita conoscenza del problema e delle caratteristiche strutturali con le quali si manifesta e della ricerca di ipotesi di soluzioni aggiornate.

6.1. Legislazione di sostegno sulla rappresentanza dei diritti sindacali nelle piccole imprese ed in quelle artigiane. Nella realizzazione di tale intervento si dovrà evitare il ricorso ad una rigida regolamentazione giuridica e favorire, viceversa, l'espansione di forme di cooperazione sociale attraverso l'adozione, da parte degli stessi attori sociali, di regole idonee alle quali dare con la legge efficacia generale.

E' da tenere presente che esiste una regolamentazione contrattuale di tale materia in entrambe le aree imprenditoriali di riferimento (artigiani e piccola e media impresa) e che essa presenta sensibili differenziazioni. Si potrà dunque scegliere tra la via della omogeneizzazione o della diversificazione dei modelli di rappresentanza (aziendali o territoriali) e delle modalità di godimento dei connessi diritti, facendo salve eventualmente le regolamentazioni contrattuali già in vigore e più favorevoli per le organizzazioni sindacali. Sulla materia utile punto di confronto può essere costituito dal disegno di legge Giugni.

6.2. Regolamentazione dei licenziamenti individuali e procedure di conciliazione delle controversie individuali. Sembra opportuno introdurre garanzie minime per il licenziamento in queste imprese. A prescindere dall'esistenza di una disciplina analoga a quella che in questa sede si propone nell'accordo

interconfederale stipulato nel 1985 nel settore artigiano, l'utilità di questo intervento deriva dal fatto che esso alleggerirebbe i vincoli per le imprese di medie dimensioni e chiarirebbe definitivamente dubbi interpretativi esistenti su tutta la vigente disciplina senza vincolare rigidamente le piccole imprese.

I punti fondamentali di tale intervento, ad esempio, secondo il modello proposto dal disegno di legge Giugni, consisterebbero nell'introduzione di procedure conciliative per i licenziamenti nelle piccole imprese (da 5 a 19 dipendenti) e di un regime alternativo alla reintegrazione del lavoratore - che offra a questo una misura risarcitoria elevata, ma commisurando l'onere non più sul numero dei dipendenti ma su un indice di capacità economica dell'impresa stessa - applicabile alle imprese da 20 a 80 dipendenti.

Tale intervento potrebbe soddisfare le esigenze di garanzia del lavoratore e di flessibilità nell'impiego della forza lavoro delle imprese, esigenza che non può essere appagata solo con riferimento a particolari tipi di rapporto di lavoro, anche perchè ciò comporta il rischio che venga artificialmente incentivato il ricorso ad essi. Si potrebbero così eliminare o limitare i fenomeni di compressione artificiosa del numero di addetti, o di decentramento patologico, delle imprese volte ad evitare, appunto, l'applicazione della particolarmente rigida e spesso inefficace disciplina vigente.

Analoghe procedure conciliative potrebbero essere introdotto anche per le controversie individuali in materia di mansioni, retribuzione, ecc. Questo tra

l'altro ridurrebbe la conflittualità giudiziaria e renderebbe meno onerosa, soprattutto per il lavoratore, la definizione delle controversie stesse.

6.3. Vincolo di ogni tipo di incentivazione/agevolazione pubblica - dalla fiscalizzazione al credito, dall'utilizzazione di fondi nazionali o regionali per investimenti, occupazione ecc. - al pieno rispetto delle leggi e dei contratti collettivi. In molti casi queste clausole sono già presenti nella legislazione, (p.e., nella legge-quadro per l'artigianato) e nella contrattazione, ma non funzionano assolutamente i controlli. E' praticabile un rafforzamento dei sistemi ispettivi? un caso sul quale probabilmente si potrebbe intervenire è quello relativo al fondo nazionale per l'artigianato, organismo previsto dalla legge 443/85 e le cui risorse dovrebbero essere utilizzate, oltre che per favorire la diffusione delle innovazioni tecnologiche, per la creazione di insediamenti attraverso la predisposizione di aree attrezzate, per la qualificazione ed il sostegno del mercato e per lo sviluppo qualitativo e quantitativo dell'occupazione. L'iter parlamentare per l'istituzione del Fondo è in corso, e si potrebbe intervenire per inserire - ove mancanti - clausole che subordinino l'accesso al Fondo al rispetto, appunto, delle leggi e dei contratti e che prevedano accurati controlli sul loro rispetto da parte delle imprese.

6.4. Introduzione generalizzata del cd. salario di ingresso. Anche in questo caso, l'introduzione di una normativa chiara e precisa in materia - attualmente solo adombrata nelle clausole contrattuali in materia di apprendistato e di contratti di formazione e

lavoro - potrebbe favorire, oltre che l'emersione di lavoro irregolare, anche l'aumento dell'occupazione in assoluto.

6.5. Modulazione delle condizioni retributive per aree, in modo che si adeguino alle effettive condizioni economiche, produttive e del mercato del lavoro di ciascuna di esse e non più, grazie agli interventi più sopra illustrati, allo squilibrio dei rapporti di forza tra le parti. Il limite da non superare, oltre a quello costituzionalmente garantito della giusta retribuzione, è che le differenze retributive divengano tali da costituire un vincolo alla mobilità intra e inter-settoriale del lavoro.

6.6. Utilizzazione degli Osservatori nazionali e degli enti bilaterali contrattuali. Moltissimi contratti collettivi di categoria hanno istituito Osservatori nazionali e/o territoriali ed enti bilaterali per la raccolta e lo studio di dati su una serie di temi quali, tra gli altri, la struttura produttiva ed occupazionale del settore di appartenenza e l'andamento del mercato del lavoro e dei fenomeni di decentramento produttivo. Potrebbe essere opportuno definire un coordinamento tra questi organismi - anche attraverso la costituzione di un'apposita commissione nazionale composta, oltre che dalle parti sociali, da rappresentanti del ministero e/o da esperti - utilizzandoli per l'identificazione/qualificazione di situazioni tipiche di lavoro sommerso e/o irregolare e per l'elaborazione di nuove misure di intervento oltre che per la raccolta e lo studio di dati e informazioni.

7. CIG, eccedenze, indennità di disoccupazione. Per completare la manovra sulla flessibilità, occorre poi intervenire sul fronte dei meccanismi di uscita e cioè, da un lato attuare la riforma della cassa integrazione guadagni e, dall'altro gli interventi straordinari di gestione dell'attuale processo di ristrutturazione industriale.

Per quanto riguarda il trattamento ordinario di cassa integrazione, esso sarà esteso anche agli impiegati in misura crescente direttamente coinvolti dai processi di ristrutturazione.

La durata del trattamento sarà commisurata con maggiore coerenza alla temporaneità degli eventi giustificativi. Il trattamento straordinario di cassa integrazione che dovrà cessare di essere utilizzato come trattamento sostitutivo della disoccupazione sarà ricondotto alle sue finalità originarie di strumento volto a consentire la sospensione di lavoratori in vista della loro utile ricollocazione nell'organizzazione produttiva.

