

SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

11^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavoro, emigrazione, previdenza sociale)

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA DURATA DELLA PRESTAZIONE LAVORATIVA

5° Resoconto stenografico

SEDUTA DI VENERDÌ 18 GENNAIO 1985

Presidenza del Presidente GIUGNI

INDICE**Audizione del dottor Ronald Kutscher del Dipartimento del lavoro degli Stati Uniti d'America**

PRESIDENTE	Pag. 3, 5, 7 e <i>passim</i>	KUTSCHER	Pag. 3, 6, 7 e <i>passim</i>
ANGELONI (DC)	10, 11		
ROSSI (PRI)	6		
TOROS (DC)	8, 10		
VECCHI (PCI)	7, 9		

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Ronald Kutscher, del Dipartimento del lavoro degli Stati Uniti d'America, accompagnato dal dottor Dale M. Povenmire, consigliere per i problemi del lavoro, dall'avvocato John D. Fernandez, primo segretario, dall'avvocato Mario Gallotti, consulente, e dalla dottoressa Anna Paola Larsen, interprete, dell'Ambasciata degli Stati Uniti d'America.

I lavori hanno inizio alle ore 10,10.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla durata della prestazione lavorativa.

Oggi è in programma l'audizione del dottor Ronald Kutscher, del Dipartimento del lavoro degli Stati Uniti d'America.

Viene introdotto il dottor Ronald Kutscher, accompagnato dal dottor Dale M. Povenmire, dall'avvocato John D. Fernandez, dall'avvocato Mario Gallotti e dalla dottoressa Anna Paola Larsen.

Audizione del dottor Ronald Kutscher, del Dipartimento del lavoro degli Stati Uniti d'America

PRESIDENTE. Desidero, a nome della Commissione, porgere il benvenuto agli ospiti.

Vorrei altresì ricordare che è stato già distribuito ai membri della Commissione il curriculum del dottor Kutscher, per cui la Commissione stessa è già a conoscenza del suo background professionale e di ricerca.

Il dottor Kutscher si è posto gentilmente a disposizione della Commissione, nell'ambito di un'indagine che ha per oggetto l'individuazione dei rapporti tra durata della prestazione lavorativa nei suoi vari aspetti ed entità e qualità dell'occupazione.

Si tratta di un problema di particolare attualità - come, del resto, lo stesso dottor Kutscher avrà avuto occasione di rilevare - che presenta aspetti di notevole importanza anche negli Stati Uniti d'America. Riteniamo,

pertanto, utile acquisire - nella serie di *hearings* alla quale la Commissione sta procedendo - elementi di conoscenza sulla situazione occupazionale americana.

Gli interventi del dottor Kutscher verranno man mano tradotti in lingua italiana dalla dottoressa Larsen.

KUTSCHER. È veramente un onore per me, signor Presidente, parlare di fronte alla Commissione lavoro del Senato.

Intendo, nel tempo a mia disposizione, concentrare la mia relazione sulla situazione dell'occupazione negli Stati Uniti d'America, anche perchè è questo il mio specifico settore di competenza.

Inizierò, quindi, con un breve panorama storico della situazione e dei cambiamenti registratisi nel campo dell'occupazione e, successivamente, passerò ad esporre le previsioni per il futuro, con particolare riguardo a quei fattori che hanno consentito agli Stati Uniti di raggiungere gli obiettivi che si erano posti nel corso degli ultimi dieci o quindici anni.

Negli Stati Uniti, negli anni '70, sono stati creati 20 milioni di nuovi posti di lavoro, che si sono aggiunti a quelli già esistenti. Tuttavia, essi si sono concentrati soltanto in alcuni settori e, in particolare, in quello della amministrazione pubblica, in quello delle attività commerciali (commercio all'ingrosso e al dettaglio) ed in quello dei servizi, che da solo ha assorbito circa 6,5 dei 20 milioni di nuovi posti di lavoro.

In seguito, nel periodo dal 1979 al 1983, si sono avute due successive recessioni, per cui non vi è stata praticamente alcuna crescita del numero di posti di lavoro disponibili.

Ancora più importante delle considerazioni storiche è, a mio avviso, la previsione relativa ai settori nei quali vi sarà, in futuro, un aumento di posti di lavoro.

L'Ufficio per le statistiche del Dipartimento del lavoro, che io rappresento, prevede la creazione di 20 o 25 milioni di nuovi posti di lavoro entro il 1995. Tale incremento dovrebbe registrarsi soprattutto nel settore della produzione di servizi. In particolare, si tratterebbe di 6 milioni di posti di lavoro nel campo delle attività commerciali (commercio all'in-

grosso e al dettaglio), di 8,5 milioni di nuovi posti di lavoro nel settore della produzione di servizi, di 3 milioni di nuovi posti di lavoro nel settore delle attività mediche e di 2,5 milioni di posti di lavoro nel settore dei servizi cosiddetti di affari.

