

SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

N. 2059/15
ALLEGATO

RELAZIONE SULLA POLITICA OCCUPAZIONALE PER IL PROSSIMO DECENNIO

**OBIETTIVO OCCUPAZIONE:
LE INIZIATIVE PER IL TRIENNIO 1987-1989**

PRESENTATA DAL MINISTRO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE
(DE MICHELIS)

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

allegata allo stato di previsione
del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale (Tabella n. 15)
per l'anno finanziario 1987

(V. Stampato Camera n. 4017/15)

approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 20 novembre 1986

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza
il 22 novembre 1986*

PREPRINT



MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

"La Politica Occupazionale per il prossimo decennio"

OBIETTIVO OCCUPAZIONE:
le iniziative per il triennio '87-'89.

Settembre 1986

* * *

INDICE

1. Lo scenario economico internazionale e le possibilita' di crescita della economia italiana nel triennio '87-'89: il ruolo degli investimenti nella strategia di reflazione
2. Una strategia coerente a livello europeo
3. Obiettivo occupazione: un nuovo schema interpretativo per le politiche del lavoro in Italia
4. Tre anni di politiche del lavoro: una prima valutazione a consuntivo
5. Le previsioni '87-'89 per il mercato del lavoro italiano
6. Interventi di ristrutturazione del Ministero del Lavoro
7. Le politiche per la flessibilita' e la trasparenza nel triennio '87-'89: una premessa
 1. Premessa
 2. La riforma del collocamento
 3. Le Commissioni Regionali per l'impiego
 4. Le agenzie del lavoro
 5. Cig, eccedenze, indennita' di disoccupazione
 6. Il tempo di lavoro
 7. Part-time

8. L'innalzamento dell'obbligo scolastico
 9. Le politiche per la formazione e l'orientamento
 10. L'attuazione dell'accordo intercompartimentale sul pubblico impiego
 11. I centri di iniziativa locale
 12. Disciplina del lavoro dei cittadini stranieri in Italia
-
8. Le politiche per l'occupazione nel triennio '87-'89
 1. I giacimenti culturali e i beni ambientali
 2. Legge 44 - 28.2.1986 (De Vito)
 3. Legge 113 - 11.4.1986 (De Michelis)
 4. Servizi civili locali
 5. Le azioni positive
 6. L'agenzia per la job-creation
-
9. Conclusioni

P R E M E S S A

Questo piano triennale per l'occupazione mette a punto, sulla base delle linee programmatiche delineate nel documento "La Politica Occupazionale per il Prossimo Decennio", una serie di interventi da attuarsi nel triennio '87-'89, sia dal lato dell'offerta che della domanda di lavoro, tesi ad incentivare l'occupazione.

Bozze successive del presente documento sono state sottoposte alla valutazione di una Commissione d'esperti, appositamente istituita, coordinata dal prof. Renato Brunetta e composta dai professori Gianni Arrigo, Michele Bruni, Carlo Dell'Aringa, Gino Faustini, Francesco Liso, Adalberto Predetti, Guido Rey, Paolo Roberti, Vincenzo Siesto, Sebastiano Brusco e dai direttori generali del Ministero del Lavoro.

Riconosciuta la necessita' di un'azione di rilancio dell'economia del nostro paese, specie in relazione alle mutate condizioni dell'economia internazionale e ai risultati ottenuti nell'ultimo triennio sul fronte del contenimento dei prezzi, il documento esamina con particolare attenzione le possibilita' di intervento nell'ambito delle politiche del lavoro. Esse rientrano nella sfera d'intervento istituzionale del Ministero del Lavoro costituendo un importante momento d'attuazione delle piu' generali linee programmatiche di risanamento e rilancio della nostra economia.

Da un lato si collocano gli interventi diretti a migliorare sia i processi di allocazione e di utilizzo della manodopera, sia il governo del mercato del lavoro (flessibilita' e trasparenza), dall'altro le azioni finalizzate alla creazione diretta di posti di lavoro. Vengono altresì individuate misure non strettamente rientranti nelle competenze del Ministero del Lavoro ma che, comunque, appaiono volte al superamento degli squilibri del mercato del lavoro.

Si e' tentato, dunque, di coniugare le politiche attive del lavoro con coerenti misure occupazionali secondo un progetto organico di interventi diretti a migliorare l'efficienza del mercato del lavoro.

Sulla base dei risultati che via via verranno acquisiti da questo programma di intervento triennale, saranno perfezionate ulteriori politiche che andranno a costituire successivi schemi di azione pluriennali, seguendo la linea programmatica tracciata dal documento "La Politica Occupazionale nel Prossimo Decennio".

1. Lo scenario economico internazionale e le possibilita' di crescita dell'economia italiana nel triennio '87-'89: il ruolo degli investimenti nella strategia di reflazione.

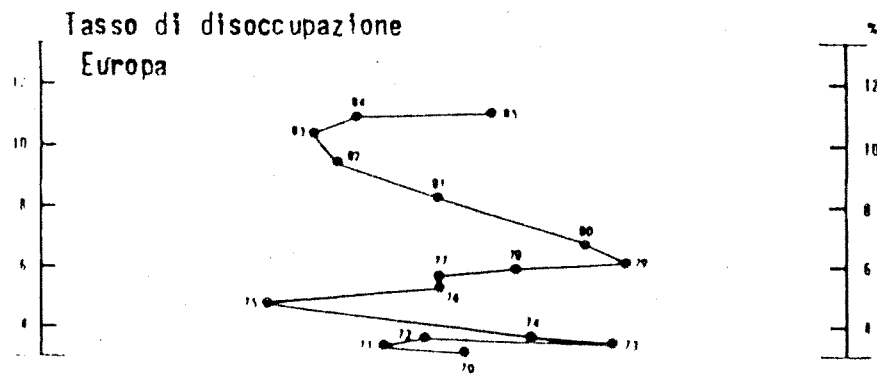
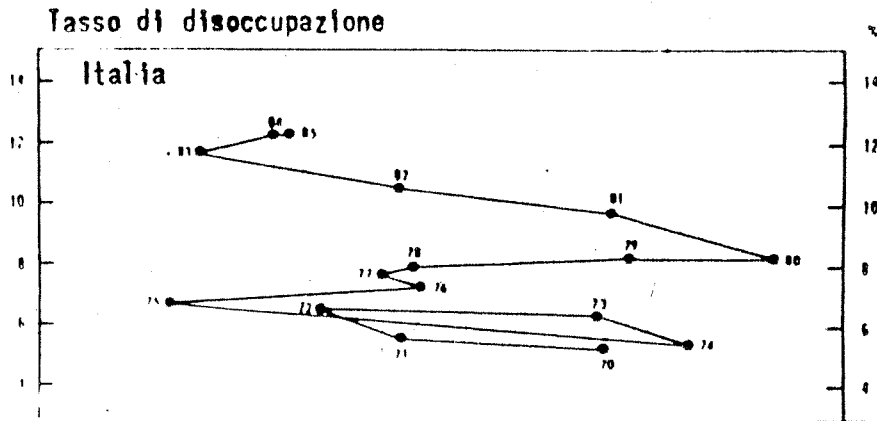
1. A partire dalla seconda meta' del 1985 la netta inversione di tendenza registrata dai valori del dollaro e del greggio ha prodotto un brusco cambiamento dei parametri che definiscono le possibilita' di sviluppo dell'economia mondiale. Nonostante l'elevato grado di incertezza che caratterizza l'attuale momento congiunturale, la maggior parte delle previsioni indicano, per il prossimo futuro, un aumento del tasso di sviluppo della domanda mondiale. Esso dovrebbe stabilizzarsi su di un livello del 4-5%. Recenti valutazioni portano a ridimensionare tale valore su livelli sensibilmente piu' bassi. Da qui l'esigenza di un'azione coordinata di politica economica per mantenere e incentivare la crescita.

2. Sulla base, quindi, di un rinnovato impegno per la reflazione, le mutate condizioni internazionali potrebbero agire sull'economia del nostro paese migliorando, innanzitutto, il saldo della bilancia dei pagamenti correnti. Cio' consentirebbe un allentamento dei limiti che il "vincolo estero" ha posto, negli anni passati, alle possibilita' di crescita della nostra economia. Nel triennio 1987-1989 il tasso di sviluppo del PIL potrebbe stabilizzarsi su un livello del 3% circa.

3. Il suddetto obiettivo di crescita potra', tuttavia, essere realizzato solo attraverso un' incisiva azione di politica economica che operi sui fronti della politica dei redditi, dell'attivita' d'investimento, del risanamento dei conti dello Stato.

4. Gli interventi dovranno, in primo luogo, garantire un progressivo rallentamento del tasso di inflazione. Le mutate dinamiche del costo delle materie prime favoriscono, annullando gli effetti dell'"inflazione importata", il

Disoccupazione e utilizzo della capacità produttiva
1971- 1985



1. La disoccupazione comprende le persone indennizzate dalla CIG.

Fonti: ISTAT; INPS; OCSE.

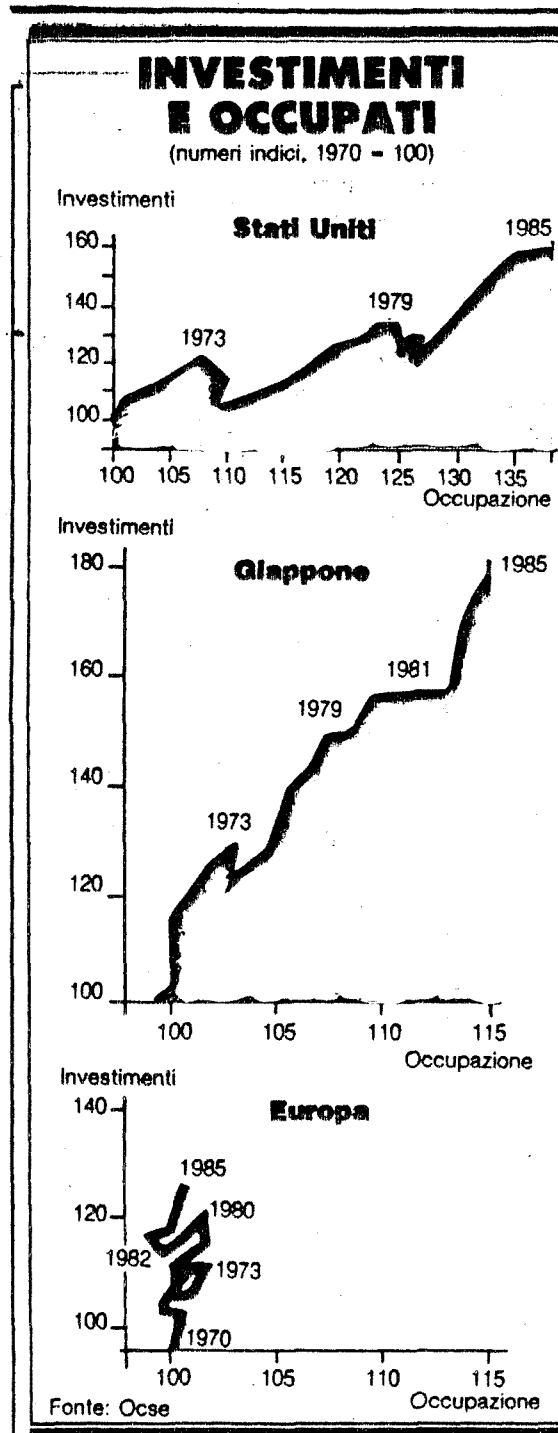
rallentamento della dinamica dei prezzi. Il fenomeno, tuttavia, interessa l'intera economia mondiale; per contro i termini di scambio del nostro commercio con il resto del mondo sono legati all'evoluzione dei differenziali d'inflazione. E', perciò, necessaria un'attenta gestione in materia di politica dei redditi che assuma quale regola una variazione dei salari nominali pro-capite in linea rispetto al tasso d'inflazione programmato (rispettivamente pari al 4%-3%-3% nel periodo in esame), accompagnata da limiti all'espansione dei profitti. Essa dovrà trovare corrispondenza in un'espansione dei profitti, che si muova coerentemente rispetto ai vincoli prefissati.

5. E' inoltre indispensabile ed inderogabile un'azione in materia di Spesa Pubblica che conduca ad una riduzione del deficit dello Stato dall'attuale 15% del PIL, ad una quota, nel 1991, pari all'8%.

6. L'effetto degli interventi in materia di prezzi e di Spesa Pubblica, oltre ad operare sul lato dei prezzi, dovrà agire in favore di una ripresa dell'attività di investimento. Essa dovrà aumentare, elevando il proprio ritmo di crescita dall'attuale livello del 4-5% ad un livello prossimo al 6.5%. In tal modo si potrà operare un ammodernamento ed un potenziamento del sistema produttivo, condizione necessaria per il superamento dei vincoli strutturali della nostra economia. Il rilancio della strategia d'investimento deve perciò diventare il cuore dell'intera manovra di politica economica e del lavoro.

7. Attualmente il grado di utilizzazione della capacità produttiva e' solo di poco inferiore a quello registrato nel passato decennio. Cio' significa che la capacità produttiva oggi esistente e' decisamente insufficiente rispetto al valore necessario per raggiungere la piena occupazione.

8. La migliorata situazione sul fronte dei prezzi induce a



ritenere che un aumento della domanda possa determinare la ripresa di attivita' d'investimento dirette ad aumentare la capacita' produttiva ferma al 1980.

9. Alcuni autori (vedi rapporto CEPS 1986) hanno stimato che una crescita del prodotto del 5% annuo per un periodo di un quinquennio potrebbe essere in grado, in Europa, di riportare il t.d.d. ai valori degli anni '70.

10. Cio' potrebbe realizzarsi attraverso un'azione di rilancio degli investimenti che destini una quota aggiuntiva del PIL (stimabile pari al 5%) alla formazione di beni capitali.

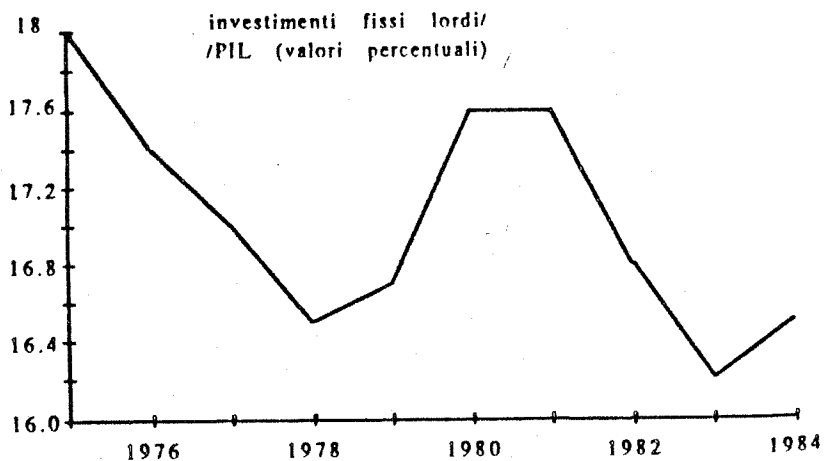
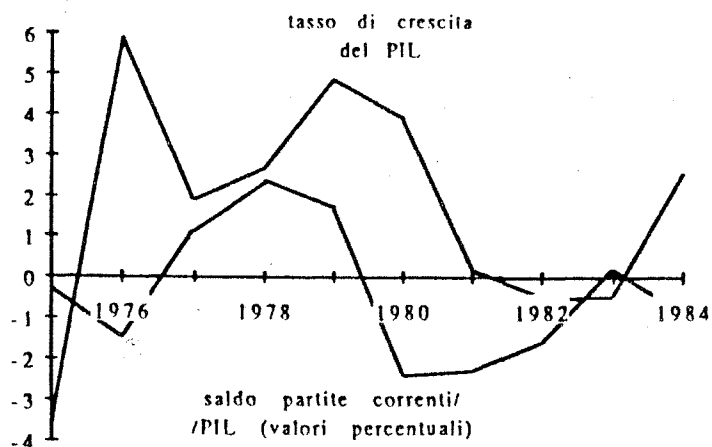
Sara' cosi' possibile agire sul "vincolo interno", ovvero sulle cause che hanno contribuito al ristagno dell'attivita' d'investimento nell'ultimo decennio (rilevabili dal basso valore percentuale degli investimenti sul PIL). I maggiori investimenti, opportunamente valutati e indirizzati verso i settori strategici, strutturalmente piu' esposti allo squilibrio dei conti con l'estero (energetico, agro-alimentare, ecc.), potranno creare i presupposti per una riconversione stabile dell'intero apparato produttivo che, in presenza di vincoli "esterni" e "interni" meno pressanti, potra' assicurare piu' elevati tassi di crescita e maggiori livelli di occupazione.

11. Tutto cio' necessita di una revisione dei meccanismi finanziari attraverso i quali il risparmio viene incanalato verso gli investimenti piu' promettenti.

Una maggiore efficienza in questo settore consentira' una maggiore formazione di capitale per ogni dato insieme di condizioni macroeconomiche.

Considerando l'insieme dei mercati finanziari europei, si puo' ragionevolmente affermare che essi possono diventare piu' efficienti sia dal punto di vista operativo, che da quello allocativo. Una politica diretta a tale fine dovrebbe:

- creare condizioni di maggiore competizione all'interno e fra i mercati componenti il sistema finanziario europeo;
- ridurre le forme di "imposte occulte" a cui oggi e'



- Tasso di crescita, saldo della bilancia corrente sul Pil, quota degli investimenti fissi sul Pil. 1976-1984.

soggetto il sistema finanziario.

12. 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.

La diffusa rete di scambi internazionali che lega tra loro gli Stati europei e la crescente reattività delle importazioni allo sviluppo del PIL non consentono alcun margine di manovra ai singoli governi nazionali per un rilancio economico attuato con interventi sul lato della domanda. Queste politiche realizzate in isolamento si dimostrano autolimitanti con effetti che, a lungo termine, risultano opposti a quelli desiderati.

Quindi è possibile trovare la via per un aumento del tasso di sviluppo che conduca ad un riassorbimento dello stock di disoccupati accumulatosi nell'ultimo decennio. Essa va ricercata in un'Europa maggiormente unita che sappia coordinare in un piano organico di sviluppo gli orientamenti e le iniziative di politica economica dei singoli paesi membri. La reflazione coordinata, quindi, si pone come la preconditione, a livello europeo, per ogni politica tendente ad aumentare il tasso di occupazione, e a risolvere nel contempo il non più sostenibile problema della disoccupazione.

13. Queste valutazioni, formalmente corrette, si scontrano però con i limiti reali che la crescita trova sia a livello interno, sia a livello internazionale.

Ai nostri fini l'insegnamento da trarre da queste analisi è che occorre portare ai massimi valori consentiti i livelli dei tassi di crescita del sistema soprattutto attraverso la valorizzazione e la qualificazione degli investimenti pubblici e privati.

Siamo altresì convinti che un grande margine d'azione deve essere trovato all'interno delle cosiddette politiche per la flessibilità e per l'occupazione, scopo precipuo di questo documento.

14. Nel 1985 il trend di crescita degli investimenti ha avuto

una battuta d'arresto specie in relazione al basso profilo della spesa delle Amministrazioni Centrali. In particolare le voci che piu' hanno concorso a tale andamento sono state gli investimenti della "ex Cassa per il Mezzogiorno" (-16.7%) e quelli delle FF.SS. (-12.8%).

15. Per l'anno in corso si ritiene che il livello di spesa programmato nella bozza del Piano a Medio Termine 1986-90, pari a 31099 miliardi potrebbe essere raggiunto a condizione che le Amministrazioni Centrali esprimano la potenzialita' di spesa che deriva loro dalle autorizzazioni di spesa in essere.

16. Per il breve periodo, gli obiettivi da perseguire per quanto riguarda gli investimenti pubblici dovrebbero essere i seguenti:

- a) incrementare in termini reali le spese per investimenti pubblici, sia migliorando la capacita' di spesa che attraverso nuovi stanziamenti in modo da recuperare il basso livello del 1985 e la probabile stazionarieta' del 1986;
- b) riqualificare gli investimenti pubblici sia in termini di produttivita' sia in termini di creazione di posti di lavoro e in funzione di scelte prioritarie nell'ambito dei grandi programmi infrastrutturali. Inoltre un'attenta revisione delle spese in conto capitale potrebbe consentire il finanziamento di programmi aggiuntivi di investimento nel settore delle infrastrutture, soprattutto per quanto riguarda la rete autostradale e gli interventi di riqualificazione delle aree metropolitane.

17. L'attuale assetto del bilancio 1987, a legislazione vigente, gia' prevede programmi di investimento tra i quali quelli concernenti:

- la viabilita' di grande comunicazione (5000 mld.);
- la rinascita delle zone terremotate (7600 mld.);
- il fondo per l'innovazione tecnologica (700 mld.);
- le aree ad alta tensione abitativa (1040 mld.);
- l'ampiamiento dei sistemi aereoportuali di Roma e Milano (470 mld.);

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

QUADRO RIEPILOGATIVO PER CATEGORIE DI OPERE
DELLE PREVISIONI DI SPESA NEL SETTORE DELLE COSTRUZIONI E STIME DEI RELATIVI
EFFETTI OCCUPAZIONALI PER AMMINISTRAZIONE DI SPESA

STATO	Finanziamenti (in mil. di lire)													
	Residui stanz. l. l. 86		Autorizzazioni di competenza				Totale 0.1-2+3		Totale 4+5		Occupazione teorica attivabile (in unità)			
	1986	1987	1988	1989 e seg.	Totale	1986	1987	1988	1989 e seg.	Resid. stanz. (7)	Autoriz. compet. (8)	1987 (9)	1988 (10)	1989 e seg. (11)
(0)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)
Ministero Finanze	314,21	300,00	324,00	346,63	-	1284,89	1284,89	4826	4608	4785	4523	-	-	-
Ministero Grazia e Giustizia	177,56	130,80	141,26	151,16	-	600,78	600,78	2580	1973	2048	2107	-	-	-
Ministero Pubblica Istruzione	8,68	-	-	-	-	8,68	8,68	133	-	-	-	-	-	-
Ministero Lavori Pubblici	2906,97	1644,97	2399,09	1970,13	542,00	8921,16	8921,16	40068	22306	31570	25278	-	-	-
Ministero Trasporti	141,93	241,97	431,36	579,98	520,00	1395,24	1395,24	1926	3451	5805	7459	-	-	-
Ministero Difesa	134,03	115,35	97,56	89,45	20,00	436,39	436,39	2034	1748	1418	1248	-	-	-
Ministero Agricoltura e Foreste	101,83	35,50	11,34	12,13	-	160,80	160,80	1297	440	167	172	-	-	-
Ministero Lavoro	5,00	-	-	-	-	5,00	5,00	77	-	-	-	-	-	-
Ministero Beni Culturali	60,29	84,00	86,40	92,45	-	323,14	323,14	1290	1792	1778	1829	-	-	-
Totale	3850,50	2552,59	3491,01	3241,98	1082,00	13136,08	14218,08	54231	36324	47571	43016	-	-	-

Fonte: Presidenza del Consiglio dei Ministri

- l'edilizia scolastica (ammortamento di mutui per 4000 mld. da contrarre nel triennio 1986-1988 dagli enti locali);
- l'edilizia universitaria (560 mld.).

