SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

RELAZIONE SULLA POLITICA OCCUPAZIONALE PER IL PROSSIMO DECENNIO

allegata allo stato di previsione per l'anno finanziario 1986
del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale

(Tabella n. 15 del disegno di legge n. 1505)

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

presentata dal Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale
(DE MICHELIS)

Comunicata alla Presidenza il 30 settembre 1985

9-LAV-85-BIL-0001

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1200)

SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

RELAZIONE SULLA POLITICA OCCUPAZIONALE PER IL PROSSIMO DECENNIO

allegata allo stato di previsione per l'anno finanziario 1986
del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale

(Tabella n. 15 del disegno di legge n. 1505)

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

presentata dal Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale
(DE MICHELIS)

Comunicata alla Presidenza il 30 settembre 1985

9-LAV-85-BIL-0001

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1200)

INDICE GENERALE

PARTE PRIMA

GLI SQUILIBRI NEL MERCATO DEL LAVORO ..... *Pag.* 9

La centralità della questione occupazionale ..... » 9
Stato o mercato? La necessità di una strategia ..... » 10
Il quadro di riferimento internazionale ..... » 12
Occupazione e nuove tecnologie ..... » 20
La situazione dell'occupazione nella realtà italiana 1974-1984 .. » 27
Le previsioni per l'Italia ..... » 34
Le previsioni sulle immigrazioni straniere in Italia ..... » 46
Le nuove professioni e i nuovi mestieri ..... » 47

LE LINEE STRATEGICHE DI FONDO PER LO SVILUPPO DELL'OCCUPAZIONE » 50

I connotati essenziali di una strategia di lungo periodo per l'Azienda Italia ..... » 50
Risanamento, riequilibrio, ammodernamento e crescita ..... » 52
Le politiche attive per la flessibilità e le politiche per l'occupazione ..... » 57
La questione meridionale negli anni '80 e '90 ..... » 60
La trasparenza del mercato del lavoro ..... » 63
Il nuovo ruolo dell'operatore pubblico ..... » 67

LE POLITICHE PER LA FLESSIBILITÀ ..... » 70

Le politiche attive per la flessibilità ..... » 70
Le politiche attive di gestione del tempo di lavoro ..... » 75
Le politiche per la formazione ..... » 81

LE POLITICHE PER L'OCCUPAZIONE ..... » 89

Le politiche di domanda pubblica contro la disoccupazione .... » 89
Le potenzialità occupazionali nella pubblica amministrazione .. » 93
Le politiche per la creazione di impresa ..... » 94
Le politiche per la gestione delle eccedenze ..... » 96

VALUTAZIONE SULL'IMPATTO DELL'INSIEME DELLE POLITICHE PROPOSTE ..... » 99

Le politiche attive per la flessibilità ..... » 99
Le politiche per l'occupazione ..... » 102
Stima dell'impatto complessivo ..... » 103
Squilibri territoriali e flussi migratori ..... » 106
Gli effetti macroeconomici delle politiche proposte: prime valutazioni quantitative ..... » 110

COME ARTICOLARE TEMPORALMENTE LE INIZIATIVE PER L'OCCUPAZIONE *Pag.* 114
L'articolazione temporalmente e le qualità delle iniziative ..... » 114
Le politiche per la flessibilità ..... » 114
La riorganizzazione e la riqualificazione della presenza pubblica nella gestione del mercato del lavoro ..... » 119
Le misure volte alla creazione straordinaria ..... » 120
Conclusioni ..... » 122

PARTE SECONDA

LE ANALISI

IL QUADRO DI RIFERIMENTO COMPLESSIVO ..... *Pag.* 129
Premessa ..... » 131
Il cambiamento sociale ..... » 131
I caratteri macroeconomici della transizione ..... » 132
L'evoluzione teconologica e l'impatto sul mercato del lavoro ... » 134
La centralità della questione occupazionale ..... » 141
Il concetto di flessibilità del mercato del lavoro ..... » 142
La situazione dell'occupazione nella realtà italiana 1974-1984 .. » 144

L'OFFERTA DI LAVORO POTENZIALE NEL LUNGO TERMINE ..... » 151
Sintesi dei risultati ..... » 153
L'evoluzione demografica e l'offerta di lavoro ..... » 155
La dinamica dell'offerta potenziale di lavoro ..... » 167
Allegato A — Aspetti demografici/Aspetti relativi all'evoluzione «potenziale» e «probabile» dell'offerta di lavoro ..... » 177
Allegato B — Documentazione statistica ..... » 179

SCENARI ALTERNATIVI DI DOMANDA E DI OFFERTA DI LAVORO ..... » 191
Premessa ..... » 193
Gli esercizi previsionali di lungo periodo: alcune note ..... » 193
Il mercato del lavoro italiano e americano: due andamenti a confronto ..... » 194
L'approccio metodologico ..... » 196
I principali risultati ..... » 200
Conclusioni ..... » 211
Appendice metodologica ..... » 212

PREVISIONI DI CRESCITA ECONOMICA ..... *Pag.* 231

Il quadro internazionale ..... » 233
Le prospettive per un miglioramento della situazione economica italiana ..... » 237
Politiche di sviluppo ..... » 237
Sviluppo e occupazione ..... » 238
Occupazione e disoccupazione ..... » 240
Politica dell'occupazione e Mezzogiorno ..... » 243

OCCUPAZIONE SOMMERSA E IMMIGRAZIONE STRANIERA ..... » 245

La modularizzazione del mercato del lavoro ..... » 247
L'occupazione «sommersa» ..... » 248
Necessità di più puntuali accertamenti ..... » 254
Immigrati ufficiali ed immigrati clandestini ..... » 255
Manodopera straniera e mercato del lavoro ..... » 257
Previsioni e stime del fenomeno al 2000 ..... » 258
Politiche di governo del mercato del lavoro e immigrazione straniera ..... » 260

IL COSTO DELLA DISOCCUPAZIONE ..... » 271

Gli interventi di politica economica ..... » 273
Le politiche del lavoro: un'analisi dell'esperienza passata ..... » 277
Conclusioni ..... » 290
Bibliografia ..... » 291

PARTE PRIMA

Gli squilibri nel mercato del lavoro

1.1. La centralità della questione occupazionale

A poco più di 10 anni dall'inizio della grande transizione dalla società industriale avanzata alla società post-industriale (o dell'informazione), dopo due shock petroliferi, due gravi recessioni e l'adozione, nel corso del decennio, da parte dei governi delle democrazie industriali dei più svariati rimedi per mettere sotto controllo l'andamento della congiuntura economica, si può affermare che, ferma restando l'importanza di combattere l'inflazione, di tenere sotto controllo la situazione monetaria e finanziaria, il problema principale con cui il mondo dovrà fare il conto nei prossimi anni, attorno alla cui soluzione si misurerà la capacità di governare correttamente e fattivamente tale transizione, è la questione dell'occupazione.

Il problema è di tale portata da poter dire che la transizione sarà terminata, il nuovo equilibrio della società post-industriale sarà raggiunto, quando saremo stati capaci di definire e di raggiungere le condizioni di quella che potremo chiamare la piena occupazione del XXI secolo.

La gravità della questione occupazionale è sottolineata da vari elementi.

Da una parte le cifre (31,5 milioni di disoccupati solamente nei Paesi dell'OCSE, su una forza lavoro di circa 660 milioni di unità; almeno 300 milioni di disoccupati veri e propri e un miliardo di sottoccupati nei Paesi in via di sviluppo) e le statistiche evidenziano una crescita continua dei tassi di disoccupazione giovanile e femminile, l'allungamento dei tempi di attesa prima di trovare un lavoro, un'alta concentrazione territoriale della disoccupazione ed il conseguente forte disequilibrio tra Nord e Sud; dall'altra i sondaggi di opinione e i comportamenti delle leadership delle singole democrazie industriali hanno messo in luce come la maggiore attenzione dei governi è stata rivolta, nel corso degli ultimi anni, a questo problema e al modo con cui porvi rimedio.

Ciò rappresenta un drammatico cambiamento della situazione rispetto agli anni precedenti (seconda metà degli anni '70 e primi anni '80), nel corso dei quali era sembrato, invece, che la questione principale fosse quella dell'inflazione, del controllo macroeconomico della crisi, rispetto alle cui priorità ogni cosa doveva essere sacrificata, compresi i livelli occupazionali.

L'aggravarsi quantitativo del fenomeno, soprattutto in Europa, ha fatto progressivamente prendere coscienza che la disoccupazione non era una semplice conseguenza del rallentamento della crescita e dell'acuirsi delle fasi recessive, ma anche e soprattutto una conseguenza della grande trasformazione in atto, sia nel mondo della produzione che, più in generale, nella società.

Ci si è venuti così rendendo conto che la disoccupazione (sottoutilizzazione e spreco del capitale umano) rappresenta e soprattutto rappresenterà un problema non solo dal punto di vista politico-sociale, ma anche dal punto di vista economico.

Vincere la disoccupazione diventa, quindi, per i prossimi anni, la sfida principale per le democrazie industriali del "nord", e anche per la definizione di un più corretto rapporto "nord-sud".

Non è possibile affrontare, però, il problema occupazionale senza guardare al suo rapporto con il progresso tecnologico.

Infatti è evidente che una corretta gestione della transizione deve presupporre una capacità delle singole società, del mondo nel suo complesso, di favorire, al massimo, il cambiamento inducendo un'accelerazione dei processi di innovazione tecnologica, di trasformazione, di ammodernamento della struttura e dell'organizzazione produttiva.

Il problema è quindi come coniugare il perseguimento della piena occupazione con l'accelerazione del processo di ammodernamento.

I due obiettivi che apparentemente sembrano contraddittori, in realtà sono intimamente legati e si condizionano a vicenda, basti pensare che i freni al cambiamento comportano perdite di produttività e, quindi, di posti di lavoro mentre gli aggiustamenti producono recuperi di produttività e conseguentemente occupazione aggiuntiva.

Tuttavia tale ammodernamento non potrà essere perseguito senza un vasto e radicato consenso sociale – indispensabile alla mobilità e flessibilità che il nuovo sistema richiede – che può essere ottenuto solo dimostrando la sopportabilità e l'equità dello stesso processo di cambiamento.

La questione centrale degli anni '80 e '90 sarà, quindi, come gestire e favorire la dinamica innovativa, riuscendo, nel contempo ad evitare che il problema della disoccupazione superi la soglia di sopportabilità, e a far comprendere all'opinione pubblica che solo attraverso questi mutamenti sarà possibile ricostruire una situazione di piena utilizzazione del capitale umano, così come si era ottenuto, almeno per i paesi socialmente avanzati, negli anni '50 e '60.

1.2. Stato o mercato? La necessità di una strategia

È opportuno affrontare a questo punto, il problema sul quale si è incentrato, in questi ultimi anni, il dibattito in tutte le democrazie industriali: la necessità dell'ammodernamento e l'obiettivo della piena occupazione possono essere coniugati in termini di conseguenzialità deterministica e meccanica? In altre parole: basta favorire l'ammodernamento perché ciò comporti, sia pure nel lungo periodo, il raggiungimento di una nuova situazione di piena occupazione?

Cioè, basta lasciar fare al mercato, contando sul fatto che esso, fungendo da corretto allocatore delle risorse, riesca anche ad utilizzare in maniera adeguata e piena l'offerta di lavoro o, al contrario, è possibile che il problema occupazionale possa essere gestito, nel corso dei

prossimi anni, senza alcuna iniziativa attiva per promuovere l'occupazione e per gestire il mercato del lavoro, puntando semplicemente sulla crescita e sull'innovazione?

Il ragionamento che presentiamo parte dalla considerazione che la risposta a questi interrogativi è no: non è pensabile che si possa lasciar fare al solo mercato, non è pensabile che si possa rinunciare ad una politica attiva per l'occupazione che veda ancora lo Stato (e/o gli Stati con coordinamento sovra-nazionale) come operatore attivo, sia sul lato del controllo e contenimento della disoccupazione, che su quello delle azioni positive per sviluppare ed accelerare la formazione di domanda di lavoro. In sintesi, il ruolo del mercato resta importante e decisivo (quindi anche ai fini occupazionali è utile e positivo tutto ciò che contribuisce al suo corretto e libero funzionamento); esso da solo però rappresenta uno strumento inadeguato per regolare la transizione e, soprattutto, per determinare, nella fase intermedia, la distribuzione degli effetti compensativi.

Il problema si pone principalmente rispetto alla questione dell'elasticità, della dinamica, cioè, tra occupazione/PIL che non può essere regolata *in modo ottimale dal mercato medesimo.*

Appare, quindi, indispensabile che lo Stato svolga un ruolo centrale, anche se naturalmente in forme e modi assai diversi da quelli con cui esso ha operato ed è intervenuto fino ad oggi. Vanno evitate sia le logiche dirigistiche che assistenziali: è necessario pensare, perciò, ad uno stato-imprenditore (inteso non come proprietario dei mezzi di produzione, ma con riferimento e in contrapposizione al concetto di stato-sociale), cioè operatore, capace di contribuire ad allocare, in senso imprenditoriale, le risorse dell'Azienda-Paese, soprattutto quelle umane.

Uno stato capace di deregolare ma anche di ri-regolare, capace di estendere in qualità, e non già in quantità, la propria presenza nell'economia della società.

Uno stato siffatto, inteso più come capacità di guida e di Governo, che non come apparato burocratico di gestione, presuppone innanzitutto, un disegno, delle idee chiare sulla direzione che si vuole seguire, gli obiettivi che si vogliono raggiungere, le priorità che si vogliono affermare.

Nel primo decennio della transizione l'"Azienda Italia" ha sofferto di carenza di strategia; altri Paesi hanno fatto più e meglio di noi, proprio perché si sono dati, o hanno tentato di darsi, in modo esplicito o implicito tale strategia.

È giunto il momento di colmare tale lacuna, e al fine di colmarla nel modo più completo appare indispensabile non tanto elaborare un piano pluriennale, così come veniva concepito negli anni '60-'70, quanto individuare in modo preciso gli obiettivi e le priorità di lungo periodo –a

10 o a 15 anni – entro cui collocare e su cui misurare i piani e i programmi specifici di più breve durata. Ecco perché, a trenta anni di distanza, abbiamo pensato che si potesse parlare di un nuovo "schema Vanoni", naturalmente tenendo conto del diverso contesto e di tutti i limiti che quello schema presentava e che poi si sono evidenziati; ma tenendo conto anche delle analogie (oggi come allora – i problemi del Sud e dell'occupazione sono prioritari – è necessario proporre con chiarezza al Paese una scelta coraggiosa nella direzione dell'ammodernamento produttivo; è indispensabile che lo Stato svolga un ruolo centrale nella gestione positiva di una strategia che riesca a coniugare costruttivamente la questione meridionale e quella occupazionale con quella dell'ammodernamento produttivo).

Elementi essenziali di tale documento devono essere, perciò, la politica industriale e la politica del lavoro concepite nel contesto di un disegno che deve porre al centro la questione non solo dell'accrescimento, ma anche della redistribuzione del reddito basata su una redistribuzione del lavoro.

Il presente documento è il contributo, dal lato della politica del lavoro, per la formulazione di tale disegno strategico, e quindi ovviamente presuppone, come elementi essenziali e complementari, le questioni di politica industriale sollevate dal recente documento del Ministro dell'Industria.

1.3. Il quadro di riferimento internazionale

In tutti i Paesi industrializzati l'ultimo decennio è stato caratterizzato da profonde trasformazioni. In particolare, i cambiamenti nel mercato del lavoro negli anni '80 sono stati contraddistinti dalla convergenza di due fattori: l'elevata crescita della forza lavoro dovuta alle variazioni delle tendenze demografiche, e lo scarso incremento dell'occupazione causato sia dalla flessione della domanda e della produzione, che dall'introduzione delle nuove tecnologie.

Quando sembrava che i sistemi produttivi dovessero evolversi progressivamente verso un rallentamento del ritmo di sviluppo (con un'importanza via via decrescente della produzione dei beni – anche per la scarsità di materie prime – accompagnata da un peso crescente della produzione di servizi, e da un minore sfruttamento delle potenzialità di progresso tecnico a vantaggio dei livelli occupazionali), le crisi petrolifere ed i loro effetti negli anni '70 hanno determinato uno shock che ha messo in moto trasformazioni radicali.

La necessità di risparmiare energia e/o di conseguire maggiore competitività in termini di produttività (al fine anche di compensare i maggiori costi dovuti al notevole aumento dei prezzi dei prodotti petroliferi) ha, infatti, sospinto verso:

– un'accelerazione nello sfruttamento delle potenzialità del progresso tecnico nell'industria, dovute agli sviluppi delle innovazioni tecnologiche statunitensi, ed alle strategie di mercato delle imprese elettroniche americane, giapponesi e tedesche;

– un graduale coinvolgimento delle funzioni e delle attività terziarie nell'applicazione delle nuove tecnologie;

– un insieme di conseguenze di ordine quantitativo sul lavoro. Da un lato, infatti, l'introduzione delle nuove tecnologie ha dato un impulso notevole alla produzione di macchine ed attrezzature elettroniche e di una serie di servizi più o meno legati al loro utilizzo, dall'altro ha consentito un notevole aumento della produttività;

– l'accentuazione del peso della disoccupazione strutturale, dovuta sia alla rilevante espansione dell'offerta di lavoro giovanile e femminile, sia al graduale aumento del rifiuto da parte delle persone anziane di uscire definitivamente dai processi produttivi. Ne è scaturito un progressivo aggravarsi dei problemi della disoccupazione complessivamente intesa, che risulta acuita, ulteriormente, dai riflessi qualitativi sul lavoro conseguenti all'introduzione delle nuove tecnologie;

– profonde trasformazioni qualitative del lavoro. Gli effetti dell'introduzione delle nuove tecnologie sul lavoro sono stati soprattutto di carattere qualitativo. Sono cambiati, infatti, il modo di produrre e l'organizzazione del lavoro, oltre che il tipo di prodotto. Da ciò è scaturita una serie di conseguenze: sulla struttura professionale, sulle condizioni di lavoro delle persone occupate, sui processi di selezione all'entrata, e nei passaggi da una professione all'altra all'interno delle unità produttive.

Si è assistito, perciò, da un lato al venir meno dei principali paradigmi di politica economica, dall'altro al progressivo e contraddittorio restringersi delle aree soggette alle regole del mercato, e al conseguente aumento del peso dell'economia sommersa.

Inoltre, la sempre più stretta complementarietà ed interdipendenza tra le diverse economie ha impedito di impostare politiche di sviluppo che non tenessero conto della congiuntura internazionale.

Il commercio mondiale trova enormi difficoltà nella persistente instabilità monetaria mentre, in tutti i paesi, al calo degli investimenti avutosi negli anni '70, consegue, negli anni '80, l'inizio di un processo di riconversione industriale che ha effetti fortemente negativi sui livelli occupazionali.

La crisi dell'occupazione che investe le economie occidentali tocca particolarmente l'Europa. In Giappone la disoccupazione pur raddoppiata dal 1973, non arriva tuttavia al 3% agli inizi del 1985.

Negli Stati Uniti, il tasso di disoccupazione inferiore al 5% nel 1973, ha toccato l'8% dopo il primo shock petrolifero, per cadere al di sotto del 6% nel 1979. Col secondo shock petrolifero la disoccupazione riprende

a crescere, per stabilizzarsi attorno all'11% nel 1982, e ricadere sotto al 7% nel 1985, grazie alla ripresa nel frattempo dispiegatasi.

Ciò a conferma che la debole inerzia istituzionale dei sistemi di assunzione e licenziamento nelle imprese americane, fa sì che occupazione e disoccupazione seguano con una certa regolarità i movimenti della congiuntura.

Al contrario nell'Europa comunitaria i sistemi normativi in vigore in tema di lavoro mostrano alti livelli di inerziá al ciclo: minor disoccupazione durante la fase negativa, minor occupazione (e quindi persistenza, se non aumento tendenziale, della disoccupazione) nei momenti congiunturali favorevoli.

Infatti, se in una economia la produttività – intesa nel senso del PIL/occupazione – aumenta a un tasso pari a quello del PIL, ne deriva un'assenza di creazione di posti di lavoro, quale che sia il tasso di crescita.

Al contrario, se la produttività globale aumenta sempre a un tasso inferiore a quello del PIL, vi è creazione di occupazione a qualunque tasso di crescita positivo.

Dati Ocse confermano che i paesi caratterizzati da una maggiore rigidità sul mercato del lavoro hanno usufruito in questi ultimi anni di più rapidi aumenti di produttività. Il rapporto prodotto/manodopera ha ripreso ad aumentare, e continua a farlo, soprattutto perché il denominatore della frazione (l'occupazione) è entrato in fase di contrazione.

Dopo il 1973 l'insieme di queste caratteristiche porta, in Europa, a una crescita continua del tasso di disoccupazione.

Nel 1985 i disoccupati sono più di 12 milioni (oltre l'11%).

In dieci anni quindi il tasso di disoccupazione è quadruplicato nell'Europa comunitaria, mentre, come già visto, è solamente raddoppiato negli Usa e in Giappone.

A proposito della stima del tasso di disoccupazione in Giappone va notato come le statistiche ufficiali, pur essendo redatte sulla base delle indicazioni del B.I.T., diano un quadro non comparabile con quello europeo.

Si deve ricordare, infatti, che solo 1/3 del totale degli occupati in Giappone deve essere considerato a tempo indeterminato, essendo il resto dell'occupazione costituito da lavoratori part-time o da soggetti che non sono certi di mantenere per un lungo periodo la loro condizione professionale.

È inutile sottolineare come la presenza di questo dualismo all'interno del mercato del lavoro giapponese, tra occupati permanenti e occupati temporanei, è uno dei fattori fondamentali di garanzia della flessibilità del sistema, e della capacità di adattamento al ciclo economico dimostrato nell'ultimo decennio da quel paese.

TAB.I.0. – TASSO DI ATTIVITÀ PER ALCUNI PAESI OCSE

	1970	1975	1980	1983
OCSE	42,9	43,6	45,1	45,6
CEE	42,2	42,1	43,2	43,8
USA	41,4	44,2	47,7	48,3
GIAPPONE	49,7	47,7	48,4	49,4
ITALIA	39,6	38,8	40,2	41,0

Fonte: OCSE

N.B. : A causa dei differenti criteri di rilevazione i valori che qui presentiamo per l'Italia possono non corrispondere esattamente a quelli altrove riportati, di fonte ISTAT.

TAB.I.1. – TASSI DI ATTIVITÀ PER ALCUNI PAESI OCSE

	1970	1975	1980	1983
OCSE	29.7	31.2	34.2	35.3
CEE	28.2	29.7	31.5	32.7
USA	30.2	34	39	40.5
GIAPPONE	38.3	35.1	36.9	38.4
ITALIA	22.2	22.8	26.1	27.4

Fonte: nostra elaborazione su dati OCSE.

N.B. A causa dei differenti criteri di rilevazione i valori qui presentati per l'Italia, possono non corrispondere esattamente a quelli altrove riportati, di fonte ISTAT.