La durata del trattamento non dovrà essere superiore a un certo limite massimo, e il trattamento dovrà essere riconosciuto con un unico provvedimento, eventualmente revocabile in sede di verifiche annuali.

Sarà inoltre definita la disciplina della mobilità per quei lavoratori che l'azienda ritenga di non essere in grado di reimpiegare.

I predetti lavoratori, dichiarati eccedenti dopo le opportune procedure di consultazione con il sindacato, verranno iscritti nelle liste di mobilità e vedranno risolto il loro rapporto.

Ai lavoratori iscritti nelle liste di mobilità spetta, per la durata di 3 anni, un trattamento (indennità di mobilità) inizialmente pari al trattamento di cassa integrazione e decrescente nel tempo.

Nei confronti dei lavoratori iscritti nelle liste di mobilità saranno intraprese, sotto la direzione della CRI, iniziative volte a favorire il reimpiego in attività di lavoro autonomo e associato.

I predetti lavoratori possono chiedere la corresponsione della indennità di mobilità in un'unica soluzione quando intendano intraprendere un'attività autonoma o associarsi in cooperativa: a tal fine si conferiranno ulteriori apporti al Fondo speciale di cui alla Legge 27 Febbraio 1985, n. 49 (Legge Marcora-De Michelis), secondo i d.d.l. a suo tempo presentati.

A carico delle imprese sono previsti oneri proporzionati all'ammontare del trattamento di mobilità spettante al lavoratore. Questi oneri vengono ridotti nel caso in cui la dichiarazione di eccedenza del personale sia stata oggetto di accordo con il sindacato.

Accanto alle modifiche illustrate, destinate a funzionare in via ordinaria, si prevede un provvedimento straordinario (destinato a durare un certo numero di anni) volto a favorire il ricambio della manodopera in determinate imprese (che appartengano a particolari settori di attività, che abbiano stipulato un contratto di solidarietà o che, comunque, si trovino in cassa integrazione con un determinato numero di ore e che operino in territori caratterizzati da particolari tassi di disoccupazione).

Al fine di accedere ai benefici previsti dalla legge le predette imprese predisporranno un progetto in ordine al ricambio della manodopera. Tale progetto deve prevedere in particolare:

- la riduzione del ricorso alla CIG, anche per effetto della utilizzazione di strumenti normativi quali il part-time e i contratti di solidarietà;
- l'assunzione di nuovo personale;
- il numero dei lavoratori ultracinquantenni che accettano di risolvere il rapporto di lavoro;
- l'istituzione di un ufficio avente il compito di orientare e assistere nella ricerca di una nuova occupazione, autonoma o subordinata, i lavoratori destinati a lasciare l'impiego.

A tali lavoratori, che vengono considerati in mobilità, viene consentito di avvalersi del prepensionamento al 55 anno di età, assicurando loro, fino a quella data, un trattamento pari a quello di CIG con accredito di contribuzione figurativa. Il predetto trattamento viene erogato in un'unica soluzione qualora essi ritengano intraprendere un lavoro autonomo. Gli oneri per l'accredito figurativo dell'anzianità ai fini pensionistici fino al 55 anno di età sono a carico del datore di lavoro. Si pone, infine, il problema di razionalizzare i trattamenti di disoccupazione sia per determinare una misura più equilibrata (si va dalle 800 lire giornaliere per la disoccupazione ordinaria all'80% della retribuzione per la disoccupazione straordinaria), sia per definire i soggetti beneficiari del trattamento (si pensi alla posizione di quei lavoratori che prestano saltuariamente la loro attività nei settori che presentano obiettivamente caratteristiche di discontinuità), per un periodo significativo nel corso dell'anno solare.

8. Innalzamento dell'obbligo scolastico.

L'innalzamento dell'età dell'obbligo scolastico, oltre a rappresentare un'operazione di contenimento dell'offerta di lavoro, costituisce un intervento nel campo della formazione.

I livelli medi di preparazione dei giovani che terminano la scuola dell'obbligo (o meglio, che terminano il periodo obbligatorio di frequenza alla scuola), infatti, non possono ritenersi, oggi, soddisfacenti né per affrontare la vita lavorativa, né per proseguire gli studi negli ulteriori cicli formativi.

D'altronde gli abbandoni più rilevanti si registrano proprio nella fascia dei giovanissimi, in età compresa tra i 4 e i 18 anni. Un allungamento dell'obbligo scolastico perciò non potrebbe avere gli effetti sperati se non accompagnato da adeguate misure di incentivazione tese a favorire la permanenza nelle strutture formative.

Il problema fondamentale rimane, infatti, quello di incentivare le famiglie (ad esempio, con borse di studio) perchè evitino le evasioni scolastiche, specie nel Sud, dove il problema occupazionale, già grave, tende a divenire ancora più esplosivo per l'uscita anticipata dal ciclo scolastico di giovanissimi che poi si riversano sul mercato del lavoro.

L'innalzamento dell'età dell'obbligo scolastico a 16 anni (e la realizzazione di programmi di formazione professionale nel biennio successivo) ha come effetto evidente quello di ridurre la popolazione attiva potenziale (e solo in parte l'offerta di lavoro).

Qualora il provvedimento non fosse avviato, ne deriverebbe una espansione progressiva della popolazione attiva, con riflessi facilmente prevedibili sul mercato del lavoro.

In particolare, con riferimento ai giovani, un allungamento dell'obbligo scolastico fino ai 16-18 anni appare necessario non solo nell'ottica di alleggerire il mercato di tale fascia di offerta, ma anche per favorire una formazione più prolungata nel tempo.

Si può calcolare che attraverso l'introduzione già prospettata entro il triennio 1987-1989, dell'aumento dell'obbligo scolastico fino al 16° anno di età, ciò produrrebbe a regime, cioè dal 1990 in poi, una riduzione della popolazione in età lavorativa di circa 2 mil. di unità, e nel 1996 di circa 1.5 mil. di unità (che si può stimare produrre una diminuzione dell'offerta di lavoro di circa 900 mila unità nell'intero arco di tempo considerato).

9. Politiche per la formazione. In relazione alla straordinaria trasformazione della domanda di professionalità che la società esprime, la necessità di rivedere la legge - quadro sulla formazione professionale del 21 dicembre 1978, n. 845, appare oggi sempre più evidente.

L'innovazione tecnologica, accelerata dalla rivoluzione dell'elettronica, investe pervasivamente tutti i settori produttivi e di servizio, incidendo sui processi e quindi sull'organizzazione del lavoro e le competenze professionali richieste. Lo scollamento scuola-lavoro, nel campo specifico dell'alfabetizzazione scientifica che si manifesta indispensabile per far fronte in modo consapevole alle nuove tecnologie, appare oggi ingigantito e desta preoccupazione per l'avvenire del Paese.