Altri interventi risultano essere già finanziati. Tra essi:

- il Piano Agricolo Nazionale (oltre 8000 mld.);
- il Piano ENEA (oltre 3000 mld.);
- gli interventi a favore della Regione Calabria (oltre 2000 mld.) e della Regione Sardegna (830 mld.) i cui provvedimenti, peraltro, non si sono ancora perfezionati in legge.

Un intervento di rimodulazione delle spese in conto capitale potrebbe, infine, liberare nuove risorse finanziarie che potrebbero essere destinate:

- agli interventi in favore del territorio;
- all'adeguamento antisismico degli edifici;
- agli interventi conseguenti a calamità naturali.

18. Inoltre il disegno di legge finanziaria 1987 prevede per il triennio 1987-1989 il finanziamento dei seguenti progetti (per alcuni dei quali parte degli stanziamenti erano già stati previsti nelle passate gestioni finanziarie):

- l'anticipazione del monoprogramma decennale per l'edilizia residenziale pubblica (600 mld.);
- il piano decennale per la grande viabilità (5100 mld.);
- il ponte sullo stretto di Messina (130 mld.);
- la difesa del suolo (3000 mld.);
- interventi connessi alla realizzazione del piano generale dei trasporti (600 mld.);
- opere infrastrutturali nelle aree metropolitane (1070 mld.);
- il rifinanziamento della legge speciale per Venezia (700 mld.);
- interventi infrastrutturali per la riqualificazione del sistema portuale (300 mld.);
- intervento straordinario per Roma capitale d'Italia (425 mld.);
- fondo per l'innovazione tecnologica (1500 mld.);
- la prosecuzione degli interventi attuati con la legge per il terremoto in Campania e Basilicata (8000 mld.);
- edilizia universitaria aggiuntiva (700 mld.).

19. Permane tuttavia l'esigenza di accelerare le spese per gli interventi pubblici delle Amministrazioni Centrali che, dopo i rallentamenti del periodo 1984-1985, hanno registrato una ulteriore grave caduta nei primi mesi del 1986. Secondo stime attendibili, il rapporto tra investimenti e massa spendibile, ottenuta quest'ultima sommando alla competenza dell'anno i residui degli anni precedenti, risulta attualmente di 1 a 2 nel settore delle opere pubbliche. Le cause di questi ritardi sono da ricercarsi nella lunghezza e complessità delle procedure che governano la spesa per investimenti.

E' pertanto indispensabile prevedere una accelerazione di queste procedure in particolare per quanto riguarda -coerentemente con il programma di governo- la concessione di pareri, le autorizzazioni e i nulla osta, nonché la predisposizione di sedi o soggetti competenti che possano intervenire con poteri sostitutivi nei confronti delle Amministrazioni inadempienti.

20. Per la modernizzazione del Mezzogiorno particolare importanza riveste la politica degli incentivi reali per la promozione delle attività produttive della innovazione tecnologica e della ricerca scientifica.

La legge prevede agevolazioni per imprese meridionali fornitrici di servizi reali destinati al sostegno delle attività produttive ed e' stabilito un contributo, che puo' variare dal 50 al 75% della spesa, per le piccole e medie imprese industriali, commerciali, turistiche, agricole ed artigiane che acquisiscono tali servizi.

Verra' inoltre costituito un fondo di rotazione a gestione separata per la concessione di mutui agevolati a favore delle piccole e medie imprese per l'acquisto di macchinari ed attrezzature produttive ad alto contenuto tecnologico e per programmi di ricerca ed innovazione connessi anche agli aspetti commerciali e manageriali.

2. Una strategia coerente a livello europeo

1. La situazione occupazionale italiana, le possibilità di riequilibrio del nostro mercato del lavoro, le scelte che il sistema dovrà operare nel prossimo futuro collocano la problematica economica del nostro paese nel più ampio contesto della realtà europea.

Motivi di ordine politico, economico e sociale giustificano l'inserimento del dibattito sui problemi del mercato del lavoro italiano, e più in generale delle singole economie degli Stati europei, in un quadro concettuale più ampio che vede i diversi sistemi quali parte di un unico insieme articolato rappresentato dall'intera Comunità economica europea.

2. Dal punto di vista politico, il dibattito è incentrato sul ruolo che la Comunità saprà svolgere nel complesso delle relazioni internazionali in una realtà in cui alla dialettica contrapposta delle due grandi superpotenze e al ruolo subalterno avuto dalle altre nazioni nel periodo post-bellico, si sostituiscono nuovi equilibri legati ad una crescita delle economie dell'area dell'Estremo Oriente e del Pacifico.

3. Quanto ai motivi di ordine economico, essi sono legati al processo di transizione che interessa i sistemi economici delle economie più avanzate; tale fenomeno è stato in grado di modificare i legami strutturali e di coinvolgere l'intero apparato produttivo in un tumultuoso processo di innovazione e ristrutturazione che, se non assecondato e governato, rischia di portare al collasso intere aree economiche. In quest'ambito la Comunità europea può giocare un ruolo fondamentale nell'attivare risorse finanziarie o nel creare quelle economie di scala che i singoli Stati da soli non sarebbero in grado di realizzare.

4. Quanto ai motivi di ordine sociale, essi sono relativi alla complessità delle dinamiche demografiche in atto

nelle diverse aree del continente. Queste, valutate su un orizzonte temporale non molto prolungato, potranno innescare perturbazioni dell'equilibrio popolazione-occupazione-forze di lavoro, e dar luogo a possibili, quanto difficilmente prevedibili, ripercussioni sull'intensità e la direzione del movimento migratorio sul mercato del lavoro europeo.

5. Alla luce di questi problemi, non si può ragionevolmente immaginare che le difficoltà dei diversi paesi membri possano risolversi in una prospettiva nazionale che esuli da un'azione coordinata di intervento. È necessario perciò elaborare uno schema comunitario di intervento per lo sviluppo e l'occupazione. Esso potrà rappresentare il primo momento per un confronto e una verifica politica di un'Europa impegnata nel non abbandonare il proprio ruolo di primo attore nella dialettica dell'economia occidentale.

6. A partire dagli anni Settanta il mercato del lavoro europeo ha subito un progressivo aggravamento degli squilibri. Il tasso di disoccupazione è aumentato passando da un valore del 2 - 3% nei primi anni Settanta, a un livello superiore all'11% nel 1984 (in termini assoluti si è passati dai 3.174 mila del 1970 ai 15.332 mila del 1984).

Il numero degli occupati, nello stesso periodo, è diminuito di circa un milione di unità passando dai 123.500 mila del 1970 ai 122.500 mila del 1984.

7. Negli stessi anni una dinamica opposta ha segnato lo sviluppo delle forze di lavoro. Esse sono aumentate di oltre 10 milioni passando da un valore di 126.694 mila del 1970 a 137.850 mila nel 1984. Questo sensibile aumento dell'offerta di lavoro deve essere collegato alla marcata crescita del tasso di attività registrato in tutti i paesi.

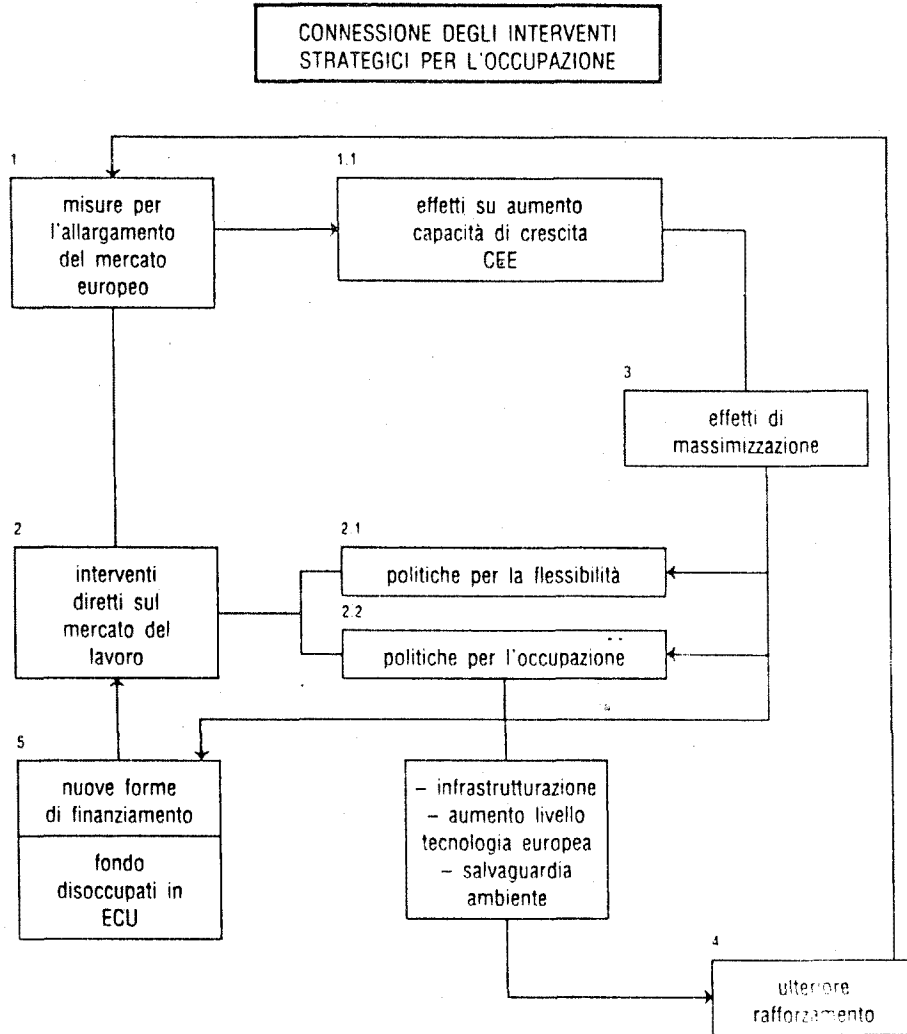
Il fenomeno deve essere messo in relazione sia al presentarsi sul mercato di alcuni paesi di classi di età particolarmente numerose sia, soprattutto, all'aumento del tasso di partecipazione femminile.

8. La constatazione che all'interno della Comunità esistono realtà differenti (con dinamiche che fin d'ora si possono stimare diverse negli anni che ci separano dal 2.000) pone l'accento su una questione fondamentale del dibattito sugli interventi che dovranno essere attuati per fronteggiare lo squilibrio occupazionale. Infatti, l'estrema interdipendenza delle economie europee, la necessità di sempre maggior sbocchi di mercato, l'esigenza di realizzare economie di scala in grado di attivare progetti ad alta tecnologia suggeriscono di mantenere nell'ambito di una politica di interventi comunitaria le strategie dell'azione a favore di nuova occupazione. Per contro, l'eterogeneità delle situazioni nazionali spinge a ritenere che differenti interventi dovranno essere programmati, paese per paese, a seconda delle singole realtà da affrontare.

9. Si tratterà, quindi, di predisporre un piano comune di intervento che, riconosciuta la gravità dello squilibrio del mercato del lavoro e l'urgenza delle misure da attuare, sia in grado di operare nelle diverse realtà, riconoscendone specificità ed esigenze, e nel contempo sia capace di inserire le singole azioni in uno schema di strategia globale più ampio ed organico. Una tale esigenza è stata già portata all'ordine del giorno dal Governo Italiano attraverso un memorandum sui problemi della crescita e dell'occupazione, presentato dal Ministro del Lavoro italiano al Consiglio dei Ministri europei dell'Aia del Febbraio 1986.

10. E pure in tale ottica si muove il documento congiunto predisposto dal Ministro del Lavoro dell'Irlanda, dal Ministro dell'occupazione del Regno Unito e dal Ministro del Lavoro dell'Italia (e presentato nel maggio '86 al Consiglio delle Comunità europee) che dispone un "Programma di azione per l'aumento dell'occupazione".

11. In particolare il documento, dopo aver sottolineato la gravità della situazione dell'occupazione nei paesi della Comunità, mira ad individuare varie iniziative mediante le quali si possa ottenere un aumento dell'occupazione,



riconoscendo al tempo stesso che il modo in cui esse saranno attuate nei singoli Stati membri dipendera' dalla situazione di questi ultimi. La nota sottolinea, in particolare, il modo in cui la Comunita' , nell'impiegare i fondi a propria disposizione e usando la sua considerevole influenza e autorita' , possa contribuire a migliorare effettivamente il funzionamento del mercato del lavoro, sia a livello comunitario sia nell'ambito dei singoli Stati membri.

12. Il documento suggerisce alla Comunita' di adottare, nel contesto di un programma globale inteso a migliorare il funzionamento del mercato del lavoro, misure in materia di:

- promozione dell'attivita' imprenditoriale;
- realizzazione di strutture flessibili in materia di occupazione;
- formazione;
- disoccupazione di lunga durata;

13. Promozione dell'attivita' imprenditoriale.

- chiedere agli Stati membri di esaminare come potrebbero agevolare il piu' possibile la creazione di attivita' esercitate da una sola persona;
- incoraggiare misure nazionali intese ad aumentare il numero di giovani, in particolare disoccupati, che avviano un'attivita' indipendente;
- effettuare un esame particolare degli attuali strumenti comunitari per accertare se essi siano adeguati alle attivita' esercitate da una sola persona e, in caso contrario, come essi potrebbero essere adattati per ridurre od eliminare gli effetti negativi;
- esaminare la possibilita' che il fondo sociale apporti un contributo per quanto riguarda la messa a disposizione di locali a basso costo negli Stati membri;
- aumentare il contributo del Fondo sociale all'introduzione di nuove tecnologie nelle imprese aventi un numero di lavoratori subordinati pari o inferiore a 5;
- promuovere l'elaborazione, negli Stati membri, di orientamenti semplificati per le piccole imprese e i lavoratori indipendenti;
- promuovere uno sforzo speciale per spiegare i programmi

- comunitari a potenziale vantaggio delle piccole imprese;
- avviare una campagna antiburocratica condotta dalla Comunita' i cui scopi comprenderebbero iniziative speciali intese a rendere di piu' facile comprensione gli obblighi a livello comunitario;
- esaminare come puo' essere incoraggiata l'attivita' del settore privato nel promuovere la creazione e lo sviluppo delle piccole imprese;
- considerare come le grandi societa' possano assistere le piccole aziende;
- incoraggiare gli Stati membri a fornire alle piccole imprese servizi assistenziali che possano consigliarle durante le fasi cruciali della crescita e dello sviluppo;
- identificare le barriere legislative e fiscali che svantaggiano le cooperative rispetto ad altre imprese;
- assicurare che il Fondo sociale contribuisca a fornire una formazione a coloro che dirigono le cooperative;
- esaminare la possibilita' di elaborare una struttura giuridica tipo per le cooperative negli Stati membri.

14. Realizzazione di strutture flessibili in materia di occupazione.

- Incoraggiare gli Stati membri a promuovere la formazione in occupazioni (segnatamente quelle connesse con le nuove tecnologie) in cui le donne e le minoranze etniche sono insufficientemente rappresentate;
- riesaminare la necessita' delle restrizioni relative alle possibilita' di occupazione delle donne (quali le restrizioni nelle ore di lavoro);
- considerare gli ostacoli all'aumento del lavoro a tempo parziale (tenendo presente che esso tende ad essere di particolare giovamento alle donne consentendo loro di rendere compatibili carriera e responsabilita' familiari, contribuendo al tempo stesso a un migliore funzionamento del mercato del lavoro);
- offrire alle donne e alle minoranze etniche migliori possibilita' di avviare un'attivita' indipendente;
- incoraggiare migliori prospettive di occupazione per i residenti nelle zone urbane centrali della Comunita';
- rendere maggiormente noti i vantaggi della partecipazione azionaria dei dipendenti e mettere a disposizione informa-

- zioni complete sui sistemi governativi;
- coordinare gli scambi di informazione fra gli Stati membri sul funzionamento dei sistemi di partecipazione azionaria e sulle razioni dei dipendenti;
- incoraggiare gli Stati membri a offrire migliori informazioni sugli accordi reciproci esistenti a livello comunitario in materia di pensioni e di sicurezza sociale;
- elaborare proposte intese a migliorare le informazioni e la consulenza sulle possibilità di lavoro nei vari Stati membri al fine di agevolare i movimenti all'interno degli Stati membri o fra di essi;
- accelerare gli attuali lavori sui criteri di comparabilità al fine di giungere a un accordo coerente e completo sul riconoscimento reciproco delle qualifiche;
- cercare di individuare ulteriori settori di occupazione in cui la mancanza di trasparenza delle qualifiche ha costituito un grave ostacolo alla mobilità delle forze di lavoro;
- perseguire un progresso più rapido per quanto riguarda la proposta di introdurre un lasciapassare professionale comune;

15. Formazione.

- nel contesto dell'aggiornamento delle risoluzioni sulla formazione professionale del 1983, sottolineare le seguenti esigenze;
- istruzione di buona qualità durante il periodo della scuola obbligatoria e migliori sistemi di istruzione professionale;
- collocamento professionale per allievi ed apprendisti;
- accesso alle qualifiche professionali connesse alle nuove tecnologie;
- partecipazione del datore di lavoro alla programmazione e allo svolgimento della formazione;
- istruzione e formazione professionale per coloro che hanno 16 anni di età: essa dovrà avere una durata massima di due anni e condurre a qualifiche riconosciute;
- disposizioni speciali per le persone svantaggiate o minorate;
- riconoscere l'importanza della formazione per lo sviluppo economico;

- esaminare il modo di incoraggiare i datori di lavoro a investire maggiormente nella formazione dell'industria;
- sostenere le azioni dei Governi intese a elaborare sistemi di formazione piu' adeguati;
- instaurare un programma di azioni comunitarie al fine di esaminare gli strumenti idonei a superare le restrizioni relative all'accesso alla formazione;
- studiare come gli enti responsabili della formazione potrebbero identificare piu' puntualmente le esigenze dei datori di lavoro locali e fornire metodi di formazione piu' flessibili ed efficaci dal punto di vista dei costi.

16. Disoccupazione di lunga durata.

- prendere urgentemente in considerazione la possibilita' di incoraggiare programmi nazionali a beneficio di coloro che sono disoccupati da molto tempo (a carattere formativo, consultivo o comunitario), in particolare prevedendo un contributo del Fondo sociale;
- diffondere in modo piu' ampio nella Comunita' informazioni sulle iniziative dei singoli Stati membri;
- incoraggiare gli Stati membri ad avviare programmi in questo settore, nell'ambito di un piu' ampio disegno comunitario inteso ad affrontare e a dimostrare di voler affrontare il problema della disoccupazione di lunga durata.

17. Il documento congiunto inglese, irlandese e italiano e' accettabile dal Governo Italiano solamente nel contesto delle strategie coordinate di reflazione, individuate nel gia' citato memorandum dell'Aia. Di conseguenza nuove risorse dovranno essere indirizzate sia all'attivazione di capacita' produttiva inutilizzata, sia all'accrescimento dello stock di capitale disponibile.

I settori d'intervento possono essere individuati in quelli:

- della ricerca e sviluppo;
- della infrastrutturazione;
- delle politiche di job-creation.

18. L'insieme delle politiche di intervento sul mercato

del lavoro sin qui elencate richiede, oltre ad una precisa volonta' dei paesi membri della comunita', anche strumenti finanziari specifici.

La necessita' di un intervento di nuovo tipo a livello finanziario scaturisce dalla constatazione dell'importanza di una politica di rilancio coordinato a livello comunitario e calibrato in relazione ai tassi di disoccupazione dei singoli paesi.

19. Non essendo immaginabile che il finanziamento possa venire dal bilancio comunitario (specie dopo l'allargamento a Spagna e Portogallo) sara' giocoforza ricorrere a stanziamenti fuori bilancio cosi' come del resto avviene per molti progetti legati alle nuove tecnologie.

20. Oltre alla riforma e all'aumento di dotazione finanziaria del Fondo Sociale Europeo si dovra' puntare all'istituzione di un Fondo Europeo per lo sviluppo e l'occupazione (proposta Tarantelli). Le somme del Fondo, costituite attraverso la raccolta di parte dell'avanzo di parte corrente della Comunita', dovrebbero essere indirizzate alla copertura delle spese per investimenti produttivi atti a creare nuove opportunita' d'impiego e al sostegno di tutti gli interventi necessari al reinserimento dei disoccupati nella realta' produttiva.

Un ultimo aspetto positivo dell'istituzione del Fondo puo' essere individuato nel rafforzamento dell'ECU come moneta accettata nelle transazioni internazionali. Cio' darebbe un'ulteriore spinta al processo di unificazione monetaria e alla creazione di una Banca Centrale Europea.