TAB.I.2. – INDICE DI OCCUPAZIONE PER ALCUNI PAESI OCSE

	1970	1975	1980	1983
OCSE	89,7	93,6	100,0	100,2
CEE	97,2	97,6	100,0	97,4
USA	80,1	86,7	100,0	101,6
GIAPPONE	92,0	94,3	100,0	103,6
ITALIA	94,8	96,4	100,0	100,2

Fonte: OCSE

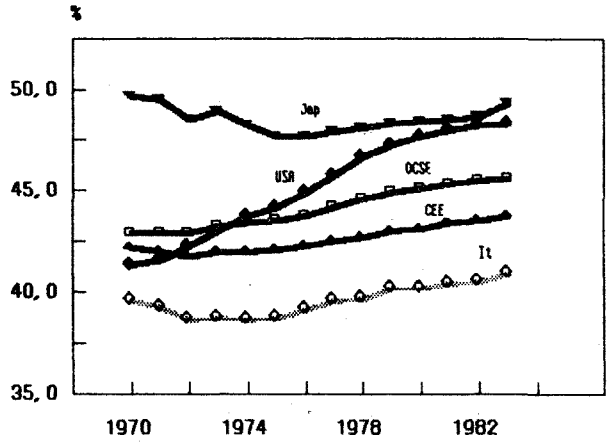
TAB.I.3. – TASSO DI DISOCCUPAZIONE PER ALCUNI PAESI OCSE

	1970	1975	1980	1983
OCSE	3,0	5,2	5,7	8,2
CEE	2,6	4,5	5,9	10,7
USA	4,8	8,3	7,0	7,4
GIAPPONE	1,1	1,9	2,0	2,7
ITALIA	5,3	5,8	7,5	10,2

Fonte: OCSE

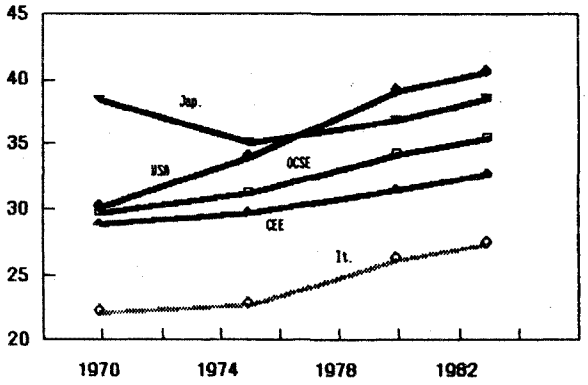
N.B. : A causa dei differenti criteri di rilevazione i valori che qui presentiamo per l'Italia possono non corrispondere esattamente a quelli altrove riportati, di fonte ISTAT.

TAV. I.0 – TASSO DI ATTIVITÀ IN ALCUNI PAESI OCSE



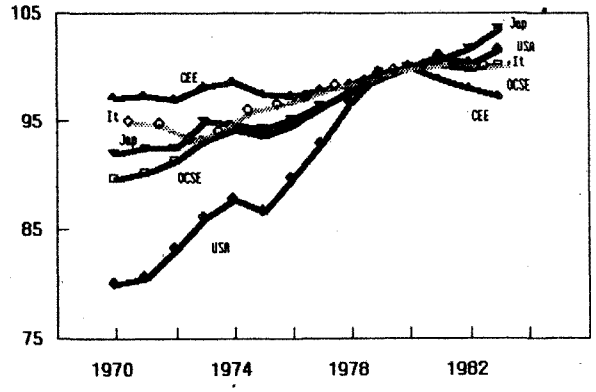
1970-1983

TAV. I.1 – TASSO DI ATTIVITÀ FEMMINILE IN ALCUNI PAESI OCSE



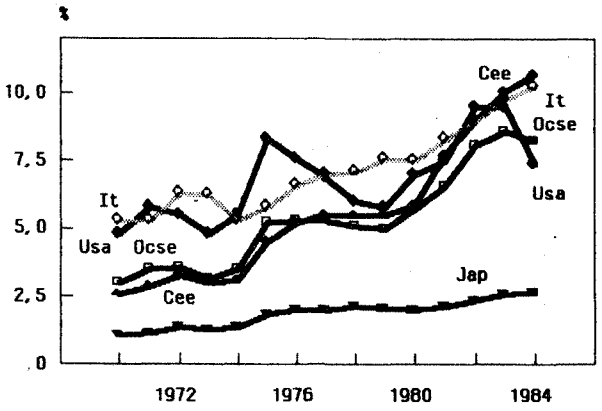
1970–1973

TAV. I.2 – INDICE DELL'OCCUPAZIONE PER ALCUNI PAESI OCSE (1980=100)



1970-1983

TAV. I.3 – TASSO DI DISOCCUPAZIONE IN ALCUNI PAESI OCSE



1970-1984

Ritornando alla questione dell'elevato tasso di disoccupazione registratosi in Europa va detto che esso non può essere giustificato dall'andamento particolare della componente demografica. Anzi, l'aumento della popolazione attiva, con l'arrivo dei giovani sul mercato del lavoro e lo sviluppo dell'occupazione femminile, è stato molto più rilevante negli Stati Uniti che in Europa.

I buoni risultati degli Usa (come della Svezia del resto) sono il frutto della grande capacità di creare occupazione nel terziario, e delle riduzioni molto contenute negli impieghi industriali.

Negli Usa in particolare gli incrementi occupazionali nel decennio 1972-1982 sono da addebitarsi principalmente allo sviluppo del settore dei servizi privati.

In tale settore le componenti più dinamiche risultano i servizi alle imprese, quelli di tipo medico-assistenziale, i servizi professionali e quelli legati alla ristorazione e al turismo.

Stime recenti indicano che al 1995 i servizi privati assorbiranno una percentuale pari all'80% del totale dei posti di lavoro creati.

Tra le cause sin qui alla base del 'boom' occupazionale nei servizi vanno in particolare menzionate:

– la crescita demografica che ha dato luogo di per sé ad una maggiore domanda di beni e servizi per l'infanzia;

– l'aumento dell'occupazione femminile (che ha ridotto il tempo tradizionalmente dedicato alle attività domestiche, innescando quindi una domanda che è andata a scaricarsi sul mercato);

– l'aumento dell'età media della popolazione, con conseguente accrescimento della richiesta di servizi sanitari e di assistenza;

– la presenza crescente di famiglie con due fonti di reddito spendibile: ciò ha consentito un aumento della quota di spesa dedicata ai servizi;

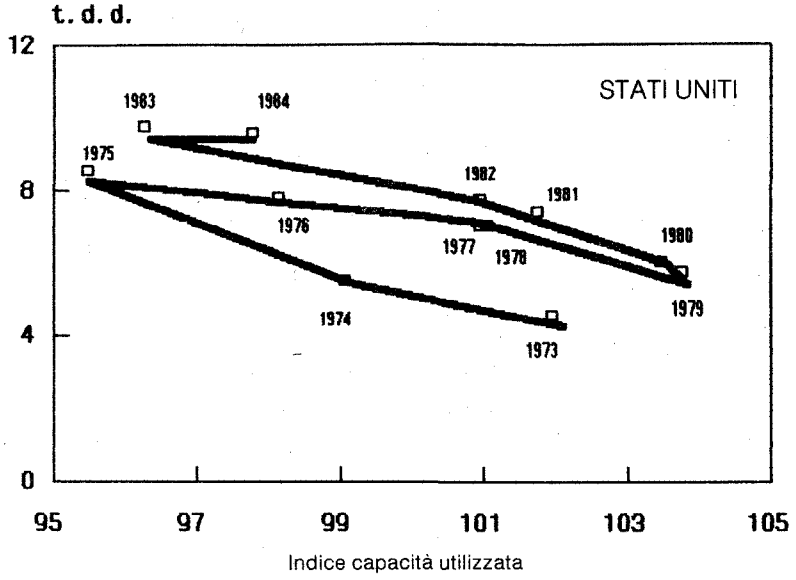
– le strategie messe in atto dalle imprese la cui domanda di servizi esterni si è accresciuta anche per effetto dei processi di decentramento dei servizi tecnici e manageriali.

Nel complesso tutti questi fattori hanno dato, quindi, luogo ad un aumento della domanda di servizi tradottasi direttamente in nuove occasioni di lavoro, anche per la favorevole situazione del mercato del lavoro.

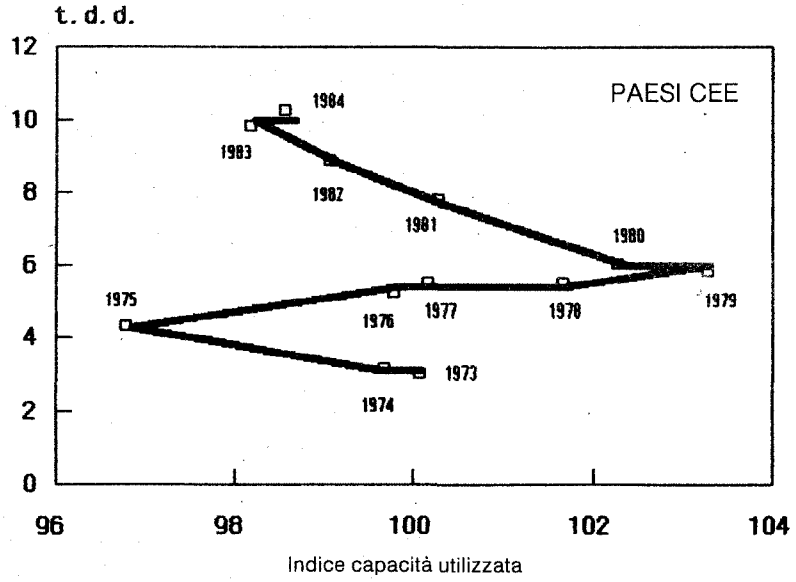
Infatti l'offerta di lavoro si è presentata elastica, sia per la presenza di lavoratori qualificati, per i servizi a più alta specializzazione, che per i servizi meno qualificati.

In questo caso ha giocato in particolare la disponibilità sul mercato di un'offerta variegata (composta da giovani, donne e minoranze etniche) disposta ad accettare anche condizioni non particolarmente favorevoli dal punto di vista salariale e delle situazioni di lavoro (ed es. diffusione rilevante del part-time).

TAV. I.4 – TASSO DI DISOCCUPAZIONE E CAPACITÀ UTILIZZATA



TAV. I.5 – TASSO DI DISOCCUPAZIONE A CAPACITÀ UTILIZZATA



I grafici illustrano le differenze della relazione fra il tasso di disoccupazione e un indicatore del grado di utilizzo della capacità produttiva (fonte OCSE) nella Cee rispetto agli Stati Uniti.

Nei paesi della Cee la relazione evidenzia come il mercato del lavoro sia estremamente rigido rispetto alle dinamiche congiunturali. Dal '75 al '79, a fronte di un sensibile aumento della capacità produttiva, il tasso di disoccupazione ha mantenuto il proprio trend di crescita: tale situazione trova conferma nell'anno 1984 in cui l'inversione di tendenza del ciclo, avutasi dopo la fase di recessione, non è stata accompagnata da un miglioramento della situazione occupazionale.

Negli Stati Uniti, al contrario, il tasso di disoccupazione è fortemente legato alle variazioni del ciclo.

I periodi '73-'75, '76-'79, '80-'82, '83-'84 rappresentano momenti diversi dell'oscillazione congiunturale: il primo e il terzo, di recessione, con tassi di disoccupazione crescenti correlati ad una capacità produttiva in diminuzione, il secondo e il quarto, di ripresa, e la favorevole fase economica fa registrare tassi di disoccupazione decrescenti associati ad un migliore utilizzo della capacità produttiva.

Da notare che la crescita dell'occupazione nelle diverse aree dei servizi privati è avvenuta indipendentemente dai livelli salariali esistenti, smentendo quindi l'ipotesi per cui solo una situazione di flessibilità salariale verso il basso potrebbe garantire aumenti dell'occupazione.

Il maggiore dinamismo degli U.S.A. rispetto all'Europa può essere verificato, oltre che sulla base delle considerazioni ora formulate, anche in relazione al fenomeno della disoccupazione. Negli U.S.A., infatti, il disoccupato medio non impiega più di 4 mesi per trovare lavoro, contro i dodici mesi e oltre della media europea.

La cosa appare grave dal momento che numerose indagini hanno mostrato che, superati i 6 mesi di inattività, il disoccupato vede aggravarsi (soggettivamente e oggettivamente) la propria condizione: comincia cioè ad innescarsi una spirale involutiva fatta di dequalificazione e difficoltà al reimpiego. Oltre l'anno poi il disoccupato perde quasi irrimediabilmente la sua qualificazione, e le sue probabilità di ritrovare un lavoro diventano molto scarse.

Si assiste, cioè, ad una perdita cumulativa e inarrestabile in capitale umano, con gravi costi per la collettività, sia in termini di spreco di risorse, sia in termini di politiche assistenziali e di riqualificazione.

La spiegazione tradizionale delle diverse performances tra U.S.A. ed Europa nei confronti della disoccupazione mette l'accento sull'equilibrato comportamento dei salariati americani riguardo alle loro dinamiche retributive durante gli anni '70.

Altre interpretazioni, invece, sottolineano maggiormente la debole crescita degli incrementi di produttività oraria nell'industria americana (+ 11% nel periodo '74-'82, contro + del 25% nei paesi europei) con crescite della produzione deboli sia in U.S.A. che in Europa.

Ciascuna di queste spiegazioni contiene una parte di verità, ma l'elemento più importante che ha caratterizzato il diverso comportamento dell'economia americana nei confronti di quella euorpea, rispetto alla rapida trasformazione in corso, risiede nella grande innovazione sociale in materia di gestione del tempo di lavoro che l'economia statunitense sta sperimentando.

L'incredibile diversità di formule di prestazione lavorativa portano l'economia americana a livelli di durata annua del lavoro per occupato tra i più bassi nei paesi industrializzati. Le modalità sono le più svariate: orari personalizzati definiti una volta per tutte (flexitime), orari personalizzati modificabili (glidingtime), ripartizione variabile degli orari tra i giorni della settimana (variable days), ripartizione dell'orario settimanale standard su quattro giorni, oppure settimane con orari alterni compensati (compressed time), divisione di un lavoro a tempo pieno tra due salariati che ne hanno la responsabilità in comune (job sharing), ecc. ecc..

La rivoluzione del tempo di lavoro personalizzato nell'intero ciclo di vita dell'individuo sarà, dunque, sempre di più la componente essenziale della terza rivoluzione industriale, e porterà, oltreché a una migliore adattabilità del mercato del lavoro alle esigenze del ciclo (in altri termini diminuirà la disoccupazione di lunga durata e la disoccupazione strutturale), a una migliore distribuzione del reddito attraverso una migliore distribuzione del lavoro.

1.4. Occupazione e nuove tecnologie

Nel delineare il quadro completo dell'ampio fenomeno di trasformazione che caratterizza la struttura socio-economica è fondamentale prendere in esame il ruolo svolto dall'evoluzione tecnologica.

C'è, infatti, concordanza di vedute nel riconoscere che le società industriali avanzate sono investite da innovazioni rivoluzionarie di portata assimilabile solo ad altre grandi trasformazioni "epocali".

Tuttavia, in questa fase di sviluppo le caratteristiche delle nuove tecnologie se da un lato rendono l'attuale transizione paragonabile a quella avvenuta in epoche passate, dall'altro tendono a differenziare notevolmente questo momento da quelli precedenti.

Ed è comunque innegabile che una notevole dose d'incertezza rimane circa gli esiti finali delle trasformazioni in atto. Questa incertezza deriva in primo luogo dalle caratteristiche dell'attuale quadro macroeconomico. In sintesi si può quindi ricordare:

– l'ampliamento del divario esistente tra tassi di sviluppo del Pil e tassi di attività necessari al raggiungimento della piena occupazione della forza lavoro;

– il crescente vincolo, per quasi tutti i paesi industrializzati, derivante dagli squilibri della bilancia dei pagamenti, e dal crescente disordine monetario a livello internazionale;

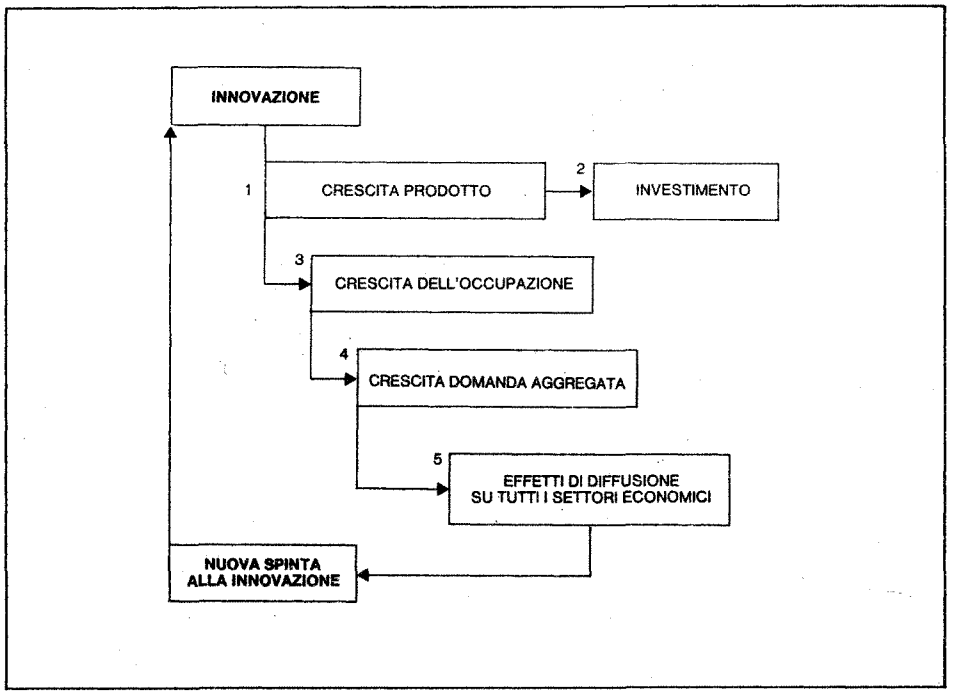
– l'accentuazione della conflittualità all'interno del mercato del lavoro e, di riflesso, una sempre più forte segmentazione.

Le caratteristiche tecniche dell'attuale fase di transizione, possono essere così sintetizzate:

– gli effetti delle nuove tecnologie, in termini di risparmio di fattori produttivi (lavoro, capitale, energia), appaiono non solo più accentuati rispetto al passato, ma anche tali da determinare una minore domanda indotta di capitale fisso, rendendo quindi più problematico il prodursi dei tradizionali effetti di ricaduta sul sistema economico;

– si manifesta una preminenza dell'investimento in capitale immateriale (conoscenza, ricerca, formazione ecc.) che rende più problematico un processo di riconversione delle professionalità, potendo determinarsi un approfondimento degli squilibri tra domanda e offerta di lavoro;

– la rapidità degli effetti labour-saving minaccia seriamente, nel medio-lungo periodo, la possibilità di veder realizzato il tradizionale 'circolo virtuoso' tra:



– esiste un rischio di approfondimento dei divari tecnologici tra paesi 'forti' e aree deboli, in conseguenza del prevalere di una divisione internazionale del lavoro tale da consolidare le differenze esistenti tra paesi innovatori ed esportatori di nuove tecnologie, e paesi privi delle capacità necessarie per accedere autonomamente alle nuove produzioni. Ciò, in assenza di una strategia di sviluppo della ricerca tecnologica, tende a dar luogo al perpetuarsi di quei vincoli di subordinazione che impediscono di impostare, a livello nazionale, le politiche di lotta alla disoccupazione.

Individuate queste caratteristiche delle nuove tecnologie, emerge una difficoltà di fondo nella valutazione del loro impatto sul sistema economico. Ciò a causa:

– della non facilità a separare gli effetti del cambiamento tecnologico dagli altri effetti economici connessi all'evoluzione normale del ciclo;

– della combinazione di effetti diretti ed indiretti, soprattutto in rapporto alla possibilità di delineare l'evoluzione nel medio-lungo periodo;

– dell'eventualità che gli effetti negativi, in termini di perdita di posti di lavoro, possano non venir esattamente definiti a causa di fenomeni demografici (calo della popolazione) che ne riducano l'impatto, al di là delle conseguenze immediate di breve periodo.

Si possono ulteriormente precisare le caratteristiche degli effetti diretti e di quelli indiretti del cambiamento tecnologico, data l'importanza da essi assunta nel quadro di una valutazione riferita alle conseguenze indotte dall'innovazione sul sistema economico:

– per *effetti diretti* si intendono le conseguenze dell'impatto tecnologico in termini di:

a) modificazione qualitativa e quantitativa delle occupazioni;

b) incremento della produttività;

c) riduzione del numero di posti di lavoro (con un effetto negativo, almeno nel breve periodo);

– nel caso degli *effetti indiretti* si fa riferimento alla modificazione dei costi di produzione, modificazione che può dar luogo a fenomeni compensativi dei livelli occupazionali inizialmente perduti.

Gli effetti indiretti sono condizionati dalla possibilità che si attui:

– il meccanismo dell'*acceleratore tecnologico,* per cui l'aumento degli investimenti nei settori ad alta tecnologia si riflette in un aumento della domanda di lavoro nei settori che forniscono i beni capitali necessari alle nuove produzioni;

– un aumento della domanda aggregata a seguito della modificazione dei livelli dei prezzi e dei redditi secondo un meccanismo per cui la riduzione dei costi di produzione (effetto delle nuove tecnologie) dá luogo ad una riduzione dei prezzi, quindi ad un aumento del potere di acquisto dei redditi e perciò ad un incremento della domanda globale.

Naturalmente, come già accennato, gli effetti di compensazione verranno fortemente ridotti nel caso in cui esista già una disponibilità di beni capitali per i settori ad elevato grado di innovazione, oppure sia necessario effettuare trasferimenti di tecnologia dall'estero.

Tenuto conto delle difficoltà analitiche ora accennate, recenti indagini condotte in paesi dell'Ocse hanno evidenziato come la variabile tecnologica debba essere considerata solo uno dei fattori alla base dell'attuale difficoltà di ridurre gli squilibri occupazionali, dovendo considerarsi anche problemi di carattere organizzativo, ciclico e sociale.

Le prospettive future

Le prospettive di medio-lungo periodo possono essere tracciate alla luce di un'analisi dell'innovazione tecnologica effettuata ipotizzando:

– un'accentuazione degli effetti labour-saving;

– un diverso impatto settoriale e nazionale.

Nel primo caso, prevarrà necessariamente un'ottica di tipo pessimistico, in quanto (in assenza di interventi adeguati) verrà a determinarsi:

– una perdita crescente di occupazione (per cui alla crescita dell'output tecnologico non si avrà una contemporanea variazione positiva della domanda di lavoro);

– maggiori difficoltà per l'ingresso nel mercato del lavoro;

– minori possibilità di effetti di compensazione derivanti dal settore dei servizi, data l'intensificazione, anche al suo interno, dell'applicazione delle nuove tecnologie;

– accentuazione dei potenziali effetti labour-saving a seguito della introduzione di sistemi tecnologici integrati (es., office automation, fabbriche robotizzate, ecc.) tali da ridurre la domanda indotta.

A *livello settoriale,* l'analisi può essere condotta distinguendo tra:

– settore manifatturiero tradizionale;

– settore delle industrie ad alta tecnologia;

– settore dei servizi (suddiviso in servizi alla produzione, servizi distributivi, servizi sociali e servizi personali).