Può essere interessante ai fini della indagine da voi svolta conoscere meglio la composizione dei diversi settori di lavoro e gli aumenti che in essi si sono avuti con riferimento ai vari tipi di industria. Normalmente notiamo che l'aumento principale nel settore dell'occupazione si può rilevare nel campo tecnologico, nelle attività collegate ai *computers*, per esempio nel campo dell'ingegneria, o della sanità.

Quando si svolgono queste considerazioni esclusivamente su una base numerica, cioè sull'aumento numerico in assoluto dei posti di lavoro, risulta che la concentrazione, tra oggi ed il 1995, è e sarà nei cinque settori pubblici che sono i principali settori di aumento occupazionale negli Stati Uniti, quelli dei custodi di edifici, dei cassieri, delle segraterie, degli impiegati negli uffici e degli infermieri.

Abbiamo brevemente analizzato ciò che è avvenuto nel campo della nostra forza di lavoro nell'ultimo decennio e le previsioni di massima per il prossimo. Se vogliamo, tuttavia, analizzare in modo più specifico, per quanto è possibile, gli elementi, i fattori che hanno determinato una crescita dei posti di lavoro negli Stati Uniti, tanto più rilevante di quella che si è avuta nel resto del mondo, dove o non vi è stata crescita o tale crescita non è stata della stessa dimensione, possiamo cominciare semplicemente col dire che non esiste una singola risposta o una risposta molto semplice. L'elemento che ha caratterizzato l'aumento dell'occupazione negli Stati Uniti d'America è rappresentato da una considerevolissima crescita nel settore dei servizi. Se guardiamo alle attività manifatturiere o all'agricoltura, vediamo che non c'è una differenza rilevante rispetto a ciò che è avvenuto in Europa o negli altri paesi industrializzati progrediti.

La massima differenza quindi si è potuta rilevare nel campo dei servizi. Va tuttavia rilevato, nel momento in cui parliamo di una crescita molto importante dell'occupazione

nel settore dei servizi, che questa crescita non si può osservare in tutti i settori dei servizi. Per il futuro prevediamo che in alcuni settori la crescita sarà lenta o la crescita non si verificherà affatto, ma vi sarà anzi una riduzione dei posti di lavoro. Prevediamo, ad esempio, un rallentamento dell'occupazione nel settore dei servizi personali, ad esempio nei servizi di lavanderia, negli *hotels*, o negli alberghi. Si prevede addirittura un declino dell'occupazione nei trasporti ferroviari.

È quindi opportuno analizzare in modo preciso in quali campi possiamo considerare o prevedere un effettivo aumento della forza di lavoro. Ci si può domandare se l'occupazione diretta da parte dell'amministrazione pubblica abbia rappresentato un fattore molto importante nell'aumento dell'occupazione. Ciò si è verificato fino al 1975-76. Dopo questa data si è registrato un arresto nell'aumento dei posti di lavoro garantiti dal Governo degli Stati Uniti d'America e la nostra previsione per il futuro è che saranno molto limitati i posti di lavoro offerti dal Governo come impiego diretto.

Per questo motivo anche se la pubblica amministrazione ha costituito una fonte importante di occupazione in passato, possiamo dire che per il futuro non si prevede che lo sarà e, del resto, non lo è più già dal 1975. Un rilevante aumento di occupazione si verifica, invece, sempre nel campo dei servizi, per esempio nei settori della ristorazione *fast food*, del commercio all'ingrosso e al dettaglio, medico sanitario, degli affari (in particolare in quest'ultimo settore abbiamo il servizio di consegna rapida della posta e dei pacchi, si tratta di un servizio privato che affianca quello governativo), della consulenza fiscale ed economica. Abbiamo inoltre un notevole aumento dell'occupazione in un campo che noi chiamiamo di perfezionamento dei contratti, di consulenza per i contratti.

Il settore più importante ai fini dell'occupazione nel campo di servizi è fornito da società che forniscono ad altre società personale altamente specializzato.

Se cerchiamo di trovare un filo conduttore nell'analisi dello sviluppo occupazionale nell'industria, sia per quanto riguarda il passato che il futuro, escludendo il settore medico,

notiamo una caratteristica comune alle diverse industrie in cui si è verificato questo forte aumento di posti di lavoro. Si tratta sempre, infatti, di industrie nelle quali l'inizio dell'attività è facile, in quanto non richiedono un investimento di grandi capitali nè un gran numero di approvazioni preventive. In altri termini, le industrie che hanno potuto svilupparsi con facilità e senza troppi intralci burocratici rappresentano il principale elemento a favore dello sviluppo dell'occupazione.