Un nuovo sistema di formazione professionale, può costituire una risposta efficace, forse l'unica al divario sopra descritto, in ultima analisi tra caratteristiche dell'offerta e della domanda di lavoro.

Non è certamente realistico, e tanto meno auspicabile, concepire la formazione professionale con un corpo separato dal sistema scolastico nazionale, da un lato, e dalla politica del lavoro, dall'altro. Il progetto di riforma si colloca, viceversa, in un contesto dinamico della scuola secondaria statale, che veda rapidamente l'elevamento dell'obbligo scolastico sino a comprendere il biennio delle superiori, una radicale riforma dei programmi, ed una organizzazione più flessibile fondata sulla capacità di adattamento degli istituti scolastici, dotati di maggiore autonomia di rapporto con il territorio. E d'altra parte, la politica del lavoro è essa pure profondamente rinnovata, nelle sue istituzioni di governo - regionalizzate - e nelle sue norme di regolazione dei rapporti di lavoro - si pensi al part-time - e dell'accesso al lavoro - si pensi ai contratti di formazione e lavoro.

Si ritiene utile definire, seppur con inevitabile approssimazione, i principali campi di intervento dell'attività di formazione professionale.

Il primo ambito di intervento è la cosiddetta formazione di base, a sua volta distinta in tre livelli, per giovani che hanno assolto l'obbligo scolastico, per giovani che hanno conseguito un diploma di scuola secondaria superiore, per giovani laureati.

In coerenza con una concezione più allargata di attività formative post-scolastiche, da un lato, bisogna che i programmi regionali siano raccordati con quelli della scuola dell'obbligo e della scuola

secondaria e che nelle Commissioni d'Esame sia presente in modo qualificato il rappresentante del Ministero della Pubblica Istruzione, dall'altro, per quanto attiene il mercato del lavoro si intende ribadire l'autonomia piena delle parti sociali nel negoziare il valore dei titoli formativi accumulati, ai fini dell'inquadramento contrattuale.

Il libretto di formazione verrebbe istituito, come allegato del libretto di lavoro, per favorire una maggiore trasparenza informativa sul mercato circa le capacità professionali di ciascun lavoratore.

Le Commissioni Regionali per l'Impiego, infine, dovrebbero avere la facoltà di concedere alle imprese l'assunzione nominativa dei qualificati regionali previa, analisi "a priori" del programma formativo proposto dalla Regione.

Il secondo ambito di intervento riguarda essenzialmente l'apprendistato, nonchè alcune forme specifiche dei contratti di formazione e lavoro.

Il recente rilancio di questi istituti, nel quadro delle azioni di promozione dell'occupazione giovanile, ne ha sottolineato il valore come contratto di lavoro iniziale per il primo inserimento.

Per rafforzarne il valore formativo occorre definire con maggior precisione in che cosa debba consistere l'intervento regionale in tale materia: ad esempio una alternanza di momenti teorici non inferiore al 10% del tempo complessivo e la previsione per gli apprendisti del rilancio dell'attestato di qualifica alla fine del periodo, a prescindere dagli esiti del rapporto di lavoro.

Si propone poi che venga disciplinata nella programmazione regionale una impostazione simile anche per i contratti di formazione e lavoro. In altri termini la Regione dovrebbe esplicitare la

propria offerta di modelli predeterminati di organizzazione dei contratti di formazione e lavoro, invitando le imprese ad aderirvi.

In tal caso la Regione definisce anche in finanziamento pubblico dei contratti, per cui - qualora il "modello" venisse approvato preventivamente dalla C.R.I., la procedura di approvazione prevista dalla legge 863/84 per i contratti di formazione e lavoro potrebbe essere fortemente semplificata: il progetto conforme al modello regionale si intende automaticamente approvato.

Il terzo ambito è quello della riqualificazione professionale, suddivisa in azioni rivolte ai lavoratori occupati, ai lavoratori in mobilità o disoccupati in genere, ai lavoratori svantaggiati.

Il quarto ed ultimo ambito di intervento è riconducibile al concetto di formazione di iniziativa aziendale, articolata in progetti di formazione e lavoro, di formazione permanente sul lavoro, ed di investimenti in attività formative.

Un importante contributo alla razionalizzazione della spesa dovrebbe derivare dal cambiamento che si propone per il finanziamento della formazione aziendale. Si introdurrebbe infatti il principio che le imprese possono optare per una ricezione dei contributi mediante auto-detrazione dai versamenti para-fiscali e fiscali che il Fondo di rotazione anticipi l'intero finanziamento provvedendo poi a rivalersi sui contributi del Fondo Sociale Europeo. Rimane ferma, ovviamente, l'autorizzazione regionale per l'accesso delle aziende a tali provvidenze, nei tetti fissati dal CIPE.

Ovviamente, nell'ambito dei progetti predisposti dalle aziende si dovranno evidenziare tutti i contributi pubblici all'attività formativa, sotto

forma di fiscalizzazione degli oneri contributivi (come in caso di contratti di formazione e lavoro) o il sostegno salariale (CIGS).

La programmazione regionale dovrà pertanto misurarsi su tutto l'arco degli indicati campi di intervento, valorizzando al massimo l'efficacia della dimensione territoriale, inserendo organicamente la formazione professionale nei diversi piani regionali di sviluppo. Lo Stato vigilerà sul raggiungimento di un adeguato equilibrio tra gli interventi formativi nei diversi settori e fornirà alle Regioni un costante supporto tecnico frutto di una qualificata sperimentazione.

Quello di cui si ha bisogno è infatti una migliore definizione della funzione programmatoria della Regione, riassumibile nei seguenti concetti "organizzativi e concreti":

- a. Collegamento con l'osservatorio regionale del mercato del lavoro (specialmente dati qualitativi sull'evoluzione delle professioni).
- b. Consultazione obbligatoria non vincolante, con la Commissione regionale dell'Impiego (e l'Agenzia del Lavoro).
- c. Coordinamento con i piani regionali di sviluppo settoriali, i quali dovrebbero avere sempre precisata la ricaduta formativa e la risposta organizzativa regionale.
- d. Osservazione analisi e inserimento in un patrimonio informativo regionale di tutte le esperienze di formazione professionale, comprese quelle di iniziativa privata.
- e. Collegamento organico con il sistema scolastico nazionale, università ed istituti secondari in primo luogo, nonchè con i Centri pubblici e privati operanti nella ricerca scientifica.

Approntamento di una sezione specifica del bilancio regionale riguardante esclusivamente la spesa per la formazione professionale, e redazione di indici di costo degli interventi secondo le diverse tipologie.

f. Soddisfacimento equilibrato di tutti i settori di intervento di cui al precedente articolo della legge, con particolare riferimento alla formazione permanente.

g. Predisposizione di strumenti di controllo dei risultati occupazionali delle attività formative realizzate.

h. Organizzazione di un dipartimento specializzato del personale regionale, specialmente nel campo della progettazione formativa e della vigilanza amministrativa, inteso anche come centro motore di un articolato sistema di formazione a distanza.