– Per il *settore manifatturiero,* la tendenza rilevata nei maggiori paesi Ocse evidenzia un declino della occupazione, per effetto:

a) di una accentuata sensibilità di questo settore alla concorrenza internazionale e, quindi, della necessità di continui processi di razionalizzazione ai fini del mantenimento dei livelli di competitività;

b) dell'applicazione diffusa di sistemi automatizzati integrati (tali da produrre gli effetti negativi già notati);

c) di una dispersione degli effetti di compensazione verso altri settori (specie a favore di quello dei servizi).

– Per le *industrie ad alta tecnologia,* il loro previsto ulteriore sviluppo si tradurrà in aumento del valore aggiunto prodotto senza effetti in termini occupazionali.

Ciò deve essere addebitato al livello elevato di produttività del settore, ed alle caratteristiche tecniche dei suoi coefficienti produttivi.

– Infine, lo sviluppo del *settore dei servizi* risulterà determinante, in funzione della capacità dei singoli sistemi economici di creare nuova occupazione ed assorbire l'eccesso di forza lavoro proveniente dagli altri settori.

Attualmente, data la ridotta produttività relativa del settore dei servizi, e dato il suo basso livello tecnologico (sempre relativamente ai settori più avanzati), si possono ipotizzare margini per un miglioramento in questa direzione, anche se la natura eterogenea del settore non permette di indicare con precisione gli effetti dell'innovazione.

Esaminando i principali sottosettori si possono rilevare le seguenti tendenze:

– *Servizi alla produzione* (includono i servizi di carattere legale, finanziario, assicurativo): lo sviluppo di questo settore appare continuo (seppure con un leggero calo del ritmo di crescita rispetto agli anni '70). I riflessi sulla occupazione possono essere considerati sotto un duplice aspetto in riferimento alle implicazioni future del processo di informatizzazione (con una domanda proveniente anche da altri settori):

a) aumento della domanda per le specializzazioni tecniche, anche con riferimento alle necessità del settore manifatturiero;

b) prevedibile evoluzione e specializzazione dei servizi forniti (da cui ulteriore potenziale domanda di lavoro).

– *Distribuzione di servizi* (trasporti, comunicazioni, servizi commerciali): attualmente nell'area Ocse il 40% dell'occupazione rientra in questo settore.

L'impatto dell'innovazione potrà avere, nel futuro, effetti contraddittori dal momento che, mentre per la gestione dei servizi commerciali (vendite, magazzini) potranno esservi riduzioni di occupazione, minori saranno le conseguenze su altri comparti (ad es., trasporti e turismo).

– *Servizi sociali:* la rapida crescita registratasi negli ultimi anni in questo settore in tutti i paesi Ocse, sia in termini di prestazioni fornite che di occupazione, deve essere attribuita all'aumento della domanda per determinati servizi (sanità, educazione), nell'ambito della più generale espansione del settore pubblico.

L'introduzione delle nuove tecnologie in questo settore potrà certamente accrescere la qualità dei servizi offerti (con possibili effetti di ricaduta a beneficio di altri settori), riducendo però il ritmo di crescita dell'occupazione.

Passando ad un esame sintetico delle prospettive di evoluzione per le tre grandi aree (U.S.A., Giappone ed Europa) che costituiscono altrettanti diversi approcci al processo di transizione tecnologica, possiamo così riassumere le tendenze più rilevanti:

– *USA:* continuando anche per il futuro a prevalere l'attuale tendenza alla riduzione dei vincoli gravanti sull'iniziativa privata (con lo stato solo garante del mantenimento delle condizioni allo sviluppo di tale iniziativa) si può prevedere:

a) una ridotta percentuale di occupazione nei settori maturi (i posti di lavoro tradizionali conservabili dopo il completamento della transizione tecnologica sono valutati attorno all'11% del totale);

b) l'occupazione nei settori ad alta tecnologia rappresenterà nel 1993 il 4% del totale degli occupati.

– *CEE* la maggiore presenza dello stato che caratterizza la fase di tran-

sizione nei paesi CEE dipende dalle particolari condizioni politico-sociali dei paesi che compongono quest'area.

Gli sviluppi futuri appaiono collegati alle particolari condizioni di ciascun paese:

a)in *Germania,* viene stimato che il maggiore impatto tecnologico si produrrà nel settore dei beni capitali;

b)in *Francia,* si giudica possibile una compensazione degli effetti distruttivi sull'occupazione attraverso aspetti moltiplicativi intersettoriali;

c) in *Gran Bretagna,* si prevede un fenomeno analogo, benché si rilevi come nel prossimo decennio il 60% delle occupazioni si troverà spiazzato rispetto ai cambiamenti in atto;

d) la riduzione della domanda di lavoro nei settori tradizionali potrà raggiungere punte particolarmente elevate (ad es. nel settore auto, al 1990, la domanda di lavoro sarà pari al 30-40% in meno rispetto a quella attuale).

– *GIAPPONE:* il modello giapponese può considerarsi come un modello intermedio in cui, accanto ad un elevato dinamismo imprenditoriale, esiste una efficiente politica di sostegno pubblico all'impresa e all'innovazione.

Per il prossimo decennio gli studi effettuati sulla realtà giapponese prevedono effetti positivi innescati dal moltiplicatore tecnologico, effetti che dovrebbero così in parte compensare l'iniziale impatto negativo di breve periodo.

Ciò presuppone, tuttavia, è stato sottolineato, il proseguimento di una politica di riqualificazione professionale della forza lavoro, nonché il mantenimento di strutture efficienti di supporto all'impresa.

Al di là della differenza esistente tra le diverse situazioni nazionali, va notato come sempre più nei prossimi anni si accentueranno gli effetti nelle nuove tecnologie (in particolare quelle microelettoniche) sull'organizzazione produttiva.

In particolare, gli effetti possono essere esaminati a tre diversi livelli:

– sul piano della destrutturazione del ciclo produttivo si assisterà allo sviluppo di una crescente autonomia delle diverse funzioni operanti nei vari segmenti del ciclo stesso (con conseguenti riduzioni dei costi, data la necessità di un minore investimento in termini globali);

– sulla concezione tradizionale della contiguità del ciclo produttivo; con l'introduzione sempre più massiccia delle tecnologie microelettroniche tale contiguità non sarà più necessaria (già ora tale fenomeno è presente in settori quali quello energetico, dell'informazione, e del commercio); va aggiunto, peraltro, che non è da escludere una tendenza all'accentramento delle funzioni generali di indirizzo strategico delle imprese entro vertici sempre più ristretti;

– infine, conseguenza degli aspetti ora esaminati, la *scala dimensionale* verrà ad assumere un diverso significato: infatti l'applicazione delle nuove tecnologie tende ad aprire nuove frontiere ai processi di diversificazione in senso dinamico (soprattutto in funzione di una strategia di acquisizione di nuove aree di mercato).

In definitiva, sugli esiti finali del processo di cambiamento tecnologico peseranno sia fattori di ordine generale (relativi al modo in cui verranno impostate le politiche economiche), che di carattere particolare (atteggiamento nei singoli contesti nazionali verso l'evoluzione tecnologica).

Nel lungo periodo, quindi, non potrà non venire sempre di più ad accentuarsi il ruolo delle nuove tecnologie nella produzione di reddito; e dalle quote di ricchezza sempre maggiori prodotte pro-capite verrà la necessaria compensazione occupazionale.

Il nodo centrale della transizione si situa, dunque, non nel lungo ma nel breve-medio periodo, in quanto si manifesteranno, in forme sempre più accentuate, fenomeni di squilibrio da asimmetria (tra aree geografico-economiche), e asincronia (tra cicli temporali) nella diffusione delle nuove tecnologie: da questa consapevolezza emerge la necessità del ruolo della cooperazione internazionale nelle strategie di minimizzazione dei relativi impatti negativi sull'occupazione.

Dalla recente conferenza internazionale di Venezia su tecnologia e occupazione (aprile 1985) sono venute, in questa direzione, due specifiche indicazioni:

– sul piano delle politiche generali, la necessità di cocrdinare all'interno le politiche di crescita e di controllo dell'inflazione con quelle specifiche del mercato del lavoro: tutto ciò in un quadro di relazioni economiche internazionali in cui venga recuperata una concreta cooperazione tra gli stati;

– è stato sottolineato, inoltre, come l'evoluzione tecnologica favorisca il cambiamento strutturale dell'economia e quindi contribuisca a creare nuovi posti di lavoro (ad es., con l'ammodernamento e l'espansione del settore dei servizi).

Da qui, perciò, l'esigenza di incoraggiare il cambiamento, superando tutte le resistenze che si oppongono ad esso, consentendo la maggiore estensione possibile dell'innovazione tecnologica a tutte le attività produttive.

1.5. La situazione dell'occupazione nella realtà italiana 1974-1984

Appare opportuno, a questo punto, dare una lettura più analitica e sofisticata della situazione, sia sotto il profilo quantitativo che sotto quello qualitativo.

L'analisi del primo aspetto – quello relativo alla questione quantitativa –richiede una più accurata valutazione di ciò che significano i dati statistici sulle cosiddette non forze di lavoro disponibili a lavorare, e una più precisa e completa valutazione della cosiddetta disoccupazione occulta esistente, ad oggi, che quindi va sommata a quella statisticamente rilevata in modo ufficiale per determinare lo stock di disoccupati di partenza (si tratta di valutare in maniera più precisa i disoccupati occultati dalla cassa integrazione straordinaria, distinguendo coloro che, di fatto, sono in una situazione di mobilità verso un altro lavoro, da quelli che, invece, si trovano in una situazione di potenziale riconvertibilità dei loro posti di lavoro).

Con riguardo alla questione qualitativa, occorre porre attenzione all'incidenza, sui dati complessivi, dei disoccupati, non solo giovani e donne, ma anche di coloro che sono in possesso di un diploma o di una laurea. Più in generale, dovrà essere posto in luce il problema della disoccupazione impiegatizia e tecnica conseguente ai processi di ristrutturazione avvenuti in questi anni. Vanno, inoltre, esaminati con più attenzione i flussi relativi alle dinamiche occupazionali (quantità di persone che entrano ed escono ogni anno nel e dal sistema degli occupati), tenendo pure conto di come tali flussi si distribuiscono tra i diversi settori produttivi, nonché l'incidenza percentuale dei diversi meccanismi con cui si accede al lavoro.

Per quello che riguarda le dinamiche occupazionali nel corso dell'ultimo decennio è necessario prendere in considerazione tre diverse situazioni:

A) ciò che è avvenuto nel periodo 1974-84;

B) ciò che è avvenuto tra il 1980 e il 1984 e cioè negli anni della recessione, e dell'inizio dell'inversione del ciclo,

C) ciò che è avvenuto nei primi mesi dopo la recessione.

Prima di passare all'analisi dei tre periodi va rilevato come l'aumento dell'occupazione in Italia nella seconda metà degli anni '70 si è attestato su valori simili a quelli medi dei sette paesi più industrializzati, mentre all'inizio degli anni '80 esso è stato decisamente superiore, evidenziando una certa stabilità nei tassi d'incremento, nonostante le vicende congiunturali.

Quanto al punto A) la lettura dei dati statistici permette di constatare come nel corso di tale periodo l'occupazione sia aumentata complessivamente del 5,6% (+ 1.100.000 occupati) contro un incremento della forza lavoro totale pari all'11,6% (+ 2.380.000 unità); ciò ha fatto passare il tasso di disoccupazione dal 5,4% del 1974 al 10,4% del 1984 (con

un aumento delle persone in cerca di occupazione di 1.282.000 unità). Il tasso di attività si è modificato in maniera consistente passando dal 38,9 del 1977 al 40,8 nel 1984.

Nel corso del periodo 1974-84, al già preesistente fenomeno della diminuzione degli occupati in agricoltura (– 975.000), si è aggiunto il forte calo degli occupati nel settore secondario (– 575.000), concentratosi nell'ultimo quinquennio. Complessivamente, nell'arco del periodo d'analisi, tali diminuzioni sono state più che compensate dalla creazione di un numero elevatissimo di posti di lavoro nelle altre attività (+ 2.655.000).

Nel decennio considerato risultano aumentati in modo rilevante gli occupati dipendenti (+ 770.000), tendenza che risulta, però, invertita negli ultimi tre anni. Tale aumento dell'occupazione dipendente negli anni compresi tra il 1974 e il 1984 è dovuto esclusivamente all'aumento dell'occupazione nel terziario:

Andamento dell'occupazione dipendente dal 1974 al 1984	
Agricoltura	– 360.000
Industria	– 715.000
Altre attività	+1.845.000
Totale	+ 770.000

Un'analisi delle componenti che concorrono all'aumento della disoccupazione dal 1973 al 1983 è mostrato in tab. I.4:

Molto diversa, invece, la situazione per quello che riguarda il quinquennio 1980-84 in cui, si è concentrata la riduzione dei lavoratori del settore secondario (– 660.000), che si è sommata a quella del settore primario (– 473.000). Un aumento del numero degli occupati creati nelle altre attività (+ 1.290.000) ha portato, nel corso del periodo, ad un aumento di 157.000 occupati (di cui più della metà nel 1984).

È da rilevare che il 1982 è stato l'unico anno, dal 1975, nel quale si è verificato un calo del numero degli occupati (– 51.000).

Nel complesso, nel corso del quinquennio la forza lavoro totale è aumentata di 860.000 unità (4,0%) mentre si è verificato un calo dell'occupazione dipendente (– 201.000 nel complesso) pari a 870.000 unità nell'agricoltura e nell'industria, non bilanciato da un aumento nei servizi.

Nel corso del 1984, il primo anno di ripresa economica, le tendenze in atto nel quinquennio 1980-84 si accentuano dando vita a pochissime variazioni della struttura occupazionale.

Così, accanto all'aumento della forza lavoro totale dello 0,95%

(+ 216.000 unità) ed all'aumento dell'occupazione dello 0,42% (+ 87.000), si osserva una crescita del numero di occupati nel settore terziario pari al + 4,5% ed una riduzione nell'industria del – 4,2% e nell'agricoltura del – 3,96%. Per il terziario e l'industria queste risultano le più forti variazioni di tutto il decennio.

Nel corso del 1984 l'occupazione extragricola risulta cresciuta dell'1%.

L'occupazione dipendente ha continuato a diminuire (– 95.000), segnando un calo nella sola industria di ben 267.000 unità (– 58.000 nell'agricoltura, + 230.000 nel terziario).

Sempre a livello di mutamento della struttura dell'occupazione si osserva che, per il secondo anno consecutivo, il numero di occupati indipendenti nel terziario è cresciuto più di quelli dipendenti.

Osservando questi dati si può riscontrare come la ripresa economica in atto abbia consentito l'accelerazione della ristrutturazione del mercato

TAB. I.4 – ANALISI DELLE COMPONENTI CHE CONCORRONO ALL'AUMENTO DELLA DISOCCUPAZIONE, DAL 1973 AL 1983
(in migliaia di lavoratori)

Variazioni annue (*)		1973-80	1980-83
dovute all'incremento demografico complessivo	= N	– 34	4
dovute all'aumento dell'offerta di lavoro	= L	149	143
– per modifica della struttura per età della popolazione	= A	36	200
– per modifica dei tassi di attività	= a	113	– 57
dovuta all'andamento dell'economia (°) domanda di lavoro	= E	– 61	46
in complesso	= U	54	193

La tabella spiega le dinamiche della disoccupazione quale risultato di 3 diverse componenti:

N – gli effetti sulla disoccupazione della crescita demografica;

L – (A + a) la variazione complessiva del tasso di partecipazione;

E – la dinamica della domanda di lavoro.

Si può così notare come:

– nel periodo 1973-80, a fronte di una forte crescita del tasso di partecipazione – dovuta ad una modifica dei tassi di attività – l'andamento positivo della domanda di lavoro abbia consentito una dinamica moderata del numero dei disoccupati che, in media, sono aumentati di 54.000 unità all'anno;

– *nel periodo successivo, 1980-83, il netto incremento dei disoccupati (+ 193.000 all'anno) sia il frutto di un aumento dell'offerta di* lavoro, causato dalla modifica della struttura per età della popolazione, e, per contro, della fase di recessione economica accompagnata da variazioni negative della domanda di lavoro.

(*) La metodologia seguita comporta: l'utilizzo dei dati delle indagini campionarie sulle forze di lavoro, opportunamente raccordati e riveduti (per gli anni 1972-83) sulla base delle risultanze del censimento del 1981; la definizione di N, con riferimento ai tassi di attività costanti relativi al 1970; la stima A, in base ai tassi specifici di attività costanti, sempre al 1970; l'effetto di modifica dei tassi di attività ("a"), stimato per residuo; la determinazione degli effetti economici – ossia della domanda di lavoro ("E") – con riferimento all'occupazione rilevata sempre nelle indagini sulle forze di lavoro.

(°) I segni sono riferiti alla disoccupazione; pertanto, segno positivo (1963-73 e 1980-90) indicano un andamento negativo dell'occupazione, che appunto fa crescere la disoccupazione; il segno negativo (1973-80) indica un andamento positivo dell'occupazione, che concorre a ridurre la disoccupazione.

del lavoro, in linea con le dinamiche che l'innovazione tecnologica impone.

Il numero dei disoccupati si aggira attorno ai 2.400 mila unità; tra questi si registra una diminuzione delle *persone in cerca di prima occupazione,* mentre risultano aumentati i *disoccupati in senso stretto* e le "altre persone in cerca di occupazione" (casalinghe, studenti, ecc.). Ma quest'ultimo segmento presenta, per certi versi, caratteri positivi in quanto esso è costituito da un gruppo di persone che, per la sua composizione, si presenta sul mercato del lavoro quando ritiene che migliorino le prospettive occupazionali.

Nel 1984 il numero dei giovani disoccupati con età compresa tra i 14 e i 24 anni è stato di 1.445 mila unità, il *tasso di disoccupazione giovanile* è così salito al 33,7%. Dai dati Istat risulta che il 60% dei disoccupati ha meno di 25 anni.

Su 1.445 mila giovani disoccupati, 953 mila sono in cerca di prima occupazione e 183 mila risultano disoccupati in senso stretto.

Su 100 giovani disoccupati *dai 14 ai 29 anni di età,* 3 risultano laureati, 35 diplomati e 62 con titolo di studio inferiore (di cui 11 senza titolo o solo con la licenza elementare).

Su 1.445 mila giovani disoccupati vi sono 635 mila maschi e 809 mila femmine. Il tasso di disoccupazione giovanile per la popolazione maschile risulta, così, del 27,4%, mentre quello femminile è del 41%.

Nel complesso il tasso di disoccupazione maschile è, invece, del 6,8% contro il 17% di quello femminile. Sul totale dei disoccupati in Italia nel 1984 (2.391 mila), 1.377 mila sono di sesso femminile.

Il tasso di disoccupazione femminile nel Centro-Nord è aumentato nel 1984 di circa un punto raggiungendo il 14,4%, mentre resta stazionario, anche se elevatissimo, nel Sud, 23,8%.

Le prime rilevazioni dell'85 presentano un quadro in lento, ma costante miglioramento, sia nel campo dei nuovi occupati, sia in quello dei livelli di disoccupazione.

Per completare il quadro bisognerà, da ultimo, tenere conto:

– dell'esistenza di un numero cospicuo di secondi e terzi lavori non ufficiali e quindi non registrati dalle statistiche, in parte svolti da persone ufficialmente disoccupate, in parte svolti da persone che vengono, statisticamente, registrate come espletanti un solo primo lavoro ufficiale;

– del fenomeno più recente, ma d'importanza crescente, dei lavoratori stranieri immigrati, che svolgono attività non registrate ufficialmente. Il Ministero dell'Interno stima in 1 milione circa il numero degli stranieri presenti in Italia. Altre fonti indicano in 700-800 mila i lavoratori provenienti da altre nazioni, per lo più paesi in via di sviluppo, che attualmente si trovano nel nostro paese.

Il numero dei *sottoccupati*, a fine 1983, era stimato in circa 600 mila unità per quello che riguarda il fenomeno del *lavoro sommerso*.

Il numero dei lavoratori che esercitano, come unica attività, lavoro nero, è stimato intorno a 1.000 mila unità nel 1983.

Su questa stima coincidono analisi fatte da fonti diverse. Essa tiene conto di persone che hanno comunque un reddito di lavoro, ma sono prive di contratto; comprende il lavoro illegittimo (minori), il lavoro di stranieri senza permesso di lavoro, il lavoro prestato senza contratto, compreso il domiciliare e quello mascherato da contratto di appalto. Può contenere, inoltre, entità di persone pensionate, prepensionate ed in disoccupazione speciale.

Stime recenti pervengono alla valutazione di 1.950 mila computando 750 mila unità che all'intervista Istat hanno dichiarato di non essere occupati, ma di aver prestato lavoro nella settimana di riferimento, 700 mila lavoratori privi di contratto e 500 mila immigrati che non dispongono di permesso di lavoro.

Secondo altre valutazioni il fenomeno appare di eguale entità (1.950 mila) ma vengono inseriti prima i cassintegrati in aggiunta ai disoccupati e poi sottratto il dato Istat degli occupati non dichiarati, in diminuzione del totale.

Le analisi ufficiali (Ispettorato del lavoro), utilizzando i dati accertati nel corso delle ispezioni, valutano il complesso del lavoro sommerso (compreso pertanto doppio e terzo, Cigs etc.) in 3.564.500.

L'Ispettorato ha valutato la consistenza del doppio, terzo lavoro, Cigs etc. in circa il 45% del totale valutato e pertanto si ritorna alla cifra già citata di circa 1.950 mila persone occupate in lavoro nero.

Questo dato rappresenta il 8,7% del numero totale degli occupati nel 1983.

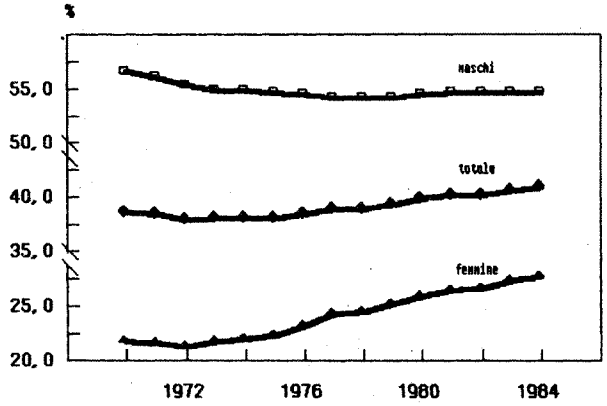
Un dato Istat relativo ai flussi delle forze lavoro, con riguardo alle modificazioni strutturali intervenute tra le singole rilevazioni degli anni 1982 e 1983, mostra che 1.649 mila unità sono uscite dalle forze di lavoro passando alle non forze di lavoro (prevalentemente per ritiro da lavoro), mentre 2.018 mila unità sono entrate nelle forze di lavoro provenienti dalle non forze di lavoro; di esse, 1.182 mila sono confluite tra gli occupati e 836 mila tra le persone in cerca di occupazione.

Un ultimo dato da prendere in considerazione è quello relativo al numero delle persone in Cassa Integrazione straordinaria a zero ore che ammonta a fine '84 a circa 200 mila unità.