Un altro elemento che va tenuto presente, in quanto molto importante nel mercato del lavoro degli Stati Uniti, è il dinamismo di tale mercato, che è caratterizzato dalla estrema flessibilità delle strutture economiche e dalla mobilità dei lavoratori. In base ai dati che l'Ufficio per le statistiche del Dipartimento del lavoro sta raccogliendo, possiamo avere una indicazione della mobilità della nostra forza lavoro. Si tratta di una mobilità che si attua non soltanto all'interno dello stesso settore economico, ma addirittura da un settore all'altro dell'economia. Si può osservare, inoltre, che circa il 20 per cento della forza lavoro ogni anno cambia completamente occupazione. Questi cambiamenti avvengono naturalmente in modo differenziato; per esempio, nel corso di un anno, i lavoratori non specializzati cambiano occupazione nella misura del 60 per cento, mentre tale percentuale scende a meno dell'1 per cento per quanto riguarda i lavoratori altamente specializzati o gli impiegati nella professione medica. Si possono anche osservare variazioni considerevoli nelle percentuali della mobilità occupazionale a seconda delle diverse classi di età. I lavoratori di età compresa tra i 20 e i 24 anni cambiano, nel corso di un anno, la loro occupazione nella misura di uno su tre, mentre i lavoratori intorno ai 55 anni di età intraprendono un nuovo lavoro in una misura inferiore al 9 per cento.

Un altro elemento che va analizzato ai fini della nostra indagine è il ruolo giocato dalle innovazioni tecnologiche. Dati a questo riguardo possono essere desunti dal documento da noi consegnato e che è stato distribuito poco fa. Dal sommario di tale documento, che contiene una definizione di massima della tecnologia, si può desumere che le innovazioni

in campo tecnologico hanno portato ad un aumento della domanda di lavoro soltanto per quanto riguarda i lavoratori altamente specializzati e quindi, dato il carattere di questa forza lavoro, ad un incremento piuttosto modesto di posti di lavoro. Un incremento molto più considerevole di posti di lavoro si è avuto, invece, nel settore della bassa specializzazione e, salvo qualche piccola differenza, prevediamo che questa sia la linea di tendenza anche per il futuro.

Da uno studio compiuto dall'Ufficio per le statistiche è possibile desumere altri aspetti dei cambiamenti di occupazione avvenuti negli ultimi cinque anni. Il problema è studiato sotto tutti gli aspetti, per esempio sotto quello della differenziazione della domanda di lavoro. Dal 1979 al 1984 hanno perso il loro posto di lavoro 5.100.000 lavoratori, di cui circa il 60 per cento ha trovato una occupazione completamente diversa. Analizzando più in dettaglio gli spostamenti di tale 60 per cento di lavoratori, possiamo vedere che si è avuta una variazione percentualmente maggiore per quanto riguarda i lavoratori altamente specializzati rispetto a quelli non specializzati, una variazione maggiore nel settore dei servizi rispetto ad altri settori come, per esempio, quello delle materie prime metalliche e in particolare dell'industria siderurgica, una variazione maggiore per i lavoratori giovani rispetto a quelli di mezza età o anziani.

In conclusione, riassumendo, si può dire che la tecnologia è un fattore importante, anche se non decisivo, nell'aumento della forza lavoro negli Stati Uniti e che ha contribuito in alcune industrie all'aumento dell'occupazione, anche se in altre ha avuto soltanto un effetto collaterale. L'aumento dell'occupazione negli Stati Uniti è stato considerevolmente aiutato dalla grande mobilità della nostra forza lavoro e dalla caratteristica di dinamismo, di facilità di avvio, di alcune nostre industrie.

Vi ringrazio dell'attenzione con cui mi avete ascoltato.

PRESIDENTE. Ringrazio a nome di tutta la Commissione il dottor Kutscher per la sua esposizione.

Passiamo ad ascoltare i quesiti dei senatori.

ROSSI. Desidero associarmi ai ringraziamenti del Presidente per la esposizione lucida e chiara del dottor Kutscher e per l'ampia documentazione messa a disposizione, che ci consente di analizzare a fondo i cambiamenti intervenuti nella forza lavoro e nell'occupazione negli Stati Uniti, in un certo arco di tempo. Queste conoscenze sono per noi di grande interesse.

Per maggior chiarezza nei confronti del dottor Kutscher dichiaro di appartenere al Partito repubblicano.

La domanda che vorrei rivolgere è la seguente: a parte gli aspetti di carattere economico, che in parte conosciamo, sui quali sarebbe troppo lungo rivolgere domande e che senza dubbio si identificano con la grande mole di investimenti e il grande dinamismo della economia americana così pronta, nel momento in cui un'industria cessa la sua produzione, a creare industrie con nuovi posti di lavoro, vorrei capire meglio quali sono stati gli aspetti di politica del lavoro che hanno consentito, a loro volta, la grande crescita dell'occupazione negli Stati Uniti e la grande mobilità da un settore all'altro, da una professione all'altra.

Abbiamo letto da varie parti che sono scomparsi moltissimi mestieri che si facevano una volta e che nuovi ne sono sorti, così come sono sorte nuove professioni libere. Ripeto: quali sono stati gli aspetti di politica attiva del lavoro che hanno assecondato la grande crescita dell'occupazione e il trasferimento da un mestiere all'altro? In che misura la politica e la formazione professionale, che mi pare un elemento essenziale, hanno concorso?