3. Obiettivo occupazione: un nuovo schema interpretativo per le politiche del lavoro in Italia.

1. Ripresa economica e senza lavoro in aumento: questo lo scenario piu' probabile per il prossimo triennio.

2. Dal 1980 al 1985 mentre il livello dell'occupazione registrava un incremento di circa 70 mila unita', le persone in cerca di occupazione passavano da poco piu' di 16 mil. unita', ad un livello di poco inferiore a 2.5 mil. Questo fenomeno, in parte comune ad altri paesi industrializzati, trova ragione negli andamenti divergenti dell'offerta e della domanda di lavoro. Negli ultimi anni, mentre le Forze di Lavoro registravano mediamente aumenti di oltre 200 mila unita', la crescita del numero dei posti di lavoro, a seguito a seguito della recessione del periodo 1978-1982, subiva una battuta d'arresto, con un aumento che solo a partire dal 1984 ha superato le 50 mila unita'.

3. La crescita dell'offerta di manodopera e' avvenuta parallelamente ad importanti modifiche della sua struttura per sesso e per eta', modifiche che hanno influito ed influiscono sia sulla dinamica complessiva che sulle condizioni relative dei diversi segmenti.

4. Un primo elemento e' costituito dall'afflusso massiccio, registratosi negli ultimi dieci anni, di donne sul mercato del lavoro. Cio' ha comportato un sensibile incremento del tasso di attivita' femminile che, negli ultimi anni, e' aumentato di quasi 6 punti percentuali.

5. La seconda componente e' costituita dalla pressione demografica legata alle conseguenze degli elevati tassi di natalita' degli anni '60. A partire dalla seconda meta' degli anni '70 nel nostro paese si assiste all'accelerazione nella crescita delle classi di eta' giovanili, mentre anche la

fascia di popolazione adulta ha continuato a muoversi lungo un trend crescente, pur se caratterizzato da una dinamica meno marcata di quella della fascia giovanile.

Queste modificazioni demografiche si sono combinate con l'evoluzione dei tassi di attivita' relativi alle singole classi d'eta'. In particolare, nella prima meta' degli anni '80 si e' registrato un tasso di attivita' in lieve contrazione per la classe 14-29 anni, mentre e' aumentato di quasi 2 punti percentuali quello della classe d'eta' 30-59 anni. Il primo dei due fenomeni e' stato causato dalla netta diminuzione dell'afflusso sul mercato del lavoro dei giovanissimi (14-19 anni), soprattutto maschi, per i quali la riduzione delle opportunita' di occupazione si e' accompagnata ad una minore propensione alla ricerca di lavoro, a seguito di modifiche sociali e di reddito.

6. Accanto alle modifiche che hanno caratterizzato l'evoluzione dell'offerta di lavoro, differenti dinamiche hanno interessato la struttura dell'occupazione.

7. Nella prima meta' degli anni '80, alla riduzione degli occupati nel settore primario, si e' andato sommando il ridimensionamento dell'occupazione nell'industria ad un ritmo del 2.1% l'anno. A tali andamenti si e' contrapposta la progressiva espansione delle attivita' terziarie che, tra il 1980 e il 1985 hanno creato oltre 1.2 mil. di posti di lavoro aggiuntivi; il peso dei servizi in termini di occupazione, pari a circa il 50% all'inizio degli anni '80, e' salito al 55.7% nel 1985. In termini globali, cio' ha determinato una crescita complessiva dell'occupazione pari a circa 50 mila unita' annue.

8. In tale contesto di lenta dinamica dei posti di lavoro le modificazioni della struttura dell'offerta hanno concorso alla formazione di un crescente stock di disoccupati. All'interno di esso e' possibile distinguere due aree omogenee costituite dai segmenti giovanile e femminile. Esse rappresentano la componente residuale delle tensioni che le gia' descritte evoluzioni della domanda e dell'offerta hanno

ANDAMENTO DELL'OCCUPAZIONE
(Variazioni in migliaia di unità)

V O C I	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1975-80	1980-85
Agricoltura	-80,0	-105,0	-149,0	-2,0	-94,0	-89,0	-414,0	-519,0
Dipendenti	-15,0	-40,0	-38,0	-27,0	-50,0	-12,0	-114,0	-182,0
Indipendenti	-65,0	-65,0	-111,0	25,0	-44,0	-77,0	-300,0	-337,0
Industria	54,0	-54,0	-123,0	-187,0	-271,0	-134,9	0,3	-715,9
Dipendenti	25,0	-67,0	-133,0	-189,0	-250,0	-127,0	-66,2	-741,0
Indipendenti	29,0	13,0	10,0	2,0	-21,0	-7,9	66,5	25,1
Servizi destinabili alla vendita	154,6	184,3	191,8	191,0	388,0	301,9	837,0	1.411,6
Dipendenti	88,6	103,0	111,1	79,0	186,0	255,9	551,4	823,6
Indipendenti	66,0	81,3	80,7	112,0	202,0	46,0	285,6	588,0
Servizi non destinabili alla vendita	37,0	72,0	48,0	36,0	37,0	29,0	390,7	259,0
TOTALE	165,6	97,3	-32,2	38,0	60,0	107,0	814,0	435,7
Dipendenti	135,6	68,0	-11,9	-101,0	-77,0	145,9	761,9	159,6
Indipendenti	30,0	29,3	-20,3	139,0	137,0	-38,9	52,1	276,1

Indicatori del mercato del lavoro

Variazioni percentuali rispetto al corrispondente periodo
nell'anno precedente

	1981 Migliaia	1984		1985		1986		1987	
		1981	1984	1984	1985	I	II	I	II
Popolazione attiva	21.011	0,8	0,8	0,9	0,7	0,5	1,1		
Occupazione totale	20.766	0,1	0,5	0,1	0,5	0,7	0,1		
Occupazione salariale	14.811	0,5	1,0	1,0	0,0	1,2	0,8		
Agricoltura	970	5,2	1,1	5,6	4,7	1,0	0,4		
Industria	6.148	4,1	1,1	4,0	4,2	2,6	1,7		
Altre attività	7.691	2,9	1,6	1,9	1,9	4,5	2,7		
Occupazione non salariale	5.955	2,3	0,6	2,9	1,8	-0,5	0,8		
Iscritti alla CIG									
Totale	411	9,4	11,3						
Industria	411	6,2		0,4	12,9	1,2			
		1981	1984	1985	1986		1987		
Iasso di disoccupazione					I	II	I	II	
Esclusi iscritti alla CIG	9,8	10,3	10,6	10,5	10,1	10,3	10,8		
Compresi gli iscritti CIG	11,7	12,3	12,4						

Fonti: ISTAT, Conti nazionali trimestrali - Ministero del Lavoro; OCSE.

prodotto, nell'ultimo decennio, sul mercato del lavoro. Un'analisi disaggregata del fenomeno della disoccupazione evidenzia come, già nel 1980 essa abbia in gran parte una connotazione giovanile: il 76,3% delle persone in cerca di occupazione ha infatti meno di 30 anni. Nel 1985 la percentuale dei giovani è diminuita al 75,4%, a causa dell'aumento del peso relativo della componente non giovanile della disoccupazione conseguente alla recessione dei primi anni ottanta.

9. Si potrebbe pertanto pensare che la disoccupazione sia sempre e necessariamente un fenomeno che interessa esclusivamente i giovani. Sono le leggi del mercato, o è invece la struttura istituzionale all'interno della quale tali regole agiscono a provocare questo fenomeno?

10. Una corretta diagnosi a questo riguardo è essenziale per approntare le necessarie misure di politica economica. Se la disoccupazione si trova concentrata solo, o prevalentemente, in alcune classi di età, ciò potrebbe essere il risultato o di una carenza di mobilità, o di una presenza di probabilità differenziate di ingresso.

11. I dati a nostra disposizione mostrano che il fenomeno non può essere imputato alla prima causa: esistono infatti precise indicazioni che ogni anno il numero degli ingressi dell'occupazione ammonta nel nostro paese a oltre 2 milioni di unità (provenienti dalla non forze di lavoro, ovvero dalle categorie studenti, casalinghe, pensionati, altri).

12. La spiegazione del fenomeno in esame, vale a dire della concentrazione della disoccupazione nel segmento giovanile deve pertanto essere ricercata nella esistenza di probabilità differenziate di ingresso.

13. La tesi che ha finora trovato maggior credito nel nostro paese ha riguardato la selettività della domanda (di lavoro) a favore degli individui delle classi centrali di

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

INDICATORI DEL MERCATO DEL LAVORO

CLASSI DI ETÀ (in anni)	Maschi		Femmine		Totale	
	1980	1985	1980	1985	1980	1985
TASSO DI ATTIVITA'						
14-29	61,5	60,0	45,1	46,2	53,2	53,0
30-59	93,2	91,9	37,5	41,8	64,6	66,4
60 e oltre	19,3	18,4	5,2	4,5	11,5	10,6
Totale (14 e oltre)	69,2	67,0	32,3	33,9	50,1	49,8
TASSO DI OCCUPAZIONE						
14-29	52,5	47,8	33,9	30,8	43,2	39,2
30-59	92,1	89,8	35,5	38,6	63,1	63,8
60 e oltre	18,7	18,3	4,6	4,4	10,9	10,5
Totale (14 e oltre)	65,9	62,3	28,1	28,0	46,3	44,5
TASSO DI DISOCCUPAZIONE						
14-29	14,6	20,4	24,6	33,5	18,8	26,1
30-59	1,1	2,3	5,4	7,7	2,4	4,0
60 e oltre	3,2	0,9	11,5	1,1	5,4	1,0
Totale (14 e oltre)	4,8	7,0	13,2	17,3	7,6	10,6

Italia

Tassi di disoccupazione per età, al 1980 e al 1985

età	1980			1985			
	maschi	femmine	totale	età	maschi	femmine	totale
14	40.4	64.0	51.4	14	54.2	68.7	61.1
15-19	23.9	37.7	30.2	15-19	37.1	53.0	44.6
20-24	13.0	24.0	21.1	20-24	24.7	35.7	29.3
25-29	6.1	13.4	9.3	25-29	9.2	13.5	13.4
30-34	1.6	8.1	3.3	30-34	3.7	11.3	6.8
35-39	.9	5.5	2.3	35-39	2.0	8.7	4.3
40-44	.8	5.2	2.2	40-44	1.6	6.7	3.3
45-49	.9	4.2	1.8	45-49	1.3	6.1	3.1
50-54	1.2	3.7	1.9	50-54	2.2	4.8	2.3
55-59	1.2	3.3	1.7	55-59	2.0	2.3	2.1
60-64	1.4	5.3	2.3	60-64	.9	1.3	1.0
65-70	3.2	11.1	5.1	65-70	.9	1.3	1.0
71 e +	9.6	33.4	16.5	71 e +	.5	2.6	1.0
14 e +	4.8	13.1	7.6	14 e +	7.0	17.3	10.6

Fonte: Nostra elaborazione su dati ISTAT

eta': si sosteneva cioè che i lavoratori delle classi centrali fossero preferiti perché più produttivi. Questa ipotesi trova parziale riscontro nell'osservazione dei valori dei tassi di occupazione settoriali. Nell'ultimo decennio la creazione di posti di lavoro aggiuntivi ha avuto luogo, soprattutto, nel settore dei servizi, dove la composizione per età della manodopera impiegata è strutturalmente più "anziana" che nell'industria. Ciò in relazione ai differenti contenuti professionali del terziario e alle esigenze di una più elevata qualificazione richiesta dal settore.

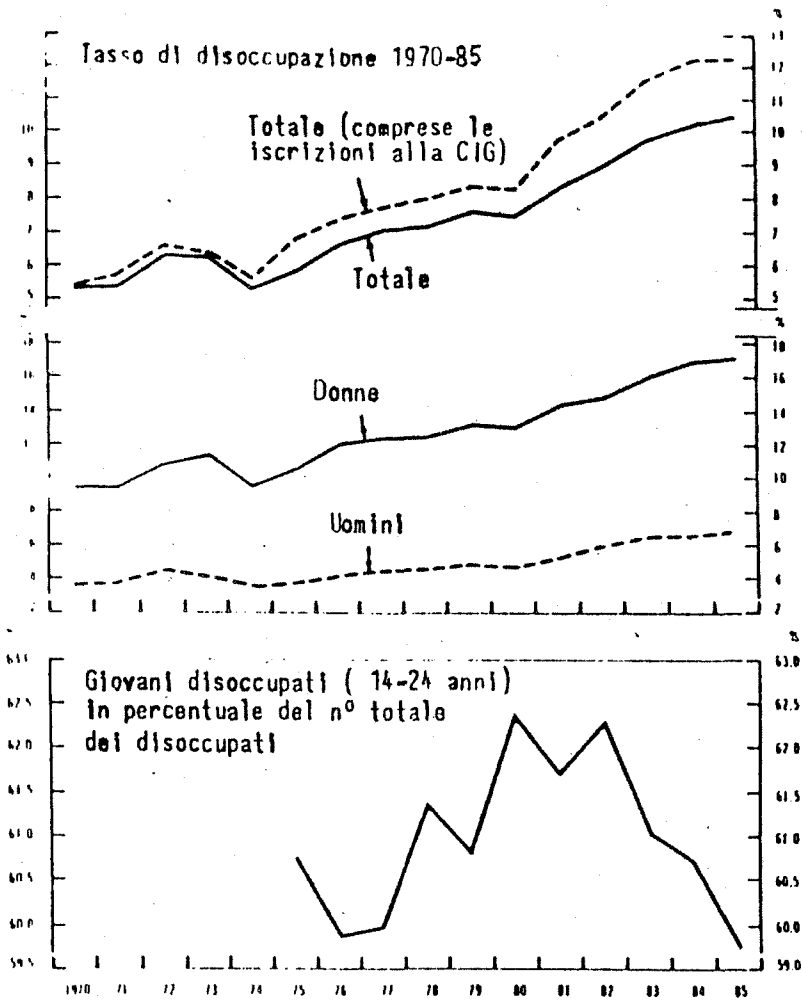
14. Un diverso modello interpretativo riconduce l'aggravamento del fenomeno della disoccupazione giovanile al ruolo avuto dai fattori istituzionali. Nel nostro paese, una consolidata prassi di comportamenti socio-economici (oltre che normativa) ha portato ad una rigidità nella definizione della durata del rapporto di lavoro (anche se ciò non è vero per tutti i lavoratori).

15. Semplificando e stilizzando, 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). Visto che chi è entrato nell'occupazione (anche cambiando posto di lavoro) tende a rimanervi per un lungo periodo, chi cerca di entrare riuscirà a trovare un "posto libero" solo in due casi:

- 1) se aumentano i posti di lavoro (la cosiddetta domanda aggiuntiva);
- 2) se diminuisce il tempo medio di permanenza (domanda sostitutiva).

16. I dati relativi al nostro mercato del lavoro mostrano chiaramente che è assai difficile aumentare il numero dei posti di lavoro (tale numero nel 1985 risulta praticamente uguale a quello che si registrava all'inizio degli anni '60, anche se vi sono state ristrutturazioni e miglioramenti profondi).

Evoluzione della disoccupazione



1. Ad eccezione degli iscritti alla CIG.

Fonti: INPS; OCSE, Statistiche Trimestrali sulla Popolazione Attiva.

17. In questa situazione l'unica possibilita' di ingresso per coloro che desiderano entrare nell'occupazione e' fornita dalle uscite.

18. Nel sistema occupazionale italiano, come abbiamo visto, la permanenza media e' di 30-40 anni. Poiche' il numero degli occupati si aggira mediamente sui 20 milioni, la domanda sostitutiva si e' assestata negli ultimi 20 anni su di un valore di circa 500 mila unita'.

Cio' significa che ogni anno circa 500 mila giovani trovano lavoro subentrando a coloro che escono dall'area dell'occupazione, mentre molto piu'esiguo e' il numero di giovani che entrano in seguito all'aumentato numero dei posti di lavoro (domanda aggiuntiva).

19. Semplificando ancora al massimo lo schema concettuale, e' possibile quindi rispondere alle due domande:

- 1) perche' la disoccupazione e' aumentata;
- 2) perche' questa ha interessato essenzialmente i giovani.

Per la prima domanda la risposta e' semplice: la disoccupazione tende ad aumentare nel momento in cui la consistenza delle coorti in uscita e' inferiore alla consistenza delle coorti in entrata.

Da qui poi deriva la risposta alla seconda domanda: se chi entra nell'occupazione tende a rimanere sino alla fine della sua vita attiva, a rimaner fuori, cioe' disoccupati, saranno cumulativamente gli ultimi arrivati, cioe' i giovani.

20. Lo stock di disoccupazione quindi e' il risultato di due fattori:

- a) una domanda aggiuntiva insufficiente ad eliminare la differenza tra le numerosita'delle classi in uscita e classi in entrata;
- b) una consolidata prassi socio-economica e istituzionale che, da un lato garantisce l'ingresso nell'occupazione a coloro che debbono svolgere il compito del *good provider*, dall'altro il mantenimento della piena occupazione per questo

gruppo, e comunque per coloro che sono riusciti ad accedere all'area protetta dell'occupazione.

21. Sulla base di queste analisi e' possibile quindi affrontare con chiarezza il problema delle politiche occupazionali.

La molteplicita' delle dinamiche avutesi sul mercato del lavoro, negli ultimi anni, si e' tradotta in un aumento del numero dei disoccupati. Essi, tuttavia, non sono un insieme omogeneo ma sono costituiti da differenti segmenti (riconducibili ai diversi piani evolutivi considerati).

Le politiche del lavoro debbono percio' essere in grado di affrontare in modo adeguato una molteplicita' di situazioni tra loro disomogenee. Da cio' scaturiscono le diverse possibilita' di intervento che possiamo distinguere in:

- a) politiche per la creazione di posti di lavoro aggiuntivi;
- b) politiche di revisione delle regole che presiedono al funzionamento del mercato del lavoro.

22. Qual'e' dunque l'effetto di un aumento della domanda aggiuntiva sulla occupazione in generale, e sulla occupazione giovanile in particolare ?

Un incremento della domanda aggiuntiva provochera' un aumento degli ingressi nell'area dell'occupazione, ma, poiche' gli ingressi in tale area riguardano essenzialmente i giovani, ne deriva che le politiche espansive sono principalmente politiche per l'occupazione giovanile.

23. Tuttavia un incremento delle entrate nell'area dell'occupazione non implica necessariamente una diminuzione della disoccupazione, in quanto non tutti i nuovi entrati proverranno dall'area della disoccupazione, e, inoltre, l'incremento delle entrate avra' un effetto di attrazione sull'offerta di lavoro.

24. E' pertanto addirittura possibile che un incremento del livello occupazionale sia accompagnato da un incremento del

livello della disoccupazione, specialmente in aree dove lo scoraggiamento da bassa domanda e' molto forte, e, per cosi' dire, strutturale, (tale scoraggiamento e' di norma misurato da bassi tassi specifici di attivita').

E' in ogni caso molto probabile che un incremento dell'occupazione non sia accompagnato da un analogo decremento in valore assoluto della disoccupazione (almeno fino ad esaurimento della componente scoraggiata).

25. Se l'offerta di lavoro e' quindi ampiamente condizionata congiunturalmente e strutturalmente, dalla domanda di lavoro, ne deriva che non esiste una relazione compensativa tra variazioni dell'occupazione e della disoccupazione.

26. Da cio' consegue che il corretto indicatore per le politiche del lavoro e' il tasso di occupazione (occupati/popolazione in eta' lavorativa), e non il solo tasso di disoccupazione. L'azione dell'intervento governativo dovra', per cio', porre l'OBIETTIVO OCCUPAZIONE quale punto di riferimento a cui ricondurre la molteplicita' delle iniziative di ridimensionamento degli squilibri del mercato del lavoro.

27. A tale proposito e' utile ricordare che nel nostro paese il t.d.o. e' mediamente inferiore di 10 punti percentuali a quello degli altri paesi del gruppo dei setti maggiori paesi OCSE.

Tale sensibile differenza, se in parte puo' essere ricondotta al maggiore livello di sviluppo di sistemi economici certamente piu' progrediti del nostro, non puo' tuttavia essere, ragionevolmente, spiegata da questo solo (pur se importante) fattore.

28. Molteplici indagini hanno, infatti, stimato che in Italia non meno di 2 mil. di persone sono occupate in attivita' statisticamente non rilevate.

Questo fenomeno rappresenta un grave fattore di rallentamento del nostro sistema per gli effetti che produce sia sul tessuto sociale, sia sui sottosistemi fiscale e contributivo.

tassi di occupazione nei 7 paesi
piu' industrializzati

	1970	1973	1975	1979	1982	1984	1985(*)
Canada	60.9	63.1	63.5	65.6	64.1	64.7	65.9
Francia	66.1	66	65.1	64.5	61.9	59.6	59
Germania Fed.	69.1	68.1	65.2	64.7	61.3	59.4	59.7
Italia	56.3	55.1	55.6	55.6	55.1	53.9	53.7
Giappone	71.2	70.8	69.1	70.3	70.6	70.7	70.4
Regno Unito	70.8	71.4	71.2	70.8	65.5	64.6	65.3
Stati Uniti	64.5	65	63.4	68	66	68.3	69.1
America del Nord	64.1	64.9	63.4	67.7	65.8	68	68.8
Europa Ocse	65.3	64.8	63.9	62.6	59.8	58.1	58

fonte: OCSE

Inoltre esso determina una distorsione nella stima del numero degli occupati e puo', almeno in parte, spiegare il "gap" che, sotto questo profilo, ci separa dagli altri paesi industrializzati. Infatti le occasioni di lavoro riconducibili a tali attivita' non sono, in nessun modo, contabilizzate, potando a una sottostima strutturale di fondamentali aggregati quali il reddito, l'occupazione, e a una sovrastima delle "non forze di lavoro" e dei disoccupati.

29. Le scelte in materia di occupazione dovranno percio' operare sul lato della domanda di lavoro favorendo sia una crescita quali-quantitativa del sistema (e la creazione di nuovi posti di lavoro), sia migliorando i processi allocativi al suo interno (attraverso interventi sulla flessibilita'). E' inoltre necessaria una azione sulla normativa vigente che favorisca la riemersione delle attivita' che oggi confluiscono nell'economia sommersa. Oltre a cio', un intervento in tal direzione potrebbe avere, come gia' detto, rilevanti ripercussioni in campo fiscale e contributivo, modificando positivamente gli equilibri finanziari del settore pubblico e liberando nuove risorse per le attivita' di sviluppo e di investimento.