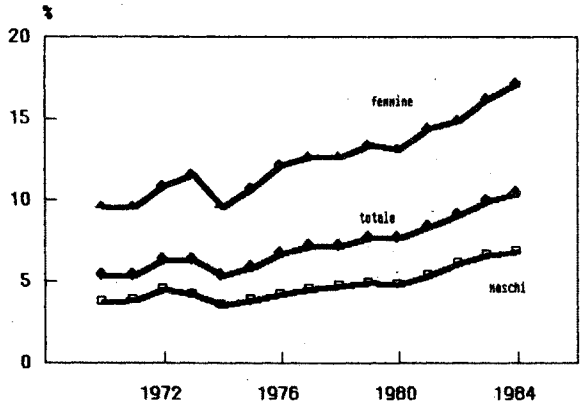
Traducendo in disoccupati "equivalenti", il numero di ore concesse in Cig si ha che questi nel 1984 ammontavano a oltre 400 mila, valore che si è mantenuto pressocché stabile nel primo semestre dell'85.

Questo insieme di squilibri presenti nel mercato del lavoro italiano fini-

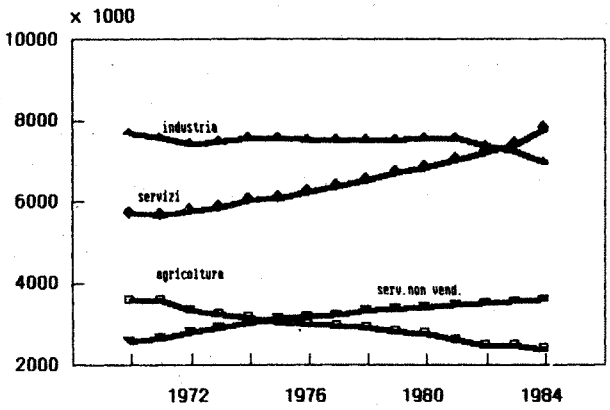
TAV. I.6 – TASSO DI ATTIVITÀ
1970-1984



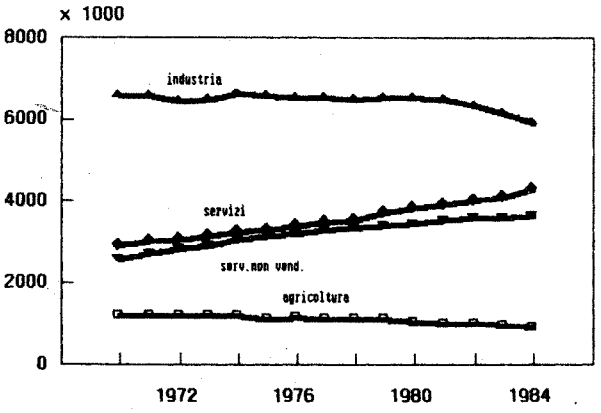
TAV. I.7 – TASSO DI DISOCCUPAZIONE PER SESSO
1970-1984



TAV. I.8 – OCCUPATI PER SETTORE
1970-1984



TAV. I.9 – OCCUPATI DIPENDENTI PER SETTORE
1970-1984



TAB.I.5. - ITALIA - TASSO DI ATTIVITÀ PER SESSO

	1970	1975	1980	1984
Maschi	56,6	54,6	54,4	54,6
Femmine	21,8	22,4	26,0	27,8
Totale	43,7	43,1	44,9	45,9

N.B.: Per il periodo 1970-1976 i dati sono stati ricostruiti. A partire dal 1983 è stata apportata una modifica nei criteri di rilevazione delle forze di lavoro

Fonte: ISTAT.

TAB.I.6. - ITALIA - TASSO DI DISOCCUPAZIONE PER SESSO

	1970	1975	1980	1984
Maschi	3,7	3,8	4,8	6,8
Femmine	9,6	10,7	13,1	17,1
Totale	5,4	5,9	7,6	10,4

N.B.: Per il periodo 1970-1976 i dati sono stati ricostruiti. A partire dal 1983 è stata apportata una modifica nei criteri di rilevazione delle forze di lavoro

Fonte: ibidem.

TAB.I.7. - ITALIA - OCCUPATI PER SETTORE *(in migliaia)*

Branca	1970	1975	1980	1984
Agricoltura	3605	3047	2760	2410
Industria	7693	7562	7586	6951
Servizi	5707,5	6125,6	6877	7832
Servizi non destinati vendita	2602,5	3162,4	3440	3633
Totale	19608	19897	20663	20826

N.B.: Per il periodo 1970-1976 i dati sono stati ricostruiti. A partire dal 1983 è stata apportata una modifica nei criteri di rilevazione delle forze di lavoro

Fonte: ibidem.

TAB.I.8. - ITALIA - OCCUPATI DIPENDENTI PER SETTORE *(in migliaia)*

Branca	1970	1975	1980	1984
Agricoltura	1204,9	1130	1075	920
Industria	6590,3	6568,8	6537	5898
Servizi	2941	3310,8	3804	4283
Servizi non destinati vendita	2602,5	3162,4	3440	3633
Totale	13338,7	14172	14856	14734

N.B.: Per il periodo 1970-1976 i dati sono stati ricostruiti. A partire dal 1983 è stata apportata una modifica nei criteri di rilevazione delle forze di lavoro

Fonte: ibidem.

sce col pesare in maniera rilevante sull'economia. I costi della disoccupazione, infatti, e dei perversi equilibri presenti sul nostro mercato del lavoro, si traducono, da un lato, in perdite di prodotto potenziale, il "valore ombra", del benessere mancato (stime Ocse danno, per il quinquennio 1975-80, valori pari a 1.3-1.8% del Pil in media all'anno. Per gli anni successivi, fino al 1984, sono stati stimati valori del 2.0-2.3% che, tradotti ai prezzi 1984, corrispondono a 12-14.000 mld); dall'altro in oneri diretti, quelli, cioè, di finanza pubblica che riguardano le spese per interventi nel mercato del lavoro, per politiche di sostegno dei redditi dei lavoratori disoccupati, per le minori entrate conseguenti all'impoverimento della base imponibile. L'Ocse ha stimato per gli anni 1985-86 queste perdite in 0,6-0,8 punti percentuali del Pil in media all'anno, mentre per gli anni successivi questo stesso valore passa all'1-1.4%, pari a prezzi 1984, a 6-8.000 mld.

Allo stato attuale delle conoscenze le previsioni a lungo termine rappresentato un campo d'indagine estremamente problematico. Per convincersi delle difficoltà che si possono incontrare su tale strada è sufficiente volgere lo sguardo all'indietro e chiedersi se ed in che misura saremmo stati in grado, quindici o venti anni fa, di prevedere gli sviluppi della nostra economia e di produrre un quadro sufficientemente rassomigliante alla situazione attuale. Ciò sembra particolarmente vero per quanto riguarda il mercato del lavoro, anche se ci si fosse limitati al tentativo di prevedere l'entità dell'occupazione e della disoccupazione e quindi della quantità domandata ed offerta di lavoro.

D'altra parte, un'analisi previsiva a lungo termine costituisce uno strumento indispensabile per costruire le "linee guida" della politica del lavoro, soprattutto quando ci si convinca che il mercato del lavoro è profondamente influenzato da fattori sociali, istituzionali e normativi che, nel loro complesso, mostrano forti effetti di inerzia sia nella fase di attivazione che di arresto o di inversione di direzione. È indubbio infatti che la situazione presente è il risultato, sia nei suoi aspetti quantitativi che qualitativi, di un sistema normativo sviluppatosi nel corso degli anni '70 e di una evoluzione dei comportamenti e degli atteggiamenti nei confronti del mercato del lavoro che ha interessato soprattutto le generazioni nate nel dopo-guerra ed in particolare le donne.

Se quindi l'attuale fase economica vede un forte accentuarsi del fenomeno della disoccupazione, per effetto di dinamiche che non sono certo esclusivamente congiunturali, è necessario che il dibattito politico-economico circa i provvedimenti da attuare si sviluppi tenendo nel dovuto conto uno scenario di medio-lungo periodo.

1.6.1. Il mercato del lavoro italiano e americano: due andamenti a confronto

Per disporre di punti di riferimento che permettano di porre nella giusta prospettiva le previsioni che presenteremo nel prosieguo di questo lavoro, abbiamo ritenuto opportuno fornire un quadro sintetico delle tendenze che hanno caratterizzato le principali grandezze del mercato del lavoro italiano nonché dei principali indicatori che possono essere costruiti sulla loro base. Per far emergere quello che, a nostro avviso, rappresenta il problema cruciale dell'economia italiana vale a dire la sua incapacità storica di creare nuovi posti di lavoro, i dati italiani sono stati messi a confronto con quelli americani. È evidente che tale confronto, viste le profonde differenze esistenti fra le due economiche, ha un carattere del tutto indicativo e non è certo nostra intenzione proporre il modello americano come modello di riferimento. Le brevi note che seguono mirano anche a far risaltare la centralità del tasso di occupazione come strumento di lettura del mercato del lavoro e dare così sostegno alla nostra tesi che esso debba costituire il punto di partenza per ogni attività programmatoria, pur nella piena consapevolezza della crescente necessità di strumenti sempre più articolati per la comprensione del mercato del lavoro nei suoi aspetti territoriali e qualitativi.

Gli elementi più emblematici che emergono dalle Tabelle possono essere così riassunti:

a) nel 1961 i principali indicatori del mercato del lavoro (tasso di occupazione, tasso di attività e tasso di disoccupazione) presentano nei due paesi valori analoghi ed in particolare i tassi di occupazione totale sono molto simili, anche se ciò è il risultato di una presenza sul mercato del lavoro relativamente più pronunciata degli uomini in Italia e delle donne in Usa;

b) tra il 1961 ed il 1972 la situazione occupazionale relativa dei due paesi muta profondamente a seguito del fatto che il t.d.o. italiano perde 8,8 punti percentuali e quello americano ne guadagna 1,8; più in particolare, mentre in Italia si assiste ad un crollo del t.d.o. femminile (8,1 punti percentuali), ma soprattutto di quello maschile (– 10,3), negli Usa la leggera caduta del t.d.o. maschile (2,9) è più che controbilanciata dalla crescita di quello femminile (+6,1);

c) tra il 1972 ed il 1983 ad una sostanziale stazionarietà del t.d.o. italiano corrisponde una ulteriore crescita del t.d.o. statunitense (+2,2). In questo periodo l'andamento dei tassi maschili e femminili è analogo in entrambi i paesi, ma mentre il calo del t.d.o. maschile è praticamente uguale (– 5,3 quello italiano, – 5 quello statunitense) la dinamica dell'occupazione femminile è molto più pronunciata in Usa che non in Italia (+8,6 contro +4,6);

d) questi dati appaiono tanto più sbalorditivi quando si pensi che nei 22 anni considerati la popolazione in età lavorativa è aumentata in Usa di

48 milioni (+40,6%) ed in Italia di 6 milioni (+17,7%). Il punto centrale è che mentre l'occupazione americana aumenta di 34 milioni di unità (+50,4%), quella italiana si riduce di 159 mila unità.

1.6.2. L'approccio metodologico

Per quanto riguarda la metodologia seguita nel presente lavoro (per una sua trattazione approfondita, rimandiamo al capitolo 3° della sezione dedicata alle analisi), ciò che ci preme soprattutto sottolineare è che l'aspetto innovativo del procedimento utilizzato va individuato non tanto nelle singole soluzioni tecniche adottate nei vari passaggi, quanto nella impostazione generale che caratterizza l'intero sistema di interrelazioni fra le variabili.

Ricordiamo in primo luogo le ipotesi di partenza ed i criteri guida del nostro esercizio previsionale:

a) il livello degli occupati non può essere "previsto" per un orizzonte temporale di quindici anni, ma può essere solo prospettato sulla base di una serie di scenari realistici per la nostra economia;

b) il livello dell'offerta di lavoro e della disoccupazione non sono indipendenti dal livello della domanda di lavoro e devono quindi essere stimati sulla base di quest'ultimo;

c) l'allocazione dei posti di lavoro tra maschi e femmine e poi fra le varie classi di età deve essere stimata sulla base di ipotesi sulle priorità di ingresso ed adottando una impostazione basata sui flussi che utilizzi il numero degli entrati nell'area della occupazione;

d) il tasso di femminilizzazione della domanda di flusso tenderà ad aumentare in seguito alla progressiva terziarizzazione della nostra economia e quindi alla crescita delle professioni femminili; l'aumento sarà tanto più rapido quanto più rapida sarà la crescita dell'occupazione;

e) l'indicatore più importante per la lettura del mercato del lavoro e per la sua programmazione è il tasso di occupazione.

La modificazione sostanziale contenuta nel nostro approccio risiede nella utilizzazione di uno schema che osserva il mercato del lavoro nella sua dinamica, tenendo conto contemporaneamente dei vincoli di tipo sociale, istituzionale e normativo che lo influenzano. Per far ciò viene abbandonata l'usuale metodologia basata sulla osservazione della modificazione degli stock in favore di una metodologia basata sui flussi da e per le diverse componenti del mercato del lavoro (popolazione in età lavorativa, forze di lavoro, occupazione, ecc.).

1.6.3. I principali risultati

Dalla lettura della metodologia utilizzata per le stime risulta evidente come i risultati che si ottengono siano il frutto di una interazione di diversi fenomeni, alcuni più facilmente prevedibili (la dinamica demografica) ed altri soggetti ad un maggior margine di errore (il tasso di femminilizzazione e la reattività dell'offerta alla domanda). Tali differenze devono quindi essere tenute nel dovuto conto per una più corretta valutazione dei risultati ottenuti.

Per quanto riguarda la dinamica demografica, la ben nota tendenza della popolazione in età lavorativa a mostrare un trend decrescente, a partire dai primi anni '90, è nel nostro esercizio ulteriormente evidenziata dalla dinamica dei dati relativi agli entrati nella popolazione che, dopo aver raggiunto un massimo di oltre 900 mila unità intorno al 1990, tendono a diminuire fino ad un livello di appena 600 mila unità nell'ultimo quinquennio del secolo. Risulta anche evidente come, nell'ambito del meccanismo previsionale qui utilizzato, la dinamica demografica influenzi in misura significativa non solo i tassi di occupazione giovanile, ma anche e soprattutto la stima della disoccupazione e dell'offerta di lavoro.

Un ruolo cruciale, e sicuramente innovativo, è poi svolto nel nostro mo-

TAB. I.9. - ITALIA E USA: TASSO DI OCCUPAZIONE, DI DISOCCUPAZIONE E DI ATTIVITÀ. MASCHI, FEMMINE E TOTALE (14-70) - 1961, 1972 e 1983

	Maschi		Femmine		Totale	
	Italia	USA	Italia	USA	Italia	USA
Tasso di occupazione						
1961	83,1	79,5	33,2	37,3	57,1	57,5
1972	72,8	76,6	25,1	43,4	48,3	59,3
1983	67,5	71,6	29,7	52,0	48,2	61,5
Tasso di attività						
1961	86,0	83,9	34,4	39,8	59,1	60,9
1972	75,3	80,6	26,3	46,5	50,1	62,8
1983	73,6	79,5	37,1	57,2	55,0	67,7
Tasso di disoccupazione						
1961	3,3	5,3	3,5	6,2	3,4	5,6
1972	3,4	5,0	4,5	6,6	3,7	5,6
1983	5,6	9,9	11,9	9,2	7,6	9,6

N.B. - I tassi di disoccupazione e di attività sono calcolati secondo il criterio di rilevazione usato dall'ISTAT fino al 1976, non comprensivo delle "altre persone in cerca di lavoro". Esigenze di comparabilità hanno tuttavia suggerito di comprendere questa categoria nel calcolo dei tassi di attività dell'anno 1983.

Fonte: nostra elaborazione su dati ISTAT e B.L.S.

dello dalla domanda sostitutiva. Se nei tre quinquenni trascorsi essa è stata pari, in media, a circa 450 mila unità all'anno, nei prossimi 15 anni essa aumenterà progressivamente fino a raggiungere un valore medio annuo pari a 510 mila unità. Ciò significa che, rispetto al passato, in questo scorcio di secolo verranno assorbiti ogni anno 50-80 mila nuovi occupati in più soltanto per effetto della dinamica generazionale, sempre che l'occupazione totale non diminuisca e che non si verifichino sostanziali modificazioni nei fattori che influenzano le uscite dalla occupazione.

Anche se il contributo della domanda sostitutiva appare significativo, risulta tuttavia evidente che, a fronte della dinamica demografica del prossimo decennio, il ruolo determinante per ridurre la disoccupazione dovrà essere svolto dalla domanda aggiuntiva, cioè dall'aumento dello stock degli occupati.

Nel nostro esercizio abbiamo utilizzato quattro diversi scenari di do-

TAB. I.10 – ITALIA E USA: OCCUPATI, PERSONE IN CERCA DI OCCUPAZIONE, FORZA-LAVORO, POPOLAZIONE IN ETÀ LAVORATIVA
(Variazioni assolute e percentuali, 1961-1983 in migliaia)

		Maschi		Femmine		Totale	
		V.A.	V. %	V.A.	V. %	V.A.	V. %
Occupati							
	Italia	– 347	– 2,5	188	3,1	– 159	– 0,8
	Usa	12.567	28,0	21.615	94,2	34.182	50,4
Persone in cerca di occupazione							
	Italia	321	65,8	623	280,6	944	133,0
	Usa	3.831	153,5	2.974	195,5	6.805	169,4
Forza-Lavoro							
	Italia	– 26	– 0,2	811	12,3	785	3,8
	Usa	16.398	34,6	24.589	100,5	40.987	57,0
Popolazione in età lavorativa							
	Italia	3.393	20,0	2.840	15,5	6.283	17,7
	Usa	23.844	42,3	24.124	39,2	47.968	40,6

N.B. – I disoccupati sono calcolati secondo il criterio di rilevazione usato dall'ISTAT fino al 1976, non comprensivo delle "altre persone in cerca di lavoro".
Fonte: nostra elaborazione su dati ISTAT e B.L.S.

manda aggiuntiva corrispondenti ai tassi di incremento dell'occupazione per quinquennio indicati nello schema I.

Il significato dei nostri scenari può essere meglio colto confrontandone i relativi tassi di crescita con quelli osservati nell'ultimo ventennio. A tale scopo abbiamo riportato nel seguente prospetto i tassi di variazione medi annui del Pil e dell'occupazione calcolati come media dei tassi medi annui di variazione relativi ai quinquenni terminanti negli anni indicati nello schema II.

Schema I

	Tasso di incremento totale nel quinquennio	Tasso di incremento medio annuo nel quinquennio
Scenario 1	0	0
Scenario 2	2	0,4
Scenario 3	4	0,8
Scenario 4	6	1,2

Schema II

Quinquenni terminati negli anni:	PIL (in termini reali)	Totale occupati (indagine trimestrale)
1965-1973	5,7	– 0,6
1974-1976	3,5	0,5
1977-1981	3,0	1,0
1982-1983	1,9	0,6
1974-1983	2,9	0,7

Appare evidente che, a differenza dei quinquenni fino al 1973 che presentano variazioni negative dell'occupazione pur in presenza di consistenti incrementi del Pil, i quinquenni terminanti tra il 1974 e il 1983 mostrano variazioni positive dell'occupazione (l'unica eccezione è costituita dal quinquennio terminante nel 1982), ma per importi sostanzialmente limitati. A fronte di un tasso medio annuo di incremento del Pil del 2,9% si ha infatti un incremento dell'occupazione di appena lo 0,7%, valore che quindi si pone in una situazione intermedia tra lo scenario 2 (+0,4%) e lo scenario 3 (+0,8%). Soltanto nei cinque quinquenni terminanti negli anni 1977-1981 si sono rilevati tassi di incremento dell'occupazione relativamente più elevati, pari all'1% circa all'anno (con un massimo dell'1,1% nel quinquennio terminante nel 1977), a fronte di un tasso di incremento del Pil del 3%.

Il rapporto tra il tasso d'incremento dell'occupazione e il tasso d'incremento del reddito fornisce inoltre un semplice indicatore dell'elasticità occupazione-reddito finora sperimentata nel lungo periodo. Si può osservare che tale elasticità, dai valori negativi relativi ai periodi pre-1973, si è mantenuta costantemente, salvo rare eccezioni, sui valori positivi oscillanti per lo più tra 0,2 e 0,3, con punte superiori allo 0,3 nei quinquenni terminanti nel 1977 (0,35), 1978 (0,46), 1979 (0,33), 1981 (0,31) e 1983 (0,36). Sulla base dell'esperienza passata si può quindi calcolare che, qualora nei prossimi tre lustri si riuscisse a mantenere l'elasticità occupazione/reddito su valori compresi tra 0,35 e 0,25, lo scenario 3 sarebbe raggiungibile come effetto di un tasso medio annuo di incremento del Pil compreso tra 2,3% e 3,2%, mentre per poter raggiungere lo scenario 4, si dovrebbero avere incrementi del Pil compresi tra il 3,4% e il 4,8%.

È bene ricordare che questi dati sono calcolati nella ipotesi che la durata della settimana lavorativa rimanga costante come pure l'incidenza del part-time. È infatti evidente che riduzioni dell'orario di lavoro o estensioni del part-time provocherebbero incrementi dell'occupazione più elevati.

È nostra impressione, anche alla luce degli altri vincoli macroeconomici oggi esistenti, che il verificarsi di un andamento occupazionale coerente con una situazione corrispondente agli scenari 2 e 3 sia possibile, mentre il superamento dei risultati impliciti nello scenario 3 sia possibile solo attraverso profonde modificazioni strutturali e radicali interventi di politica del lavoro. È opportuno, infatti, sottolineare che uno scenario che preveda un tasso medio annuo di incremento dell'occupazione dello 0,8% (lo scenario 3) non risulta in linea con la nostra esperienza passata, soprattuto se si tiene conto che nei quinquenni terminanti negli ultimi tre anni si sono avuti tassi medi annui di incremento dell'occupazione di circa lo 0,5%. Si noti tuttavia che, poiché gli anni che vanno tra il 1981 e il 1984 risultano già compresi nello scenario previsivo, ne con-

segue che per poter raggiungere gli obiettivi relativi allo scenario 3 bisognerebbe aggiungere al tasso di incremento previsto (0,8% all'anno) gli incrementi da "recuperare" relativi ai tre anni appena trascorsi.

Ma cosa comporterebbe, dal punto di vista del mercato del lavoro, un incremento dell'occupazione di lungo periodo compreso tra quelli previsti nello scenario 2 e nello scenario 3? Nel primo caso si avrebbe, per l'intero periodo 1981-2001, un incremento dell'occupazione di 1,6 milioni di unità (pari a circa 80 mila unità all'anno), mentre nel secondo caso l'incremento sarebbe di 3,4 milioni di unità (pari a circa 170 mila unità all'anno); tra il 1972 e il 1983 l'incremento complessivo effettivamente registrato è stato di 1,7 milioni di unità pari a circa 150 mila unità all'anno. A fronte di tali incrementi dell'occupazione, si avrebbe tuttavia una dinamica della disoccupazione non certo rassicurante: nello scenario 2 il numero di disoccupati continuerebbe ad aumentare rispetto ai livelli attuali raggiungendo un massimo di 3,2 milioni nel 1996, per poi ridursi leggermente verso la fine del secolo, mentre nello scenario 3 si verificherebbe un incremento fino al 1991 (2,7 milioni) ed una progressiva riduzione nel successivo decennio con valori tuttavia sempre superiori ai 2 milioni di unità. In altri termini, la dinamica demografica e la reattività dell'offerta alla domanda comporterebbero, pur in presenza di sostanziali incrementi nell'occupazione, un tasso di disoccupazione che nel primo caso si manterebbe sempre superiore a un livello del 12% (con punte di oltre il 18% per le donne), mentre nel secondo caso oscillerebbe su valori intorno al 10% con una riduzione all'8% sul finire del secolo; il tasso di disoccupazione femminile oscillerebbe in questo caso intorno al 16%, per poi ridursi al 14%.