Il dottor Kutscher ha parlato di società che selezionano il personale per altre società; ha parlato di flessibilità, di mobilità di rapporti di lavoro. Quali sono stati i rapporti di lavoro che hanno favorito questi passaggi?

Inoltre, qual è la funzione che svolgono le strutture pubbliche, dal momento che il collocamento del personale non è esclusivamente nelle mani dello Stato federale ma viene affidato a società istituite a tal fine?

KUTSCHER. Uno dei fattori che ritengo più importanti per la dinamica dell'aumento della forza lavoro degli Stati Uniti è la mancanza della necessità di speciali credenziali per poter occupare un certo posto di lavoro. Questo può apparire chiaro, per esempio, dalla considerazione che, in qualsiasi anno si vogliano esaminare i dati dell'occupazione negli Stati Uniti, risulta che metà degli ingegneri sono impiegati senza avere una laurea nel settore specifico di occupazione; e ciò vale per tutti i campi di occupazione. Esiste quindi una certa flessibilità sia da parte del datore di lavoro, sia da parte del lavoratore, in quanto l'attenzione viene concentrata sul fatto che la persona sia in grado di svolgere il lavoro per il quale viene assunta, piuttosto che sulle credenziali che presenta ai fini di quel lavoro.

La prima domanda posta dal senatore Rossi riguarda le politiche perseguite dal Governo per cercare di facilitare l'aumento dei posti di lavoro. Negli ultimi 15 anni la politica del Governo è stata diretta principalmente a cercare di aiutare i portatori di *handicaps*. Non parliamo soltanto di *handicaps* fisici o mentali, bensì anche di *handicaps* conseguenti a istruzione o addestramento inadeguati ovvero a istruzione o addestramento non più richiesti sul mercato del lavoro. Quindi le risorse pubbliche sono state dirette principalmente a cercare di offrire, di garantire le capacità necessarie per superare questo tipo di limitazioni da parte del lavoratore. Questo non significa che sono stati eliminati tutti i problemi. L'economia americana presenta tuttora un tasso di disoccupazione doppio per i lavoratori di colore rispetto ai lavoratori bianchi; ci sono settori geografici, per esempio per quanto attiene all'industria siderurgica, in cui vi è stato un notevole declino nella situazione occupazionale. Le politiche perseguite dal Governo mirano a risolvere questo tipo di problemi, ma non vorrei assolutamente darvi l'impressione che siano stati risolti tutti i problemi. Al contrario ne esistono tuttora; anche se c'è stato un grandissimo aumento della nostra occupazione, esistono settori o individui che hanno problemi molto gravi.

Ha inoltre ragione il senatore Rossi nel ritenere che il Governo non sia il solo ad aiutare i lavoratori disoccupati. Le nostre

stime segnalano che l'occupazione è assorbita per il 90 per cento da fonti private e per meno del 10 per cento da servizi pubblici.

Vorrei poi fare una precisazione: gli uffici privati di collocamento, se così posso chiamarli, non forniscono addestramento ai lavoratori, ma si limitano ad agire come agenti per determinare un rapporto tra il datore di lavoro e il lavoratore. Se invece si domanda una certa specializzazione, essi non provvedono a preparare e ad addestrare i lavoratori.

PRESIDENTE. Dottor Kutscher, le vorrei porre una domanda. Nelle vostre statistiche relative all'occupazione un posto di lavoro, un *job*, viene considerato tale in rapporto al tempo di lavoro? Ad esempio il *part-time* è considerato un posto o mezzo posto di lavoro nelle rilevazioni statistiche?

KUTSCHER. Normalmente noi calcoliamo il lavoro parziale come un posto di lavoro; pertanto l'aumento dei posti di lavoro, nel calcolo di cui parlavo prima, per il settore dell'industria comprende anche i posti di lavoro a tempo parziale. Nel campo delle attività commerciali all'ingrosso o al dettaglio la pratica corrente negli Stati Uniti è che i magazzini siano aperti da 16 a 18 ore al giorno per sei, sette giorni alla settimana: per ogni posto di lavoro si alternano quattro o cinque lavoratori che svolgono la propria attività, alcuni a tempo pieno ed altri a tempo parziale. Nei rilevamenti statistici tutte queste persone sono considerate come occupate a tempo pieno; tuttavia sono disponibili anche rilevazioni statistiche più raffinate, in base alle quali si può stabilire la differenza tra posti di lavoro a tempo parziale ed a tempo pieno, in relazione alle ore lavorative.

VECCHI. Mi associo ai ringraziamenti del Presidente per l'ampia e chiarissima esposizione del dottor Kutscher. Generalmente ha destato ammirazione e meraviglia il fatto che gli Stati Uniti, pur con un incremento non eccezionale del prodotto interno lordo, abbiano realizzato dal 1980 ad oggi un incremento consistente dei posti di lavoro, anche se è vero che le previsioni degli organismi internaziona-

li prevedono per il 1985-86 una staticità sul piano occupazionale e non un ulteriore ampliamento.