La spesa pubblica nel settore dovrà essere fortemente riqualificata, riducendo i costi unitari, gli interventi di natura assistenziale e la sottoutilizzazione dei finanziamenti stanziati dal Fondo Sociale Europeo. A tal fine appare indispensabile un sistema contabile ed informativo molto più preciso e verificabile, così da poter dare significato concreto alle scelte programmatiche e fondamento alle prevedibili esigenze di un aumento delle risorse da destinare al settore.

9.1. Politiche per l'orientamento. L'orientamento è un processo continuo che interessa l'individuo in ogni suo momento di scelta, risultante dal concorso di una pluralità di attività e servizi, tra loro coerenti ed integrati, volto a favorire nei giovani e negli adulti la capacità di correlare potenzialità ed aspettative personali alla realtà del mondo del lavoro in una società e in un sistema produttivo in trasformazione.

Le attività di orientamento si articolano in:

- iniziative a carattere formativo, inseriti in più ampi processi di formazione scolastica, volte allo sviluppo di capacità decisionale, in rapporto alla realtà socio-economica;
- iniziative inserite nelle attività di formazione professionale tendenti a rafforzare la motivazione dei partecipanti e la loro conoscenza degli sbocchi specifici sul mercato del lavoro;
- iniziative e servizi a carattere informativo, tendenti a fornire un supporto alla politica attiva del lavoro.

Le attività sono esercitate utilizzando fonti informative omogenee relative al mercato del lavoro nazionale e regionale, alle professioni ed alla loro evoluzione ed ai percorsi formativi nazionali e regionali.

Le attività di orientamento sono dirette agli studenti di ogni ordine di scuola, con particolare riferimento a quelli che stanno per terminare gli studi o che devono compiere scelte di indirizzo scolastico, alle persone che devono scegliere la partecipazione ad una attività di formazione professionale o che stanno per terminarla, alle persone in cerca del loro primo impiego, ai disoccupati ed ai lavoratori in mobilità, nonché ai lavoratori che intendono cambiare lavoro.

L'interesse e l'importanza che l'orientamento riveste per la sua particolare funzione di strumento per la transizione ha consentito, nel corso del 1987, l'ingresso di nuovi attori sulla scena con iniziative particolari a volte immediatamente finalizzate ad attività orientative a volte più dirette dell'informazione.

L'accordo siglato tra l'Intersind e le organizzazioni sindacali, la convenzione tra il Ministero del Lavoro e l'Anci, il corso sperimentale di formazione che l'ISFOL ha progettato per i futuri funzionari delle sezioni circoscrizionali dell'impiego, costituiscono punti di riferimento non trascurabili.

La prima considerazione che si può fare a proposito di questa iniziativa è relativa agli ambiti che esse abbracciano: dalla formazione/sperimentazione alla informazione/assistenza tecnica.

L'accordo Intersind - organizzazioni sindacali si propone, infatti, di promuovere esperienze di orientamento tramite progetti pilota finalizzate ad agevolare la transizione dei giovani verso la vita attiva con attenzione alla utenza giovanile sia scolastica che extra-scolastica.

Esempio, invece, di collaborazione tra le istituzioni è il protocollo d'intesa siglato tra il Ministero del Lavoro e l'ANCI (Associazione Nazionale dei Comuni d'Italia).

Questo accordo è il risultato finale dell'attività che gli Enti locali hanno svolto durante gli ultimi anni, promuovendo iniziative che hanno spaziato dalle attività per il tempo libero e l'associazionismo giovanile, alle organizzazioni di servizi per l'informazione, dalla prevenzione del disagio e dell'emarginazione al lavoro e alla formazione.

In questo panorama eterogeneo e frastagliato si è inserito fortunatamente in un elemento di razionalizzazione: l'approvazione della legge n. 56/87.

La riforma del collocamento oltre a creare nuove strutture come le Agenzie e le Commissioni per l'Impiego delinea il riassetto territoriale degli uffici periferici del Ministero istituendo le sezioni circoscrizionali per l'impiego.

Le iniziative summenzionate dimostrano, quindi, che lo scenario dell'orientamento si è molto ampliato oltre i canali tradizionali: i distretti scolastici e le attività regionali.

Non bisogna inoltre, dimenticare l'esplosione dell'informazione che si è registrata nell'ultimo anno.

La seconda edizione delle "giornate dell'orientamento" organizzate dai Ministeri del Lavoro e della Pubblica Istruzione con l'ISFOL ha riscosso, come nell'anno precedente un buon successo ed interesse.

10. I centri di iniziative locali. Constatata la gravità del problema dell'occupazione giovanile e l'impegno straordinario necessario per farvi fronte, anche attraverso la massima valorizzazione di tutte le risorse sociali ed istituzionali, il Ministero del Lavoro e l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani hanno stipulato un accordo che porterà alla realizzazione dei Centri di Iniziativa Locali.

L'accordo si fonda sull'opportunità di:

- a) consolidare e sviluppare le esperienze fin qui realizzate da parte dei Comuni italiani in favore dell'occupazione giovanile, in modo particolare nel Mezzogiorno;
- b) favorire la costituzione di Centri di iniziativa locale per l'occupazione presso i i Comuni capoluogo di Provincia o i Comuni sedi delle commissioni circoscrizionali per l'impiego di cui alla legge n. 56 del 28.2.1987.

Tali centri opereranno per sviluppare il massimo coordinamento fra forze istituzionali e sociali locali ricercando un rapporto permanente con le forze dell'associazionismo giovanile.

Essi potranno svolgere, in coerenza con la linea di politica del lavoro della Commissione Regionale per l'Impiego, i seguenti compiti:

- fornire i supporti tecnici ed informativi utili ai giovani per il loro inserimento sociale e professionale;

- attivare efficaci forme di assistenza tecnica per l'imprenditorialità giovanile, anche attraverso iniziative sperimentali;

- concorrere alle azioni positive finalizzate alle fasce più deboli e marginali del mercato del lavoro.

11. Disciplina del lavoro dei cittadini stranieri in Italia. Con legge n. 943/86, si è tentato di avviare a definizione un quadro di riferimento nazionale per la disciplina dei lavoratori stranieri extracomunitari in Italia. Con ulteriore iniziativa legislativa, detto quadro verrà probabilmente integrato e completato per gli aspetti più generali riguardanti il soggiorno nel nostro Paese di stranieri di analoga provenienza. E' in atto la fase transitoria destinata a consentire ai lavoratori stranieri di regolarizzare la loro posizione. I risultati di questa prima fase di attuazione della legge preanzi citata non sembrano corrispondere alle previsioni, nel senso, cioè, che coloro - tra i destinatari della "sanatoria" - che si sono manifestati in modo esplicito costituiscono probabilmente una parte soltanto del contingente della presenza degli stranieri in Italia. Le remore che possono essere alla base di detti comportamenti sono da imputarsi probabilmente alla non riconosciuta convenienza nell'avvalersi dei benefici di legge - che pure sono improntati a carattere di liberalità, specie se rapportati a quelli adottati in altri Paesi

europei - a fronte della possibilità di andare incontro, dopo un certo tempo dato, al rimpatrio nei Paesi di origine. Vi è inoltre da considerare, come la legge abbia avuto per obiettivo la regolarizzazione dei lavoratori stranieri dipendenti legalmente o illegalmente da datori di lavoro, mentre resta indeterminata la soluzione dei lavoratori stranieri che svolgano attività autonome.