Per quanto riguarda poi la distribuzione dell'occupazione per sesso e classe di età, la cui analisi è resa possibile nel nostro esercizio dall'utilizzo del concetto di domanda di flusso, si può prevedere sulla base delle nostre ipotesi che il tasso di occupazione dei maschi appartenenti alle classi giovanili (15-29 anni), che si situava nel 1981 ad un livello di circa il 55%, tenderà, nel caso dello scenario 2, a ridursi progressivamente fino al 44% circa nel 2001, mentre, nel caso dello scenario 3, tenderà a stabilizzarsi sul livello di partenza (54,8%) fino al 1981 per poi aumentare al 60% circa negli ultimi anni del secolo. Diversa è invece la dinamica del tasso di occupazione delle donne più giovani che, partendo da un livello di circa il 36%, nello scenario 2 tenderà prima a ridursi leggermente fino al 1991 e poi ad aumentare in misura consistente negli ultimi dieci anni, fino a raggiungere un livello del 46%, mentre nel caso dello scenario 3 tenderà progressivamente a crescere fino al 57% alla fine del secolo. Per i tassi di occupazione delle donne nelle classi centrali di età invece (30-44 anni), che hanno registrato un forte incremento raggiungendo nel 1981 il 43% circa, si prevede un ul-

teriore aumento nel corso del prossimo quindicennio fino al 56,5% per lo scenario 2 e al 61,4% per lo scenario 3.

Da quanto fin qui detto risulta evidente come lo scenario 3 possa costituire un obiettivo possibile, ma non certo probabile sulla base delle attuali tendenze; costituisce tuttavia anche un obiettivo soddisfacente? Per poter rispondere a tale domanda si dovrà tener presente che:

a) il tasso di occupazione complessivo, che oggi si situa intorno al 50%, riuscirebbe ad aumentare progressivamente fino a sfiorare il 60% alla fine del secolo, valore questo registrato da oltre 10 anni negli Usa; il tasso di occupazione maschile oscillerebbe intorno al 70%, mentre quello femminile aumenterebbe dal 32% attuale al 47%, ad un livello quindi ancora inferiore a quello registrato oggi in quasi tutti i paesi industrializzati (52% negli Usa);

b) il tasso di attività, che oggi si situa intorno al 57%, aumenterebbe fino al 65% circa, il che significa che, in particolare per le donne, si verrebbe a situare su un livello (55%) ancora inferiore a quello oggi considerato normale in molti altri paesi industrializzati;

c) il tasso di disoccupazione continuerebbe a mantenersi su livelli superiori al 10% fino al 1996 per poi ridursi a circa l'8% negli ultimi anni del secolo; il miglioramento risulterebbe molto più accentuato nel caso dei maschi (da circa il 7% al 3,5%), mentre per le femmine ci si muoverebbe su valori sempre oscillanti tra il 14% e il 16%.

Per migliorare in misura sostanziale la futura situazione occupazionale e per ridurre a livelli "sopportabili" il tasso di disoccupazione bisognerebbe quindi spostarsi, nel prossimo quindicennio, verso uno scenario del tipo 4 che prevede un tasso di incremento medio annuo dell'occupazione dell'1,2%. In tal caso infatti si verrebbero a creare, rispetto al 1981, oltre 5,3 milioni di posti di lavoro; la disoccupazione si ridurrebbe, rispetto al livello attuale, di oltre 900 mila unità; il complesso degli indicatori del mercato del lavoro si muoverebbe in linea con quanto registrato negli altri paesi industrializzati e il tasso di disoccupazione riuscirebbe a raggiungere livelli del 7-8% con un minimo del 5% alla fine del secolo. Uno scenario del tipo ipotizzato presupporrebbe tuttavia, in presenza di una invarianza del tasso di incremento della produttività, tassi di incremento del reddito che, nella migliore delle ipotesi (e cioè considerando i più elevati valori dell'elasticità reddito/occupazione finora registrati) dovrebbero muoversi, nel lungo periodo, costantemente intorno al 4% annuo.

È questo un obiettivo che, sulla base dell'esperienza passata, non può considerarsi ragionevolmente raggiungibile; per potersi quindi avvicinare allo scenario 4 è necessario che ci si sposti gradualmente verso una situazione che mostri una sostanziale modificazione dell'elasticità

occupazione/reddito che da valori inferiori a 0,3 dovrebbe aumentare fino ad un livello di 0,4 o addirittura superiore.

Non è certo possibile avanzare previsioni circa le modificazioni nel lungo periodo della produttività del lavoro; tenendo tuttavia presente la situazione attuale dell'Italia rispetto a quanto si è verificato e si sta verificando in altri paesi industrializzati, si può affermare che esistono alcuni elementi che potrebbero portare, nel lungo periodo, ad una diminuzione del prodotto pro capite e fra questi lo scarso ricorso finora registrato a forme di lavoro temporanee o a tempo parziale e il probabile ulteriore incremento della incidenza della occupazione nel settore terziario. Per quanto riguarda il primo punto basterà ricordare come nel nostro paese l'occupazione a tempo parziale coinvolga appena il 5-6% degli occupati, a fronte di un livello medio relativo all'intera Comunità Europea superiore al 10%, (con punte anche del 15% in alcuni paesi) e come, nel caso delle donne, la posizione anomala dell'Italia risulti ancora più evidente (6-8% rispetto al 25% della media comunitaria).

Per quanto riguarda invece il secondo punto, l'esperienza di altri paesi, ed in particolare degli Usa, ha dimostrato come un forte tasso di incremento del reddito possa coniugarsi con un forte tasso di incremento dell'occupazione solo grazie ad una elevata dinamica delle attività terziarie in settori di supporto alla produzione ma anche, e spesso soprattutto, in settori operanti nel campo dei tradizionali servizi al consumo.

Entrambe le strade, che presentano evidenti punti di contatto, risultano a nostro avviso largamente percorribili, ma non devono far dimenticare che l'aspetto, certamente cruciale per la comprensione degli sviluppi futuri del mercato del lavoro italiano, è quello connesso con la prevedibile diversa distribuzione geografica della domanda e dell'offerta di lavoro alla cui analisi dedicheremo il prossimo paragrafo.

1.6.4. La situazione a livello ripartizionale

Il primo elemento che appare evidente dalla lettura dei dati ripartizionali è innanzitutto quello connesso con l'impatto della dinamica demografica sul mercato del lavoro: nel decennio 1981-91 la popolazione del Centro-Nord aumenta del 2,3% a fronte dell'11,4% di quella del Mezzogiorno, mentre nel decennio 1991-2001, un ulteriore aumento del 3,7% nelle regioni meridionali viene controbilanciato da un decremento del 7% circa nel resto del paese. Tale diversa dinamica tra le due aree appare più evidente se espressa in valori assoluti per l'intero ventennio 1981-2001: la popolazione in età lavorativa aumenta, a livello nazionale, di circa 800 mila unità, che sono tuttavia il frutto di un saldo tra un aumento di oltre 2 milioni nel Sud e una riduzione di 1,2 milioni nel Centro-Nord.

Data la forte diversità nella dinamica demografica tra le due aree appare evidente che, anche limitandoci a voler mantenere inalterata l'attuale situazione occupazionale, così come espressa dai tassi di occupazio-

TAB. I.11 – PREVISIONI PER IL MERCATO DEL LAVORO ITALIANO PERIODO 1986-2001

	Tasso di occupazione	Tasso di disoccupazione
Scenario 1: tasso di crescita dell'occupazione = 0		
1986	50,8	11,8
1991	49,4	14,5
1996	49,9	15,8
2001	51,0	16,3
Scenario 2: tasso di crescita dell'occupazione = 0,4 (+ 80.000)		
1986	51,8	10,8
1991	51,4	12,6
1996	52,9	12,9
2001	55,2	12,5
Scenario 3: tasso di crescita dell'occupazione = 0,8 (+ 170.000)		
1986	52,8	9,8
1991	53,5	10,9
1996	56,1	10,3
2001	59,7	8,2
Scenario 4: tasso di crescita dell'occupazione = 1,2 (+ 250.000)		
1986	53,8	8,9
1991	55,5	8,8
1996	59,4	7,4
2001	64,4	5,3

N.B.: Lo schema illustra sinteticamente alcuni dei risultati dello studio pubblicato nel capitolo III della sezione dedicata alle analisi.
Fonte: nostra elaborazione su dati Istat.

ne, dovranno essere individuati scenari di crescita profondamente diversi. Nel caso del Centro-Nord il tasso totale di occupazione pari a circa il 55% potrebbe essere mantenuto realizzando nel primo decennio uno scenario del tipo 2, mentre nel secondo decennio sarebbe più che sufficiente uno scenario del tipo 1; al contrario, nel caso del Mezzogiorno, il tasso di occupazione attuale, che è già sostanzialmente inferiore rispetto a quella del Centro Nord, potrebbe essere mantenuto solo riuscendo a raggiungere uno scenario del tipo 4 nel primo decennio e del tipo 3 nel secondo decennio.

Il nostro esercizio serve inoltre per evidenziare con chiarezza gli effetti fortemente negativi che deriverebbero da una incapacità di governare la domanda di lavoro a livello territoriale in presenza di andamenti così differenziati della crescita della popolazione in età lavorativa. Proprio a tale scopo l'esercizio è condotto in ipotesi di assenza di migrazioni interne, che d'altra parte noi riteniamo debbano essere viste come uno strumento di riequilibrio della domanda e dell'offerta di lavoro, da limitare e controllare.

Nel Centro-Nord lo scenario 2 (che permetterebbe di mantenere invariato il tasso di occupazione complessivo) comporterebbe una riduzione del tasso di occupazione dei maschi e un forte aumento di quello delle femmine nel primo decennio, mentre nel secondo implicherebbe la stazionarietà del tasso di occupazione maschile, ma farebbe aumentare quello femminile di ben 15 punti percentuali rispetto ai valori attuali. Uno scenario del tipo 2 appare quindi come una situazione di massimo per le regioni centro settentrionali prese nel complesso, in quanto per scenari che prevedano tassi d'incremento dell'occupazione ancora superiori si raggiungerebbero tassi di occupazione teorici per le classi giovanile talmente elevati da evidenziare una situazione di fortissima tensione sul mercato del lavoro locale, tensione che potrebbe essere risolta solo con il ricorso a flussi migratori di notevole portata.

Nel caso delle regioni meridionali, al contrario, lo scenario 4 (ed eventualmente lo scenario 3 soltanto nell'ultimo quinquennio) sono una condizione indispensabile *per non peggiorare* la situazione attuale in termini di tasso globale di occupazione. Ma il mantenimento dell'attuale tasso globale di occupazione comporterebbe una riduzione del tasso di occupazione maschile (che, al 2000, sarebbe inferiore di circa 10 punti percentuali rispetto a quello oggi registrato nel Centro-Nord) ed un aumento di quello femminile che si manterrebbe tuttavia, anche nella ipotesi più ottimistica, sempre al di sotto del livello attualmente registrato nelle regioni centro-settentrionali. Nel complesso delle classi di età giovanili (15-29 anni) tassi di incremento dell'occupazione ai livelli massimi ipotizzati farebbero progressivamente cadere il tasso di occupazione dei maschi e porterebbero il tasso di occupazione delle femmine ad appena i 3/4 di quello oggi registrato nel Centro-Nord.

Risulta evidente come a fronte di una tale accentuata diversificazione tra le due ripartizioni, una stima dell'offerta di lavoro su base ripartizionale porterebbe a risultati di scarsa significatività, che comunque nulla aggiungerebbero alle indicazioni finora ottenute.

1.7. Le previsioni sulle immigrazioni straniere in Italia

Nel corso degli anni '80 il mercato del lavoro europeo ha assistito, oltre che alla stagnazione generalizzata dei flussi di mobilità, anche al venir meno della distinzione tradizionale fra paesi di immigrazione e paesi di emigrazione: i più tradizionali paesi esportatori di mano d'opera, come la Spagna, la Grecia e l'Italia hanno visto il rapporto espatri-impatri ribaltarsi a favore di questi ultimi, e hanno registrato al tempo stesso un fenomeno nuovo, l'arrivo di lavoratori stranieri, per lo più clandestini, impiegati nei settori più dequalificati ed abbandonati dalla manodopera locale. Il Ministero dell'Interno indica in un milione circa il numero degli stranieri presenti in Italia a tutt'oggi. Altre stime valutano che nel nostro paese sono ormai più di 700 mila gli stranieri, in gran parte non ufficiali, che sono impiegati nelle zone deboli e dequalificate del mercato del lavoro quali: l'agricoltura, l'edilizia, il settore alberghiero, la pesca, i trasporti, il piccolo commercio ambulante, il lavoro domestico, ecc.

Tale presenza innesca fenomeni di spiazzamento della forza lavoro locale, inserendosi come nuova variabile nella definizione del mercato del lavoro. Il problema tuttavia non è limitato a questi fenomeni; esso riguarda, pesantemente, la realtà sociale vissuta da questi lavoratori che proprio perché clandestini (o inseriti nel mercato illegale) non godono delle garanzie degli occupati ufficiali.

Una ulteriore considerazione del fenomeno quindi indispensabile dal momento che le previsioni per i prossimi anni indicano come le divergenze dei sentieri di crescita tra paesi sottosviluppati e paesi ad alta industrializzazione creeranno flussi migratori crescenti in entrata nei vari paesi europei.

Allo scopo di verificare, sia pure in via preliminare, i possibili sviluppi del fenomeno in Italia, in particolare per quanto riguarda i paesi dell'Africa mediterranea, abbiamo analizzato i trends demografici e del Prodotto Interno Lordo di questi paesi e di quelli europei da qui al 2000, al fine di valutare il peso delle variabili di tipo esogeno rispetto al mercato del lavoro.

I risultati delle analisi effettuate convergono nell'indicare, per l'anno 2000, in 210-220 mila unità la consistenza dei lavoratori nord-africani presenti in Italia.

Tale dato va peraltro ritenuto una stima per difetto qualora si consideri che la divergenza tra i livelli di Pil per persona tra paesi nord-africani e

paesi europei passerà dagli attuali 7.800 $ ai 12.000 $ previsti per il 2000. Tale elemento potrà diventare fattore di stimolo ulteriore ad una lievitazione del fenomeno.

Quanto ad una stima dell'intero numero di lavoratori stranieri presenti in Italia, si può prevedere che, se non intervengono misure di contenimento, l'immigrazione straniera in Italia raggiungerà nel 2000 la quota di 1,5-2 milioni di individui.

1.8. Le nuove professioni e i nuovi mestieri

Date le previsioni su stock e flussi di lavoro presentate in precedenza, si tratta ora di valutare, sempre in un'ottica previsiva, quali contenuti qualitativi potranno avere le nuove professioni e i nuovi mestieri che presumibilmente offriranno nuove occasioni di lavoro da qui al prossimo decennio.

È possibile senz'altro prevedere che la maggiore concentrazione di nuove professioni e mestieri si andrà sviluppando soprattutto nelle aree più avanzate dei nuovi settori industriali e nel complesso dei servizi e funzioni inserite nel terziario.

In particolare, per quello che riguarda il terziario, evitando l'errore di una eccessiva esaltazione del cosiddetto terziario avanzato, bisognerà porre attenzione a quei settori che concentrano la loro attività nei servizi alle famiglie (servizi educativi, servizi sanitari, fast-food, grande distribuzione, etc.), e nei servizi alle imprese (consulenza, produzione di software applicativo, marketing, styling, organizzazione e programmazione etc.).

Inoltre va tenuto conto che, contrariamente alla opinione comune, almeno nel medio-lungo periodo crescerà il fabbisogno occupazionale nei servizi che attualmente offre la pubblica amministrazione, intesa nel suo complesso, anche nel caso di successo di un'azione, assolutamente necessaria ed urgente, volta a realizzare una riorganizzazione complessiva, che aumenti qualitativamente e quantitativamente la produttività di tale settore.

Naturalmente ciò sulla base di una valutazione che ci porta a concludere che cambiamenti in profondità (l'introduzione generalizzata della burotica e dell'office-automation nella pubblica amministrazione), si situeranno solo nel decennio successivo a quello che stiamo prendendo in esame.

Ma il problema delle considerazioni quantitative non riguarda solo i settori in cui si concentrerà la nuova domanda di lavoro, ma anche la stima di come si modificheranno mestieri e professioni come conseguenza delle trasformazioni in atto.

Non si tratta solo di valutare l'impatto quantitativo della crescita di veri

TAB. I.12

Nuovi mestieri per gli anni '80

Attività	Previsioni Domanda di esperti
Tecnici dell'energia	200.000
Tecnici della ristrutturazione, restauro, costruzione edilizia	150.000
Tecnici dell'ambiente	100.000
Esperti e tecnici dell'uso dei laser in applicazioni industriali	50.000
Tecnici per la gestione, manutenzione e uso dei robots industriali	200.000
Tecnici per la produzione e impiego di materiali speciali	200.000
Esperti e addetti in biotecnologie	200.000
Esperti di controlli non distruttivi	50.000
Esperti in bionica	50.000
Tecnici paramedici per assistenza medica di emergenza 24 ore su 24	100.000
Assistenza agli anziani	100.000
Esperti e tecnici in medicina nucleare	25.000
Tecnici di dialisi	25.000
Tecnici di sistemi diagnostici computerizzati (Cat, Nmr, Pet, etc.)	50.000
Tecnici Cad, Cag e Cam	200.000
Tecnici dei sistemi di istruzione su calcolatore	50.000
Esperti e tecnici di utilizzazione delle terre marginali	20.000
Esperti e tecnici della stabilizzazione del suolo	20.000
Esperti e tecnici delle risorse idriche	20.000
Esperti e addetti in nuove tecniche agricole	300.000
Assistenti all'infanzia in età prescolare	150.000
Esperti di video-giochi e altre applicazioni dell'informatica al tempo libero	50.000
Esperti e addetti in tecnologie dell'informatica	450.000
Esperti e tecnici di sistemi di burotica	300.000
Tecnici ed esperti per la conservazione dei beni artistici e culturali	150.000
Totale: circa	3.000.000

Fonte: ENEA

e propri nuovi mestieri e nuove professioni collegate all'introduzione delle nuove tecnologie, ma anche di stimare come e quanto cambierà il contenuto delle vecchie professioni, dei vecchi mestieri come conseguenza di tali innovazioni tecnologiche (si pensi al fenomeno che abbiamo chiamato dei colletti blu striati di bianco, e cioè della progressiva modificazione del lavoro muscolare in lavoro intellettuale, anche per quello che riguarda i livelli professionali più bassi dell'attività produttiva industriale).

Da questo punto di vista, nel nostro paese le indagini sono ancora molto arretrate, e occorrerà lavorare molto per avere ipotesi qualitative più accurate e più attendibili; comunque fin d'ora possiamo ricordare, semplicemente per avere un punto di riferimento in termini di ordine di grandezza, come gli studi che l'Enea ha compiuto in materia hanno permesso di calcolare in circa 250 i mestieri nuovi o parzialmente nuovi che andranno emergendo nel corso dei prossimi anni, ed in circa 3 milioni i posti di lavoro che saranno interessati dall'introduzione delle nuove tecnologie (va tenuto presente che tale numero di nuovi posti di lavoro comprende tanto quelli aggiuntivi quanto quelli modificati dalla stessa introduzione delle nuove tecnologie).

Ovviamente tutte queste valutazioni e considerazioni andranno sviluppate e rese molto più dettagliate. Da queste prime sommarie considerazioni, si può capire, tuttavia, quale sarà la dimensione qualitativa e quantitativa del problema occupazionale nel corso dei prossimi anni, e quale complesso e articolato sforzo di intervento dovrà essere attivato per evitare che il combinarsi di una divergenza qualitativa e quantitativa tra domanda ed offerta di lavoro crei negli anni '90 una situazione insostenibile non solo sotto il profilo sociale e politico, ma anche sotto quello più strettamente economico.

Le linee strategiche di fondo per lo sviluppo dell'occupazione

2.1. I connotati essenziali di una strategia di lungo periodo per l'Azienda Italia

Per definire una politica per l'occupazione è necessario delineare una strategia di lungo periodo per il nostro Paese.

Non basta infatti sottolineare la necessità dell'ammodernamento, dell'innovazione e della trasformazione dell'apparato produttivo e delle strutture di fondo della nostra società; non basta dire che si vuol guidare il Paese nella direzione della società postindustriale, mantenendola in quella che è stata definita la serie "A" del cosiddetto "Nord" del Mondo.

Occorre pensare, già da oggi, a quale sarà la possibile collocazione dell'Italia nel prossimo secolo, sotto il profilo del ruolo (sia quantitativo che qualitativo) che le singole "aziende paese" dovranno svolgere dal punto di vista economico e produttivo.

A questo scopo bisogna cercare di vedere con chiarezza quali sono, sin da ora, le potenzialità positive e quelle negative che presenta la nostra economia,e cosa ci differenzia, in modo incolmabile, da situazioni come quelle degli Stati Uniti, del Giappone, della stessa Germania e, sotto un altro profilo, da alcuni, almeno, dei cosiddetti Paesi di nuova industrializzazione (Nic), cogliendo, con chiarezza, quali chances ci sono offerte da alcune caratteristiche che, in questi anni, sono state evidenziate dalla nostra società (caratteristiche di flessibilità, di imprenditorialità, di disponibilità al cambiamento).

Tutto ciò presuppone una lettura meno tradizionale degli stessi dati attuali della nostra economia: si può constatare come sempre di più la stessa innovazione (di prodotto e di processo) si misuri in termini di disponibilità di tecnologie fisiche di produzione e di contenuto di software (qualità dell'informazione incorporata nel prodotto o utilizzata per il funzionamento del processo).

Tuttavia per la ricerca e sviluppo da cui originano le tecnologie, e per il miglioramento innovativo del software, la risorsa decisiva è il capitale umano.

Se ne può quindi facilmente dedurre che per un paese come l'Italia, povero di risorse naturali e di materie prime, con una base produttiva caratterizzata da un ancor significativo gap tecnologico di tipo tradizionale nei confronti dei paesi più avanzati, con un livello di capitalizzazione complessiva più arretrato rispetto ai Paesi industriali più avanzati, ma nel contempo ricco di capitale umano – sufficientemente formato ed istruito – la scelta strategica di fondo può e deve essere quella di puntare sulla produzione di software in senso lato, includendo in questo concetto anche la ricerca.

E va detto con chiarezza che ciò non significa introdurre artificiose e inconsistenti contrapposizioni tra sviluppo dell'industria manifatturiera, ad esempio, e sviluppo del terziario avanzato, o tra il favorire i processi di deindustrializzazione rispetto a quelli di reindustrializzazione.