Si è parlato della grande flessibilità ed elasticità del mercato del lavoro statunitense e quindi della possibilità di passaggi tra settori e tra professioni. In tali periodi di transizione, quali sono le misure concrete che il Governo degli Stati Uniti assume per sostenere economicamente i lavoratori e per favorire gli spostamenti? Inoltre, quali sono le iniziative e le sollecitazioni di sviluppo per la formazione professionale dei lavoratori che si spostano verso i settori più avanzati?

KUTSCHER. Il senatore Vecchi ha ragione nel sostenere che l'aumento di occupazione dal 1980 negli Stati Uniti sia stato notevole, anche in presenza di una crescita relativamente modesta del prodotto interno lordo. D'altra parte la nostra produttività non è aumentata nella stessa misura di altri paesi. Inoltre sono esatte le previsioni internazionali, simili a quelle fatte dagli esperti americani, secondo cui nel periodo 1985-86 si avrà una crescita più modesta sia per quanto riguarda il prodotto interno lordo che per quanto riguarda l'occupazione.

La domanda che lei mi ha posto riguarda il ruolo del Governo nella fase di transizione da un lavoro all'altro. Le posso rispondere che molto dipende dalle circostanze di questi cambiamenti.

Ad esempio, se il lavoratore trova direttamente un nuovo impiego presso un'altra industria, e quindi non ha un periodo di disoccupazione nel passaggio tra le due occupazioni, il Governo non svolge alcun ruolo perchè non vi è una perdita di stipendio o di salario. Il Governo non interviene neanche se un ente governativo ha contribuito ad aiutare il lavoratore nel trovare subito una occupazione e questo avviene una volta su dieci. Se invece esiste un lungo periodo di disoccupazione, che comporta una perdita di stipendio o di salario, viene erogato un sussidio previdenziale durante le prime ventisei settimane di disoccupazione, a meno che il disoccupato non trovi nel frattempo un posto di lavoro; questa assistenza non è tuttavia prevista per i lavoratori in cerca di prima occupazione.

Per quanto riguarda la formazione professionale, normalmente il Governo interviene solo per coloro che hanno qualche forma di *handicap* o sono in possesso di un'istruzione inadeguata e quindi si trovano in una situazione particolarmente svantaggiata nella ricerca di un posto di lavoro; altrimenti nella maggior parte dei casi la formazione professionale avviene a cura dell'azienda o della società che offre il lavoro, oppure a cura dello stesso lavoratore e a sue spese.

TOROS. Desidero, innanzi tutto, ringraziarla, dottor Kutscher, per avere preso parte ai lavori della Commissione.

Mi rifarò, in parte, alle questioni già trattate dal senatore Vecchi.

Per quanto riguarda l'occupazione negli Stati Uniti, lei ha fatto riferimento alla creazione di 20 milioni di nuovi posti di lavoro nell'arco di quindici anni (cioè dal 1970 ad oggi) ed ha detto - se ho ben capito - che ciò è stato possibile per il verificarsi di una certa mobilità e flessibilità del mercato del lavoro.

La mia domanda è, pertanto, la seguente: quale è stato il costo umano e sociale che ha consentito di arrivare ad un aumento dell'occupazione e di raggiungere quella mobilità e flessibilità del mercato del lavoro cui lei ha fatto riferimento? Chi ha, per così dire, coperto questo costo umano e sociale?

Sarebbe molto interessante, poi, conoscere la sua opinione in merito alla lettera pastorale che, a tale proposito, i vescovi cattolici americani hanno diffuso negli Stati Uniti.

Vorrei anche conoscere statisticamente le cifre relative ai disoccupati di colore e sapere se l'aumento occupazionale di cui si è parlato possa, in futuro, andare anche a loro beneficio.

KUTSCHER. Ritengo che lo sviluppo dell'occupazione che si è avuto negli Stati Uniti abbia necessariamente comportato una serie di problemi collaterali e che il costo della disoccupazione sia sopportato in maniera diversa dai vari gruppi.

Come dicevo poco fa, esiste una forma di assicurazione che copre il periodo di disoccupazione relativo al trasferimento da un'occupazione ad un'altra. Pertanto, parte di questo costo è sostenuta dal settore pubblico.

Tale assicurazione viene pagata dagli assistiti durante il periodo di lavoro. Quindi, coloro che sono alla ricerca di un primo impiego non sono coperti e devono sopportare un peso maggiore.

Per quanto riguarda le cifre, nel dicembre del 1984 il tasso di disoccupazione negli Stati Uniti era del 7,2 per cento. In particolare, la percentuale di disoccupati è del 19 per cento per la fascia di età compresa tra i 16 ed i 19 anni, dell'11 per cento per la fascia di età compresa tra i 20 ed i 24 anni e, infine, del 5,5 per cento per la fascia di età che va dai 25 anni in su. Sono, pertanto, i giovani a pagare i costi umani e sociali più alti.