30. Ritornando quindi al problema delle azioni concrete si puo' pertanto concludere che le politiche di incremento dell'occupazione sono sicuramente politiche a favore dell'occupazione giovanile, anche se esse non comportano necessariamente una diminuzione della disoccupazione (quanto meno non dello stesso ammontare).

31. L'impostazione sin qui seguita, e che ci ha permesso di capire come per aumentare il tasso di occupazione (in particolare giovanile e femminile) bisogna aumentare il numero degli ingressi per unita' di tempo nell'area dell'occupazione, suggerisce immediatamente che questo risultato puo' essere ottenuto non solo con le classiche politiche dell'occupazione, basate su un'espansione a livello micro o macro della domanda di lavoro, e quindi dalle entrate dovute alla domanda aggiuntiva, ma anche operando sulla domanda sostitu-

tiva, vale a dire favorendo gli esodi (ad es. pensione + part-time) e la discontinuita' nell'occupazione (alternanza lavoro, formazione, ecc.).

32. Altro modo di operare sulla domanda sostitutiva e' quello di far si' che il numero degli ingressi risulti superiore al numero dei posti che si sono liberati. Questo risultato puo' essere ottenuto aumentando la percentuale di persone impiegate a tempo parziale.

Un intervento in tale direzione appare ulteriormente giustificato dal forte peso delle componenti marginali dell'offerta di lavoro nella determinazione del volume della disoccupazione.

E' infatti indubbio che da queste componenti emerge, pur se e' difficile classificarla, un'offerta di lavoro a tempo parziale molto articolata che sottolinea una ricerca di modelli piu' flessibili di partecipazione alla vita attiva.

33. Si possono infine individuare politiche che non hanno effetto sull'occupazione, ma possono ridurre la disoccupazione. Rientrano tra queste tutte quelle misure che riducono l'offerta di lavoro (tra queste ad es. l'aumento dell'obbligo scolastico).

34. In tema di politiche per la flessibilita' occorre chiarire preliminarmente che esse agiscono sui livelli occupazionali solo indirettamente: l'arricchimento della tipologia dei contratti, la variazione dei salari relativi hanno come scopo primario quello di intaccare le prassi allocative vigenti, e di indebolire i meccanismi che difendono i gruppi che godono di maggior potere all'interno dell'area occupazionale. In sostanza, anche se non si puo' escludere un loro effetto sulla domanda (in relazione soprattutto a variazioni di convenienza tra capitale e lavoro), e' evidente che il loro impatto principale sara' un impatto redistributivo. L'operatore pubblico dovra' quindi agire, in materia di flessibilita', avendo presente i vantaggi i limiti e soprattutto i cambiamenti nella mappa occupazionale. Da qui l'esigenza di nuove e piu' appropriate regole e non la soppressione pura e semplice delle regole esistenti relative al funzionamento del mercato del lavoro, nonche' la necessita' di un monitoraggio continuo degli effetti prodotti dalle politiche di intervento.

4. Tre anni di politiche del lavoro: una prima valutazione a consuntivo

1. Le previsioni sul m.d.l. indicano, per il triennio 1987-1989, un esaurimento della fase fortemente negativa di aumento della disoccupazione.

L'obiettivo degli interventi in tema di occupazione, dovrà, perciò, indirizzarsi verso l'inversione della tendenza e il riassorbimento dello stock di disoccupati formatosi nell'ultimo decennio.

Negli ultimi tre anni il Governo ha varato un insieme di provvedimenti finalizzati all'occupazione. Prima di procedere ad ogni altra considerazione circa la predisposizione di nuovi interventi e', perciò, necessaria un'analisi dell'esperienza compiuta, individuando qual'e' stata la reale efficacia delle politiche d'intervento e le linee lungo cui indirizzare le nuove iniziative.

2. Legge 25.3.1983 n. 79. Il provvedimento ha introdotto l'istituto dei contratti aventi finalita' formative.

La legge, emanata in attuazione dell'accordo triangolare del 22.1.1983, prevedeva, per la durata di un anno, la possibilita' per le aziende di stipulare:

- su richiesta nominativa contratti con finalita' formative con giovani in eta' compresa tra i 15 e i 29 anni;
- inoltrare richieste di assunzione nominativa, in luogo di normali richieste numeriche, per una quota pari alla meta' delle assunzioni altrimenti effettuate con richiesta numerica.

Nei dodici mesi di efficacia del provvedimento (1.2.1983-31.1.1984) i giovani avviati con contratto di formazione sono stati 164 mila.

3. Legge 863/1984. Una prima valutazione dei risultati dell'applicazione della legge (part-time, contratti di formazione-lavoro, ecc.) evidenzia come questo provvedimento, gia' approvato nell'anno 1984, abbia avuto crescente efficacia negli anni 1985 e 1986. Questo elemento e' indicato sia dal numero sensibilmente maggiore dei contratti stipulati (in

FORZE DI LAVORO E OCCUPAZIONE
(Migliaia di unità)

PERIODI	OCCUPATI				di cui: occupati dipendenti				IN CERCA DI OCCUPAZIONE		Tasso di attività (%)	Tasso di disocc. (%)	
	FORZE DI LAVORO	Agricoltura	Industria	Altre attività	Totale	Agricoltura	Industria	Altre attività	Totale	Totale			di cui: in cerca di 1 ^a occupazione
1983	22.821	2.526	7.352	10.679	20.557	929	6.149	7.489	14.567	2.264	1.292	40,6	9,9
1984	23.038	2.426	7.043	11.178	20.648	873	5.885	7.720	14.478	2.391	1.167	40,9	10,4
1985	23.213	2.296	6.895	11.550	20.741	856	5.752	8.042	14.650	2.472	1.251	41,1	10,6
I trim. 1986	23.379	2.225	6.793	11.667	20.686	829	5.678	8.097	14.604	2.693	1.316	41,4	11,5

FONTE: Istituto Centrale di Statistica.

termini di valori medi mensili nel 1986 si sono registrati 38249 avviamenti a fronte dei 31.740 del 1985 e dei 20.500 del 1984), sia dalla migliore utilizzazione delle possibilità offerte dalla normativa di far ricorso alla contrattazione collettiva per l'approvazione dei progetti di cfl.

4. Mentre nel primo periodo (maggio-dicembre 1984) oltre il 60% degli avviamenti effettuati in base alla L. 863/1984 riguardava assunzioni nominative e numeriche in base all'art. 6 nel 1985 si e' registrata una tendenza delle aziende ad assumere utilizzando tutta la gamma delle modalita offerte dalla legge (il 29% delle assunzioni ha riguardato contratti a tempo parziale e oltre il 28% contratti di formazione lavoro). Tale tendenza si e' ancor piu' accentuata nel primo semestre del 1986.

5. L'articolazione dei dati forniti dal Ministero del Lavoro (unita ai risultati di un'indagine condotta dall'ISFOL) consente di avanzare alcune ipotesi sulle cause di questo minor successo quantitativo registrato soprattutto nel primo periodo.

6. Lo strumento legislativo adottato, le procedure per accedere ai contratti e le prese di posizione delle Parti interessate sembrano essere i "motivi-guida" dei comportamenti. La reiterazione dei decreti legge ha determinato molta incertezza nel sistema di gestione delle assunzioni.

7. Tali motivi, dopo un primo periodo di rodaggio, sono venuti via via meno tanto che i giovani avviati, dall'entrata in vigore della legge al Giugno 1986 ammontano a 216 mila unita'. Di questi soltanto 11 mila sono stati avviati nei primi otto mesi dell'84, oltre 108 mila nel 1985 e oltre 97 mila nel primo semestre di quest'anno.

8. E' da porre in evidenza l'ampia differenza tra il numero dei potenziali occupati interessati dai progetti approvati, e

Provvedimenti a sostegno dell' Occupazione	1983		1984		1985		1986	
			mag.-dic.			gen.-giu.		
LEGGI 79/83								
Contr. Fin. Format. (art. 8 -1 comma)								
maschi	110794							
femmine	51648							
Totale	162442							
Agricoltura	4577							
Industria	115767							
Servizi	42098							
Lav. ass. Non. e Num. (art. 8 -6 comma)								
maschi	82114							
femmine	36931							
Totale	119045							
Agricoltura	10557							
Industria	75887							
Servizi	32601							
LEGGI 863/84								
Contr. Form. Lav. (art. 3)								
maschi		7312	85076	58352				
femmine		3382	43358	38870				
Totale		10694	108434	97222				
Agricoltura		32	458	406				
Industria		7254	65794	60286				
Servizi		3408	42182	36530				
Contr. a tempo parz. (art. 5)								
maschi		8691	25649	12227				
femmine		32462	85549	41016				
Totale		41153	111198	53243				
Agricoltura		36	152	51				
Industria		11374	29820	14652				
Servizi		29743	81226	38540				
Lav. ass. Non. e Num. (art. 6)								
maschi		77658	113315	54843				
femmine		31913	50057	24186				
Totale		109571	163372	79029				
Agricoltura		9475	13066	5194				
Industria		72777	109389	53462				
Servizi		27319	40917	20373				
Contr. Solidarieta' (art. 1 e 2)								
Totale		2731	11640	2091				
TOTALE GENERALE	281487	164149	394644	231585				

quello delle assunzioni effettivamente realizzate. A fine 1984 i giovani avviati sono stati circa 10.000 pari al 33% delle autorizzazioni previste, mentre lo stesso valore e' salito al 65% circa in quest'ultimo anno.

9. La differenza tra i due valori trova molteplici spiegazioni: le assunzioni previste sono spesso diluite nel tempo arrivando, in alcune imprese, a ritardi considerevoli dalla data di approvazione; in altri casi le richieste di autorizzazione derivano da una stima del fabbisogno in una miriade di piccole unita' aziendali.

10. Si puo' dunque affermare che l'incertezza dovuta ai decreti ha indotto le aziende a crearsi uno stock di riserva di potenziali assunzioni da realizzare gradualmente a fronte delle esigenze produttive (e al momento congiunturale).

11. Un secondo momento che ha contribuito a rallentare l'applicazione del Cfl, soprattutto nella fase di avvio dei provvedimenti, e' l'iter procedurale previsto per l'autorizzazione all'assunzione. Nel 1983 le aziende potevano avere accesso ai Cfl attraverso una semplice richiesta di assunzione nominativa. L'"edizione" 1984 dello stesso istituto ha costretto le aziende alla definizione di un progetto formativo, sottoposto alla valutazione delle Cri.

12. E' da sottolineare ancora una volta come al successo dell'art.8 (che regola i contratti con finalita' formative) della legge n.79 ha contribuito soprattutto la sostanziale deregolamentazione delle normative sulle assunzioni, e la mancanza di controlli sul progetto formativo. Al contrario la legge n.863 prevede controlli piu' attivi da parte delle Commissioni regionali per l'impiego e cio' sembra avere in buona sostanza "scoraggiato" almeno in parte, l'utilizzo di questa normativa da parte delle aziende.

13. Questo disincentivo riconducibile alla "complessita'

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

CONTRATTI DI FORMAZIONE E LAVORO - ART. 3 LEGGE 863/84

MAGGIO - DICEMBRE 84

REGIONI	Prog. formaz. Lavoro		Avviati			Settori di Attività Economica		
	Presen- tati	Appro- vati	Totale	Maschi	Femm.	Agric.	Indus.	Serv.
PIEMONTE	2064	2025	2949	1928	1021	9	2201	739
VALLE D'AOSTA	61	43	121	53	68	-	63	58
LOMBARDIA	1666	581	2036	1418	618	-	1394	642
TRENTINO A.A.	489	423	352	247	105	5	185	162
VENETO	798	311	552	417	135	-	446	106
FRIULI V.G.	166	144	315	259	56	1	270	44
LIGURIA	207	64	163	85	78	-	101	62
EMILIA ROMAGNA	1157	716	518	411	107	11	388	119
TOSCANA	627	328	446	381	65	-	166	280
UMBRIA	255	90	153	68	85	-	130	23
MARCHE	453	199	529	361	168	3	514	12
LAZIO	2224	2113	2096	1378	718	3	1039	1054
ABRUZZO	17	17	55	47	8	-	53	2
MOLISE	136	61	173	120	53	-	139	34
CAMPANIA	158	59	175	120	55	-	113	62
PUGLIA	27	8	13	13	-	-	10	3
BASILICATA	5	1	1	1	-	-	1	-
CALABRIA	2	-	44	5	39	-	41	3
SICILIA	47	19	-	-	-	-	-	-
SARDEGNA	39	22	3	-	3	-	-	3
** TOTALE **	10598	7224	10694	7312	3382	32	7254	3408

CONTRATTI DI FORMAZIONE E LAVORO - ART. 3 LEGGE 863/84

GENNAIO - DICEMBRE 85

REGIONI	Prog. formaz. Lavoro		Avviati			Settori di Attività Economica		
	Presen- tati	Appro- vati	Totale	Maschi	Femm.	Agric.	Indus.	Serv.
PIEMONTE	10693	10708	17116	9923	7193	48	10405	6663
VALLE D'AOSTA	270	256	490	271	219	-	196	294
LOMBARDIA	7271	6036	19161	11179	7982	120	11986	7055
TRENTINO A.A.	3908	3672	5058	3356	1702	27	2628	2403
VENETO	3235	2617	9811	5833	3978	2	7240	2569
FRIULI V.G.	2197	2076	3447	2245	1202	4	1996	1447
LIGURIA	2391	497	1790	992	798	-	733	1057
EMILIA ROMAGNA	8841	7984	10616	6309	4307	52	7056	3508
TOSCANA	5106	2470	7764	4883	2881	63	4805	2896
UMBRIA	4160	3600	5177	3101	2076	19	3386	1772
MARCHE	2227	1652	5312	2993	2319	16	3700	1596
LAZIO	11961	11600	15247	9135	6112	51	7031	8165
ABRUZZO	187	171	107	59	48	-	87	20
MOLISE	658	697	1442	781	661	-	848	594
CAMPANIA	125	162	2505	1803	702	28	1646	831
PUGLIA	335	281	1698	1123	575	7	1069	622
BASILICATA	104	82	391	318	73	-	271	120
CALABRIA	109	100	109	45	64	2	30	77
SICILIA	268	206	394	267	127	-	253	141
SARDEGNA	417	335	799	460	339	19	428	352
** TOTALE **	64463	55202	108434	65076	43358	458	65794	42182

dell'iter burocratico" ha avuto un effetto particolare nel Mezzogiorno laddove si e' concentrata una minima quota delle assunzioni con Cfl (pari al 5,6%). Cio' trova ragione nella difficulta' di costituzione nelle regioni meridionali delle Cri, difficulta' che si sono tradotte nella scarsa operativita' dei Cfl. E' sa aggiungere, infine, che nel Mezzogiorno l'esistenza di sgravi fiscali rende, comunque, non appetibile il ricorso ai cfl.

14. Un terzo elemento che ha contribuito a frenare il ricorso ai Cfl e' stato il ruolo giocato dalle parti sociali e, in particolare, dalle organizzazioni imprenditoriali. E' significativo notare come in quelle regioni dove le parti, in seno alle Cri, hanno raggiunto un accordo sui criteri di valutazione dei progetti (accordo che, "a monte" presuppone un'intesa sul ricorso allo strumento), si e' avuto un numero rilevante di imprese che fanno ricorso al Cfl, un iter procedurale rapido ed efficiente, un incremento del grado di partecipazione delle imprese.

15. Il Ministero del Lavoro ha da tempo avviato un'indagine intesa a stabilire il grado di stabilizzazione dei giovani assunti con cfl. I risultati saranno del massimo interesse anche per fare il punto della situazione sotto il profilo legislativo: infatti occorre attentamente considerare che il previsto sgravio degli oneri sociali per i datori di lavoro comporta per la finanza pubblica, secondo un calcolo medio riferito al settore industriale (che piu' ha utilizzato tali forme contrattuali), un onere per ciascun giovane assunto che possiamo stimarsi pari a circa 5-6 mil. annui.

16. Un andamento ancor piu' positivo viene evidenziato da quella parte della normativa che riguarda l'introduzione dei contratti a tempo parziale. La legge regolando organicamente il rapporto di lavoro a part-time, sembra aver incentivato la diffusione di tale istituto che, dall'entrata in vigore della legge (maggio 1984) al Giugno 1986, ha registrato la stipulazione di oltre 200 mila contratti.

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

CONTRATTI DI FORMAZIONE E LAVORO - ART. 3 LEGGE 863/84

GENNAIO - GIUGNO 84

REGIONI	Prog. formaz. Lavoro		Avviati			Settori di Attività Economica		
	Presen- toti	Appro- vati	Totale	Maschi	Femm.	Agric.	Indus.	Serv.
PIEMONTE	8207	7643	15080	9573	6307	33	9958	5009
VALLE D'AOSTA	278	249	463	266	197	-	202	261
LOMBARDIA	4680	3019	24054	13990	10064	92	15903	8059
TRENTINO A.A.	2769	2607	3201	2037	1164	35	1510	1656
VENETO	3743	2458	5852	3483	2369	2	3947	1903
FRIULI V.G.	1961	1939	4712	2825	1887	4	2349	2359
LIGURIA	2462	1293	2129	1205	924	1	1124	1004
EMILIA ROMAGNA	5613	5026	8150	4704	3374	49	5129	2980
TOSCANA	4265	3935	6755	4320	2435	79	3868	2808
UMBRIA	3227	2804	3490	2014	1476	11	2115	1364
MARCHE	1223	945	4589	2686	1903	25	3270	1294
LAZIO	7193	6863	10051	6015	4036	22	6465	3564
ABRUZZO	172	172	94	61	33	-	80	14
MOLISE	729	608	1282	834	448	-	654	628
CAMPANIA	125	101	2986	2034	952	3	1898	1085
PUGLIA	441	395	1389	867	522	-	796	593
BASILICATA	26	20	242	152	90	1	141	100
CALABRIA	154	152	266	157	109	4	135	127
SICILIA	566	340	673	527	146	1	457	215
SARDEGNA	570	408	956	522	434	44	205	627
** TOTALE **	4160	40977	97222	58352	38870	406	60286	36530

Costo dei contratti di formazione e lavoroSettore industria

Base retributiva media mensile	: £ 1.100.000
Contribuzione a carico delle imprese, al netto della fiscalizzazione	: 36% impiegati 41% operai
Contribuzione mensile da corrispondere su dete basi	: £ 396.000 impiegati £ 451.000 operai
Contribuzione mensile realmente dovuta per effetto c.f.l.	: £ 11.000 (arrotondato)
"Sgravio" effettivo mensile sulla contribuzione	: £ 385.000 impiegati £ 440.000 operai
"Sgravio" effettivo annuo per addetto	: £ 385 x 13 mesi = £ 5.000.000 impiegati £ 440 x 13 mesi = £ 5.720.000 operai

17. Anche se appaiono necessarie alcune modifiche per una maggiore utilizzazione di tale forma di impiego, si puo' trarre una valutazione alquanto positiva della legge e ritenere che un maggior stimolo a forme di lavoro parziale, trovando sicura corrispondenza dal lato dell'offerta, potrebbe accrescere il numero degli occupati.

18. Art 15 Legge finanziaria 1986 (giacimenti culturali). Con essa vengono finanziati progetti di valorizzazione dei beni culturali con l'impiego di giovani disoccupati di lungo periodo ad alta scolarita'.

Alla scadenza dei termini di presentazione (31.5.1986) il numero dei progetti presentati ammontava a 659. Di essi quasi la meta' sono stati giudicati, dall'apposita commissione interministeriale, come ottimi o buoni. Successivamente il CIPE ha ammesso al finanziamento, in relazione alle somme stanziare, 39 progetti.

In termini occupazionali, l'impatto del provvedimento dovrebbe tradursi nella creazione di circa 4 mila posti di lavoro per un periodo complessivo di 30 mesi ed una spesa totale di circa 600 miliardi.

19. Legge 28 febbraio 1986, n.44 (De Vito). L'attuazione della normativa contenuta nel provvedimento in esame potra' garantire, in un arco di tempo triennale, la creazione di 100 mila occasioni di lavoro autonomo; tenendo conto delle difficolta' di avvio e di andata a regime del provvedimento, e' ipotizzabile una distribuzione degli stanziamenti previsti, e quindi dei loro effetti nei livelli occupazionali, su di un arco di tempo piu' lungo (4 - 5 anni).

Si puo' inoltre ipotizzare che di tali occasioni di lavoro cosi' create, una quota rilevante stimabile nell'ordine del 40%, si tramuti in situazioni lavorative dotate di una certa qual soddisfacente stabilita'.

20. Legge 11 Aprile 1986, n.113. Il provvedimento di legge concernente il piano straordinario per l'occupazione

giovanile consente l'assunzione di 40 mila giovani nel triennio 1987 - 1989.

In esso sono previste particolari agevolazioni finanziarie, indirizzate in special modo alle regioni del Mezzogiorno, per l'assunzione di giovani con contratti di formazione e lavoro. Il provvedimento prevede, inoltre, la corresponsione di ulteriori incentivi alle aziende che, allo scadere del contratto, attuino una trasformazione dello stesso in un contratto a tempo indeterminato.

21. Si puo' stimare che l'insieme dei provvedimenti in materia di flessibilita' interessi un ammontare di assunzioni pari a circa 450 - 500 mila all'anno.

Se ipotizziamo che dei contratti cosi' siglati solo il 30-40% venga trasformato in contratti di lavoro a tempo indeterminato, il numero dei posti di lavoro stabili interessati dai provvedimenti si puo' stimare pari a circa 150-200 mila unita' all'anno.

I suddetti interventi agiscono, inoltre, a livello micro-economico, modificando i prezzi relativi tra i fattori della produzione e riducendo il costo/opportunita' del fattore lavoro. Inoltre, un'azione a favore della flessibilita' puo' favorire una "riemersione" delle attivita' che confluiscono nell'economia sommersa con effetti positivi sui sottosistemi fiscale e previdenziale.