Mettere le questioni in tal modo significa porsi falsi problemi derivanti da una lettura superficiale e non precisa dei processi di cambiamento che sono in atto. Già oggi il settore cosiddetto industriale incorpora, in modo crescente, quote di attività che, in termini tradizionali, si definirebbero terziarie; ed è evidente che, in un'economia che vede aumentare sempre più il peso di quello che viene definito il settore dell'economia dell'informazione, lo stesso concetto di reindustrializzazione deve essere correttamente interpretato, nel senso di una modifica dei processi produttivi in una direzione sempre più caratterizzata dal peso del software.

Quindi la scelta che noi proponiamo non è affatto contraddittoria, anzi bene si coniuga con l'indicazione che, in una struttura economica come la nostra, il settore secondario continui ad avere un'importanza centrale.

La questione, perciò, non è quella di una inesistente contrapposizione tra terziario e secondario, quanto piuttosto quella di compiere correttamente una scelta dei settori (misto di secondario e terziazio) sui quali concentrare le risorse finanziarie e umane, tenendo conto della loro scarsità, evitando gli errori che sono stati compiuti negli anni '60-'70 e che hanno causato rilevanti sprechi.

Naturalmente anche per tali settori vanno definite strategie appropriate che puntino su una competitività del prodotto basata non soltanto sul prezzo ma anche sulla qualità e sull'immagine, in una parola sul contenuto e sulla qualità del software incorporato.

La scelta di fondo nella direzione del software permette di fare un ragionamento preciso di individuazione di priorità, per quello che riguarda i settori produttivi su cui puntare; parimenti essa consente di fare alcune considerazioni più chiare, di compiere delle scelte coerenti alla strategia generale, anche per quello che riguarda i fattori nella trasformazione dello sviluppo dell'economia (ed è questo assai importante anche ai fini della definizione corretta delle politiche in materia di occupazione).

È evidente che, in tal caso, diventa centrale la questione della formazione del capitale umano, così come è evidente che in tale direzione si pongono in maniera alquanto diversa, da come sino ad ora le abbiamo concepite, le questioni della diffusione dell'innovazione e dell'aumento della produttività: per dirlo in modo assai schematico e sommario, se la questione centrale è quella della produzione di software, il problema della diffusione dell'innovazione si porrà in termini di sempre minore importanza degli incentivi finanziari e fiscali, e di sempre maggiore importanza dei servizi reali e del cosiddetto trasferimento delle tecnologie. E per quello che riguarda la questione della produttività il problema

sarà sempre meno quello di una accentuazione delle logiche tayloristiche, e sempre di più quello di un'introduzione di logiche simili a quelle dei circoli di qualità giapponesi.

2.2. Risanamento, riequilibrio, ammodernamento e crescita

Nel medio-lungo termine l'occupazione dipende da fattori tecnologici, istituzionali, socio-culturali che però si inquadrano ed assumono specifica rilevanza in relazione allo sviluppo economico.

È dimostrato, anche dall'esperienza recente che la relazione tra sviluppo ed occupazione, in Italia, non è rigida; l'elasticità della domanda di lavoro rispetto al prodotto varia nel tempo al modificarsi delle condizioni strutturali e congiunturali. È perciò possibile conseguire migliori risultati in termini di occupazione, mediante opportune ed efficaci politiche economiche e del lavoro.

Il raccordo tra i due momenti dell'intervento è peraltro indispensabile. Infatti, le politiche del lavoro possono valorizzare posti di lavoro esistenti e ridistribuire meglio le occasioni di occupazione, ma difficilmente possono creare lavoro aggiuntivo. Tale compito rimane affidato alle politiche economiche, sempreché esse pongano come prioritario l'obiettivo occupazione.

Lo sviluppo economico italiano, nella presente fase, è condizionato da vincoli che è necessario e possibile allentare. Al tempo stesso esso dispone di potenzialità che vanno utilizzate ai fini di una maggiore domanda di lavoro.

Uno dei vincoli che è più urgente allentare è la forte dipendenza della nostra economia dall'estero riequilibrando il mix delle importazioni-esportazioni.

Per fattori strutturali infatti, – e non solo per ragioni congiunturali connesse all'andamento della domanda mondiale ed alla competitività – le esportazioni italiane incontrano difficoltà ad accrescere (ed in alcuni casi a mantenere) il grado di penetrazione commerciale. Al tempo stesso la nostra propensione ad importare aumenta, e non solo per i prodotti di cui l'Italia è scarsamente dotata (materie prime, fonti di energia, prodotti agro-alimentari), ma anche per prodotti che sarebbe possibile realizzare all'interno.

A fronte di un'elasticità unitaria delle esportazioni italiane rispetto alla domanda mondiale, l'elasticità delle importazioni rispetto al prodotto interno lordo oscilla, nel medio-lungo periodo, intorno a due. In condizioni del genere, se non si provvede a correggere un tale squilibrio strutturale, l'economia italiana è costretta a subire un doppio condizionamento. Da un lato, essa può espandersi a condizione che aumenti la

domanda mondiale, dall'altro essa incontra molto rapidamente il vincolo estero, mentre altri paesi industriali (con elasticità delle importazioni rispetto al Pil prossima all'unità) non subiscono l'effetto di una così pesante dipendenza esterna.

Tale vincolo, di carattere strutturale, può essere allentato mediante modifiche dell'apparato produttivo, tanto nel senso di rafforzare la nostra capacità di esportare in condizioni di competitività, quanto nel senso di ridurre il nostro fabbisogno di importazioni, accrescendo la produzione interna di beni e servizi che ora siamo costretti ad importare.

Com'è naturale, una tale strategia non solo esclude la prospettiva di un protezionismo (o, peggio, di un'autarchia) essendo irreversibile e priva di alternative la scelta per un'economia aperta, ma anzi vuole evitare che il nostro paese sia indotto dalla spirale recessiva ad una progressiva emarginazione dai mercati mondiali. Le scelte di politica economica vanno perciò orientate a rafforzare ed a rendere più efficiente il nostro apparato produttivo.

Dal lato delle esportazioni, emerge l'esigenza di superare alcune condizioni di debolezza. La nostra specializzazione produttiva è andata concentrandosi in settori scarsamente dinamici, mentre è rimasta debole nei beni e servizi in più forte espansione, o in grado di realizzare più alto valore aggiunto o più remunerativi valori unitari.

È vero che, finora, l'emergere di paesi di nuova industrializzazione – in cui la manodopera è a basso costo – non ha intaccato molto le nostre quote di mercato ma si avvertono fenomeni di penetrazione commerciale nelle attività in cui paesi dotati di materie prime mirano ad accrescere la loro presenza nelle prime lavorazioni.

Al tempo stesso diviene problematica la prospettiva di competere con i paesi più avanzati che negli anni recenti hanno dedicato molte energie sia alla ricerca e allo sviluppo che agli investimenti in settori a tecnologie avanzate.

Dal lato delle importazioni, possono dimostrarsi utili politiche congiunturali volte a scoraggiare importazioni di beni di consumo non essenziali, o che possono essere sostituiti da prodotti italiani. Ma risultati più rilevanti si possono conseguire con interventi strutturali, soprattutto nei settori nei quali i deficit sono più rilevanti: quello energetico e quello agro-alimentare. Una politica rinunciataria è da considerarsi perdente. I ritardi accumulati nella realizzazione del piano energetico e quelli indotti dalla politica agricola comunitaria debbono essere al più presto colmati, se si vuole ridurre la nostra dipendenza dall'estero e – per questa via –aprire all'economia italiana migliori prospettive di sviluppo e di occupazione.

Un miglioramento del nostro interscambio è possibile valorizzando ri-

sorse e potenzialità tipiche delle nostre imprese: iniziativa manageriale, capacità tecniche ed organizzative, flessibilità delle combinazioni produttive, abilità nell'acquisire convenienza economica.

Sul fronte dei prezzi, l'elevato grado di dipendenza dall'estero del nostro paese si traduce in un sempre presente rischio di vulnerabilità.

Nel passato quindicennio, i prezzi internazionali hanno avuto un ruolo determinante nel provocare l'elevata inflazione. Non si possono, tuttavia, trascurare le componenti interne: la stretta connessione tra costi e prezzi, gli effetti di traslazione derivanti dalla necessità di finanziare sempre più rilevanti disavanzi pubblici. Si deve poi aggiungere il ruolo autonomo esercitato dai settori a prevalente domanda interna le cui disfunzioni ed inefficienze si sono tradotte in ulteriori impulsi inflazionistici.

In conseguenza di ciò il differenziale inflazionistico con gli altri paesi, negli anni settanta, è stato elevatissimo; esso permane anche negli anni ottanta, pur in presenza di una riduzione dell'inflazione interna, visto l'andamento declinante dei prezzi avutosi anche negli altri stati.

Nel medio-lungo periodo condizione per assicurare continuità allo sviluppo è il mantenimento della competitività: la riduzione del differenziale inflazionistico è necessaria per la difesa del cambio, per il mantenimento della nostra posizione nello Sme e per evitare ulteriori tensioni sui prezzi.

Dunque, nella prospettiva presa in esame, diviene indispensabile rimuovere inefficienze e disfunzioni nell'apparato produttivo, rigidità nell'impiego dei fattori, meccanismi automatici il cui effetto negativo è ormai accertato. Mentre si potranno evitare rincorse retributive, un rilevante impegno dovrà essere dedicato al miglioramento dell'efficienza dei servizi pubblici e privati.

Gli ingenti disavanzi pubblici rappresentano ormai uno dei maggiori ostacoli allo sviluppo della nostra economia. Con una dinamica dell'indebitamento maggiore di quella del prodotto, il rapporto tra debito pubblico e Pil nei prossimi anni supererà certamente la soglia del 100 per cento.

Il risanamento della finanza pubblica, benché graduale, dovrà alleggerire la pressione che si determina sul sistema economico in cui i riflessi negativi ora prevalgono su quelli positivi. Si potrà in tal modo evitare che risultino compromessi i risultati raggiunti nel controllo dell'inflazione. Inoltre, potrà ridursi la quota del risparmio ora destinata a finanziare i disavanzi pubblici, a scapito degli investimenti produttivi.

Le politiche di risanamento del bilancio dello stato – non essendo sufficiente un contenimento della spesa – potranno anche considerare un

aumento delle entrate: imposte, contributi sociali e tariffe, con un mix che peraltro va attentamente calibrato se si vogliono conseguire positivi risultati sull'occupazione.

Non si può trascurare tuttavia il rischio che una maggiore pressione fiscale e contributiva provochi nuovi impulsi inflazionistici. Si può notare, infatti, come negli anni in cui il "fiscal drag" ha inciso in misura più rilevante sulle retribuzioni ne è scaturita una spinta all'aumento delle varie voci retributive lorde. Aumenti dei contributi sociali avrebbero l'effetto perverso di accrescere il costo del lavoro o quello di attivare nuove spinte sui prezzi. Altrettanto si può notare per le imposte indirette. (In quest'ultimo caso la competitività potrebbe non essere compromessa, se le soluzioni adottate consentono l'esenzione dalle imposte o la restituzione di imposta per i prodotti esportati).

Non è da escludere che un aumento della pressione complessiva (fiscale e contributiva) possa essere realizzato con alleggerimenti nei contributi sociali ed aggravi in altre voci, proprio al fine di ridurre il costo del lavoro e di migliorare la convenienza ad assumere personale, invertendo in maniera significativa la tendenza all'aumento dell'economia sommersa.

Dal lato della spesa, l'esigenza di ridurre il disavanzo si scontra con quelle tendenze all'aumento delle funzioni pubbliche e della spesa sociale che non è affatto agevole invertire. D'altra parte non va trascurata la necessità di migliorare i servizi resi dalla Pubblica Amministrazione: una maggiore efficienza ed efficacia non sempre comportano una minore spesa.

Per gli investimenti pubblici, o in genere per gli investimenti nei quali la Pubblica Amministrazione è coinvolta in responsabilità funzionali anche se non direttamente manageriali, i programmi sono numerosi ed impegnativi. È evidente la possibilità di attivare occupazione offerta dalla realizzazione di interventi specifici: ad esempio il piano energetico e quello per le telecomunicazioni; i piani per l'innovazione industriale e l'allargamento della base industriale al Sud, quelli per la ripresa dell'agricoltura, per la valorizzazione delle risorse turistiche, per l'edilizia residenziale e sociale, ed in particolare per il risanamento delle aree metropolitane del Mezzogiorno.

A questo riguardo appare necessario migliorare strutturalmente l'efficienza complessiva degli investimenti, sia rinforzando la crescita del Pil reale, sia aumentando la quota degli investimenti fissi lordi sempre sul Pil così da portare il nostro Paese sui livelli medi europei.

In merito alla spesa corrente, va richiamata l'attenzione su quella per il personale. A parità di altre condizioni (relative sia al tempo di lavoro che alla composizione settoriale e professionale del pubblico impiego) non vi è dubbio che – date le retribuzioni medie – la spesa complessiva

è funzione diretta del numero di dipendenti. Sempre in termini finanziari – e senza tener conto da un lato delle variazioni nel grado di efficienza e di efficacia dei servizi pubblici, e dall'altro dei riflessi sulla domanda – è altrettanto evidente che – a parità di spesa – l'occupazione sarà in relazione inversa rispetto all'andamento delle retribuzioni.

Il problema, naturalmente, va esaminato in tutte le sue implicazioni dirette ed indirette. Va comunque sottolineata l'importanza di rimuovere le condizioni di inefficienza e le disfunzioni che – gravando sulla finanza pubblica – provocano una poco valida allocazione delle risorse alimentando ulteriori spinte inflazionistiche.

Nel medio-lungo periodo, il livello e le condizioni di efficienza dell'occupazione sono da porsi in rapporto con la disponibilità di capitali produttivi. Per efficienza dell'occupazione – in prima approssimazione – s'intende la "produttività del lavoro" come rapporto tra valore aggiunto ed occupazione. Per investimenti produttivi s'intende l'insieme di investimenti ed attrezzature dai quali dipende:

– il numero di posti di lavoro;

– la dotazione di capitale per addetto;

– la possibilità di incorporare nuove tecnologie nelle organizzazioni produttive e quindi di elevare la produttività, di sostenere la competitività;

– la possibilità di corrispondere adeguate remunerazioni ai fattori produttivi.

È vero che una parte dei settori produttivi può avvantaggiarsi di "investimenti leggeri", visto il basso costo (o l'alta produttività) degli investimenti nell'informatica. Non si deve peraltro dimenticare che, a monte, si rendono necessari ingenti impegni nella ricerca e nella installazione delle reti di telecomunicazioni. Si può notare che i paesi che presentano più elevato grado di innovazione tecnica dedicano ingenti risorse non solo nella Ricerca e Sviluppo, ma anche nella realizzazione di investimenti, la cui vita media è brevissima per effetto dell'elevata obsolescenza. I paesi europei sono rimasti indietro, rispetto agli Stati Uniti ed al Giappone; ma l'Italia è rimasta ancor più indietro rispetto agli altri paesi europei.

In merito ai riflessi sull'occupazione, va ricordato che essi non sono affatto univoci. In alcuni casi gli investimenti tendono a "risparmiare lavoro"; in altri casi essi consentono di "creare" nuova occupazione, nuove attività, nuove prospettive dirette o indirette di impiego del fattore lavoro. L'innovazione tecnologica tende a rompere la continuità con le regole del passato; perciò anche le stime sui fabbisogni di capitale per la creazione di posti di lavoro aggiuntivi vanno considerate con la massi-

ma riserva, se non sono accompagnate dall'analisi dei posti di lavoro indotti e di quelli distrutti.

Inoltre, diversamente dal passato, si va realizzando un sistema incentrato sulla vitalità e capacità di innovazione delle piccole imprese. Valorizzare le potenzialità imprenditoriali, quindi, è possibile ed efficace – in termini di maggiore occupazione – se si riesce a sostenere l'imprenditorialità emergente, soprattutto mettendo a disposizione un ambiente adatto a recepire le novità ed una serie di servizi reali di cui le imprese minori hanno vivissimo bisogno.

2.3. Le politiche attive per la flessibilità e le politiche per l'occupazione

Il quadro appena delineato mette in risalto la graduale accentuazione delle difficoltà, di tipo qualitativo e quantitativo, che interessano il mercato del lavoro in assenza di politiche attive capaci di creare nuovi posti di lavoro e di fare adeguatamente fronte alle trasformazioni della qualità del lavoro.

Di conseguenza, è a questo punto indispensabile definire sia le politiche attive per la flessibilizzazione che quelle per l'occupazione al fine di attenuare gli squilibri e dare un indirizzo positivo alla crescita.

Le linee strategiche di fondo, individuate nella trasparenza, nella flessibilità e in un nuovo ruolo dell'operatore pubblico mirano ad incidere sulla dinamica dell'elasticità occupazione/Pil, dinamica che non può derivare semplicemente dalle tendenze spontanee dell'economia di mercato, ma deve essere conseguita attraverso un'azione consapevole, coordinata ed attiva da parte dei pubblici poteri, in accordo con le forze sociali ed economiche.

Lo sviluppo produttivo, infatti, è condizione necessaria ma non sufficiente per un consistente aumento dell'occupazione. Esso dovrà essere, innanzitutto, "qualificato" per favorire al massimo possibile la creazione di nuove occasioni di lavoro. Ciò presuppone una corretta gestione della spesa pubblica in modo da evitare – come è avvenuto negli anni passati – interventi assistenziali finalizzati esclusivamente alla gestione del conflitto, o misure tampone con effetti puramente congiunturali.

In questo senso occorre quindi non solo predisporre strategie articolate ed incisive di politica occupazionale, ma delineare il quadro programmatico di lungo periodo e i relativi obiettivi che il Governo intende perseguire per far fronte ai problemi della disoccupazione. Le azioni specifiche devono essere realizzate all'interno di un quadro ben definito, in modo che non risultino inefficaci perché scoordinate, episodiche e intempestive. Esse dovranno, perciò, rappresentare il momento tecni-

co di una politica complessiva volta alla soluzione del problema occupazionale.

Quanto alle "misure di accompagnamento" non bisogna pensare che queste possano colmare il vuoto dei posti di lavoro che deriva da una prolungata recessione; esse, infatti, divengono efficaci nella misura in cui si affiancano all'impegno di una politica espansiva.

Perciò, mentre diviene indispensabile stabilizzare l'attuale fase di ripresa e rimuovere i fattori nazionali ed internazionali di crisi, si pone la duplice esigenza di promuovere politiche espansive non inflazionistiche, a carattere macroeconomico, e di accompagnarle con interventi a sostegno dell'occupazione.

Riguardo al primo punto, le difficoltà sono particolarmente gravi per un paese come l'Italia, la cui economia presenta un elevato grado di dipendenza dall'esterno, ed il cui differenziale in inflazione persiste elevato anche se in sensibile diminuzione.

Sul fronte dell'occupazione sarà, quindi, opportuno mettere a punto delle strategie di "aggiustamento positivo"azioni cioè capaci di *"trasformare la ripresa produttiva in aumento di occupazione"* dal momento che, come abbiamo visto, per l'introduzione massiccia delle nuove tecnologie, si assiste ad un recupero di produttività a scapito dell'occupazione.

Tali misure di aggiunstamento positivo appaiono essenziali:

– sia per qualificare su basi più solide la ripresa produttiva;

– sia per consentire che tale ripresa, in tempi relativamente brevi, possa avere effetti positivi sull'occupazione attraverso l'aumento strutturale e generalizzato dell'elasticità dell'occupazione rispetto al Pil, al di là delle normali oscillazioni cicliche.

Il problema può essere posto in termini di flessibilità tanto dal punto di vista della produttività, quanto dal punto di vista del costo del lavoro.

Per quanto riguarda la produttività un suo miglioramento settoriale è possibile, rimuovendo ostacoli e rigidità, ridando cioè alla normativa quella flessibilità che ne consenta un aggiustamento continuo alle esigenze del mercato del lavoro, pur in presenza di valori medi globali in crescita contenuta.

Le attuali norme ed i comportamenti che le rendono operanti impongono, infatti, costi impropri e determinano un minore rendimento del lavoro, abbassando la propensione delle imprese ad assumere personale.

In relazione al costo del lavoro una sua riduzione diviene necessaria quando sia accertato che esso sia tale da scoraggiare le imprese ad assumere e da indurle a sostenere costi pur di "risparmiare lavoro".

Va detto, per quanto riguarda l'Italia, che le stime del "real wage gap" che dimostrerebbero un'eccedenza del costo "reale" rispetto a quello

"giustificato" non sono di univoca interpretazione. Non vi è dubbio, peraltro, che la composizione del costo del lavoro in Italia è gravata da un'incidenza di oneri sociali superiore a quella registrata in altri paesi. Ci si chiede, quindi, se non sia necessario rimuovere, soprattutto attraverso l'eliminazione degli oneri contributivi impropri, questa "tassa sull'occupazione" che penalizza lo sviluppo, ed in particolare l'impiego del lavoro.

Quanto ai ventagli retributivi, non va dimenticato che il sistema delle retribuzioni svolge un ruolo importante nell'orientare i lavoratori verso le singole posizioni lavorative. Non ci si deve quindi meravigliare che un apparato produttivo in cui funzioni 'superflue' sono ben remunerate e funzioni 'necessarie' sono sottopagate presenti inefficienze.

Quanto alla trasparenza appare ormai ineludibile una revisione globale economico-istituzionale dei sistemi di allocazione, monitoraggio, programmazione del fattore lavoro, proprio in relazione ai profondi cambiamenti quali-quantitativi che la nostra società, e quindi il nostro sistema economico, stanno vivendo come conseguenze dell'introduzione sempre più 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 a favorire in ogni settore la natalità dell'impresa. 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.

Inoltre, 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 dell'introduzione delle nuove tecnologie.

Ad ogni modo, sia le politiche per la flessibibilità, 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.

2.4. La questione meridionale negli anni '80 e '90

Tra le strategie individuate per dare un indirizzo positivo allo sviluppo economico del paese va evidenziata la necessità di delineare *una nuova politica per il Mezzogiorno.*

Sarebbe privo di senso, infatti, un documento per lo sviluppo dell'occupazione che non ricercasse una coerente risposta al problema più grave dell'occupazione in Italia che è quello della mancanza di occasioni di lavoro nel Mezzogiorno.

La "politica industriale" (comprensiva della politica agricola, energetica e dello sviluppo e razionalizzazione dei servizi) non può lasciare ai propri margini il problema del Mezzogiorno, e particolarmente quello del riassetto territoriale, anche all'interno delle aree meridionali. Non si può continuare a credere che, provocando impulsi validi per l'espansione delle capacità produttive del paese, automaticamente il Mezzogiorno ne resti coinvolto. Se una tale ingenuità ha caratterizzato il nostro approccio allo sviluppo negli anni della più forte espansione e dell'integrazione economica europea, non si può ripetere il medesimo errore dopo trent'anni di esperienze in gran parte negative.

Va sottolineato che una nuova politica per le aree meridionali è richiesta anche dai cambiamenti in atto nella nostra società. Negli anni cinquanta e sessanta si è puntato sull'"industrializzazione": era ferma la convinzione che lo sviluppo del Mezzogiorno richiedesse l'immissione di quelle esperienze e di quei moduli produttivi che sono propri dell'industria.