Rispetto alla percentuale globale del 7,2 per cento, cui ho fatto poco fa riferimento, la cifra relativa ai disoccupati di colore è del 15 per cento. Per quale motivo sia così, questo è difficile dirlo.

Probabilmente, la gente di colore ha un livello di specializzazione diverso o inferiore. Ciò è dovuto certamente ad un grado di istruzione inferiore e a minori possibilità di addestramento professionale e non, quindi, al tipo di istruzione di altri gruppi.

Un altro gruppo che ha pagato, negli Stati Uniti, un prezzo molto alto è costituito da coloro che prestavano servizio presso determinate industrie in certe aree geografiche dominate da imprese di primaria importanza che si sono trovate in difficoltà. È il caso, ad esempio, di alcune industrie siderurgiche, della gomma, tessili e calzaturiere.

Specialmente in quelle città in cui l'influenza di una singola impresa era più determinante, la forza lavoro si è trovata a sopportare il peso maggiore e a far fronte alla necessità di trasferirsi in altre zone.

In genere, i giovani sono più disponibili ai trasferimenti, mentre coloro che hanno investito tempo ed esperienza in una certa comunità sono naturalmente più riluttanti ad abbandonarla.

Il senatore Toros aveva chiesto anche previsioni per il futuro riguardo al tasso di disoccupazione della gente di colore. Noi non facciamo previsioni suddivise per razza, tuttavia ci sono due fattori importanti da considerare: in passato ci sono stati cambiamenti nel tasso di natalità negli Stati Uniti d'America e, quindi, i

giovani che si presenteranno come forza di lavoro tra oggi ed il 1995 (come giovani consideriamo la categoria di coloro che hanno un'età compresa fra i 16 ed i 24 anni) dovrebbero diminuire da 5 milioni a 3 milioni; inoltre il tasso di natalità è più elevato nella popolazione di colore.

Quindi, considerato che vi saranno meno giovani nell'insieme della forza di lavoro, i ragazzi negri saranno in numero maggiore rispetto ai ragazzi bianchi. Comunque, a parità di condizioni, se non interverranno elementi che permetteranno di superare i fattori negativi della situazione attuale, dovrebbe permanere un tasso di disoccupazione più elevato per i negri rispetto ai bianchi.

PRESIDENTE. Desidero far presente una questione che si collega a domande poste in precedenza. Il nostro Istituto nazionale di statistica considera occupati soltanto i lavoratori che compiono l'orario contrattuale e cioè 38-40 ore settimanali circa.

Per poter fare una comparazione con la statistica dell'occupazione nord americana è possibile adottare un criterio analogo? Si corre il rischio, altrimenti, di parlare due linguaggi statistici diversi.

Oltre ai dati sulla crescita dell'occupazione mi interesserebbe poi conoscere l'andamento della disoccupazione negli ultimi due, tre anni in termini di percentuale, o anche di valori assoluti.

KUTSCHER. Per quanto riguarda la prima domanda da lei posta, sono in possesso di un documento che lascerò agli atti della Commissione e che cerca di stabilire un paragone tra i dati di occupazione e disoccupazione nel nord America e in Europa. Non vi è certo una comparazione precisa tra tutti gli aspetti di questi fattori, ma si tratta almeno di un tentativo. Inoltre l'Ufficio per le statistiche americano cerca di stabilire un paragone tra i dati del nord America e quelli europei. Vi è anche una copia di un articolo in lingua inglese che lascerò alla Commissione.

Per quanto riguarda il tasso di disoccupazione, i dati dello scorso anno sono gli unici di cui in questo momento dispongo e ritengo che forse l'Ambasciata degli Stati Uniti può avere

dati maggiori di quelli a mia disposizione. Comunque, il dato relativo alla disoccupazione nel dicembre 1984, come detto precedentemente, è del 7,2 per cento. Si tratta di una riduzione rispetto all'anno precedente, quando il tasso di disoccupazione era dell'8,2 per cento. Il livello più alto di disoccupazione negli Stati Uniti d'America è stato invece registrato nel novembre del 1982, quando era al 10,7 per cento. Perciò dal novembre del 1982 al dicembre 1984 il tasso di disoccupazione è sceso dal 10,7 al 7,2 per cento. Questa riduzione ha influito su tutti i fattori, età, razza, tipi di occupazione, più o meno in misura percentuale. Inoltre lo scorso anno, per la prima volta nella storia degli Stati Uniti d'America, il tasso di disoccupazione è stato uguale tra uomini e donne. In passato si registrava per le donne un tasso di disoccupazione più alto di quello degli uomini, ma negli ultimi mesi si è raggiunto un livello uguale.

VECCHI. Uno dei problemi che preoccupano le società industrialmente avanzate è quello dell'occupazione giovanile, cioè dell'impossibilità per le nuove leve di lavoro di trovare rapidamente una collocazione nei processi produttivi. Vorrei sapere se negli Stati Uniti sono previste incentivazioni particolari o norme di legge specifiche per agevolare l'occupazione giovanile, magari creando condizioni migliori a favore delle imprese che offrono posti di lavoro alle nuove generazioni.