L'insieme di questi fenomeni potra' avere un sicuro, anche se limitato, effetto in termini di occupazione aggiuntiva. A titolo di esercizio, secondo valutazioni riconducibili a esperienze aziendali, possiamo stimare che un 20% circa dei posti di lavoro, trasformati a tempo indeterminato, costituiscano occupazione aggiuntiva. In tal modo, possiamo calcolare che, nei prossimi 3 anni, l'effetto degli interventi in materia di flessibilita' si tradurra' in un'occupazione aggiuntiva pari a circa 90-120 mila unita'.

22. Per una migliore applicazione delle leggi in materia di lavoro e comunque necessario l'avviamento di un sistema conoscitivo degli specifici effetti che l'attivita' legislativa pregressa ha avuto su determinati problemi. Manca attualmente, o e' assai carente, un controllo

successivo e una valutazione di efficacia degli interventi di politica del lavoro.

E' necessario valutare, invece, in ogni momento, lo stato di attuazione di tali leggi, con un monitoraggio continuo di ogni intervento, per tutta la durata della sua sperimentazione con una pubblicazione dei dati relativi via via rilevati, utili per eventuali modifiche o integrazioni o proroghe dello stesso provvedimento, nonché per l'analisi di fattibilità dei successivi interventi, in modo da poter "diversificare", a seconda dei test effettuati, le varie misure in relazione ai soggetti destinatari, ai settori, alle Regioni, ai mercati del lavoro locali, con opportuna revisione dell'entità del rifinanziamento.

Alcune delle leggi in materia del lavoro, soprattutto le più recenti, prevedono già un obbligo periodico di relazione sullo stato attuativo da parte dell'amministrazione competente.

SINTESI NORMATIVO-FINANZIARIA DELLE POLITICHE RELATIVE AL TRIENNIO 1983-86LE POLITICHE PER LA FLESSIBILITA'

Argomento	Provvedimento in vigore	Stanzamenti previsti			
		1983	1984	1985	1986
FLESSIBILITA'					
- Contratti con finalità form.	L. 79/83	-	-	-	-
- Contratti di formazione e lav. (3)	L. 863/84	-	-	750	750
- Tempo parziale	L. 863/84	-	-	-	-
- Contratti di solidarietà (2)	L. 863/84	-	-	-	-
TOTALE				750	750

3 - Stimando un ordine di grandezza di 100.000 giovani assunti per ciascun anno

SINTESI NORMATIVO-FINANZIARIA DELLE POLITICHE RELATIVE AL TRIENNIO 1983-86LE POLITICHE PER L'OCCUPAZIONE

Argomento	Provvedimento in vigore	Stanzamenti previsti			
		1983	1984	1985	1986
Contro la disoccupazione					
- Piano straord. formaz. e lavoro	L. 113/86	-	-	-	220
- Giacimenti culturali	L. 41/86 (art. 15)	-	-	-	300
- Creazione imprese SUD	L. 44/86	-	-	120	600
- Finanziamento cooperazione	L. 49/85	-	-	110 (4)	20 (4)

4 - Le somme indicate non sono state ancora utilizzate

5. Le previsioni '87-'89 per il mercato del lavoro italiano.

1. Una crescita economica del 3%, pari a quella prevista per il prossimo triennio, potrà determinare un aumento annuo dei posti di lavoro che si può stimare pari a circa 150-170 mila (+0.7-0.8%) unità aggiuntive annue.

Queste previsioni si basano sull'ipotesi che, così come per gli anni passati, l'elasticità occupazione/prodotto si collochi in un "range" 0.2 - 0.3.

2. L'andamento dell'intero aggregato è il risultato di specifiche dinamiche settoriali. È possibile stimare che l'aumento occupazionale previsto in 150 - 170 mila unità annue è dato dal saldo tra una diminuzione dei posti di lavoro nell'agricoltura e nell'industria pari a circa 80-120 mila unità ed un incremento dei lavoratori nel terziario di circa 230-290 mila unità.

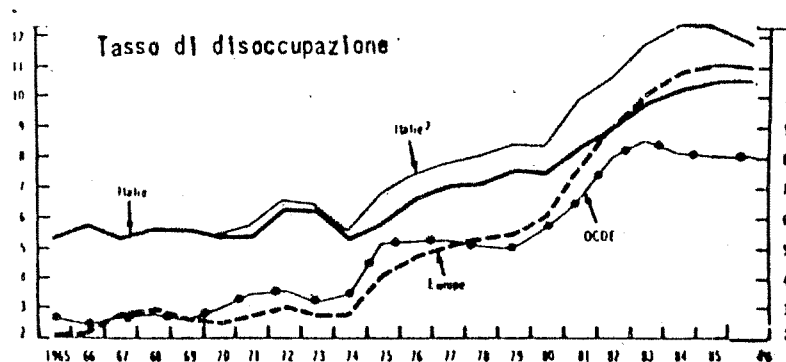
3. L'aumento dei posti di lavoro dovuto alla crescita dell'intera economia si sovrappone alle molteplici dinamiche che interessano il m.d.l..

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 dei flussi (ovvero l'analisi del "conto economico" del m.d.l.) 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 dello schema contabile proposto (si pensi, in parallelo, alla

GESTIONI	GENNAIO - MAGGIO	
	1985	1986
ORDINARIA		
Interventi ordinari	60.709.568	43.206.800
Interventi straord.:		
Operai	221.621.047	195.794.694
Impiegati	29.295.142	23.198.049
TOTALE	311.625.757	262.199.543
EDILIZIA		
Industria edile	38.202.989	25.399.860
Artigianato edile	11.378.949	7.544.383
Lapidei	2.849.770	2.396.883
TOTALE	52.431.708	35.341.126
TOTALE GENERALE	364.057.465	297.540.669

(*) Dati provvisori. Negli interventi straordinari sono incluse le ore autorizzate agli addetti di unità commerciali di aziende industriali in crisi ai sensi della legge n. 215/1978.



1 La disoccupazione comprende le persone indennizzate dalla CIG.
Fonte: OCSE, Principali indicatori economici; INPS.

differenza tra l'analisi del cash-flow e l'analisi delle vendite).

5. Una lettura dei dati di contabilità indica come i processi di avvicendamento 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, 1,2 milioni passano direttamente nel 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 essa 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 NFdL 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 turn-over generazionale. In particolare quest'ultima ha determinato una domanda di lavoro (sostitutiva) che si calcola prossima a 500 mila unita' l'anno.

Si puo' percio' calcolare che la domanda di lavoro strutturale prodotta dal sistema nel suo complesso e' stata, nel passato quinquennio pari a circa di 550 mila unita' annue. Essa rappresenta il fabbisogno di posti di lavoro che il sistema produttivo richiedeva di ricoprire, anno dopo anno, a fronte di un'offerta generazionale di circa 700 mila unita'.

8. La differenza tra entrate nella FdL e le entrate nell'occupazione da' ragione degli squilibri e spiega l'aumento del numero dei disoccupati.

Cio' sia che si considerino i valori riferiti ai movimenti strutturali (700.000 mila ingressi nella FdL - 550 mila ingressi nell'occupazione), sia che si considerino tutti i movimenti (ad eccezione dei passaggi all'interno dell'area dell'occupazione e le assunzioni di manodopera stagionale). Questo risultato non stupisce se si pensa che il saldo dei flussi non prodotti da cause economico-strutturali (demografia e crescita) e' (per definizione) un fenomeno a "somma zero", una "partita di giro" ai fini della determinazione dei valori di saldo.

9. E' possibile applicare lo stesso schema ai dati previsivi per il periodo 1987-1989. Come gia' ricordato, gli effetti della crescita economica si tradurranno, nel prossimo triennio, in un aumento dei posti di lavoro pari a circa 150-170 mila unita' (domanda aggiuntiva).

Le analisi previsive indicano, inoltre, un'invarianza del volume del turn over, che continua ad interessare circa 500 mila persone.

I movimenti strutturali determineranno, dunque, una domanda di lavoro annua di circa 650-670 mila unita'.

Per contro l'offerta di lavoro dovrebbe mantenersi sui livelli degli anni passati (circa 700 mila unita').

E' possibile percio' prevedere un riequilibrio solo parziale tra flussi in entrata nelle FdL e flussi in entrata nell'oc-

occupazione.

In termini di t.d.d., e in assenza di politiche (sulla domanda aggiuntiva, sulla domanda sostitutiva, sull'elasticità e sulla riduzione dell'offerta), ciò si tradurrà in un parziale, pur se limitato, peggioramento degli squilibri del mercato del lavoro.

10. Le stime proposte si basano sull'ipotesi che l'elasticità occupazione/prodotto si collochi, così come negli anni passati, in un "range" 0.2 - 0.3.

Questo valore è il risultato del combinarsi delle diverse elasticità settoriali con il "peso" relativo delle e differenti branche produttive.

I valori delle elasticità settoriali sono riportate nella tabella.

Da essa risulta evidente come il basso valore dell'elasticità, riferito all'intera economia, sia stato fortemente influenzato dalla crisi occupazionale del settore industriale nel periodo di stagnazione successiva al secondo shock petrolifero. Negli stessi anni il terziario ha registrato alti valori dell'elasticità che, superiori all'unità, indicano una dinamica negativa della produttività pro-capite.

11. È possibile immaginare, per il prossimo futuro, la possibilità di un aumento del valore dell'elasticità occupazione/prodotto, senza che ciò comporti il rischio di un'eccessiva (ed improduttiva) espansione del settore dei servizi?

In tabella sono riportati i risultati di un esercizio in cui, a fronte del mantenimento dei livelli occupazionali nell'industria (elasticità = 0) e una diminuzione dei ritmi del calo occupazionale in agricoltura, si ipotizza un parziale recupero di produttività nel settore terziario.

Applicando questi valori ad uno scenario macroeconomico uniforme dei differenti settori del 2.5% all'anno ne risulterebbe un aumento dell'elasticità complessiva che si situerebbe su un valore pari a 0.35 - 0.40.

Elasticità occupazione/valore aggiunto - 1979-1984

	1979-84
Agricoltura	- 2,45
Industria	- 4,30
Servizi di mercato	+ 1,54
Servizi non vendibili	+ 1,38
Totale	+ 0,31

Fonte: nostra elaborazione su dati Istat

Crescita ed elasticità occupazione/prodotto 1985-1989
ipotesi di crescita settoriale uniforme pari al +2,5% annuo

	Elasticità settoriali	occupazione aggiuntiva (X 1000)
Agricoltura	- 1	- 250
Industria	0	0
Servizi di mercato	+ 1	850
Servizi non vendibili	+ 1	400
Totale		1000
Elasticità occupazione/valore aggiunto		0,35-0,40

12. Questo aumento del valore dell'elasticità potrebbe essere ottenuto attraverso opportuni interventi in materia di flessibilità.

Cio' consentirebbe di rallentare il trend di crescita della produttività avutosi nell'ultimo quinquennio senza che cio' pregiudichi (ma, al contrario, favorendo) i margini di efficacia del sistema produttivo.

13. Passiamo, infine, ad esaminare come le suddette prospettive del mercato del lavoro potranno articolarsi a livello territoriale.

14. Analisi condotte per le singole ripartizioni indicano come, nelle regioni del centro-nord, gli effetti demografici uniti al piu' alto grado di sviluppo di queste regioni consentano di prevedere un progressivo ridimensionamento degli squilibri, con tassi di disoccupazione decrescenti. Tuttavia la componente demografica avra' ripercussioni sull'offerta di lavoro solo a partire dagli anni '90.

Cio' nonostante e' possibile prevedere per gli anni 1986-1989 un calo, pur se limitato, degli squilibri, con un tasso di disoccupazione che potrebbe scendere dall'attuale 7.4% ad un livello del 7.1%.

15. Rimane grave, ed in tendenziale peggioramento, la situazione delle regioni del Mezzogiorno. In esse il combinarsi di una insufficiente dinamica economica con gli effetti della crescita delle nascite registrata negli anni '60, non puo' che far prevedere un progressivo aggravarsi degli squilibri, con un aumento del numero dei disoccupati ed un aumento del t.d.d.

Prendendo quale riferimento lo scenario macroeconomico e gli andamenti del m.d.l. gia' delineati, l'esame della situazione delle regioni meridionali non puo' che indicare un aggravamento delle tensioni, con un aumento previsto di oltre 200 mila disoccupati e una corrispondente crescita di 2 punti percentuali del t.d.d..

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

evoluzione del mercato del lavoro
 crescita occupazionale prevista: + 150 mila unita' annue
 1986-1989

		1986(*)	1987	1988	1989
forze di lavoro	Italia	23458	23681	23905	24128
	Centro Nord	15758	15857	15954	16051
	Sud	7700	7825	7951	8077
occupazione	Italia	20929	21080	21232	21383
	Centro Nord	14595	14701	14806	14912
	Sud	6334	6380	6426	6471
disoccupazione	Italia	2529	2601	2673	2745
	Centro Nord	1163	1156	1148	1140
	Sud	1366	1445	1525	1605
tasso di disocc.	Italia	10.8	11.0	11.2	11.4
	Centro Nord	7.4	7.3	7.2	7.1
	Sud	17.7	18.5	19.2	19.9
tasso di occ.	Italia	51.8	51.9	52.0	52.1
	Centro Nord	55.5	55.7	56.0	56.2
	Sud	45.0	44.8	44.7	44.5

fonte: nostra elaborazione su dati ISTAT, media Forze di Lavoro
 (*) valore previsto

In tabella A sono riportati gli indicatori del mercato del lavoro italiano previsti per il triennio '87-'89. Essi si riferiscono ad uno scenario di crescita dell'occupazione pari a 150-170 mila unita' annue (a fronte di uno sviluppo del PIL del 3%), nell'ipotesi di un'invaziene del coefficiente di elasticita' occupazione/prodotto stabile sui bassi livelli (0.2-0.3) registrati nell'ultimo decennio.

Per contro, qualora le favorevoli condizioni macro-economiche modificassero il trend evolutivo dell'ultimo quinquennio relativo al settore industriale esaurendo lo shock-out occupazionale del settore, e andassero a regime gli interventi di politica del lavoro proposti nel documento, lo scenario previsto potrebbe sensibilmente modificarsi e indicare un piu' favorevole andamento del mercato del lavoro. Tale ipotesi sembrerebbe trovare indiretto riscontro nei valori relativi al primo semestre 1986 della CIG. In questi mesi il numero dei lavoratori a zero ore e' diminuito del 25% circa.

evoluzione del mercato del lavoro
crescita occupazionale prevista: + 250 mila unita annue
1986-1989

	1986(*)	1987	1988	1989
forze di lavoro Italia	23458	23730	24001	24273
Centro Nord	15758	15889	16019	16148
Sud	7700	7840	7983	8125
occupazione Italia	20929	21179	21429	21679
Centro Nord	14595	14769	14944	15118
Sud	6334	6410	6485	6561
disoccupazione Italia	2529	2551	2572	2594
Centro Nord	1163	1120	1075	1030
Sud	1366	1431	1497	1564
tasso di disocc. Italia	10.8	10.7	10.7	10.7
Centro Nord	7.4	7.0	6.7	6.4
Sud	17.7	18.2	18.8	19.3
tasso di occ. Italia	51.8	52.1	52.5	52.8
Centro Nord	55.5	56.0	56.5	57.0
Sud	45.0	45.0	45.1	45.1

fonte: nostra elaborazione su dati ISTAT, media Forze di Lavoro.
(*) valore previsto

Così se questo andamento dovesse trovare conferma nel secondo semestre dell'anno in corso e tradursi in una parallela inversione di tendenza della dinamica occupazionale nell'industria, la crescita dei posti di lavoro potrebbe aumentare avvicinandosi alle 250 mila unita' annue, con un valore dell'elasticità occupazione/prodotto prossimo allo 0.4 (vedi tabella B).

Tale andamento dell'occupazione, pur favorevole nel complesso dell'intera economia italiana, finirà paradossalmente con l'accentuare gli squilibri Nord-Sud. Da qui l'esigenza di strategie mirate, in materia di investimenti e occupazione, per il Mezzogiorno.

6. Interventi di ristrutturazione del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale

1. Riforma del collocamento, Centri di iniziativa locale, Osservatori, Agenzie, nuove e flessibili forme di impiego evidenziano la necessita' di attrezzarsi con metodologie e strumenti atti ad individuare le modificazioni che si registrano nel mercato del lavoro.

2. Per definire gli obiettivi quantitativi e le linee di fondo di un programma di azione a questo riguardo occorre colmare i vuoti di conoscenze e di analisi, quindi di strategie, che hanno caratterizzato il mercato del lavoro negli anni '70 e hanno impedito finora di opporre alle tendenze negative nel campo produttivo e occupazionale una politica attiva del mercato del lavoro.

3. Condizione necessaria e preliminare per poter definire un coerente e preciso programma di azioni e' quella di una piu' analitica, articolata e sofisticata conoscenza della situazione del mercato del lavoro, soprattutto al fine di ridurre, nello specifico settore dell'occupazione, lo scarto ancora troppo forte tra quello che possiamo chiamare il paese statistico, come emerge dalle rappresentazioni ufficiali, ed il paese reale.

4. Si tratta di determinare, in anticipo, come avviene nella maggior parte degli altri paesi industriali avanzati, quale sara' a distanza di 3,5,10 anni il fabbisogno potenziale stimabile (almeno come ordine di grandezza) nei vari settori produttivi, dei mestieri e delle professioni, con particolare riferimento ai nuovi mestieri ed alle nuove professioni, che comportano particolari e precisi interventi in materia di istruzione e formazione. Sara' cosi' evitata la formazione dei "colli di bottiglia" che attualmente influenzano in misura notevole lo sviluppo dell'occupazione e l'ammodernamento del Paese.

5. Anche rispetto a questo problema vanno promosse ricerche approfondite che consentano di avere dati piu' precisi sui quali fondare gli aspetti quantitativi della strategia di intervento.

Al riguardo saranno varati tre strumenti di monitoraggio:

a) l'osservatorio nazionale sul mercato del lavoro, articolato in osservatori regionali, secondo quanto previsto dalla convenzione stipulata tra Ministero del Lavoro, ISTAT e Regioni e sulla base di cio' che prevede il d.d.l. di riforma A.S. 1744; a tale proposito gia' dal 1985 sono operanti la convenzione tra ISTAT e Ministero del Lavoro e la convenzione quadro con le Regioni. Nell'ambito della convenzione fra Ministero e ISTAT sono state poste in cantiere diverse iniziative: Fra le altre c'e' la rilevazione sistematica, con cadenza trimestrale, su di un campione rappresentativo di tutte le aziende italiane con 10 addetti in su. Tale rilevazione costituisce un'interessante fonte di conoscenze e colma un vuoto che finora ha impedito l'elaborazione di realistici programmi nel settore;

b) l'osservatorio permanente sul mercato dei mestieri e delle professioni, che deve permettere di aggiornare e verificare tempestivamente le modificazioni che si verificano rispetto alle previsioni. In tale programma e' stato istituito, come attivita' cardine del servizio di collocamento svolto dalle sezioni circoscrizionali, uno "spazio informativo" in stretta colleganza con gli altri organismi interessati sul territorio, con il compito di informazione e orientamento scolastico e professionale adeguato all'evoluzione della societa' attuale.

Tutto cio' presuppone un modo di porsi del tutto nuovo del servizio pubblico. In tal senso l'iniziativa dell'Amministrazione, anticipa in via sperimentale l'attuazione di quanto in materia prevede il disegno di legge di riforma circa lo sviluppo delle attivita' degli uffici di collocamento nel campo dell'informazione e dell'assistenza tecnica, attraverso idonei strumenti e la formazione permanente del personale.

Sempre in questo ambito si e' altresì provveduto, in quanto, considerato essenziale ai fini dell'attivita' di

ricognizione dei mestieri e delle professioni che svolgerà l'apposito osservatorio, all'aggiornamento della classificazione professionale (per utilizzo sia manuale che automatizzato), creando un sistema ce la rende, fra l'altro, "biunivoca" con la classificazione comunitaria SEDOC.

c) La realizzazione, in convenzione con qualificati enti di ricerca nazionali e comunitari, di un progetto per la redazione di un rapporto annuale sulle tendenze del mercato del lavoro che, in modo complessivo e coordinato, offra possibilità di valutazione e orientamento e, attraverso la diffusione anche in lingua straniera, dia all'estero una più precisa descrizione della realtà del mercato del lavoro italiano.

6. Per far fronte a bisogni così complessi e diversificati di analisi e quindi di conoscenza, il Ministero del Lavoro si sta dotando dei supporti di analisi e di documentazione nonché degli strumenti necessari per definire le linee strategiche di politica attiva del lavoro e quindi assolvere in modo efficace ai propri compiti istituzionali.

7. Il progetto complessivo prevede la messa in funzione di un sistema informativo statistico su base regionale capace di elaborare e gestire la gran massa di dati e di notizie che affluiscono agli uffici periferici.

8. Tale sistema deve costituire lo strumento fondamentale di conoscenza dei fenomeni e delle linee di tendenza del mercato del lavoro (occupazione, disoccupazione, cassa integrazione) e quindi il supporto alle scelte da effettuare a livello regionale (uffici regionali ed ispettorati) dove verrà allocata la funzione di programmazione, pianificazione e controllo per aree omogenee, in diretta collaborazione con le Commissioni regionali dell'impiego ristrutturata come stabilito dal D.L. 726/84.

9. Il livello regionale fungerà anche da raccordo con Enti (comprese le Regioni) e con organismi operanti in sede

locale oltreche', naturalmente, con l'Amministrazione centrale. Il livello provinciale svolgera' un servizio specialmente di supporto operativo e tecnico.

10. In altre parole il progetto e' mirato a dotare gli uffici e gli ispettorati di adeguata capacita' elaborativa per applicazioni di elaborazioni statistiche con sintesi a livello nazionale, sulla base di un pacchetto di software applicativo omogeneo su tutto il territorio nazionale, e di una capacita' autonoma di elaborazione in funzione delle esigenze specifiche di applicazione su base regionale, provinciale e circoscrizionale.

11. A livello locale il punto centrale del sistema informatico e' l'introduzione della circoscrizione (cosi' come gia' stabilito dalla legge 140/1981 per la Campania e la Basilicata e previsto dal disegno di legge di riforma) la quale assorbe il collocamento dai limitati ambiti comunali. Una organizzazione in circoscrizioni consentira' una gestione del collocamento piu' aderente alle reali esigenze del territorio.