Una prima analisi dei dati riguardanti i lavoratori stranieri extra-comunitari mette in evidenza i seguenti fenomeni:

- su 52.172 regolarizzazioni avvenute nei primi tre mesi di applicazione della legge 943/86, 40.912 riguardano le iscrizioni al collocamento di stranieri extra-comunitari privi di lavoro e 11.260 autorizzazioni al lavoro di lavoratori irregolarmente occupati;
- sul totale delle regolarizzazioni il 74,8% riguarda iscrizioni al collocamento, casi cioè di persone che si iscrivono nella lista speciale e che dovranno poi rifluire nel collocamento ordinario. Il 78,1% delle iscrizioni riguarda uomini e il 21,9% donne. Inoltre il 49,6% delle iscrizioni interessa giovani fino ai 29 anni, i 44,2% persone tra i 30 e i 45 anni, il 5,1% persone con oltre 45 anni mentre l'1,1% delle iscrizioni interessa soggetti senza data di nascita, presumibilmente analfabeti. La provenienza di questi lavoratori è nel 64,7% dei casi l'Africa, nel 22,1% l'Asia, nel 6,6% l'America, nel 6,4% l'Europa e nello 0,2% l'Australia;
- l'esame dei dati relativi alle autorizzazioni (ovvero agli atti di regolarizzazione di attività preesistenti l'entrata in vigore della legge) si riferisce nel 21,6% dei casi ad attività di lavoro dipendente. Di esse inoltre il 61,4% interessa

ISCRIZIONI E AUTORIZZAZIONI
DEI LAVORATORI STRANIERI EXTRACOMUNITARI
AL 27/4/1987

<u>TOTALE</u>		<u>ISCRIZIONI</u>		<u>AUTORIZZAZIONI</u>	
LAZIO	9.760	LAZIO	8.560	LOMBARDIA	1.982
CAMPANIA	8.895	CAMPANIA	7.440	SICILIA	1.699
LOMBARDIA	5.489	LOMBARDIA	3.507	CAMPANIA	1.455
TOSCANA	4.024	TOSCANA	2.904	LAZIO	1.200
SICILIA	3.768	EMILIA R.	2.706	TOSCANA	1.120
EMILIA R.	3.584	PIEMONTE	2.281	EMILIA R.	878
PIEMONTE	2.951	LIGURIA	2.205	PIEMONTE	670
LIGURIA	2.749	SICILIA	2.069	LIGURIA	544
VENETO	1.988	VENETO	1.573	VENETO	415
PUGLIA	1.735	SARDEGNA	1.476	PUGLIA	342
SARDEGNA	1.565	PUGLIA	1.443	MARCHE	292
UMBRIA	1.359	CALABRIA	1.242	UMBRIA	248
CALABRIA	1.342	UMBRIA	1.111	ABRUZZO	220
MARCHE	1.040	MARCHE	748	TRENTINO A.A.	111
ABRUZZO	769	ABRUZZO	549	CALABRIA	100
TRENTINO A.A.	384	TRENTINO A.A.	273	SARDEGNA	89
BASILICATA	307	BASILICATA	265	FRIULI V.G.	82
FRIULI V.G.	242	FRIULI V.G.	160	BASILICATA	42
MOLISE	93	MOLISE	79	VAL D'AOSTA	36
VAL D'AOSTA	78	VAL D'AOSTA	42	MOLISE	14
ITALIA	52.172	ITALIA	40.633	ITALIA	11.539

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

SITUAZIONE AL 27 APRILE 1937

NAZIONALE

	AFRICA						AMERICA						ASIA						AUSTRALIA						EUROPA					
	ISCRIZ.			AUTOR.			ISCRIZ.			AUTOR.			ISCRIZ.			AUTOR.			ISCRIZ.			AUTOR.			ISCRIZ.			AUTOR.		
	M	F	T	M	F	T	M	F	T	M	F	T	M	F	T	M	F	T	M	F	T	M	F	T	M	F	T	M	F	T
fino a 29 anni	10073	1982	1896	351	453	644	131	410	3404	1414	733	533	10	27	212	7	647	746	313	231										
da 30 a 45 anni	10655	1193	592	303	503	865	140	198	2652	1125	804	422	13	27	5	5	507	461	287	199										
oltre 45 anni	1206	136	66	17	103	101	25	23	191	121	58	51	5	1	3		139	69	57	51										
senza data nascita	288	21	865	421	8	6	132	227	98	36	441	753		2	4	7	5	5	147	80										
Totale	231223	332	3413	1097	1077	1616	423	858	6345	2696	2041	1759	28	57	224	19	1353	1281	804	611										
Totale M+F	26454		4516		2693		1236		9041		3800		85		243		2639		1415											
Totale Iscr.+Autor.		30970				3979				12341				323			4054													

TOTALE GENERALE 52172

occupati maschi e il 38,6% occupati donne. Dall'esame di questi dati emerge inoltre che una quota elevata delle regolarizzazioni interessa persone non in grado di indicare la data di nascita (27,4%). Inoltre il 43,2% è costituito da giovani fino a 29 anni, il 26,3% da persone in età compresa tra i 30 e i 45 anni, il 3,1% da persone con oltre 45 anni;

- nella graduatoria delle regolarizzazioni le regioni nelle quali più elevato è il numero degli iscritti al collocamento sono il Lazio e la Campania.

12. Le azioni positive. Nel contesto delle profonde trasformazioni tecnologiche ed organizzative che tendono a segmentare e selezionare le forze di lavoro, la componente femminile, se da un lato mostra notevoli potenzialità di adattamento, dall'altro, si trova di fronte ad un crescente pericolo di marginalizzazione. E' quindi, inevitabile che in questo contesto si realizzi la domanda di interventi più incisivi, per contrastare gli aspetti negativi delle tendenze in atto. In questo senso si era d'altronde già mossa la Comunità Europea (è da segnalare a riguardo la raccomandazione CEE n.84/635 sulle azioni positive del dicembre 1984), nonchè l'attività del Comitato Nazionale per la parità operante presso il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale.

Al fine quindi di dare compiute realizzazioni agli obiettivi di parità fissati dalla legge 9.12.77 n.903, è stato presentato un apposito disegno di legge.

La prospettiva nella quale esso si muove è quella di affrontare il problema della discriminazione mediante la creazione di strumenti idonei evitando, nel contempo, una drastica e semplicistica scelta a

favore di meccanismi di tipo vincolistico (come quelli della riserva di quote), i quali spesso dimostrano uno scarso effetto.