Si può effettivamente pensare oggi allo sviluppo dell'area mediante il rafforzamento delle attività 'post-industriali', privando il Mezzogiorno di un'esperienza che è pur sempre decisiva per uno sviluppo moderno? O, viceversa, sarebbe del tutto improprio insistere sulla industrializzazione (e di quale tipo, in quali settori, per quali attività congeniali rispetto alle caratteristiche ambientali e socio-culturali delle regioni meridionali), vista l'esigenza di profonde ristrutturazioni industriali nelle aree del paese in cui, appunto, l'industria ha più consolidate tradizioni?

E nel quadro di un riassetto territoriale è pensabile lo sviluppo di efficienti attività post-industriali senza il supporto di adeguate strutture industriali?

In ogni caso, nella localizzazione degli investimenti produttivi nel Mezzogiorno è indispensabile non ripetere gli errori del passato.

Inoltre, non bisogna sottovalutare i problemi derivanti dall'ingresso nella Cee di altri paesi mediterranei (Grecia, Spagna, Portogallo) naturali concorrenti del nostro Mezzogiorno non solo in alcune produzioni agricole, ma anche nelle localizzazioni industriali e nella valorizzazione delle risorse turistiche. D'altronde, tutte le difficoltà, che già altrove sono rilevanti, nel Mezzogiorno si cumulano ad una condizione di minore reattività e di maggiore pesantezza del mercato del lavoro.

Il quadro delineato viene, infatti, reso ancora più grave dalla presenza

nelle regioni meridionali di un elevato tasso di disoccupazione, tasso destinato a crescere, come già è stato messo in luce, nel prossimo decennio per l'ingresso nel mercato del lavoro di larghe fasce di giovani e di donne.

La dinamica differenziata dell'accrescimento naturale delle forze di lavoro, mantiene anche per l'avvenire una divaricazione considerevole. È probabile che, se non si correggono le tendenze in atto, i posti di lavoro si vadano a creare soprattutto nelle regioni in cui già ora è più elevato il tasso di occupazione (come rapporto tra occupati ed abitanti), anzichè nelle aree del Mezzogiorno in cui tale tasso è decisamente troppo basso.

Appare evidente, quindi, che il problema del Mezzogiorno tende ad aggravarsi ulteriormente, per cui l'esigenza di una politica espansiva, volta a creare nuove occasioni di lavoro, è quanto mai urgente e improcrastinabile.

La mancanza di occasioni di lavoro nel Mezzogiorno comporterà infatti:

– il diffondersi a dismisura di una disoccupazione di massa dalle imprevedibili conseguenze economiche e sociali;

– l'attivarsi di forme abnormi di mobilità verso le regioni del Centro-Nord, che accresceranno i problemi posti dall'inurbamento e dalla ristrutturazione delle aree industrializzate, inducendo lo sviluppo di mestieri precari, in un terziario improduttivo, con la moltiplicazione nel Mezzogiorno le attività di ripiego, ai margini della legalità.

Il problema principale è di trasformare in attivo e positivo un adattamento che altrimenti tende a diventare passivo e negativo, attraverso interventi propri di una politica di sviluppo che affronti alla radice le ragioni del ritardo, e che tenga conto della carenza di fondo delle aree meridionali, individuata nella mancanza di iniziativa imprenditoriale e di formazione di capitale produttivo.

Il tema centrale di ogni politica economica e di quella occupazionale in particolare diviene, quindi, quello di definire strategie di sviluppo capaci non solo di tener conto della sfida tecnologica del futuro, ma soprattutto di affrontare la realtà di un grave squilibrio tra domanda e offerta di lavoro nel Sud.

Nel quadro di una politica espansiva che parta da queste esigenze è necessario, perciò, valorizzare tutte le risorse presenti a livello locale cercando di far emergere o attivando iniziative che, opportunamente promosse e sorrette nella fase iniziale, siano in grado di diventare autonome nel rispondere in modo efficace ad una domanda di mercato, o alla realizzazione di nuovi programmi di intervento da parte delle amministrazioni pubbliche.

L'esame delle singole problematiche e delle strategie da definire per far fronte al problema dell'occupazione nel medio periodo evidenzia ul-

teriormente che il problema dell'informazione, insieme a quello della flessibilizzazione e del nuovo ruolo dell'operatore pubblico si pone quale condizione indispensabile per la gestione del mercato del lavoro in questa fase di transizione.

Si tratta di operare infatti con politiche di intervento di tipo flessibile e differenziato in una ottica che favorisca la transizione da un modello di sviluppo industriale ad uno post-industriale, così come avvenne nel corso degli anni '50 al momento di definire le idee di fondo che portarono alla elaborazione del piano Vanoni.

Pur tenendo conto dei limiti che contrassegnarono l'elaborazione di quel documento, va tuttavia recuperata, per gli obiettivi che oggi ci proponiamo, la filosofia di fondo in esso implicita (soprattutto in riferimento ad una azione di carattere strutturale da attuare nelle regioni meridionali).

Anche rispetto a quanto detto in precedenza, le linee di intervento debbono essere elaborate tenendo conto dei seguenti elementi specifici che caratterizzano la situazione meridionale:

– gli squilibri sociali ed economici si manifestano nelle loro forme più drammatiche in quest'area, sia dal punto di vista demografico, che da quello delle condizioni dello sviluppo economico e della precarietà degli assetti urbani;

– vi è una tendenza ad utilizzare le risorse disponibili per favorire i processi di ristrutturazione nel Nord e, parallelamente, tali ristrutturazioni tendono a relegare il Sud in posizione ancora più marginale;

– infine, anche ipotizzando tassi di crescita elevati nel prossimo decennio (ipotesi fatta, ovviamente, nei termini realistici) difficilmente potrà verificarsi un riequilibrio tra domanda e offerta di lavoro.

Se la situazione si presenta in questi termini, appare più che mai necessaria una azione rinnovata dell'operatore pubblico.

In questo senso, già può essere giudicata positivamente la prevista spesa di 120.000 mld per i prossimi 9 anni in funzione di azioni volte al rilancio dell'economia meridionale.

Tuttavia, anche questo impegno di spesa deve essere visto in un contesto in cui l'obiettivo (minimo) di riduzione dell'attuale tasso di disoccupazione venga perseguito in una ottica non assistenziale, ma in una visione di sviluppo del capitale industriale e di creazione delle premesse per l'investimento produttivo.

Si possono così individuare almeno tre linee di azioni fondamentali:

– orientare un adeguato flusso di risorse verso la piccola e media impresa meridionale (data la funzione da essa svolta nel corso degli anni '70 come valvola di sfogo della manodopera espulsa dalle grandi concentrazioni produttive);

– impostare, di conseguenza, una politica di sostegno alla piccola e media impresa oltre che di tipo finanziario (contributi in conto capitale, crediti a basso interesse), anche in termini di servizi reali ad essa offerti, di tipo amministrativo, tecnico, commerciale, informativo e formativo (verso il capitale umano a tutti i livelli ed in particolare a livello manageriale);

– procedere, al più presto, al riassetto urbano, sia per garantire economie esterne al sistema delle imprese (specie a quelle innovatrici), sia per garantire le condizioni ambientali complessive necessarie allo sviluppo di un tessuto sociale in cui venga impedita la nascita di fenomeni di criminalità e degrado oggi purtroppo esistenti in alcune grosse metropoli meridionali.

2.5. La trasparenza del mercato del lavoro

La conoscenza puntuale e corretta delle dinamiche dell'offerta e della domanda di lavoro è una ridefinizione dei ruoli e delle funzioni dello stato nel governo del mercato del lavoro, e quindi delle strutture ad esso necessarie, sono condizioni necessarie per l'attuazione sia delle politiche attive per la flessibilità che delle politiche per l'occupazione.

La realizzazione degli interventi di politica del lavoro presuppone infatti la conoscenza e l'analisi del mercato del lavoro sul quale bisogna operare.

Disporre di informazioni sulle dimensioni, sulle caratteristiche e sulla dinamica delle diverse componenti strutturali del sistema che siano qualitativamente dettagliate e territorialmente disaggregate diventa, in questa prospettiva, essenziale sia ai fini di valutazioni previsive sul mercato del lavoro, sia per fornire il supporto conoscitivo a politiche attive della manodopera tese a ridurre gli squilibri del sistema.

Condizione necessaria e preliminare per poter definire un coerente e preciso programma di azioni è perciò quella di una più analitica e articolata conoscenza della situazione del mercato del lavoro, soprattutto al fine di misurare, sotto lo specifico profilo dell'occupazione, la differenza oggi esistente tra quello che possiamo chiamare il paese statistico e il paese reale.

In particolare, la rapidità, complessità ed articolazione assunta dai processi di innovazione che investono la realtà sociale e produttiva del paese pongono in modo nuovo e fanno aumentare i fabbisogni di conoscenze relativi ai fenomeni connessi al lavoro e all'occupazione.

Poter disporre di informazioni corrette e tempestive, diviene, quindi, indispensabile.

Le informazioni necessarie per definire le linee politiche e di gestione

del mercato del lavoro devono soddisfare tre livelli: quello macro-economico, quello operativo intersettoriale e quello specifico del mercato del lavoro.

Esse, quindi, dovranno essere:

– di scenario e cioè di livello macro-economico (di struttura, di ricerca scientifica e tecnologica, di demografia);

– di valutazione degli effetti delle manovre di politica economica e di verifica dei risultati;

– di orientamento per le decisioni dirette al mercato del lavoro.

Infatti, per potere operare correttamente, occorre mettersi in condizione di poter misurare, leggere, interpretare in maniera continua le dinamiche dei fenomeni occupazionali. Occorre, in una parola, mettere a punto meccanismi e sistemi di controllo assai più precisi e più sofisticati di quelli che abbiamo attualmente a disposizione.

A tal fine sembra opportuno proporre l'assunzione di alcuni strumenti di monitoraggio, tra cui:

a) l'osservatorio nazionale del mercato del lavoro, articolato in osservatori regionali secondo quanto evidenziato nel 1983 tra Ministero del Lavoro, Istat e Regioni e quanto già previsto nell'ambito del d.d.l. 665;

b) l'affidamento ad un Centro Studi specializzato del compito di redigere annualmente (su incarico dei Ministeri dell'Industria e del Lavoro) un rapporto sull'evoluzione della tecnologia dell'informazione.

In particolare di notevole importanza risulta essere l'analisi relativa a:

– l'economia dell'informazione, onde poter misurare da questo punto di vista (specifico, ma centrale) il fenomeno più complessivo dell'ammodernamento sociale e produttivo del paese. In tal modo sarebbe possibile giungere alla valutazione di fenomeni assai importanti per una accurata gestione del problema occupazionale, tra cui quello della terziarizzazione implicita del secondario;

– l'agricoltura: evoluzione strutturale, tecnologica, commerciale, finanziaria del settore; integrazione fra agricoltura, industria e servizi; attività para-agricole; tipologie di lavoro dipendente ed autonomo; sistema previdenziale; strutture di rappresentanza; metodi, tecniche di indagine e fonti di informazione;

– gli appalti e le commesse pubbliche; incentivi, sgravi, contributi, fondi, rimborsi ad imprese: verifica dei risultati in termini di occupazione; strumenti per orientare l'uso di fondi pubblici per investimenti ed altri utilizzi produttivi per l'occupazione; revisione, a tali fini, degli strumenti normativi, delle disposizioni applicative e degli atti amministrativi;

– il pubblico impiego, il parastato, le regioni, gli enti locali, gli enti pub-

blici e simili: organici, tourn-over, concorsi, mobilità, precariato. In materia opera già l'osservatorio del pubblico impiego (L. 93/1983) che sarà collegato con l'osservatorio sul mercato del lavoro;

– le esperienze estere: raccolta e valutazione delle iniziative di sviluppo dell'occupazione in atto nei vari Paesi; schemi di direttive, programmi di intervento, disegni di legge, iniziative imprenditoriali e proposte sindacali; previsioni Ocse, Cee;

– il sommerso: mercati illegali, immigrazioni clandestine, analisi dell'incidenza e delle distorsioni provocate dalle attività illegali sul mercato del lavoro;

– gli aspetti metodologici e di indagine: revisione ed unificazione dei criteri di classificazione dei dati statistici, in particolare nei settori integrati quali agricoltura, industria e commercio, industria e servizi di supporto, articolazione del terziario in settori specifici; utilizzazione di codici internazionali (Nace ecc.); costituzione e scambio di archivi e di banche-dati e intese su software e su processi di elaborazione e di uso delle informazioni.

Al fine di contribuire alla conoscenza più approfondita del mercato del lavoro e dei fenomeni ad esso collegati il Ministero del Lavoro si è già attivato per la realizzazione dell'osservatorio nazionale sul mercato del lavoro. D'intesa con l'Istituto Centrale di Statistica e le Regioni è allo studio la progettazione del sistema informativo statistico degli osservatori regionali del lavoro, strumento di base di tutte le attività programmatorie.

Esso deve produrre un insieme coerente di dati significativi e disponibili tempestivamente per la loro utilizzazione.

Tali dati quantitativi, necessari per costruire il sistema informativo, che confluiscono da archivi tra loro coerenti in un unico sistema di elaborazione, provengono dagli organismi più vari (Istat, Ministero del Lavoro, Camere di Commercio, Regioni, Inps, ecc.).

Perciò, la struttura complessiva del "sistema" informativo fa perno su:

– un'intesa fra gli organismi partecipanti circa i dati da conferire al sistema, i metodi e le tecniche di archiviazione e le elaborazioni da compiere, la titolarità singola e collettiva dei dati, l'accesso alle informazioni e la diffusione della documentazione;

– la revisione delle rilevazioni in atto, il loro adattamento al "sistema" e l'organizzazione della partecipazione di tutti gli organismi interessati;

– la realizzazione e la progettazione congiunta, o comunque concordata, di programmi di raccolta, controllo, codifica, inserimento in memoria ed elaborazione dei dati (software);

– l'acquisizione di personale specializzato in software e la preparazio-

ne, integrata fra i vari organismi partecipanti, del personale da impiegare nel sistema informativo;

– l'acquisizione e la messa a regime del macchinario, della strumentazione, dei supporti, dei collegamenti, con criteri unitari (hardware).

Il Ministero del Lavoro ha assunto iniziative su queste linee mediante: la stipula di una convenzione con la quale il Ministero stesso si assicura l'apporto tecnico e metodologico dell'Istat per la costruzione della rete nazionale e regionale degli osservatori sul mercato del lavoro ed in particolare del sistema informativo statistico; la formulazione di una bozza di convenzione-quadro con le Regioni; la sperimentazione in collaborazione con alcune Regioni; l'attività della Commissione per la revisione delle rilevazioni del Ministero sul mercato del lavoro; la progettazione dell'utilizzo di tecnologie informatiche per la costituzione del sistema informativo dei servizi statali per l'impiego in attuazione di quanto previsto dalla legge 430/84.

Compiti dell'Osservatorio sul mercato del lavoro sono:

– esporre, con analisi sia complessive che specifiche, il significato dei dati sul mercato del lavoro e le conseguenze ipotizzabili;

– valutare le linee di tendenza ed effettuare proiezioni dei dati esposti;

– realizzare un esame comparato tra dati specifici riguardanti il mercato del lavoro ed il quadro di riferimento strutturale, economico, finanziario, organizzativo e gestionale per compiere valutazioni e confronti di piani di sviluppo, interventi strutturali e sul territorio, servizi e formazione professionale, a livello regionale;

– esaminare le conseguenze prevedibili o quelle manifestatesi a seguito dell'emanazione di norme legislative o regolamentari e di delibere delle Commissioni, Centrale e Regionali, per l'impiego;

– individuare argomenti specifici sui quali effettuare studi di approfondimento per evitare interpretazioni non affidabili.

Destinatarie prioritarie delle informazioni provenienti dall'Osservatorio del mercato del lavoro sono: a livello locale le Commissioni regionali per l'impiego e, a livello centrale, la Commissione Centrale per l'impiego e le strutture politiche, amministrative, imprenditoriali e sindacali.

Le informazioni essenziali che andranno a costituire lo "zoccolo" informativo degli osservatori riguarderanno:

– stock e flussi di occupazione; accertamento dei disoccupati effettivi, occupati, categorie protette, lavoratori che fruiscono del trattamento di cassa integrazione guadagni, specie se a zero ore e per periodi prolungati;

– lavoro sommerso e quello in violazione di norme (c.d. lavoro nero), secondo e terzo lavoro;

– innovazioni, uscite dal mercato, situazioni di crisi: si tratta in concreto di seguire e, ove possibile, anticipare il processo di trasformazione in atto liberandolo, ai fini conoscitivi, dagli equivoci creati da interventi di sostegno o assistenziali.

Altro punto qualificante dell'osservatorio sarà quella di realizzare una mappa sul territorio delle strutture produttive e dei servizi, e seguirne poi l'andamento. A tal fine, il momento centrale sarà il censimento periodico delle unità produttive che dovrà essere realizzato dall'Istat in collaborazione con il Cerved, l'Ispettorato del Lavoro e l'Inps; decisiva sarà, tuttavia, l'organizzazione circoscrizionale degli uffici del lavoro e la collaborazione con gli Enti locali e le Regioni.

2.6. Il nuovo ruolo dell'operatore pubblico

Ridare trasparenza al mercato, vitalità e flessibilità al collocamento appare estremamente difficile senza una tempestiva e puntuale riforma delle strutture portanti che dovranno gestire tali processi.

Infatti, per l'attuazione sia delle politiche della flessibilità che delle politiche dell'occupazione è fondamentale un nuovo ruolo dell'operatore pubblico.

Non più, quindi, uno Stato inteso come apparato burocratico di gestione bensì come sistema complesso e flessibile di guida e di governo della transizione.

Uno Stato imprenditore, capace di contribuire ad allocare, in senso imprenditoriale, le risorse della "Azienda Paese", soprattutto quelle umane.

Uno Stato capace di estendere in qualità e non già in quantità, la propria presenza nell'economia e nella società, in grado di gestire il processo di innovazione dell'apparato produttivo, di favorire i processi di flessibilità e mobilità che, in una struttura economica in cui il peso dei servizi diviene sempre più rilevante, sia capace di contenere le contraddizioni di una società in cui l'informazione assume sempre più un ruolo centrale.

A questa nuova concezione dello Stato è legata la riforma della pubblica amministrazione.

Rendere funzionale ed efficiente il sistema pubblico è ormai una esigenza inderogabile per portare l'Amministrazione al passo con i tempi.

Un tale rinnovamento deve incidere in modo particolare sulla "incoerenza organizzativa" e sulla "frammentazione" che rendono il sistema attuale inadeguato e inefficiente. Per dare, perciò, un nuovo impulso devono essere creati ampi spazi per le funzioni e i compiti emergenti che richiedono un ruolo della Pubblica Amministrazione più articolato e una sua maggiore duttilità e differenziazione.

Dall'indagine fatta dal Formez su incarico di Massimo Severo Giannini (quando questi era Ministro della funzione pubblica) appare chiaramente la necessità che la Pubblica Amministrazione acquisisca un ruolo nuovo, trasformandosi in un insieme di agenzie finalizzate a fornire servizi, e ordinate secondo le stesse regole in vigore nelle aziende private.

Devono cioè essere pienamente responsabili della loro efficienza, degli investimenti e delle eventuali perdite.

Una siffatta Pubblica Amministrazione volta essenzialmente a fornire servizi, in una società fortemente terziaria, conoscerà un ulteriore sviluppo da cui deriverà un aumento dell'occupazione.

Non un aumento assistenziale, quindi, del numero degli occupati, bensì una riconversione del sistema che si indirizzi verso una maggiore efficienza al suo interno, per fornire all'esterno servizi adeguati, rispondendo ai bisogni che vanno via via emergendo in una società in continua trasformazione. Nella misura in cui si riuscirà a risanare la finanza pubblica e ad attuare una riorganizzazione della Amministrazione sarà, infatti, possibile espanderla creando quindi occupazione aggiuntiva.

Per quanto riguarda, più in particolare, la gestione del mercato del lavoro l'esistenza di una struttura pubblica efficiente è condizione indispensabile per l'attuazione di politiche attive del lavoro.

Infatti la strumentazione organizzativa è stata finora il punto più debole, in quanto del tutto trascurata.

C'è da evitare il rischio che continui così.

Osservatori, agenzie e segreterie tecniche, nelle varie versioni, sono state finora previste in modo alquanto *timido,* per lo più prive di mezzi adeguati.

Come pure sono deboli le commissioni regionali dell'impiego. Le loro competenze risentono ancora della segmentazione tradizionale, ed il grado di decentramento che esse realizzano *è precario* (a dir poco). Traspare, quindi, la necessità di dare maggiore significato alla presenza delle C.R.I. che dovranno anche essere il momento di collegamento delle competenze divise tra Stato e Regioni.

Occorrono agenzie snelle ed efficienti, che esercitino tutte le funzioni principali di gestione del mercato del lavoro: osservatorio e informatizzazione del mercato del lavoro, orientamento, promozione di accordi fra le parti per le assunzioni ed il governo della mobilità, indirizzo dei progetti di formazione professionale, selezione dei tipi di azione a sostegno della 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 effettività alla gestione del mercato del lavoro.

Queste Agenzie dovrebbero agire in parallelo agli strumenti di politica industriale sul territorio.

Si attuerebbe così una netta separazione fra funzione di politica attiva finalizzata a favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, e funzione amministrativa di controllo.

L'attivazione di queste nuove direttive istituzionali per la gestione del mercato del lavoro presuppone una analoga revisione delle prassi di intervento delle parti sociali, cioè dei metodi e della struttura contrattuale e della stessa cultura delle relazioni industriali.

Queste, dunque, le politiche attive per la flessibilità che segneranno la strada di quest'ultimo scorcio di secolo, e su cui andranno a innestarsi le numerose e articolate azioni che dovranno essere prese per fronteggiare i problemi occupazionali.

Le politiche per la flessibilità

3.1. Le politiche attive per la flessibilità

La strategia di base tendente a dare maggiore fluidità al mercato e quindi a favorire l'incontro fra domanda e offerta (riducendo i tempi di questo incontro che a volte sono eccessivamente lunghi con conseguenze, ovviamente, pesanti sull'economia e sull'occupazione), richiede una ridefinizione del quadro normativo.

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

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

Si tratta, quindi, di delineare un nuovo quadro per gli interventi specifici sul mercato del lavoro.

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

1) allentamento e flessibilizzazione di alcuni vincoli rigidi attualmente vigenti – sia di legge che di contrattazione – al fine di favorire una gestione più dinamica del mercato del lavoro, favorendo la riemersione dell'economia sommersa e stimolando la ristrutturazione e l'innovazione nel tessuto produttivo e organizzativo;

2) nel contempo, mantenimento e consolidamento di uno zoccolo di tutele – garanzie fondamentali, soprattutto per le fasce deboli di manodopera – che, se non sostenute adeguatamente, rischiano di essere erose dalle stesse innovazioni economico-sociali;

3) sostituzione e/o integrazione delle tecniche di intervento normativo di tutela e/o assistenziale del lavoratore sul mercato con:

– forme di controllo pubblico e collettivo – dotate, nel contempo di un alto grado di effettività e di flessibilità – sui processi di cambiamento organizzativo e produttivo che influiscono sulla posizione sostanziale del lavoro;

– interventi organici di promozione di nuova occupazione in tutte le sue forme – lavoro dipendente, autonomo, associato – operanti sia sul lato dell'offerta che della domanda di lavoro.