12. La struttura sopra delineata consentira' un piu' stretto coordinamento con gli altri organismi ed enti interessati, in quanto le funzioni del Ministero del lavoro si inseriscono in un "sistema" nel quale le sue competenze e responsabilita' non si sovrappongono ad altre, bens' sono destinate a completare il quadro operativo, a livello regionale, in tutto il Paese.

13. In applicazione della legge 430/84, che prevede al comma 2 dell'art.2 il potenziamento dei servizi statali per l'impiego anche mediante l'utilizzo di tecnologie atte alla costituzione di un sistema informativo per l'intero territorio nazionale, il Ministero ha provveduto alla riorganizzazione delle rilevazioni sul mercato del lavoro per renderle compatibili con l'esigenza di automazione degli uffici e degli ispettorati provinciali e regionali.

14. In questo modo l'Amministrazione del lavoro e' pronta per adeguare la propria struttura informatica che dovra' supportare un sistema informativo capace di razionalizzare e facilitare l'accesso alle conoscenze e ai dati, cosi' da svolgere efficacemente l'attesa politica attiva del mercato del lavoro.

15. Il nuovo disegno informatico persegue dunque i due seguenti obiettivi fondamentali:

- realizzare un "Sistema informativo statistico sul mercato del lavoro" capace di fornire alle Commissioni regionali per l'impiego (C.R.I.), che sono l'organo regionale di governo del mercato del lavoro, e alle Agenzie regionali per l'impiego, che ne costituiranno l'organo tecnico, nonche' al Governo centrale, le conoscenze indispensabili per intervenire sul mercato del lavoro e attuare gli interventi piu' opportuni per la salvaguardia e l'incremento dei livelli occupazionali.

Per la realizzazione di detto sistema, il Ministero opera, come gia' accennato in precedenza, in diretto contatto con l'Istituto Centrale di Statistica. Sono previste, una volta messo a regime, le piu' opportune integrazioni con altri organismi ed enti interessati.

- Dotare le strutture dell'Amministrazione Centrale degli strumenti informativi necessari per una loro riorganizzazione, secondo criteri di maggior efficienza ed efficacia dell'attivita' loro richiesta e per realizzare una "banca dati del Ministero del lavoro" costituita dal patrimonio di informazioni e di dati elaborati dalle varie strutture ministeriali al centro ed in periferia e accessibile, fatte salve le necessarie misure di sicurezza, in qualsiasi momento e da ogni singolo posto di lavoro.

16. Conseguentemente la struttura informatica si articolera' secondo un'architettura che prevede:

- un CEAD centrale per gestire le elaborazioni di supporto all'attivita' delle direzioni generali e per le elaborazioni di sintesi e di raccordo con le realta' regionali;

- sistemi di elaborazione a base regionale per gli Uffici del lavoro e per gli Ispettorati;
- posti di lavoro per applicazioni "data processing";
- posti di lavoro con autonomia elaborativa per applicazioni di "office automation".

17 Nell'attuazione del programma sopra delineato, il Ministero del lavoro sta procedendo gradualmente. E' gia' in fase di avanzata realizzazione l'automazione degli Uffici del lavoro nel Lazio e delle sezioni circoscrizionali della Campania.

Nel Lazio sono gia' da tempo operativi gli Uffici automatizzati di Frosinone, Latina, Viterbo, e l'ufficio di Collocamento dello spettacolo.

Si sta ora procedendo rapidamente all'automazione dell'Ufficio di Collocamento di Roma che con i suoi circa 180.000 iscritti costituisce una realta' particolarmente complessa nel quadro nazionale. L'Ufficio del lavoro di Roma avra sezioni decentrate anch'esse automatizzate e collegate in rete al sistema regionale di cui e' previsto il completamento con Rieti e le altre circoscrizioni sub provinciali.

Nella regione Campania il progetto di automazione dei 31 uffici circoscrizionali e' in pieno svolgimento. Entro la fine del 1986 verra' ultimato il processo di costituzione della banca dati che consentira' l'accesso ad una larga serie di informazioni sulla realta' occupazionale della regione. A tal fine e' in corso di realizzazione l'automazione degli Uffici circoscrizionali capoluogo con gestione in TP degli iscritti residenti e dove, per il periodo necessario all'estensione dell'automazione alle sezioni circoscrizionali sub provinciali, si svolgeranno anche gli aggiornamenti alla banca dati delle sezioni circoscrizionali sub provinciali stesse. Nel corso del 1987 e nel primo semestre del 1988 e' previsto il completamento dell'automazione in tutti gli uffici circoscrizionali della Campania.

Lo stesso sistema sta per essere esteso anche nelle regioni Piemonte e Puglia e successivamente interessera' le altre regioni della penisola.

18. E' stata pure attivata una procedura per l'automazione della Cassa Integrazione guadagni straordinaria, attualmente operativa per le regioni Piemonte, Lazio, Campania e Basilicata. Tale procedura ha ridotto drasticamente i tempi di definizione delle pratiche CIGS dai 18 - 24 mesi del 1983 ai 4 - 6 mesi del 1985 - 86.

19. Si sta infine varando un progetto di automazione degli uffici dell'Amministrazione centrale che, avvalendosi delle potenzialita' offerte dal CEAD di Roma, di cui l'Amministrazione gia' dispone, realizzerà una rete distribuita di risorse informatiche cui faranno capo sistemi per l'Office Automation degli uffici.

20. Con il sistema di "office automation" il Ministero gestirà una banca dati comprendente il patrimonio informativo raccolto ed elaborato sia al centro che in periferia. Il programma di O:A: assicurerà inoltre la circolazione in tempo reale dei documenti significativi comunque prodotti.

21. Si ritiene che in tal modo, per la parte spettante al Ministero del lavoro, possa essere concretamente affrontato il problema di dotarsi dei supporti indispensabili di conoscenza per governare il mercato del lavoro nella attuale fase e nei prossimi anni, ovviando così a gran parte delle difficoltà registrate negli anni precedenti.

7. Le politiche per la flessibilita' e la trasparenza per il triennio '87-'89: una premessa.

1. Premessa. Gli anni piu' recenti sono stati caratterizzati da un consistente processo di espulsione di manodopera dall'industria che ha interessato una quota molto rilevante dell'occupazione.

Il fenomeno, pur drammatico in se, e' stato visto come una necessita' legata da un lato alla presenza di rapidi mutamenti nelle condizioni tecnologiche, organizzative, di mercato indotte dall'accentuarsi della concorrenza a livello mondiale e dagli shock petroliferi.

Dall'altro, da un aumento nelle rigidita' esterne alle imprese che nel nostro paese sono state particolarmente accentuate per la specifica esperienza contrattuale realizzata nel corso degli anni Settanta.

Mentre molto si e' discusso sulla necessita' di creare nuovamente condizioni esterne all'impresa, tali da migliorare le sue capacita' di adattamento, molto meno si e' esplorato l'altro versante della questione, che e' poi quello cruciale per sapere se veramente si e' di fronte a una crescita nella efficienza dell'apparato produttivo, e cioe' quello dei mutamenti interni all'impresa.

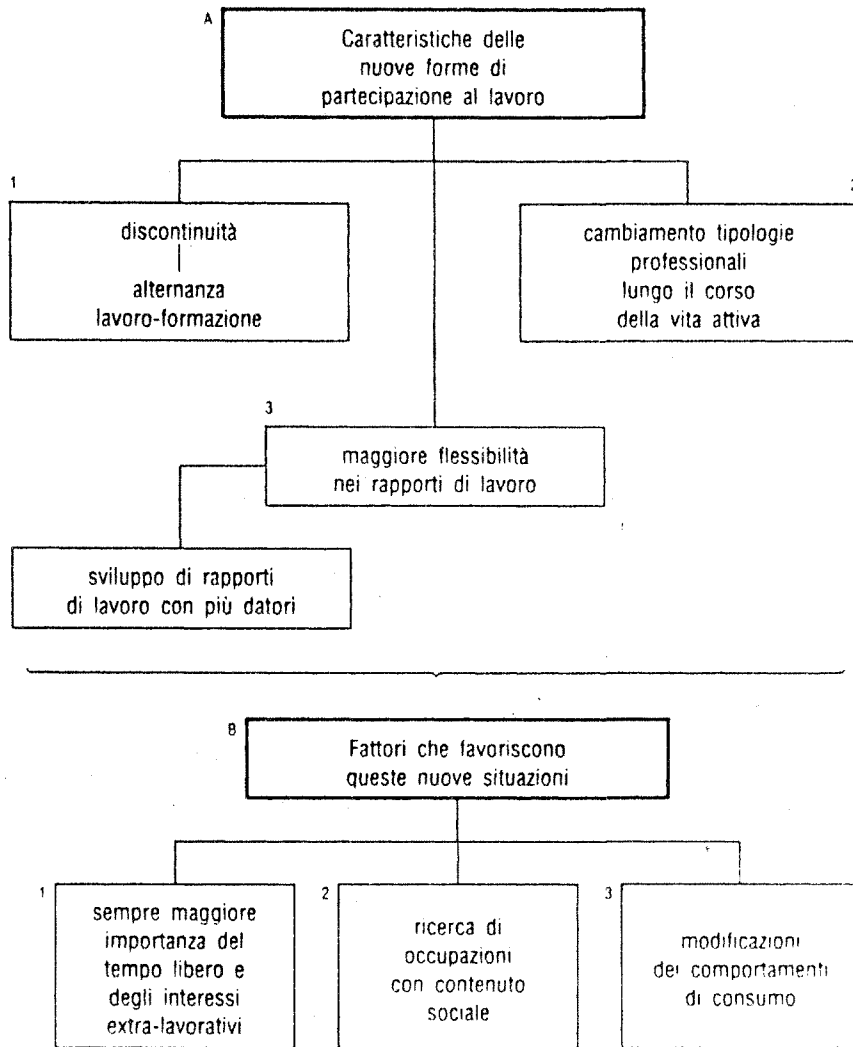
Il problema si e' posto anche perche' si e' spesso parlato di flessibilita' confondendo i piani di discussione. La flessibilita' e' stata intesa a livello macroeconomico, a livello di performances dei vari soggetti operanti nel sistema economico; e' stata intesa come arma o moneta di scambio nelle relazioni industriali.

Non si e' invece tenuto nel dovuto conto la distinzione - che peraltro emerge anche nei documenti dell'Ocse - tra una flessibilita' interna ed una flessibilita' esterna.

In Italia la richiesta di una maggiore flessibilita' delle condizioni di impiego viene assecondata dalla legislazione e dalla contrattazione collettiva piu' recente volta a salvaguardare l'occupazione.

Si tratta di una tendenza che, soprattutto a partire dai primi anni Ottanta, si traduce in una maggiore liberta' di scelta nelle assunzioni e in una accentuata - diversificazione - dei rapporti di lavoro.

Dal punto di vista giuridico e sindacale l'accennata flessi-



bilita' puo' essere ripartita in:

a) flessibilita' nelle forme di accesso dell'impresa del mercato del lavoro, intesa come dispenibilita' di piu' modelli contrattuali di assunzione della manodopera (part-time, full-time, contratti a termine per la formazione di giovani);

b) flessibilita' nella gestione dei rapporti di lavoro nell'azienda, intesa come variabilita' delle condizioni contrattuali pattuite relativamente a: quantita' e distribuzione del tempo di lavoro (flessibilita' degli orari; contratti di solidarieta'; pensionamenti anticipati parziali; part-time, flexitime) oppure delle mansioni (flexibility agreements) indipendentemente dal modello contrattuale utilizzato.

Alla flessibilita' della durata (e quindi dell'orario) della prestazione, dello stesso rapporto di lavoro e dell'occupazione si accompagna inoltre una minore rigidita' (e, quindi, una maggiore disponibilita' sindacale) nella determinazione delle retribuzioni (e quindi delle politiche connesse al costo di lavoro).

Ridimensionamento degli automatismi retributivi, pertanto a cominciare dalla parte indicizzata del salario, al quale si aggiunge una diversa articolazione dei livelli salariali in rapporto alla professionalita' del lavoro: aspetti, questi, legati alla flessibilita' produttiva e alla riduzione del costo del lavoro.

La domanda di maggiore flessibilita' dei contenuti quantitativi e qualitativi della prestazione e la tendenza alla pluralizzazione dei rapporti di lavoro, introducono inoltre problemi nuovi nei sistemi di tutela del lavoro.

Emerge un nuovo modello di intervento legislativo e di azione contrattuale dell'intreccio tra norme di sostegno della occupazione e concertazione delle relazioni industriali, tanto a livello centrale che periferico.

Esso affianca e, nello stesso tempo, ridimensiona il tradizionale modello garantista consolidato dallo statuto dei lavoratori (nonche' dal sistema assistenziale imperniato sulla Cassa Integrazione) senza tuttavia contrapporsi alla legislazione promozionale dell'attivita' sindacale.

In un certo senso, anzi, ne costituisce la prosecuzione sul terreno del mercato del lavoro e dell'occupazione.

In tale contesto, la contrattazione collettiva interviene

prevalentemente sul piano non già dell'attuazione ma della sostituzione della legge, nel quadro dell'accennato processo di delegificazione.

In definitiva, la contrattazione, soprattutto aziendale, viene dalla legge chiamata a elasticizzare, seppur con riferimento a specifici e circoscritti profili, le modalità d'uso della forza lavoro in cambio di eventuali contropartite (prefigurate, in linea di massima, negli scambi con il Governo) in tema di investimenti e occupazione.

Il contratto collettivo attinge dunque sempre più di frequente - nei livelli inferiori - a una logica gestionale e talvolta a una logica ablativa, in cui un ruolo dominante è attribuito alla figura del sindacato maggiormente rappresentativo.

Il maggior spazio delegato alla contrattazione collettiva accentua, anzi, la tendenza verso una specie di - istituzionalizzazione - della figura del sindacato maggiormente rappresentativo nella sua qualità di titolare dei poteri contrattuali vincolanti nei confronti sia dei pubblici poteri (indipendentemente da ogni vincolo associativo o potere di rappresentanza) che dei singoli lavoratori ed imprenditori.

L'ipotesi su cui riavviare il dibattito è che il livello di maturazione culturale organizzativo, tecnico legato alla flessibilità interna sia notevolmente più sbilanciato e, in certa misura, anche più arretrato rispetto a quello della flessibilità esterna. Solo un approfondimento della prima può permetterci di superare la valutazione pessimistica del concetto di flessibilità, legato al significato semplicemente strumentale che ad essa viene attribuito - una sorta di liberalizzazione tout court senza contropartite - dall'attuale dibattito.

Se, ad esempio, si dovesse rilevare un qualche livello di dicotomia tra i due tipi di flessibilità è evidente che ne seguirebbe un ribaltamento di tutto il dibattito teorico-economico-sindacale degli ultimi anni. Verrebbe infatti a rompersi il legame tra espulsione della manodopera e ristrutturazioni.

La richiesta di maggiore flessibilità da parte imprenditoriale (flessibilità esterna) potrebbe implicare risultati opposti, visto che il conseguente shake out potrebbe non aumentare l'efficienza all'interno dell'impresa, mentre

dovrebbe sicuramente peggiorare l'efficienza del settore di arrivo della manodopera, determinando per questa via oneri aggiuntivi e spreco di risorse a carico dello Stato.

Se ci si pone in questa ottica e' evidente la non necessita' di una politica indiscriminata di allargamento della flessibilita' esterna.

Al contrario e' del tutto ragionevole supporre che una adeguata modulazione degli interventi in tema di flessibilita' esterna potrebbe consentire una parallela maturazione delle condizioni di efficienza interna portando, attraverso questa, a un miglioramento qualitativo dell'intero sistema economico.

E d'altro canto, se la mancanza di flessibilita' interna ha determinato il persistere di zone di inefficienza, solo l'intervento su queste avrebbe consentito nel passato (e potrebbe consentire nel futuro) una diversa gestione del processo di spostamento della manodopera e del problema delle eccedenze. A nostro avviso questa si porra' come la questione centrale nella seconda meta' degli anni '80.

Quanto alla trasparenza appare ormai ineludibile una revisione globale economico-istituzionale dei sistemi di allocazione, monitoraggio, programmazione del fattore lavoro, proprio in relazioni a profondi cambiamenti quali-quantitativi che la nostra societa', e quindi il nostro sistema economico, stanno vivendo come conseguenza dell'introduzione sempre piu' massiccia e pervasiva delle nuove tecnologie.

Accanto alle azioni di aggiustamento positivo finalizzate alla flessibilizzazione e trasparenza del mercato del lavoro, andranno definite e sviluppate specifiche politiche destinate, da un lato, a qualificare e sviluppare la domanda di lavoro attraverso la spesa pubblica, e dall'altro favorire in ogni settore la natalita' di imprese.

Le politiche per la formazione del capitale umano, inoltre, dovranno vedere impegnato l'operatore pubblico in senso orizzontale in tutti i propri interventi nel mercato del lavoro.

Gli interventi legislativi piu' recenti hanno provveduto all'eliminazione o all'attuazione di vari vincoli, nel sistema delle assunzioni e sulla disciplina del rapporto di lavoro, ritenuti unanimemente superati, estendendo nel contempo l'area dell'intervento amministrativo e "delegando" in taluni casi, l'amministrazione della flessibilita' alla mediazione

sindacale, attraverso la contrattazione collettiva.

I provvedimenti emanati all'insegna delle delegificazione e liberalizzazione non hanno peraltro conseguito pienamente gli obiettivi prefigurati. Ciò non significa che i prossimi interventi debbono pervenire ad una liberalizzazione totale o che, per converso, sia necessario estendere quanto più possibile o rivitalizzare il vecchio apparato vincolistico. Sembra opportuno, invece, eliminare o attenuare le cause ricorrenti della insoddisfaccente o mancata applicazione delle politiche del mercato del lavoro e della flessibilità.

A completare il quadro dovranno essere approntate nuove e più efficaci misure di intervento volte alla gestione delle eccedenze occupazionali, che via via si formeranno nel sistema in seguito alla ristrutturazione di interi settori produttivi e/o a causa delle nuove tecnologie.

Il problema non consiste nello smantellamento di un insieme di norme legislative superate quanto, invece, nella capacità dell'amministrazione di raggiungere obiettivi predeterminati nelle leggi e di offrire ai singoli lavoratori o alle parti sociali.

Si tratta quindi dei problemi (da anni discussi ma non risolti) attinenti all'adeguamento interno delle reali risorse amministrative al carico attuativo, ad una più sapiente e fruttuosa utilizzazione delle risorse materiali e personali esistenti, alla semplificazione e snellimento della fase procedimentale la cui eccessiva dilatazione produce riflessi negativi in ordine ai tempi, all'efficienza, alla responsabilità ed al controllo; ad una deguata utilizzazione del canone organizzativo e della competenza, che si traduca in modo e tempi rispettosi del conseguimento degli obiettivi; alla copertura finanziaria della legge, da intendersi come valutazione della fattibilità preventiva collegata a strumenti di adeguata verifica e correzione.

Perciò sia le politiche per la flessibilità che le politiche per l'occupazione richiederanno, per avere successo, un livello di efficienza dell'operatore pubblico attualmente del tutto inadeguato, sia per quanto riguarda le funzioni tradizionali del collocamento, sia per quanto riguarda la scuola e la formazione professionale, nonché, da ultimo, relativamente al più vasto campo della programmazione globale e settoriale.

2. Riforma del collocamento. I provvedimenti adottati finora dovranno trovare coerenza nel quadro piu' vasto della riforma del collocamento, al fine anche di consentire una piu' equilibrata utilizzazione degli istituti volti a favorire, in particolare l'accesso dei giovani al lavoro.

La materia del collocamento e della mobilita' si presta, per ragioni diverse, all'allentamento degli esistenti vincoli legislativi.

Infatti, nel collocamento tali vincoli, a cominciare dalla richiesta numerica, sono largamente inefficaci, se non spesso controproducenti.

Occorre rivedere la materia rendendo principio generale quello che tuttora, sul piano formale, costituisce l'eccezione: la nominativita' della richiesta di avviamento.

A questa scelta di carattere generale occorre tuttavia accompagnare specifiche misure di garanzia per fasce di manodopera ritenute deboli sul mercato. Il principio dell'avviamento su richiesta numerica puo' trovare invece una sua appropriata valorizzazione - con opportuni adeguamenti - nell'ambito del pubblico impiego, per fasce di inquadramento piu' basse (secondo quanto gia' previsto nel protocollo del 14 febbraio 1984).

La riorganizzazione della funzione collocativa sulla base del principio della nominativita' della richiesta di avviamento richiede, nel contempo, una profonda trasformazione degli Uffici di collocamento, che da strumenti di intermediazione meramente passiva e burocratica sul mercato del lavoro (esercitate nella tradizionale logica garantistica della distribuzione di un bene scarso) dovranno essere trasformati in strumenti attivi di promozione, nelle piu' varie forme, dell'incontro tra domanda ed offerta, ed operare, quindi, in una logica di servizio, reso sia all'impresie sia ai lavoratori. Sempre al fine di agevolare l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro, si deve pensare inoltre all'introduzione del lavoro "interimaire" prevista da uno schema di direttiva comunitaria, e gia' adottato in numerosi paesi secondo schemi diversificati. La sua introduzione richiede la revisione del rigido principio del divieto della fornitura di manodopera. Fermo restando il principio della titolarita' statale della funzione collocativa, si intende introdurre anche in Italia, con gli opportuni adattamenti, una disciplina che consenta e

regoli, con la necessaria cautela, l'attività di imprese di servizio autorizzate a fornire manodopera da esse dipendente, così da rendere compatibile un più alto livello di mobilità e flessibilità nell'utilizzazione del personale, con la stabilità dell'impiego.

La nuova disciplina dovrà consentire infatti, con adeguate garanzie per i lavoratori, la creazione di imprese autorizzate a fornire manodopera a datori di lavoro che ne facciano richiesta per il soddisfacimento di esigenze produttive di carattere temporaneo.