Si tratta in definitiva di incidere sugli elementi strutturali che, indipendentemente dalla presenza di specifici atti discriminatori illeciti, danno luogo ad una oggettiva situazione di disparità.

Poichè il contenuto specifico di queste misure non è tipizzabile a priori, è previsto che esso venga determinato attraverso la contrattazione collettiva anche con l'ausilio della Commissione Nazionale per la parità.

Le azioni positive possono, infatti, avere una pluralità di direzioni e coprire una vasta tipologia di interventi volti ad incidere sia sulla domanda che sull'offerta di lavoro.

E' da sottolineare, inoltre, che al fine di promuovere azioni positive, è stata prevista un'apposita incentivazione economica consistente nella possibilità di rimborso totale o parziale, degli oneri finanziari eventualmente connessi all'attuazione dei progetti di azioni positive.

Per il raggiungimento degli obiettivi volti alla realizzazione della parità uomo-donna, viene inoltre prevista la costituzione, all'interno del Ministero del lavoro, un organo collegiale avente la finalità di promuovere la rimozione dei comportamenti discriminatori per sesso e di ogni ostacolo che limiti di fatto l'uguaglianza della donna nell'accesso al lavoro e sul lavoro. Al fine poi di consentire un'articolazione sul territorio delle iniziative assunte a livello centrale, dovrà essere realizzato un collegamento tra la struttura centrale e la figura del Consigliere per la parità operante presso le Commissioni Regionali per l'Impiego.

9. LE POLITICHE PER L'OCCUPAZIONE NEL TRIENNIO
'88-'90.

Sulla scia dei provvedimenti adottati in questi ultimi anni in tema di lavoro va continuata la linea di sviluppo dell'occupazione nei settori della valorizzazione dei beni culturali, dei beni ambientali, del risanamento e della manutenzione delle aree metropolitane e dei cosiddetti lavori di utilità collettiva.

1. Il Fondo per il rientro dalla disoccupazione. Il costante aumento della disoccupazione giovanile, specie al Sud, dà carattere di necessità e urgenza ad interventi mirati sia a fronteggiare gli squilibri territoriali presenti nel paese, sia a favorire l'inserimento nell'occupazione delle quote deboli e svantaggiate del mercato del lavoro.

Con tale obiettivo sarà istituito presso il Ministero del Lavoro un "Fondo per il rientro dalla disoccupazione". Esso sarà finanziato con gli ex contributi GESCAL previsti, nella legge finanziaria 1988, nella misura di 2000 miliardi. Tale fondo che ha la finalità di promuovere la creazione di occupazione, in particolare nelle aree geografiche meridionali e a beneficio delle categorie per le quali ha caratteristiche di maggiore gravità il fenomeno della disoccupazione, interviene mediante il finanziamento o la partecipazione al finanziamento dei piani e progetti di investimenti dello Stato, degli enti pubblici e delle aziende che presentano elevata intensità occupazionale.

Il Ministro del Lavoro d'intesa con i Ministri competenti provvede al finanziamento, alla determinazione delle modalità di gestione del Fondo e alla verifica del grado di rispondenza dei singoli piani e progetti d'intervento alle finalità del Fondo stesso.

2. Le iniziative di utilità collettiva. Tra gli strumenti volti a fronteggiare il problema della disoccupazione giovanile al Sud deve essere, inoltre, inserita l'iniziativa sui lavori di pubblica utilità. Per l'impiego straordinario di giovani in iniziative di utilità collettiva è prevista la spesa di lire 500 miliardi per l'anno 1988, di lire 500 miliardi per l'anno 1989 e di lire 500 miliardi per il 1990. Per il primo anno si prevede di finanziare tali iniziative con l'utilizzazione di parte dei contributi destinati al Fondo per il rientro dalla disoccupazione.

Tali lavori da attivarsi a livello locale nei territori del Mezzogiorno, sono temporalmente limitati e consistono nello svolgimento di attività di utilità collettiva, anche nel settore dei beni ambientali, mediante l'impiego, a tempo parziale, di giovani di età compresa tra i 18 e i 25 anni privi di occupazione ed iscritti nella prima classe delle liste di collocamento. Le predette iniziative sono promosse da enti pubblici, imprese, associazioni, fondazioni, ordini e collegi professionali e sono attuate, senza finalità di lucro, da imprese anche cooperative.

L'attuazione di queste iniziative, al fine di evitare il pericolo che esse si traducano in un intervento meramente assistenziale, viene affidata ad organizzazioni imprenditoriali.

All'interno dei programmi di utilità collettiva sono previsti anche progetti inerenti al servizio di protezione civile affidati agli Enti locali. Per la realizzazione di questi progetti saranno emanate apposite norme di concerto tra il Ministro per il coordinamento della Protezione Civile, il Ministro del lavoro e il Ministro dell'Interno. La peculiarità di tali lavori consiste nel fatto che l'impiego dei giovani in queste attività non dà luogo all'instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato. L'utilizzazione dei giovani, che non può essere complessivamente superiore a 12 mesi, deve svolgersi a tempo parziale, per un orario non superiore a 80 ore mensili, al fine di consentire al giovane di proseguire nella ricerca di altre occasioni di lavoro. Le iniziative di pubblica utilità verranno finanziate sulla base di progetti presentati dai soggetti promotori delle stesse iniziative alle Agenzie per l'impiego ed approvate dalla Commissione Regionale per l'Impiego.

3. I giacimenti culturali. Con l'art. 15 della legge finanziaria '86 sono stati finanziati progetti di valorizzazione dei Beni Culturali con l'impiego di giovani disoccupati di lungo periodo ad alta scolarità. Alla scadenza dei termini di presentazione (31 maggio 1986) il numero dei progetti presentati ammontava a 659.

Di essi, sono stati ammessi al finanziamento, in relazione alle somme stanziare di 600 miliardi, 39 progetti. I progetti prescelti prevedono l'assunzione di 3992 giovani, hanno una durata media di 33 mesi e di un costo medio complessivo di 57 miliardi per anno/uomo; al netto del costo del lavoro annuo procapite (cfl) pari a circa 24 miliardi. Ciò

comporta l'investimento medio-annuo di 30-35 milioni per giovane occupato, da considerarsi molto contenuto.

Vi è infine da aggiungere che, caso non frequente tra le leggi che hanno una riserva per il Mezzogiorno, la legge sui giacimenti culturali ha più che rispettato (ed in modo misurabile) la riserva del 50%, ricadendo sul Mezzogiorno ben il 62% dello stanziamento.

3.1. I beni ambientali. Riguardo ai Beni Ambientali è emersa la necessità di un impegno, in questa direzione così come è avvenuto per i Beni Culturali. Gli interventi saranno volti al risanamento, alla tutela e alla valorizzazione dell'ambiente e alla creazione di nuova occupazione giovanile attraverso la formazione di specifiche professionalità nei settori previsti. Al fine della promozione della qualità dell'ambiente e di nuova occupazione, è previsto lo stanziamento di 280 miliardi per l'anno '88, 300 miliardi per l'anno 1989, e 400 miliardi per l'anno 1990.