KUTSCHER. In passato l'amministrazione pubblica ha contribuito in qualche misura al salario dei lavoratori giovani di prima assunzione anche concedendo una integrazione al salario pagato dalle aziende, ma sempre per un periodo molto breve. Attualmente si è deciso di rinunciare a tali incentivazioni, per cui posso affermare che il ruolo svolto dalla pubblica amministrazione nella creazione di nuovi posti di lavoro è piuttosto modesto, se si prescinde dai gruppi di cui parlavamo in precedenza. Normalmente negli Stati Uniti la maggior parte dei giovani inizia a lavorare ad un'età molto precoce, compresa tra i 16 e i 18 anni, svolgendo soprattutto lavori a tempo parziale nel campo delle attività commerciali al dettaglio o in quello dei servizi.

ANGELONI. Il mio partito di appartenenza è quello della Democrazia cristiana. Nella sua chiara esposizione, della quale mi complimento sinceramente, il dottor Kutscher ha parlato molto delle previsioni per il prossimo decennio. Dalla sua esposizione si è capito che lo sviluppo sarà soprattutto diretto verso i servizi, quindi, verso un miglioramento, se vogliamo, della vita. In questo settore opereranno sempre più i privati, la libera imprenditoria, e sempre meno - mi è parso di capire - lo Stato. Ha elencato inoltre tutta una serie di servizi nei quali sono prevedibili incrementi di occupazione.

In una società come quella americana probabilmente molto è rimesso allo spontaneismo, alla capacità imprenditoriale, alla disponibilità di mezzi, ma credo che molto dipenda anche dalla capacità del Governo degli Stati Uniti nel prevedere e quindi pilotare, dare indicazioni sul futuro per preparare gli operatori ai nuovi mestieri, alle nuove professioni. Se così è, come a me sembra essere, in qual modo il Governo e la pubblica amministrazione si orientano, come riescono ad organizzarsi, e a quali livelli operano? Mi sembra molto importante chiarire questo tipo di intervento, perchè il futuro dipende molto dalla capacità non solo di assecondare, ma anche di guidare le spinte della società.

KUTSCHER. Il mio compito principale è quello di prevedere il mercato del lavoro negli Stati Uniti nei prossimi dieci anni e uno dei risultati del lavoro che svolgo nel mio ente è la compilazione di un documento, che si chiama il prontuario di previsione dell'occupazione. È un grosso volume alto circa 5 centimetri, che prevede le condizioni di lavoro e l'addestramento necessario, per circa 200 o più tipi di occupazione. Questo documento viene distribuito ed è possibile trovarlo nella maggior parte delle scuole secondarie degli Stati Uniti; esso costituisce il principale documento di riferimento nella scelta dell'occupazione dei giovani, i quali attraverso questo libro possono individuare il tipo di lavoro verso cui orientarsi per il futuro, il tipo di ambiente di lavoro con cui dovranno trovarsi a contatto.

Il Dipartimento del lavoro è organo del Governo federale e quindi questo documento

rappresenta il punto di vista del Governo degli Stati Uniti per quanto riguarda il prossimo decennio. Ripeto, viene distribuito nelle scuole e nei centri di addestramento professionale per dare una visione generale ai giovani sul futuro e, quindi, aiutarli a fare le loro scelte.

Ho partecipato ad una riunione di un gruppo organizzata dall'Accademia nazionale delle scienze; lo scopo di questa riunione era di analizzare il tipo di addestramento, di istruzione necessaria per i giovani. Gli altri partecipanti a questa riunione erano alcuni datori di lavoro, che assumono molti giovani che entrano per la prima volta a far parte della forza lavoro. Lo scopo della riunione era proprio quello di studiare il tipo di istruzione necessaria, a loro giudizio, perchè i giovani possano avere le migliori opportunità non soltanto di trovare per la prima volta un lavoro, ma anche di continuare a lavorare per tutta la loro vita professionale, ben sapendo che, in futuro, la tecnologia, il progresso cambieranno, in diversi modi, il contenuto del lavoro che dovranno svolgere.

TOROS. Spero di non andare fuori tema con questa mia domanda. Non so cosa ne pensi lei, ma a me sembra che il problema occupazionale, tenendo conto delle innovazioni tecnologiche intervenute nel frattempo - lo dicevo ieri in Commissione - faccia tornare alla mente, a quasi cento anni di distanza, la battaglia condotta per arrivare alle 8 ore. A quei tempi eravamo nella prima rivoluzione industriale; ora ci troviamo in una società post-industriale, con le macchine che controllano le macchine. Non mi pare che il problema venga affrontato nella stessa misura né negli Stati Uniti né in Giappone; lo vedo come un problema, non dico italiano, ma europeo. È in atto una battaglia dei movimenti sindacali, anche se ancora con determinate posizioni di diversità, per la riduzione dell'orario di lavoro; l'orario di lavoro cioè, andrebbe modificato per contribuire a risolvere il problema delle innovazioni tecnologiche, e, quindi, il problema occupazionale. Non voglio entrare nel merito, ma rilevo che questo problema sta tormentando l'Italia e l'Europa. Cosa ne pensa lei, anche in riferimento agli effetti sulla disoccupazione?