3. Le Commissioni Regionali per l'Impiego. In un'ottica di flessibilità gestionale, ovvero "operativa" che postula un nuovo e più dinamico ruolo, sul mercato del lavoro, degli organi del collocamento i cui interventi, non tutti più rigidamente predeterminati per legge, siano tali da soddisfare le reali esigenze sia dei lavoratori, sia delle imprese, si collocano le CRI.

Le Commissioni regionali per l'impiego, anche per effetto dei nuovi compiti che saranno loro attribuiti dopo l'approvazione del ddl. 1744, possono operare al fine di creare le premesse di una politica attiva dell'impiego e dettare i principi attraverso i quali essa può essere attuata. Supporto necessario di detti organi collegiali sono le Agenzie dell'Impiego le quali attraverso l'esercizio di potestà progettuale dovranno dare il proprio determinante apporto affinché possano essere rimossi ostacoli di natura sociale e di natura economica ad uno sviluppo dell'occupazione, sulla base di un'attenta osservazione e di una altrettanto attenta valutazione della realtà del territorio.

Le CRI nella nuova composizione prevista dall'art. 4 della legge 864/84 sono state insediate in quasi tutte le regioni d'Italia e comunque entro i primi giorni di Ottobre, su tutto il territorio nazionale funzioneranno detti nuovi organi collegiali regionali.

Il ritardo del loro insediamento più spesso è stato determinato dalla difficoltà di acquisire le designazioni dei componenti, tant'è che per alcune di esse si è proceduto a ricostituirle, salvo la possibilità, per le regioni di integrarle con i loro rappresentanti.

4. Le Agenzie del Lavoro. Le caratteristiche e la distribuzione territoriale della disoccupazione nel nostro paese richiedono, inoltre, una diversa caratterizzazione dei servizi dell'impiego a livello locale. Agenzie con compiti essenziali di fluidificazione del mercato del lavoro nelle aree piu' sviluppate, agenzie "intraprendenti" anche dal lato della domanda, capaci di promuovere occasioni di lavoro autonomo ed associato nelle aree (tipicamente quelle meridionali) dove manca un tessuto produttivo consistente.

Tali agenzie snelle ed efficienti dovrebbero esercitare le funzioni principali di gestione del mercato del lavoro: orientamento, promozione di accordi fra le parti per le assunzioni ed il governo della mobilita', indirizzo dei progetti di formazione professionale, selezione dei tipi di azione a sostegno dell'occupazione e valutazione dei progetti da incentivare per i vari tipi e fasce di lavoro (dai giovani alle donne, ai disoccupati di lunga durata, al lavoro associato e cooperativo). Si tratterebbe di veri centri pubblici di servizio alla job-creation, di sostegno alla contrattazione, capaci di dare efficacia alla gestione del mercato del lavoro.

Queste agenzie che dovrebbero agire in parallelo agli strumenti di politica industriale sul territorio devono essere costituite da una struttura agile, capace di favorire esigenze e potenzialita' delle aree produttive.

Nel prossimo triennio le Agenzie del Lavoro saranno progressivamente istituite in tutte le regioni.

Il compito di incentivare l'incontro fra la domanda e l'offerta di lavoro, che ad esse e' assegnato dal D.D.L. n.1744 trovera' concrete specificazioni operative nei decreti istitutivi, sul modello adottato per la Campania.

5. CIG, eccedenze, indennita' di disoccupazione. Per completare la manovra sulla flessibilita', occorre poi intervenire sul fronte dei meccanismi di uscita e cioe', 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 sara' esteso anche agli impiegati in misu-

ra crescente direttamente coinvolti dai processi di ristrutturazione.

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

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

Sara' inoltre definita la disciplina della mobilita' 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 mobilita' e vedranno risolto il loro rapporto.

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

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

I predetti lavoratori possono chiedere la corresponsione della indennita' di mobilita' in un'unica soluzione quando intendano intraprendere un'attivita' 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).

A carico delle imprese sono previsti oneri proporzionati all'ammontare del trattamento di mobilita' 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.

6. 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 fatti estremamente importanti:

a) il necessario collegamento con la flessibilità nell'uso della forza-lavoro, sia per una migliore utilizzazione degli impianti nel settore industriale e dell'hardware tecnologicamente avanzato nel settore dei servizi, che al fine di prevedere, attraverso opportuni cicli formativi, una adeguata e rispondente riconversione o formazione delle capacità professionali dei lavoratori adulti;

b) una razionale valutazione dei costi della riduzione del tempo 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 mirata a realizzare, senza pregiudizio di economicità e profittabilità, incrementi occupazionali, si provvederà a predisporre un apposito disegno di legge.

L'incentivazione sarà realizzata attraverso:

a) il rimborso (totale o parziale) delle spese sostenute dal datore di lavoro per attuare la ristrutturazione del tempo di lavoro;

b) la riduzione, per un determinato periodo di tempo, degli oneri previdenziali relativi ai nuovi assunti.

I benefici di cui al punto b) verranno accordati ai datori di lavoro che adottino le scelte di cui al punto a) in attuazione di progetti redatti, dopo consultazione sindacale, e approvati da un nucleo di valutazione istituito presso i Ministeri del Lavoro e del Tesoro.

Agli oneri della legge si provvederà a carico del Fondo globale, già finanziato in finanziaria '86 e da rifinanziare nel 1987.

7. Part-time. Lo sviluppo della domanda di part-time da parte delle imprese, e la modificazione dei comportamenti che inducono a richieste di occupazioni a tempo parziale da parte dell'offerta di lavoro potranno avere importanti effetti sull'equilibrio del mercato del lavoro, a patto che si proceda ad una riorganizzazione di questo mercato con interventi di politica del lavoro che riescano a conciliare fles-

sibilita' e sicurezza nello sviluppo del rapporto di lavoro part-time.

Al fine di incentivare tale modello di rapporto di impiego appare indispensabile operare nel senso di:

- eliminare le cause della scarsa qualificazione di questi gruppi (principalmente donne e giovani) attraverso un'adeguata politica di formazione professionale;
- evitare che il part-time sia esposto eccessivamente ai contraccolpi della congiuntura, favorendone quindi una maggiore stabilita';
- intervenire nel settore pubblico con politiche volte alla creazione di posti di lavoro a tempo parziale;
- migliorare la struttura dei servizi di collocamento al fine di costruire un legame stabile tra offerta e domanda di lavoro part-time;
- rivalutare le opportunita' del part-time in termini di occasioni professionali e di carriera;
- garantire (da parte sindacale) una maggiore attenzione ai problemi contrattuali dei lavoratori part-time, in modo anche da evitare all'interno della forza-lavoro spaccature con gli occupati full-time;
- migliorare, infine, l'immagine del lavoro part-time come opportunita' occupazionale reale e non di semplice ripiego.

In tale contesto, il part-time puo' essere valorizzato come una nuova modalita' di ingresso nel mercato del lavoro soprattutto per le fasce giovanili e femminili.

Infine, se non vi sono dubbi sull'utilita' del part-time come strumento volto a facilitare l'accesso dei giovani nel mercato del lavoro, piu' articolato, e tuttavia auspicabile, ne appare l'utilizzo per consentire una graduale uscita dall'occupazione. Pur sottolineando i limiti della proposta, e' importante indicare come essa possa rappresentare una valida soluzione per attenuare l'impatto dovuto al pensionamento.

Obiettivo immediato sara' quello di rimuovere le remore, imputabili ad alcuni aspetti dell'attuale normativa, alla diffusione dell'istituto, favorendo la trasformazione, su base volontaria, dei contratti a tempo pieno in contratti a tempo parziale, al fine di incentivare la creazione di occupazione aggiuntiva.

Supporto essenziale di tale politica e' la realizzazione della parita' degli oneri contributivi orari rispetto al

lavoro a tempo pieno, nonché la rimozione del trattamento differenziato sul piano pensionistico.

Politiche volte ad incentivare il part-time sia dal lato dell'offerta che della domanda avrebbero effetti alquanto significativi sull'occupazione.

Se, infatti, si considera la bassa incidenza del complesso dei lavoratori a tempo parziale sul totale degli occupati rispetto alla media europea - il 6% in Italia contro il 10 - 12% dei paesi della Comunità - si possono stimare in 100 mila unità aggiuntive nel triennio, gli effetti delle politiche di allineamento (prevedibile nell'arco dei prossimi dieci anni) agli standard europei.

Un ulteriore incentivo a forme di lavoro part-time viene dato dall'accordo intercompartimentale sul pubblico impiego che introduce anche nell'amministrazione il lavoro a tempo parziale.

Sulla base di tale accordo il Governo ha assunto l'impegno di presentare un apposito emendamento nel ddl. n. 1574 ai fini dell'ammissibilità di assunzione a tempo parziale nel settore del pubblico impiego.

L'attuazione di questo progetto presenta ampie possibilità di venire incontro alla pressante offerta di lavoro dei giovani nelle regioni meridionali.

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 14 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 incenti-

vare le famiglie (ad esempio, con borse di studio) perché 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.

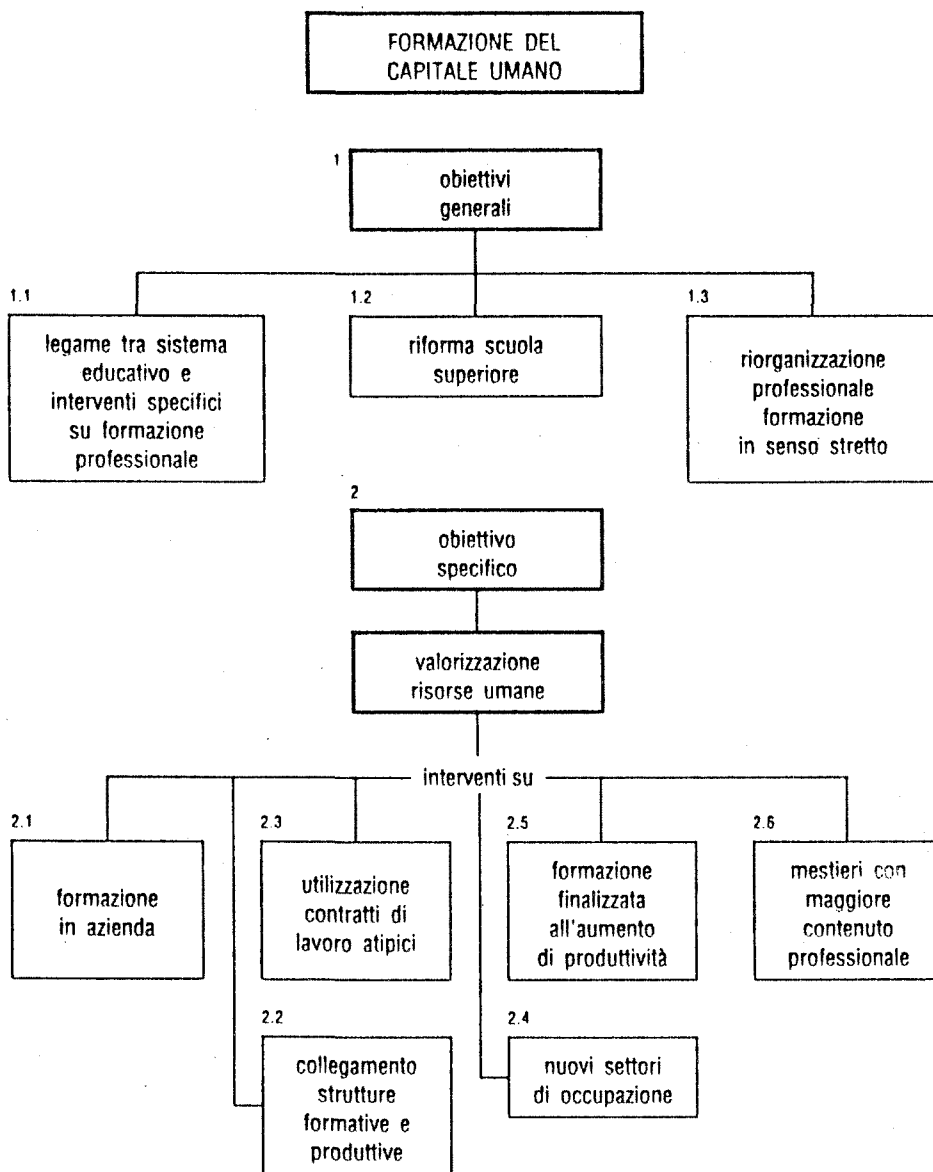
In particolare, con riferimento ai giovani, un allungamento dell'obbligo scolastico fino ai 16-18 anni appare necessario non solo nell'ottica di alleggerire il mercato di tale fascia di offerta, ma anche per favorire una formazione più prolungata nel tempo.

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, cioè 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). L'effetto congiunto degli interventi sul tempo di lavoro e sulla durata della vita attiva comporterebbe l'aumento del tasso di occupazione rispettivamente di 1.3 e 2.5 punti percentuali nel 1991 e nel 1996.

9. Le politiche per la formazione e l'orientamento.

Politiche per la formazione. Il sistema formativo regionale, sostanzialmente organizzato su tre livelli (formazione di base, qualificazione professionale, formazione avanzata) è oggi coinvolto in una evoluzione, sotto il peso di una forte tensione proveniente dal mondo del lavoro in continuo cambiamento e dalle nuove esigenze formative dei giovani.

Il riequilibrio del sistema passa innanzitutto dal riassetto delle scuole secondarie superiori e specialmente



dall'elevamento dell'età dell'obbligo per tutti sino a 16 anni. Il primo livello della formazione professionale, sino ad oggi largamente preponderante nei programmi regionali, potrà risultare così ampiamente alleggerito e concentrabile sul completamento, della formazione culturale più solida acquisita a scuola, in alcuni campi decisivi della preparazione professionale richiesta ai giovani per avvicinarsi al mondo del lavoro. A questo scopo è mirato, ad esempio, il piano di alfabetizzazione informatica, e di insegnamento dell'inglese, che il Ministro del lavoro ha sperimentato nel corso 1985/86 e che, a partire dall'anno 1986/87, conoscerà una sempre più vasta diffusione nelle attività ordinarie.

Nello stesso tempo, l'alleggerimento del primo livello, consentirà alle Regioni di sviluppare e migliorare gli altri due livelli di intervento, ponendo mano ai necessari interventi di ammodernamento e di riconversione tanto delle strutture che del personale. Queste attività dovranno infatti costituire un sistema flessibile verso il mondo del lavoro, sia nelle concrete prospettive di impiego da offrire ai giovani che vi partecipano, sia nel costante aggiornamento dei programmi.

Così facendo il sistema diverrà altresì utile per la formazione permanente dei lavoratori, compresi i quadri ed i dirigenti nelle attività di terzo livello, offrendo pertanto un riferimento fondamentale per il progresso tecnologico del sistema delle imprese. E da qui, in ultimo, si avrà un ambiente più favorevole allo sviluppo della Si rendono quindi indispensabili, per promuovere queste evoluzioni verso l'alto del sistema formativo regionale, due riforme legislative:

- a) la revisione della Legge-Quadro n.845 del 21/12/78;
- b) le riforme anticipate del Fondo Sociale Europeo.

Il Ministro del Lavoro presenterà il disegno di legge di riforma della 845, incluso l'orientamento professionale e in armonia con gli interventi in materia di secondaria superiore, entro il 1986.

I principi saranno appunto quelli di favorire (con un rafforzamento ed al tempo stesso una semplificazione dei circuiti finanziari interessati oggi alla formazione professionale) la descritta riorganizzazione del sistema formativo, incentivando e riqualificando contestualmente la

domanda di formazione delle aziende, definendo in modo piu' organico e chiaro i rapporti tra programmazione delle attivita' formative e politiche del lavoro a livello territoriale.

Per quanto attiene al Fondo Sociale Europeo, il Governo si e' gia' attivato in sede comunitaria per un rilancio di questo strumento, non in modo indifferenziato, ma organicamente inserendolo in un significativo programma Comunitario sociale.

Dovra' quindi risaltare in modo netto l'impegno nella lotta alla disoccupazione, la finalizzazione delle risorse impegnate nel Fondo Sociale Europeo ed interventi (diretti ed infrastrutturali, pur sempre assegnando il primo posto alla formazione professionale) che siano chiaramente connessi con la creazione di nuovi posti di lavoro o l'inserimento in posti di lavoro dei giovani piu' svantaggiati.

Politiche per l'orientamento. Per fronteggiare gli squilibri qualitativi nell'incontro tra domanda di lavoro ed offerta di lavoro giovanile, si e' intrapresa una politica di rafforzamento delle azioni di orientamento scolastico e professionale.

Nel 1986, d'intesa con il Ministro della Pubblica Istruzione e la RAI, si sono realizzate tre giornate dell'orientamento in tutte le classi quinte delle scuole secondarie superiori, affidando all'ISFOL la elaborazione e la diffusione (in tutti gli istituti secondari italiani) di sintetiche guide alle scelte del lavoro, dopo il conseguimento del diploma, unitamente ad una guida, predisposta dal Ministero della Pubblica Istruzione, per la scelta delle facolta' universitarie.

Nell'anno scolastico '86-'87 si ripetera', avvalendosi della sperimentazione fatta, l'intervento di orientamento nelle secondarie superiori, allargandolo anche agli allievi delle terze medie inferiori. L'intervento dovra' risultare piu' diffuso nel tempo, piu' organicamente inserito nello svolgimento degli studi e quindi con un maggior coinvolgimento del personale insegnante, sviluppando maggiormente il contatto con il mondo produttivo ed economico territoriale.

Nell'ambito dei materiali da utilizzare per l'orientamento professionale dei giovani, particolare importanza rivestira'

il "Manuale delle Prospettive Professionali" per la redazione del quale il Ministero del Lavoro ha incaricato l'ISFOL, nell'ottica della costruzione di una rete informativa permanente sulle professioni esistenti, sul loro contenuto tecnico-pratico, sulle previsioni circa la disponibilita' di posti di lavoro, sulle condizioni di lavoro in cui vengono svolte. Il manuale risultera' successivamente utile anche alla programmazione delle attivita' formative e alle stesse funzioni dei nuovi Uffici di Collocamento.

Infine, nel corso del 1987, si sperimentera' su larga scala l'orientamento rispetto alle persone in cerca di occupazione, e fuori dal sistema formativo, allestendo in modo idoneo alcuni Uffici del Lavoro, di modo che siano in grado di fornire un'assistenza attiva ai disoccupati.

Anche la funzione dell'orientamento necessita peraltro di una definizione istituzionale piu' chiara, affinche' l'azione dei Ministeri del Lavoro, della Pubblica Istruzione e delle Regioni risulti convergente e coordinata.

A tal fine nella relazione della Legge Quadro n. 845/78, di cui si parlera' qui di seguito, un titolo specifico verra' destinato all'orientamento scolastico e professionale.

In questo contesto si cerchera' in particolare di promuovere l'espansione sia quantitativa, mediante la possibilita' di convenzioni con iniziative private delle Parti Sociali, che qualitativa del servizio di orientamento.

Ferma restando quindi la triplice ripartizione di competenze, derivabile dai destinatari finali (studenti, disoccupati ed utenti della formazione professionale) si dovranno incentivare le energie di carattere locale fra le Regioni e le Amministrazioni periferiche statali, nonche' la creazione di un Centro di Coordinamento Nazionale per la produzione di materiali e di rapporti conoscitivi di livello generale, utile anche come riscontro e verifica delle misure straordinarie assunte per combattere la disoccupazione giovanile.

10. L'attuazione dell'accordo intercompartimentale del pubblico impiego. Il ruolo dell'operatore pubblico sara' determinante nella gestione della transizione dalla societa' industriale a quella post-industriale.

Ovviamente, i modelli culturali, organizzativi, funzionali

oggi prevalenti dovranno essere investiti, in tempi brevissimi, da profondi processi di cambiamento, così da consentire alla pubblica amministrazione di svolgere un ruolo attivo e nell'intero sistema economico nazionale. Ciò comporterà un progressivo avvicinamento della pubblica amministrazione a modelli privatistici nella organizzazione del lavoro, nella produttività, nella mobilità (in entrata e in uscita), nelle remunerazioni e nelle carriere.

Il nuovo accordo intercompartimentale sul pubblico impiego del dicembre 1985 contiene le basi per giungere ad una reale innovazione del settore. L'obiettivo del contratto è quello di raggiungere da una parte alti livelli di produttività, efficienza ed efficacia nelle amministrazioni pubbliche, dall'altra una maggiore valorizzazione del ruolo, della professionalità e della responsabilità dei lavoratori pubblici.

Per quanto riguarda l'occupazione dovrà essere predisposto un piano triennale, distinto per anno, legato non solo al turn-over ma anche ad un ampliamento derivante da un miglioramento dei servizi pubblici.

Di notevole importanza è l'introduzione, nel pubblico impiego, di assunzioni a tempo determinato. Questo tipo di rapporto è legato ai progetti occupazionali finalizzati alla realizzazione di nuovi servizi e al miglioramento di quelli esistenti.

Sempre nell'ambito occupazionale sono da sottolineare ancora:

- l'impegno a riservare un'alta quota del turn-over dei prossimi tre anni ai rapporti di lavoro part-time;
- l'impegno di costituire una commissione al fine di individuare procedure più moderne e oggettive per il reclutamento del personale della pubblica amministrazione;
- l'incentivazione della mobilità; è la prima volta che in maniera generalizzata si prevede la possibilità di passare da una amministrazione a un'altra nel settore pubblico.

Per l'orario di lavoro ci si muove verso una graduale riduzione dell'orario settimanale di due ore per omogeneizzare l'orario per tutti i dipendenti pubblici. È opportuno sottolineare, a tale proposito, che viene previsto un allungamento dell'orario con apertura pomeridiana dei servizi fino alle ore 18 con l'organizzazione per turni.

Queste nuove opportunità occupazionali dovranno essere valutate in relazione all'esigenza di una ristrutturazione e di una riqualificazione della pubblica amministrazione, intesa

quale sistema che migliori sia gli standard di produttività che la qualità dei servizi e dei prodotti offerti. Soprattutto in relazione al maggior grado di qualità dei servizi offerti, ampi spazi occupazionali potrebbero costituirsi attraverso l'introduzione massiccia di nuove modalità di impiego: part-time e tempo determinato.