Almeno il 50% della disponibilità finanziaria, è riservata ad iniziative localizzate nei territori meridionali.

Gli interventi e la relativa formazione professionale riguarderanno progetti-pilota interessanti essenzialmente ambiti territoriali di idonea governabilità.

Le proposte-progetti devono risultare finalizzate alla promozione di attività con effetto di lungo periodo e di rilevante interesse ambientale ed economico misurato sulla base dell'analisi dei costi e dei benefici attesi. A tale scopo, i progetti dovranno prevedere, tra l'altro, il numero e le qualificazioni professionali degli addetti,

specificatamente assunti con contratti a termine, ed i contenuti delle attività formative ad essi destinate.

Le proposte-progetti riguarderanno, prioritariamente i seguenti campi di intervento:

- l'applicazione di tecnologie e sistemi innovativi per la gestione del disinquinamento delle acque, soprattutto nell'area delle piattaforme pubbliche, con particolare riferimento agli ambiti ottimali di governo dei sistemi;
- l'applicazione di tecnologie e sistemi innovativi per la gestione dello smaltimento dei rifiuti, con particolare riferimento alla organizzazione ed alla gestione coordinata della raccolta, del trattamento e della destinazione finale dei prodotti residui;
- l'applicazione di tecnologie e tecniche per la gestione dell'utilizzazione dei prodotti chimici in agricoltura e con particolare riferimento all'uso dei fertilizzanti e degli antiparassitari;
- il recupero, la valorizzazione e l'utilizzazione delle aree emarginate, attraverso l'applicazione delle più moderne tecnologie, soprattutto con attività che arrestino il degrado dell'ambiente naturale, contribuiscano al suo equilibrio e ne migliorino la fruibilità;
- la realizzazione di sistemi informativi per il monitoraggio della qualità dell'ambiente.

Le proposte-progetti, nell'ambito dei settori di intervento individuati, possono prevedere attività ed iniziative volte alla predisposizione ed alla produzione di servizi per operatori pubblici e privati.

I progetti dovranno essere tendenzialmente caratterizzati da sufficiente redditività tale da garantire l'autonomia finanziaria anche dopo il periodo di realizzazione degli interventi.

Detto programma di azione sarà coordinato con la parallela iniziativa relativa ai cosiddetti lavori socialmente utili al Sud che è stata analizzata in altra sezione di questo piano.

4. L'imprenditorialità giovanile nel Mezzogiorno (De Vito). La legge 28.2.1986 n. 44 che ha come obiettivo la creazione di circa 100 mila occasioni di lavoro autonomo, in un triennio, è diretta esclusivamente alle regioni del Mezzogiorno e prevede lo stanziamento di 1200 mld.

I progetti finora presentati sono 1252. Di questi ne sono stati approvati 41. I giovani che saranno interessati dalla nascita di queste nuove imprese nel Sud ammontano a 615.

I finanziamenti che interesseranno i progetti approvati si aggirano intorno a 77 miliardi.

5. Il piano dei quarantamila contratti di formazione e lavoro (legge 11.4.1986 n. 113). Il piano straordinario per l'occupazione giovanile si propone di stimolare l'assunzione con contratto di formazione e lavoro di 40 mila giovani di cui 20 mila al Sud.

Gli incentivi previsti dalla legge riguardano una serie di agevolazioni contributive particolarmente vantaggiose per le regioni Meridionali.

Allo scadere dei termini stabiliti dal provvedimento (l'ultima proroga risale al 30.6.87) i progetti presentati sono stati complessivamente 1199.

Nel totale i giovani che saranno avviati con contratto di formazione e lavoro ammontano a 24.388.

6. L'economia della manutenzione nelle aree metropolitane degradate. Un'ulteriore area di intervento riguarderà la manutenzione delle aree metropolitane. L'idea base è quella di ripristinare

Art. 15 finanziaria (Giacimenti culturali)

	Progetti finanziati		Nuovi occupati	
		%		%
Nord-Centro	21	53	1833	45
Sud	18	47	2159	55
Totale	39	100	3992	100

Legge 11.4.86 n. 113 (De Michelis)

	Progetti presentati		Contrattisti	
		%		%
Nord-Centro	588	49.5	9723	43
Sud	600	50.5	12.643	57
Totale	1188	100.0	22.366	100

Legge 28.2.1986 n. 44 (De Vito)**PROGETTI APPROVATI**

Settori	Progetti presentati	Progetti approvati	Addetti prog. approv.	Finanziamento mld
Agricoltura	282	13	248	40
Ind. e artig.	585	11	204	26
Servizi	385	17	163	11
Totale	1252	41	615	77

su vasta scala, ma con interventi specifici e puntuali, la manutenzione ordinaria dei sistemi complessi a controllo sociale quali quelli legati al funzionamento delle grandi aree urbane. Con particolare riferimento alle situazioni di degrado socio-ambientale del Sud.

Tale manutenzione attualmente o non viene eseguita, o viene eseguita ciclicamente, in forme straordinarie e ad alti costi. In altri termini si preferisce lasciar degradare (senza manutenzione ordinaria) un sistema o un sotto sistema (una scuola, piuttosto che un parco cittadino, le rive di un fiume, piuttosto che una periferia urbana), al massimo tollerabile (dall'opinione, a livello igienico, a livello di reazione del mercato), per poi avviare grandi opere di intervento straordinario, tanto costose quanto squilibranti nella loro erraticità. Così peggiora la qualità dell'efficienza dei sistemi, peggiora la qualità della vita (tout-court), e quando gli interventi straordinari arrivano, si collocano in un sistema ormai degradato, e quindi appaiono incapaci di invertire la tendenza generale.

E' esperienza comune il veloce degrado di strutture risanate quando queste si collochino in un ambiente fisico e culturale generalmente privo di manutenzione.

Questa situazione massimizza le rendite finanziarie di pochi "manutentori" straordinari; massimizza i costi di intervento; e minimizza gli effetti di induzione positiva sugli altri sistemi e, non ultimo, minimizza l'occupazione che da queste attività potrebbe derivare.