KUTSCHER. La tecnologia fa cambiare senza dubbio la quantità e la qualità dell'occupazione. Ma in base alle nostre analisi possiamo rilevare che forse spesso viene esagerata la rapidità delle trasformazioni indotte. Faccio un esempio: negli Stati Uniti la società usa in modo massiccio i *computers*; se ne trovano nelle industrie piccole, nelle case private, nelle scuole, tuttavia c'è un numero di persone impegnate a tenere i libri contabili a mano maggiore di quelle che sono occupate in settori di attività legati all'uso dei *computers*. Questo per dire che indubbiamente esiste un cambiamento indotto dall'avvento della tecnologia, ma che la sua rapidità viene esagerata.

Rispondo alla seconda parte della sua domanda: lei ha ragione nel dire che negli Stati Uniti la riduzione dell'orario di lavoro non è uno dei problemi principali. Infatti, anche nelle industrie con una più alta partecipazione sindacale non costituisce un punto di trattativa, non è un particolare motivo di preoccupazione per i sindacati, i quali si preoccupano in misura maggiore di questioni salariali, di vantaggi collaterali per il lavoratore, si preoccupano eventualmente di nuove tecnologie che possano essere introdotte e quindi dell'effetto che potranno avere sulle altre industrie, ma raramente si occupano dell'orario di lavoro.

PRESIDENTE. Quale è l'età di pensionamento nel sistema federale?

KUTSCHER. Attualmente i funzionari del pubblico impiego possono andare in pensione a 55 anni di età, se hanno prestato 30 anni di servizio. Ci sono altri gruppi di dipendenti del Governo federale, come i militari o i diplomatici, che sono inquadrati in un sistema diverso. Attualmente, tuttavia, ci sono indicazioni preliminari di una volontà dell'Amministrazione di rivedere il problema al fine di elevare il limite di età.

PRESIDENTE. E quale è il limite di età nel settore privato?

KUTSCHER. Nel settore privato l'età pensionabile è oggetto di contrattazione individua-

le. Coloro che beneficiano del sistema di previdenza sociale nazionale possono andare in pensione a 62 anni con una parziale riduzione dei benefici. Per ottenere il pieno diritto alla pensione il limite è quello dei 65 anni. Direi che nella maggior parte dei casi, per quanto riguarda l'occupazione privata, l'età pensionabile non è inferiore a 65 anni.

Il sistema federale, che prevede la possibilità di andare in pensione a 55 anni, si basa su una scelta individuale e non obbligatoria perchè, volendo, si può continuare a lavorare fino ad oltre i 70 anni.

ANGELONI. Il dottor Kutscher sicuramente sa che in Europa, o perlomeno in alcuni paesi, fra i quali l'Italia, il dibattito sul problema della riduzione dell'orario di lavoro ai fini occupazionali è molto vivo e si può riassumere nello *slogan* «lavorare meno per lavorare tutti». Lei avrà certamente seguito questo problema da studioso della materia: qual è il suo pensiero al riguardo, se ritiene di poterlo esprimere?

KUTSCHER. L'esperienza negli Stati Uniti è di fatto molto diversa e quindi è molto difficile per me giudicare l'applicazione di tale esperienza in altri paesi. Peraltro esiterei a dire che quello che noi facciamo può servire da guida per altri paesi. Sono venuto qui a parlare della situazione negli Stati Uniti e sta a voi giudicare se le nostre esperienze possono esservi utili. Per quanto riguarda il dibattito in corso in Italia, in Olanda o nella Germania federale, per la riduzione dell'orario di lavoro al fine di creare un maggior numero di posti di lavoro, è molto difficile dire se può essere un sistema utile oppure no. Posso solo dire che per gli Stati Uniti questo modello non è sicuramente applicabile.

PRESIDENTE. Credo di poter dire a questo punto che i ringraziamenti della Commissione per la collaborazione del dottor Kutscher si accrescono, perchè l'incontro è apparso di particolare utilità per l'acquisizione da parte della Commissione stessa e, attraverso gli atti,

11^a COMMISSIONE

5° RESOCONTO STEN. (18 gennaio 1985)

anche della pubblica opinione di alcuni importanti elementi di giudizio in ordine al più grave problema che l'Europa si trova oggi ad affrontare, quello della disoccupazione.

KUTSCHER. Considero un grande onore essere stato invitato dalla Commissione lavoro del Senato della Repubblica italiana e spero che le informazioni sulla nostra esperienza possano risultare utili.

PRESIDENTE. Dichiaro conclusa l'audizione. Il seguito dell'indagine conoscitiva è rinviato ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 12,15.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

*Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale
e dei resoconti stenografici*

DOTT. ETTORE LAURENZANO