Si pensi, ad esempio, all'allungamento dell'orario di apertura al pubblico dei servizi "di sportello" (come già previsto dal nuovo contratto), alle possibilità occupazionali di progetti legati a specifiche esigenze temporali dell'utenza, nei settori di servizio alle famiglie, della sanità, di supporto ai cittadini portatori di handicap.

11. Centri di iniziativa locale. Per completare il disegno che prevede la riorganizzazione dei servizi dell'impiego, il varo delle agenzie del lavoro e degli Osservatori occorre prevedere un ruolo attivo e promozionale delle stesse autonomie locali (Comuni, Consorzi ed Associazioni dei Comuni, Comunità Montane, Comprensori), e di altri soggetti rilevanti a livello territoriale (Camere di Commercio, Sindacati, ecc.) nonché delle numerose società ed agenzie di job-creation già operanti.

I servizi che tali organizzazioni dovrebbero offrire sono essenzialmente volti all'informazione delle persone in cerca di occupazione, (in particolar modo i giovani e le altre fasce più svantaggiate sul mercato del lavoro) sulle opportunità lavorative - ordinarie e straordinarie - presenti nell'area di residenza.

In particolar modo tali servizi possono essere individuati:

- a) nella fornitura di informazioni sulle tendenze del mercato del lavoro locale (desumibili dalle statistiche degli Uffici del Lavoro, dell'Osservatorio Nazionale e Regionale, delle rilevazioni trimestrali dell'Istat) l'illustrazione e la diffusione provvedimenti di legge ed amministrativi - nazionali e regionali - in materia di occupazione;
- b) in suggerimenti per le procedure da osservare per la utilizzazione degli istituti previsti dai provvedimenti suddetti;
- c) in servizi di analisi psicoattitudinale;
- d) in indicazione dei centri di formazione professionale regionali;

e) in informazioni sulle professionalita' emergenti, e sul modo di acquisire le necessarie capacita' professionali;

f) nell'assistenza prolungata all'elaborazione di un personale percorso di avvicinamento all'impiego;

g) nell'assistenza informativa e tecnica all'elaborazione di un progetto di auto-imprenditorialita'.

In molte realta' locali gia' operano strutture di orientamento, iniziativa e sviluppo occupazionale. Si tratterebbe di diffondere queste esperienze, mantenendo loro il carattere diffuso, non burocratico, fortemente orientato alla concretezza.

12. Disciplina del lavoro dei cittadini stranieri in Italia. La necessita' di una disciplina legislativa per i lavoratori stranieri extracomunitari, da tempo prospettata pare sul punto di essere soddisfatta in convinzione del fatto che, nella sede parlamentare e' in corso di avanzata discussione un provvedimento ad hoc.

Cio' rendera' possibile anzitutto la regolarizzazione delle posizioni anomale ad iniziativa del lavoratore e del datore di lavoro cosi' da offrire un contributo decisivo alla trasparenza di questo spezzone alquanto rilevante del mercato del lavoro.

Inoltre, sara' regolamentato l'accesso di detti lavoratori in relazione alla necessita' obiettive della domanda e dell'offerta di lavoro della manodopera italiana.

8. Le politiche per l'occupazione nel triennio '87-'89.

1. Giacimenti culturali e beni ambientali.

Giacimenti culturali. L'art. 15 della legge finanziaria 1986, destina per il biennio '86-'88, 600 miliardi alla valorizzazione dei beni culturali attraverso l'utilizzazione delle tecnologie dell'informazione e l'assunzione di giovani disoccupati "di lungo periodo".

Esso e' nato dalla iniziativa congiunta dei Ministeri del Lavoro e dei Beni Culturali per dare una prima risposta a due urgenti problemi.

Il primo e' quello della valorizzazione del patrimonio culturale nazionale. L'Italia possiede una quota dei beni culturali di tutto il mondo che, secondo le stime di organismi internazionali, oscilla tra il 30 e il 60 per cento del totale.

Gran parte di questo patrimonio e' esposto a rischi di sottrazione e di deterioramento, non e' censito ne' catalogato e quindi non e' praticamente fruibile dagli studiosi, dalle scuole e dalle universita', dai turisti.

Vi e' dunque l'esigenza (e la possibilita') di valorizzare questi beni, che sono stati definiti giacimenti culturali proprio per marcare, con il richiamo ai giacimenti di materie prime di cui altri paesi sono ricchi, la loro grande valenza economica. Il secondo problema cui il provvedimento vuol dare una sia pur parziale risposta e' quello della disoccupazione di lungo periodo di giovani con un livello medio-alto di scolarizzazione. E' questo solo uno degli aspetti del piu' generale problema della disoccupazione, ma e' uno degli aspetti piu' gravi perche' una parte non piccola di un'intera generazione rischia una emarginazione permanente e senza speranza dal mondo del lavoro, con tutti gli effetti, anche politici e sociali che si possono immaginare. E' un problema che, con l'attuale andamento demografico, si attenuera' nella seconda meta' degli anni '90. Quindi e' un problema straordinario, cui rispondere con programmi straordinari, che non possono pero' essere i tradizionali investimenti in opere pubbliche, idonei semmai per un altro tipo di disoccupazione, e non per una disoccupazione prevalentemente intellettuale.

Si tratta insomma di effettuare una operazione che si potreb-

be definire di tipo "keynesiano post-industriale". Ovviamente la valorizzazione del patrimonio culturale italiano richiede almeno un decennio di lavoro e investimenti di grande rilevanza. Lo stanziamento di 600 miliardi e' stato un primo passo, limitato al 1986 proprio per marcare il carattere "sperimentale" della iniziativa, alla quale sono state chiamate a dare un contributo, gia' nella fase iniziale, le maggiori imprese italiane, private e a partecipazione statale, operanti nei settori dell'informatica, della telematica, degli audiovisivi, dell'editoria e in genere della cultura.

Si e' inteso cosi' attivare una serie di proposte imprenditoriali che da un lato permettano di trasformare subito dei giovani disoccupati in specialisti di un "nuovo lavoro", dall'altro di giungere per gradi ad un programma nazionale generalizzato di valorizzazione dei beni culturali: non solo del patrimonio archeologico e di arti figurative contenuto nei musei ma anche del patrimonio archivistico, delle biblioteche, delle cosiddette arti minori, del patrimonio architettonico, musicale, teatrale, letterario, fotografico e cosi' via.

Per quanto riguarda l'occupazione, una prima stima del Ministero del Lavoro prevede che lo stanziamento di 600 miliardi consentira' di avviare al lavoro quasi 4 mila giovani. La previsione e' infatti di un investimento di circa 60 milioni per occupato per anno (i progetti hanno una durata media di circa 3 anni).

I giovani saranno assunti, dalle imprese incaricate della realizzazione dei singoli progetti con chiamata nominativa e con contratti a termine della stessa durata del progetto.

La risposta positiva che il sistema imprenditoriale e gli ambienti culturali hanno dato all'iniziativa, e' stata molto favorevole. Alla scadenza dei termini erano stati presentati ben 659 progetti. Di questi, scartati quelli inammissibili per vizi formali e/o sostanziali, ne sono stati valutati quasi 400 dalla Commissione Tecnica Mista Lavoro-Beni Culturali istituita a questo scopo.

In riferimento ai tre livelli di giudizio adottati (mediocre-buono-ottimo), i progetti che hanno avuto i giudizi migliori sia sotto il profilo occupazionale-economico che sotto quello tecnico-culturale sono stati oltre 100, per una richiesta complessiva di finanziamento di quasi 2 mila mld e un poten-

ziale impiego di 12 mila giovani: un patrimonio progettuale di grandissima rilevanza e di straordinario interesse. Tra questi il CIPE, nella seduta dell' 8.8.1986, ne ha ammessi al finanziamento 39 nei limiti della somma disponibile di 600 mld.

I progetti prescelti prevedono l'assunzione di 3828 giovani, hanno una durata media di 33 mesi ed un costo medio complessivo di 57 mil. per anno/uomo; al netto del costo del lavoro annuo pro capite (contratti di formazione lavoro) pari a circa 24 mil.. Cio' comporta un investimento medio annuo di 30-35 mil. per giovane occupato da considerarsi molto contenuto.

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

Beni Ambientali. Ai fini della formazione della finanziaria 1987 e' emersa, a seguito di intese tra i Ministeri interessati (lavoro ed ecologia) la necessita' di uno stanziamento straordinario di fondi, con impegno di spesa pluriennale, da destinarsi alla realizzazione di interventi volti al risanamento, alla tutela e alla valorizzazione dell'ambiente, e alla creazione di nuova occupazione giovanile attraverso la formazione di specifiche professionalita' nei settori previsti.

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

Le proposte-progetti devono risultare finalizzate alla promozione di attivita' 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, tali progetti dovranno prevedere, tra l'altro, il numero e le qualificazioni professionali degli addetti, specificatamente assunti con contratti a termine, ed i contenuti delle attivita' 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 con particolare riferimento all'uso dei fertilizzanti e degli antiparassitari;
 - il recupero, la valorizzazione e l'utilizzazione delle aree emarginate, attraverso l'applicazione delle piu' moderne tecnologie, soprattutto con attivita' che arrestino il degrado dell'ambiente naturale, contribuiscano al suo equilibrio e ne migliorino la fruibilita';
 - la realizzazione di sistemi informativi per il monitoraggio della qualita' dell'ambiente.

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

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

Dati i caratteri di straordinarieta' dell'iniziativa, anche per le immediate implicazioni occupazionali, e' previsto l'inserimento di apposita norma nella legge finanziaria per il 1987, in cui siano individuate, oltre allo stanziamento che il Governo propone nella misura di 1200 mld nel triennio '87-'89 la modalita' di realizzazione dell'intervento proposto sulla falsariga, fatte le debite differenze, dei "Giacimenti Culturali".

2. Legge 28.2.1986 n. 44 (De Vito). La legge la cui finalita' e' di creare, in un triennio, circa 100 mila occasioni di lavoro autonomo e' diretta esclusivamente alle regioni del Mezzogiorno e prevede lo stanziamento di 1200 mld. nel triennio 1986-1989.

3. Legge 11.4.1986 n. 113 (De Michelis). Il piano straordinario per l'occupazione giovanile si propone di incentivare l'assunzione con contratto di formazione lavoro di 40 mila giovani nel biennio 1986-1988. A tal fine la legge prevede una serie di agevolazioni contributive, particolarmente vantaggiose per le regioni meridionali. Per far fronte agli oneri derivanti dall'attuazione della legge e' stata autorizzata la spesa, per il biennio 1986-1987, nel limite massimo complessivo di 570 mld..

Tale impegno finanziario risulta essere alquanto elevato. Pertanto qualora si verifici una scarsa risposta delle aziende nell'utilizzo delle possibilita' offerte, sara' presa in considerazione la possibile riconsiderazione dell'intero provvedimento.

4. Servizi civili locali: un piano straordinario per occupare temporaneamente giovani disoccupati di lunga durata nel Mezzogiorno.

Si condivide l'esigenza che, al fine di contrastare massicciamente la disoccupazione giovanile, accanto agli specifici strumenti legislativi gia' varati e ad altri in corso di formazione, sia progettato uno strumento idoneo a sottrarre alla inattivita' larghe fasce di giovani. Si tratta di favorire su larga scala, attraverso uno strumento eccezionale ed esplicitamente caratterizzato dall'emergenza, l'impegno di giovani disoccupati da lungo periodo in attivita' a carattere rigidamente temporaneo e a volte secondo moduli flessibili, organizzate in aree di pubblica utilita', o di interesse collettivo, individuate prioritariamente dagli enti locali (in particolare quelle del miglioramento dell'ambiente e della vita sociale).

Lo svolgimento di tali attivita' deve avere carattere volontario (il lavoro, in altri termini, non va reso sulla base di un contratto di lavoro subordinato) e va quindi compensato con una indennita'.

Gli stanziamenti saranno ripartiti dal CIPi per le diverse aree regionali secondo criteri obiettivi tra i quali sara' preminente il tasso di disoccupazione.

L'organizzazione della predetta attivita' deve essere assunta

da organismi privati (associazioni o imprese) secondo progetti promossi dalle Agenzie del Lavoro e approvati dalle Commissioni Regionali per L'Impiego.

5. Azioni Positive. L'aggravarsi del fenomeno della disoccupazione ha assunto, nell'ultimo decennio, sempre piu' connotati giovanili e femminili.

Cio' sia per effetto del forte incremento demografico registrato intorno agli anni '60, che per il continuo progressivo aumento dei tassi di attivita' femminile.

La percentuale della partecipazione delle donne alla popolazione attiva e', infatti, passata dal 22.4% al 28.2% nell'arco degli ultimi 10 anni.

Per contrastare questa tendenza all'aumento del tasso di disoccupazione femminile, e' necessario intervenire con "azioni positive" mirate alla promozione e all'incentivazione dell'occupazione delle donne.

Al fine di evitare che le opportunita' di lavoro, nel prossimo futuro tendano ad accentuare le diseguaglianze sul piano qualitativo, oltre che su quello quantitativo, possono essere individuate le seguenti azioni positive:

- nel campo formativo per migliorare la competitivita' delle donne di fronte ai processi ipotizzabili per il prossimo futuro;

- nel campo della gestione della mobilita', al fine di evitare che la mobilita' di uscita per le donne sia una via per contenere o addirittura diminuire le prospettive di crescita professionale;

- nel campo della gestione del tempo di lavoro, onde evitare che la prevedibile espansione dei rapporti di lavoro a tempo parziale sia un modo per relegare in segmenti qualitativamente inferiori della struttura occupazionale la quota sempre piu' crescente e rilevante dell'occupazione femminile che opta per tale forma di contratto.

Tali misure devono essere volte in particolare a:

- diminuire la disparita' di fatto di cui le donne sono oggetto nell'accesso al lavoro e nella vita lavorativa;

- diversificare le scelte professionali delle donne attraverso l'orientamento e gli strumenti di formazione;

- promuovere la partecipazione delle donne nei settori, nelle professioni e nei livelli nei quali sono sottorappresentate;

- favorire, anche mediante il riadattamento delle condizioni di lavoro, una migliore ripartizione delle responsabilità professionali e familiari tra i due sessi.

A tal fine e' gia' stato predisposto un disegno di legge volto a promuovere la rimozione di comportamenti discriminanti nei confronti delle donne.

Nell'ambito delle linee di intervento volte all'attuazione del principio di parita', anche mediante il rafforzamento dei diritti individuali, operano, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, la Commissione per la parita' e, presso il Ministero del Lavoro, il Comitato per le pari opportunita'.

Decisamente un importante momento di riflessione sulla condizione delle donne nel mondo del lavoro e sulla necessita' di individuare precise strategie atte a rimuovere ogni discriminazione, anche indiretta, e' stato quello offerto dalla Seconda Conferenza Nazionale sull'Occupazione Femminile che si e' svolta a Roma nel Maggio 1986.

6. L'agenzia per la job-creation. L'andamento dell'occupazione nell'ultimo decennio ha messo in evidenza come una consistente quota di occupazione aggiuntiva sia stata creata nelle piccole e medie imprese. Appare indispensabile, percio', favorire l'avviamento di nuove iniziative imprenditoriali che siano in grado di generare poli di sviluppo occupazionale.

Al fine di incentivare la nascita di nuove imprese e' necessario definire norme specifiche volte a:

- a) promuovere l'imprenditorialita' libera o associata dei giovani (incentivi agli individui per iniziare una nuova attivita' imprenditoriale in proprio);
- b) favorire su base locale, con modalita' specifiche, la nascita di nuove attivita' anche se nella fase iniziale esse risultano in qualche modo marginali (per esemplificare cio' che a livello comunitario si e' venuti in questi anni, definendo come iniziative locali per l'occupazione);
- c) favorire in modo coordinato e organizzato il propagarsi, su base territoriale, di nuove iniziative imprenditoriali in settori affini ed omogenei, come in fondo e' gia' avvenuto spontaneamente nel corso degli ultimi anni in molte parti d'Italia.

Una corretta politica di creazione d'impresa deve, in ogni caso, implicare un tasso sostenuto di investimenti, sia a livello produttivo sia nel sistema infrastrutturale.

Su questa base devono operare e la politica industriale e la politica del lavoro che dovranno sostenere sia il processo di ristrutturazione che l'allargamento della base produttiva.

Sulla base dei risultati della Commissione istituita presso il Ministero dell'Industria per la progettazione di una Agenzia Nazionale di job-creation che riunifichi e ottimizzi le attività dei diversi organismi pubblici e misti che operano nel nostro paese, con particolare attenzione alle regioni meridionali, appare di fondamentale importanza la costituzione della "Job-creation S.p.A."

Tale agenzia, il cui progetto è in fase di definizione in sede governativa, avrà lo scopo di favorire lo sviluppo di nuove iniziative produttive mediante la fornitura di servizi di promozione economico-industriale e di assistenza tecnico-manageriale; ciò sia nelle aree in cui i processi di ristrutturazione industriale si presentano in maniera più rilevante, che in quelle particolarmente incentivate allo sviluppo di iniziative economiche capaci di valorizzare, in maniera appropriata, le risorse endogene esistenti.

I servizi che essa dovrà produrre e offrire, quale fattore di sviluppo all'apparato economico a cui si rivolgerà, saranno di tipo tecnico-finanziario, vale a dire di servizio - nell'ampio spazio che sta tra la realtà produttiva e la complessa organizzazione di un'economia in cui ricerca tecnologica, sistema finanziario, vincoli giuridici e complessità dei mercati formano un tutt'uno sempre più interconnesso.

SIMPRESI NORMATIVO-FINANZIARIA DELLE POLITICHE RELATIVE AL TRIENNIO 1987/89
LE POLITICHE PER L'OCCUPAZIONE

Argomento	Provvedimento in vigore	Provvedimento previsto	Stanziamenti previsti		
			1987	1988	1989
<u>Contro la disoccupazione</u>					
- Giacimenti culturali/ambientali	-	L. Finanz.	600	800	1000
- Azioni positive per le lavoratrici	-	- (A e C)	-	(A e C)	(A e C)
- Servizi civili locali	-	DDL prep.	500	500	500
- Piano straordinario formaz. lavoro	L. 113/86	-	300	380	-
- Fio	-	L. Finanz.	3100	(3200)	(3300)
- Creazione imprese Sud	L. 44/86	-	700	780	-
- Finanziamento cooperazione	L. 49/85	-	20	-	-
<u>Per la formazione</u>					
- Alfabetizzazione informatica (1)	-	-	-	-	-
- Contributi alla formazione (A)	L. 845/85	-	30	30	30
Totale			5250	5690	4830

(A) Azioni positive di carattere formativo per le lavoratrici

(1) Al progetto andranno destinati, d'intesa con le Regioni, parte dei contributi del Fondo Sociale Europeo.

SINTESI NORMATIVO-FINANZIARIA DELLE POLITICHE RELATIVE AL TRIENNIO 1987/89
LE POLITICHE PER LA FLESSIBILITA'

Argomento	Provvedimento in vigore	Provvedimento previsto	Stanzamenti previsti		
			1987	1988	1989
FLESSIBILITA'					
- Riforma collocamento (B)	L. 264/49	DDL 1744	122	140	140
- Apprendistato	L. 25/55	DDL 1744	(C)	(C)	(C)
- Contratti a termine	L. 230/62	DDL 1744	(B)	(B)	(B)
- Contratti formazione-lavoro	L. 863/84	-	1000*	1000*	1000*
- Fondo per la ristrutturazione del tempo di lavoro (C)	-	ad hoc	220	240	240
- Contratti di solidarietà	L. 863/84	ad hoc	(C)	(C)	(C)
Gestione eccedenze e disoccupazione (*)					
- Riforma CIG e ricambio manodopera	-	ad hoc	-	-	-
- Indennità disoccupazione (D)	-	ad hoc	(D)	(D)	(D)
Totale			1342	1380	1380

(D) Da finanziarsi con i minori oneri conseguenti alla riforma della CIG

* Valore stimato

C - Gli oneri finanziari sono a carico della voce, prevista in finanziaria, "Incentivi all'apprendistato e alla ristrutturazione del tempo di lavoro"

2 - La normativa prevede una razionalizzazione complessiva senza aggravio di costi

**SINTESI NORMATIVO-FINANZIARIA DELLE POLITICHE RELATIVE AL TRIENNIO 1987-89:
LE POLITICHE PER LA FLESSIBILITA'**

Argomento	Provvedimento in vigore	Provvedimento previsto	Stanzamenti previsti		
			1987	1988	1989
NUOVO RUOLO DELL'OPERATORE PUBBLICO					
- Riforma Ministero	-	ad hoc	-	-	-
- Servizio nazionale per l'impiego	-	DDL 1744	(B)	(B)	(B)
- Servizio per l'impiego in Basilicata e Campania	L. 430/84	-	30	20	10
- Osservatori	-	DDL 1744	(B)	(B)	(B)
- Agenzie	L. 110/85	DDL 1744	10	10	10
- Commissioni regionali per l'impiego	L. 863/84	DDL 1744	(B)	(B)	(B)
TOTALE			40	30	20

B - Gli oneri finanziari sono a carico della voce, prevista in finanziaria: "Onere sul collocamento ordinario" AS 1744

9. Conclusioni.

L'impatto delle politiche proposte il triennio '87-'89. Come abbiamo visto, anche con un tasso di crescita del PIL del 3% annuo, l'andamento del t.d.d. e' previsto nel triennio crescente, a causa del sommarsi di motivi demografici (che incidono sull'eccesso dell'offerta di lavoro) e della bassa elasticita' strutturale occupazione/PIL (che incide sulla limitata reattivita' della domanda di lavoro alla crescita economica).

Se tuttavia l'insieme delle politiche proposte (flessibilita', occupazione, innalzamento obbligo scolastico, ecc.) riuscirà pienamente a dispiegarsi nell'arco del triennio, cio' si tradurra', in termini aggregati, in un aumento sensibile e stabile del coefficiente di elasticita' (le stime indicano un possibile passaggio da un valore attorno allo 0.3 attuale ad uno prossimo allo 0.4) cosicche', a parita' di crescita prevista, l'impatto sull'occupazione sara' tale da invertire le tendenze dei principali indicatori del mercato del lavoro italiano.