Occorre invertire tale tendenza, partendo da due precisi punti di attacco: a) la qualità della vita; b) l'occupazione. La coscienza di una corretta manutenzione dei maggiori sistemi di cui si compone

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

attivazione di lavoro per 1000 miliardi
di spesa nel settore: della "manutenzione" urbana

Unità' di lavoro dipendenti	regolari	irrego- lari	occ.non dichiar.	stranieri non res.	secondo lavoro	U.L.A. non C16
agricoltura	12	36	3	4	0	55
industria in senso stretto	7781	253	56	36	0	8126
produzioni energetiche	332	1	0	0	0	333
trasformazione industriale	7449	252	56	36	0	7793
costruzioni	14481	6946	1023	851	0	23302
totale industria	22262	7199	1080	887	0	31428
servizi dest. vendita	5425	253	226	94	377	6375
servizi non dest. vendita	0	0	0	0	0	0
totale dipendenti	27699	7458	1309	985	377	37858
Unità' di lavoro indipendenti						
agricoltura	59	18	9	0	41	127
industria in senso stretto	1039	170	25	0	188	1421
produzioni energetiche	1	0	0	0	0	1
trasformazione industriale	1038	170	25	0	188	1420
costruzioni	7593	2125	176	0	815	10710
totale industria	8632	2295	201	0	1003	12131
servizi dest. vendita	2571	527	66	0	793	3948
servizi non dest. vendita	0	0	0	0	0	0
totale indipendenti	11262	2840	276	0	1823	16206
Unità' di lavoro totali						
agricoltura	70	54	12	4	41	182
industria in senso stretto	8820	423	81	36	188	9547
produzioni energetiche	332	1	0	0	0	334
trasformazione industriale	8487	421	81	36	188	9213
costruzioni	22074	9071	1200	851	815	34012
totale industria	30894	9494	1281	887	1003	43559
servizi dest. vendita	7996	780	292	94	1160	10323
servizi non dest. vendita	0	0	0	0	0	0
totale indipendenti	38961	10329	1584	985	2205	54064

N.B.: Questa tavola è il risultato di una esercitazione di
impatto attraverso l'uso della matrice intersettoriale.

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

attivazione di lavoro per 1000 miliardi

di spesa nel settore: ~~costruzione e manutenzione Opere Pubb.~~

Unità' di lavoro dipendenti	regolari	irregolari	occ. non dichiar.	stranieri non res.	secondo lavoro	U.L.A. non CIG
agricoltura	12	37	3	4	0	56
industria in senso stretto	7064	204	46	26	0	7341
produzioni energetiche	302	1	0	0	0	304
trasformazione industriale	6762	202	46	26	0	7037
costruzioni	14466	6939	1022	850	0	23278
totale industria	21531	7142	1069	877	0	30616
servizi dest. vendita	5350	257	223	92	383	6305
servizi non dest. vendita	0	0	0	0	0	0
totale dipendenti	26892	7435	1295	973	383	36979
Unità' di lavoro indipendenti						
agricoltura	60	19	9	0	42	129
industria in senso stretto	837	150	22	0	160	1170
produzioni energetiche	1	0	0	0	0	1
trasformazione industriale	837	150	22	0	160	1169
costruzioni	7585	2123	176	0	815	10699
totale industria	8422	2274	198	0	975	11869
servizi dest. vendita	2537	516	64	0	793	3911
servizi non dest. vendita	0	0	0	0	0	0
totale indipendenti	11019	2808	271	0	1810	15908
Unità' di lavoro totali						
agricoltura	71	55	12	4	42	184
industria in senso stretto	7902	354	69	26	160	8510
produzioni energetiche	303	1	0	0	0	304
trasformazione industriale	7599	353	69	26	160	8206
costruzioni	22052	9062	1198	850	815	33977
totale industria	29953	9416	1267	877	975	42437
servizi dest. vendita	7887	772	287	92	1176	10215
servizi non dest. vendita	0	0	0	0	0	0
totale indipendenti	37911	10243	1566	973	2193	52887

N.B.: Questa tavola è il risultato di una esercitazione di
impatto attraverso l'uso della matrice intersettoriale.

la nostra vita associata non solo ci può far vivere meglio, ma anche far lavorare i nostri figli, e costituisce una buona base di consenso per lanciare una precisa strategia di interventi (all'inizio sperimentali e poi diffusi).

Riguardo al meccanismo, dovrebbe essere innanzitutto previsto un programma di interventi a maglie larghe che definisca obiettivi, competenze, risorse e modalità di attuazione.

Questo programma dovrebbe essere redatto congiuntamente dal Ministro del Lavoro e dal Ministro per le Aree Metropolitane.

10. L'IMPATTO COMPLESSIVO.

La stima degli effetti sull'occupazione e sulla disoccupazione dell'insieme delle politiche per la flessibilità e delle politiche per l'occupazione si presenta complessa in quanto gli interventi considerati mostrano una valenza di impatto graduale e differenziata nel tempo.

Ciò è da ricondursi essenzialmente a due ordini di motivi. Il primo è legato direttamente alle difficoltà di implementazione e di maturazione dei provvedimenti già in atto. Il secondo è da ricondursi alla tradizionale difficoltà del decollo della normativa: si fa riferimento ad interventi ancora in fase di approvazione che comportano, quindi, alti gradi di aleatorietà sia negli specifici contenuti normativi e finanziari, sia nei tempi di effettiva entrata in vigore.

Inoltre è chiaro che ciascuna tipologia di intervento, sia quella mirante ad aumentare la flessibilità, sia quella mirante ad incrementare l'occupazione, avrà effetti, non facilmente scindibili, nell'area del cosiddetto lavoro irregolare e sommerso.

In definitiva, la misura dell'efficacia dell'insieme delle politiche proposte andrà valutata da un lato attraverso l'analisi della dinamica positiva del t.d.o. (lavoro regolare e lavoro irregolare emerso), dall'altro nella capacità di contenere e, se mai, limitare il serbatoio della disoccupazione quanto meno nelle classi di età e nelle aree più drammaticamente colpite.

La tabella che segue stende un primo bilancio, in termini previsivi, dalle iniziative vecchie e nuove, e relative risorse, paragonandole alle reali dinamiche del m.d.l. quali previste per il triennio '88-'90 sulla base di un tasso di crescita dato intorno al 2,5-3%.

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

SINTESI NORMATIVO-FINANZIARIA DELLE POLITICHE PER LA FLESSIBILITA' E L'OCCUPAZIONE RELATIVE AL

TRIENNIO 1988-1990

Argomento	Provvedimento in vigore	Provvedimento previsto	Stanziamenti 1988	1989	previsti 1990
<u>Fondo rientro disoccupazione:</u>	-	L. Finan.	2000	2000	2000
- Incentivazione investimenti ad alta intensità di lavoro					
- Lavori utilità collettiva al Sud					
<u>Beni Ambientali</u>	-	L. Finan.	280	300	400
<u>Contratti formazione lavoro (*)</u>	L. 863/84	-	2000	2200	2500
<u>Piano straordinario di formazione- Lavoro</u>	L. 113/86	-	300	250	-
<u>Creazione imprese al Sud</u>	L. 44/86	-	300	300	300
<u>Attuazione legge 56/87</u>	L. 56/87	-	56**	***	-
TOTALE			4936	5050	5200

* - Valore stimato della fiscalizzazione sulla base delle previsioni Min. Lavoro

** - A norma dell'art. 30 della legge 56/87

*** - A norma del comma 4 dell'art. 24 della l. 56/87.