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

Occorre passare da un approccio prevalentemente di tutela normativa "ex post" sulle conseguenze delle decisioni economico-produttive che hanno finora caratterizzato la legislazione e la contrattazione in mate-

ria, a metodi di promozione delle occasioni del lavoro, a forme di controllo "ex ante", con il coinvolgimento delle parti sociali sui processi di innovazione e sull'organizzazione complessiva del lavoro, nell'ottica di una gestione triangolare attiva del mercato. La portata di tali modifiche coinvolge l'intero spettro del diritto del lavoro e delle relazioni industriali, ma trova nelle politiche del lavoro un terreno cruciale di prova.

Delegificazione selettiva, consolidamento delle tutele delle fasce deboli di manodopera e promozione di nuove occasioni di lavoro sono dunque, in sintesi, i principi direttivi delle nuove politiche istituzionali.

Alcuni di questi indirizzi sono già stati seguiti, anche se in modo disorganico. Si tratta ora di proseguire lungo questa strada sottolineando alcune priorità.

a) *La flessibilità nelle politiche salariali*

Si deve innanzitutto considerare che politiche per la flessibilità volte a creare le condizioni per un incremento dell'occupazione, oltre che attraverso le necessarie innovazioni sul piano legislativo, di cui si dirà, dovranno trovare un veicolo di primaria importanza anche nel ruolo che possono svolgere le parti sociali, in particolare attraverso la contrattazione collettiva, ai vari livelli.

Tra le materie che costituiscono oggetto della contrattazione collettiva e che esercitano una notevole influenza sul livello dell'occupazione è soprattutto quello salariale.

Per quello che qui preme rilevare, è innegabile che l'interesse dei giovani ad inserirsi nel mercato del lavoro è oggettivamente contrastato anche dall'attuale struttura delle retribuzioni, eccessivamente appiattita. Infatti, per le imprese il costo dei giovani lavoratori alle prime esperienze viene in breve tempo ad essere molto vicino a quello sostenuto per lavoratori più anziani e col massimo di specializzazione. In queste condizioni si giustifica il disinteresse delle imprese alla loro assunzione.

Il compito che a questo riguardo può svolgere la contrattazione è, quindi, di grande rilievo.

Ne fornisce testimonianza l'accordo interconfederale per l'artigianato (raggiunto nel dicembre 1983 presso il Ministero del lavoro) in cui sono stati stabiliti dei differenziali di trattamento tra apprendisti ed operai qualificati: quell'accordo, infatti, si è immediatamente tradotto in un sensibile aumento delle assunzioni degli apprendisti nel settore artigiano.

Occorrerebbe, pertanto, che le parti sociali proseguissero su quella strada, che senza dubbio può essere ragionevolmente percorsa anche al di fuori della ristretta area dell'apprendistato, introducendo forme di c.d. salario di ingresso, eventualmente articolate avendo riguardo alla diversità dei contenuti professionali e alla specificità dei settori produttivi.

b) – *Diversificazione dei modelli di rapporti di lavoro*

Si tratta di invertire la tendenza consolidata a definire e inquadrare l'offerta di lavoro secondo il modello unico di rapporto di lavoro a tempo pieno e con assunzione a tempo indeterminato, tenendo conto, invece, delle reali tipologie del lavoro, emergenti non solo da esigenze della domanda ma anche dell'offerta.

La strada è già segnata dalla legge 863/1984 con la disciplina sul *part-time* che si è giustamente limitata alla definizione di "guidelines" lasciando ampi spazi alla contrattazione collettiva; con la normativa sui contratti di *formazione-lavoro* e sui *contratti di solidarietà.*

Restano da rivedere, con normativa incentivante, un'altra serie di rapporti: *l'apprendistato* (dove anche la contrattazione può contribuire prevedendo graduazioni retributive entro limiti definiti ed ampliando la durata dei rapporti); *il contratto a termine* (da liberalizzare sotto controllo collettivo e da ammettere, comunque, in una più ampia serie di casi); il *lavoro associato e cooperativo* (da incentivare sulla base di progetti unificati – come in genere dovrebbe essere per gli incentivi allo stesso lavoro *autonomo).*

La riduzione e riorganizzazione *dell'orario di lavoro* va vista nella stessa ottica.

Nella prospettiva della valorizzazione dei modelli di rapporto di lavoro flessibile ci si deve chiedere se non occorra spingersi a riflettere sulla opportunità di rivedere anche alcuni aspetti dell'attuale sistema pensionistico che – riflettendo il modello tradizionale di rapporto di lavoro, a tempo indeterminato e a retribuzioni crescenti in funzione della anzianità – misura l'anzianità contributiva sulla durata della prestazione e del rapporto e calcola l'ammontare del trattamento pensionistico sulle retribuzioni degli ultimi periodi di lavoro.

Al fine di agevolare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, si deve pensare inoltre alla introduzione del lavoro "interimaire" prevista da uno schema di direttiva comunitaria e già adottato in numerosi paesi secondo schemi diversificati. La sua introduzione richiede la revisione del rigido principio del divieto della fornitura di manodopera. La nuova disciplina povrà consentire – 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.

c) – *Deregolazione dei processi in entrata*

La materia del collocamento e della mobilità si presta, per ragioni diverse, all'allentamento degli esistenti vincoli legislativi. Infatti, nel collo-

camento 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 nominatività 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 può trovare invece una sua appropriata valorizzazione – con gli opportuni adeguamenti – nell'ambito del pubblico impiego, per le fasce di inquadramento più basse (secondo quanto già previsto nel protocollo di San Valentino).

La riorganizzazione della funzione collocativa sulla base del principio della nominatività 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 (esercitata nella tradizionale logica garantistica della distribuzione di un bene scarso) dovranno essere trasformati in strumenti attivi di promozione, nelle più varie forme, dell'incontro tra domanda e offerta, ed operare, quindi, in una logica di servizio, reso sia alle imprese sia ai lavoratori.

Quanto alla mobilità – che dovrebbe essere un punto cruciale – le regole della legge 675 basate sulla riserva assoluta ed aprioristicamente determinata di posti a favore dei lavoratori (occupati) esuberanti sono, oltre che troppo rigide, socialmente discutibili.

La riserva relativa e l'armonizzazione delle liste sono sistemi già flessibili, ma si muovono ancora nella prospettiva che la mobilità si possa guidare con circuiti preferenziali.

Viceversa sembra più proficuo, anche qui, passare da una logica direttiva ad una promozionale: cioè incentivare in modo selettivo la mobilità rispetto sia ai lavoratori interessati, sia ai datori di lavoro (che assumano lavoratori esuberanti). Le opzioni di mobilità fornite ai lavoratori e gli incentivi alla domanda e all'offerta per stimolarla sono più efficaci, qui come altrove, dei vincoli formali.

d) – *Riregolazione dei processi in uscita.*

L'uso della CIG è stato ampliato oltre le stesse indicazioni normative da una prassi alquanto larga e talora decisamente eccessiva. La combinazione tra rigidità ed assistenzialismo, in presenza di trasformazioni produttive rapide come le attuali, è tra le più deleterie. L'obiettivo non è di eliminare la protezione offerta dalla CIG alla stabilità del posto in situazioni di difficoltà aziendali effettive e transitorie, ma di evitarne un uso indifferenziato, rafforzandone i controlli pubblici e sociali, riconducen-

dola così alla funzione propria di strumento per facilitare i processi di aggiustamento produttivo, e permettendo, nel contempo, il migliore utilizzo delle risorse umane. In tal senso è significativa la nuova disciplina sui contratti di solidarietà, che non a caso pone anche limiti massimi di durata.

Le revisioni principali dell'attuale disciplina comportano dunque: la definizione di tali limiti di durata, il miglioramento del sistema dei controlli pubblici e privati sull'uso della CIG, l'incentivazione di strumenti per l'utilizzo dei lavoratori in CIG in lavori socialmente utili, nonché incentivi selettivi alla mobilità e promozione di sbocchi occupazionali realisticamente alternativi.

A questo riguardo, occorrerà affrontare finalmente il tema dei licenziamenti collettivi, finora escluso per (comprensibili) difficoltà di trovare consenso in materia.

Soluzioni straniere come quella francese – controllo amministrativo sui licenziamenti collettivi – vanno considerate seriamente. Prevedere controlli pubblici effettivi su cassa integrazione e licenziamenti – in base a criteri prestabiliti dalla legge – è una esigenza fondamentale: servirebbe a chiarire le responsabilità delle parti, a sostenere il ruolo stesso della contrattazione – ora esposta a scelte pressochè imprecisabili – a circoscrivere gli interventi di supplenza della magistratura.

Alla razionalizzazione della materia contribuirebbe una migliore definizione e *unificazione dell'indennità* di disoccupazione, con particolare riferimento alla posizione *di quei lavoratori che prestano saltuariamente la loro attività,* nei settori che presentano obiettivamente caratteristiche di discontinuità, e a condizione che la prestazione lavorativa abbia una durata significativa nel corso dell'anno solare.

e) *Revisione dello statuto dei lavoratori*

Il mutato contesto economico richiede anche una "riforma" della legge 300/70 che, senza negare l'alto valore dei suoi contenuti garantistici, ne aggiorni in alcuni punti la disciplina, rivedendo la controproducente rigidità di alcune tutele riconosciute ai singoli lavoratori e valorizzando invece il potenziale di flessibilità offerto dal ruolo di mediazione – tra esigenze della impresa e interesse dei lavoratori collettivamente considerati – svolto dal soggetto sindacale

In questa prospettiva sarà opportuno intervenire, ad esempio:

a) nella materia delle mansioni, consentendo esplicitamente che accordi collettivi possano determinare modifiche peggiorative in alternativa alla riduzione di personale;

b) nella materia dei licenziamenti individuali, da un lato anche accettando di ampliare l'area in cui si esercita un controllo sulla loro giustifica-

tezza, ma dall'altro riducendo l'area di applicazione della sanzione consistente nella assoluta indissolubità del rapporto di lavoro (la reintegrazione nel posto), sanzione che senza dubbio può trovare giustificazione nei casi di licenziamento particolarmente gravi (quelli di discriminazione) ed essere ben tollerata dalla media e grande impresa ma che generalmente nella piccola impresa induce comportamenti socialmente dannosi di contenimento delle assunzioni.

Sarà opportuno intervenire, inoltre, anche per dare certezze sul valore degli accordi collettivi raggiunti a livello di azienda e sulla loro efficacia nei confronti di tutti i lavoratori.

f) *Azioni promozionali*

La flessibilizzazione del rapporto di lavoro – realizzata con questa ampia tipologia – va vista in funzione delle opportunità di lavoro non necessariamente di posti fissi. Ciò vale in particolare per i soggetti deboli: giovani e donne, disoccupati di lunga durata e, per altro verso, portatori di handicap.

Invece di troppe normative di tutela servono incentivi specifici e azioni positive che favoriscano un utilizzo realistico di tali soggetti offrendo loro opportunità per entrare nel mercato del lavoro. Gli incentivi vanno improntati a criteri di selettività, procedendo per obiettivi e progetti.

Analogamente finalizzata deve essere la formazione ora spesso generica e arretrata. Per il lavoro femminile vanno ipotizzate specifiche azioni positive secondo la raccomandazione della C.e.e., sia per facilitare l'entrata nel mercato del lavoro ed il rientro dopo periodi di sospensione sia per migliorare la qualità professionale dell'impiego delle donne.

Tecniche promozionali di questo genere possono essere gestite solo con il concorso dei *tre attori* del mercato del lavoro, secondo le direttive dell'accordo del 22 gennaio 1983 e del protocollo 14 febbraio 1984, e con l'istituzione e la revisione degli strumenti gestionali adeguati a livello centrale e regionale.

3.2. Le politiche attive di gestione del tempo di lavoro

In un contesto socio-economico caratterizzato, come si è visto, dall'aggravarsi progressivo da qui al 1990-95 degli squilibri occupazionali, appare necessario un esame delle problematiche derivanti dalla ristrutturazione del tempo di lavoro come una delle possibili strade da percorrere per contenere gli squilibri e avviarli a soluzione.

Accanto ai giovani e alle donne che, sempre più numerose si presentano sul mercato del lavoro, bisogna considerare tutti quei lavoratori già occupati che, in parte per la crisi che ha investito la nostra economia, e

in parte per le ristrutturazioni aziendali, si riversano sul mercato creando gravi tensioni al suo interno. È evidente che non può essere arrestato o frenato il processo di innovazione tecnologica perchè ciò comprometterebbe in modo definitivo lo sviluppo dell'economia italiana.

D'altronde l'effetto delle nuove tecnologie sulla domanda di lavoro è duplice in quanto esse non solo riducono la quantità di ore di lavoro necessarie alla produzione di beni e di servizi ma anche modificano la qualità delle prestazioni richieste, così che gran parte degli attuali occupati nei sistemi produttivi industrializzati potranno non essere qualificati per le future attività.

Aumentano quindi i rischi di disoccupazione/sottoccupazione per i gruppi di lavoratori più colpiti dalla riduzione di organici nell'industria avutasi in particolare nel triennio 1980-83.

Nè è pensabile una dilatazione sfrenata del terziario, settore nel quale tendono ad affluire non solo le persone in cerca di una occupazione ma anche coloro che sono stati, per le ragioni prima dette, estromessi dal settore industriale.

Infatti, l'espandersi del terziario, se per un verso è in linea con la tendenza che in tutti i Paesi industrializzati segna il percorso verso la società post-industriale, accentua maggiormente quegli storici squilibri che, nel nostro Paese, hanno creato un settore di intermediazione e di distribuzione fortemente improduttivo e arretrato rispetto agli standards europei e una P.A. il cui ruolo è stato troppo spesso quello di ammortizzatore sociale.

Non bisogna sottovalutare, inoltre, i rischi derivanti da un'entrata massiccia, nel terziario, delle nuove tecnologie informatiche e telematiche che, come è facile prevedere, provocherebbe disastrosi effetti occupazionali anche in quest'area.

Non è dunque nell'espansione generalizzata di questo settore che vanno viste le soluzioni al problema delle eccedenze derivanti dai processi di ristrutturazione industriale. Esso dovrà sì espandersi, specie nei suoi comparti avanzati, come quelli di supporto ai processi produttivi e della ricerca, e nei settori dei servizi alle famiglie, ma dovrà essere ben chiaro che non è per questa via che potranno risolversi tutti gli squilibri.

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

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

Vale la pena, quindi, di riflettere su come la gestione del tempo di lavoro possa essere considerata una strategia efficace, sul piano quantitativo e qualitativo, nell'ambito di politiche del lavoro capaci di fronteggiare i problemi della disoccupazione-sottoccupazione, in un contesto sempre più caratterizzato dalle nuove tecnologie.

L'efficacia di tali strategie è più nella direzione del contenimento, del rallentamento, del ritardo nel processo di contrazione dell'occupazione che non nella direzione della creazione di nuovi posti di lavoro.

Infatti, al di là dei posti "creati" in aggiunta o in sostituzione, l'utilizzo di strategie di contenimento delle ore lavorate per occupato ha avuto effetti di difesa dei livelli occupazionali preesistenti, di fronte ai rischi di riduzione dell'occupazione, dovuti all'interagire di cause congiunturali con cause strutturali, come è avvenuto, ad esempio, per il settore manifatturiero nella prima metà degli anni '80.

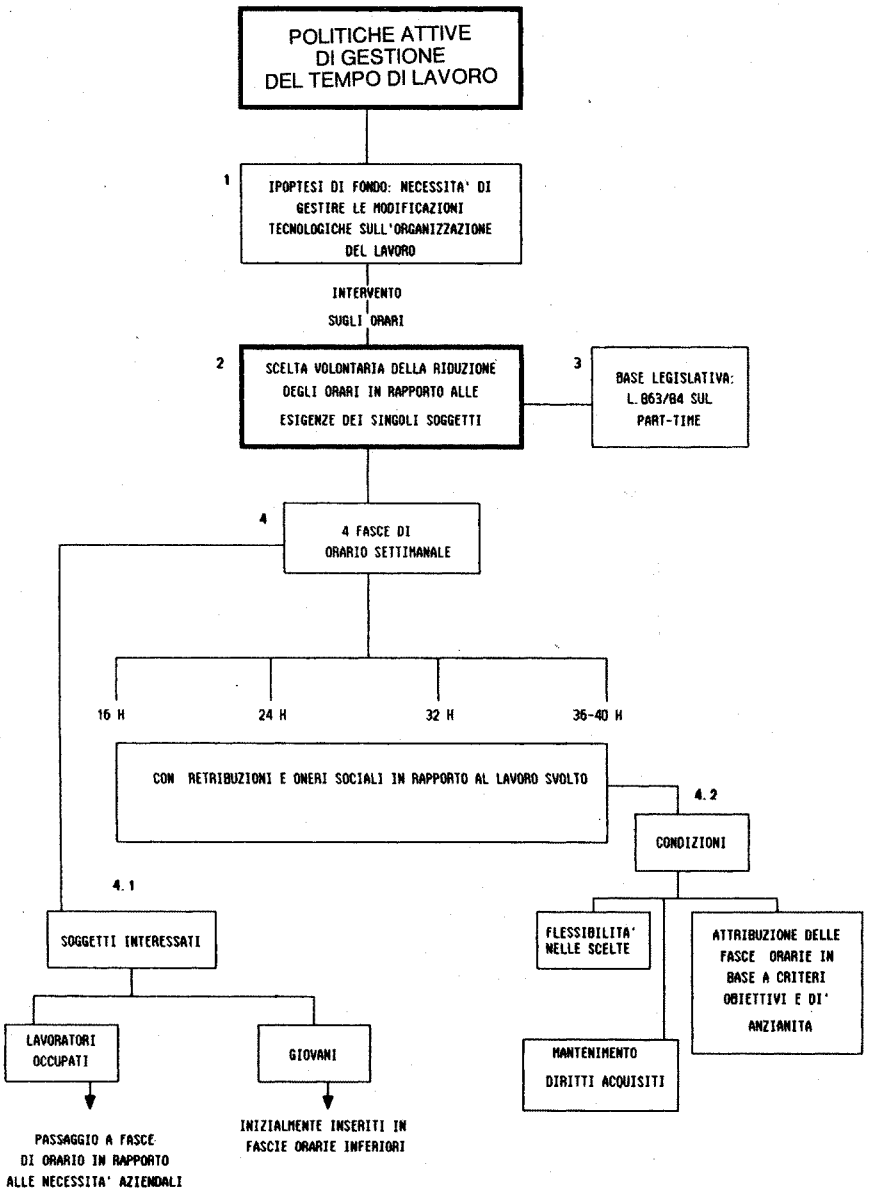
Partendo, quindi, da queste considerazioni si può pensare ad una riduzione delle ore annue mediamente lavorate per occupato come ad una delle strategie per intervenire nelle situazioni di difficoltà. A tal fine, affinché questa indicazione possa tradursi in realtà, bisognerà, di volta in volta, congegnare progetti organici in cui la riduzione sia considerata per tutti gli effetti che innesca nell'intero sistema organizzativo dell'impresa.

La riduzione e/o la riorganizzazione dell'orario di lavoro va vista quindi in un'ottica di flessibilizzazione del mercato del lavoro. Riorganizzazione intesa nel senso di una diversa distribuzione del tempo di lavoro, con riferimento alla vita complessiva di un uomo. Riduzione non tanto nel senso classico e tradizionale di riduzione dell'orario giornaliero/settimanale, quanto nel senso di modificazione non marginale del rapporto tra tempo di lavoro e di non lavoro nel periodo di vita dell'individuo compreso tra il momento di uscita dalla scuola e quello di accesso alla pensione. Si tratta di un trend storico irreversibile che ha già marcato il passaggio dalla prima alla seconda e poi alla terza rivoluzione industriale; una realtà inevitabile per il fatto che l'evoluzione tecnologica ha progressivamente consentito all'uomo di produrre una quantità crescente di beni materiali ed immateriali, con un impiego decrescente di lavoro in termini quantitativi.

Però la riduzione del tempo di lavoro non è solo una conseguenza necessaria della trasformazione in atto. Essa è un problema che dovrà essere affrontato, anche se gradualmente, con risposte effettive, e con soluzioni articolate e flessibili.

Tuttavia la problematica non può prescindere da due decisioni fondamentali che, sia pure in modo graduale e con una prospettiva di medio periodo, dovranno essere assunte: da un lato la necessità di aumentare l'età dell'obbligo scolastico dai 14 ai 16-18 anni, favorendo così in termini non solo quantitativi ma anche qualitativi, il processo di arricchi-

TAV. III.1


POLITICHE ATTIVE DI GESTIONE DEL TEMPO DI LAVORO
1
IPOPTESI DI FONDO: NECESSITA' DI GESTIRE LE MODIFICAZIONI TECNOLOGICHE SULL'ORGANIZZAZIONE DEL LAVORO
INTERVENTO SUGLI ORARI
2
SCELTA VOLONTARIA DELLA RIDUZIONE DEGLI ORARI IN RAPPORTO ALLE ESIGENZE DEI SINGOLI SOGGETTI
3
BASE LEGISLATIVA: L.863/84 SUL PART-TIME
4
4 FASCE DI ORARIO SETTIMANALE
16 H
24 H
32 H
36-40 H
CON RETRIBUZIONI E ONERI SOCIALI IN RAPPORTO AL LAVORO SVOLTO
4.2
CONDIZIONI
4.1
SOGGETTI INTERESSATI
FLESSIBILITA' NELLE SCELTE
ATTRIBUZIONE DELLE FASCE ORARIE IN BASE A CRITERI OBIETTIVI E DI' ANZIANITA
LAVORATORI OCCUPATI
GIOVANI
MANTENIMENTO DIRITTI ACQUISITI
PASSAGGIO A FASCE DI ORARIO IN RAPPORTO ALLE NECESSITA' AZIENDALI
INIZIALMENTE INSERITI IN FASCIE ORARIE INFERIORI

mento del capitale umano; dall'altro la decisione di postecipare l'età della pensione, scegliendo come limite non riducibile quello dei 65 anni, anche se da conseguire in modo flessibile e progressivo prevedendo, ad esempio, la generalizzazione del "prepensionamento parziale" (disciplinato in modo sperimentale dalla legge n. 863/1984) in forma analoga a quella introdotta nel 1982 ad esempio in Francia con l'istituto della "pré rétraite progressive".

Appare necessario sottolineare come la decisione dell'innalzamento dell'età pensionabile non sia in alcun modo contraddittoria con la necessità di utilizzare nel breve – medio periodo lo strumento del prepensionamento a 55 o a 50 anni, per facilitare l'esodo degli occupati da taluni settori industriali e di servizio per i quali appare indispensabile una profonda riorganizzazione.

L'innalzamento flessibile e progressivo dell'età pensionabile risulta inevitabile non solo per scongiurare il collasso del sistema previdenziale (con l'innalzamento si riesce in qualche modo a modificare nella direzione giusta il rapporto tra attivi e pensionati, fondamento di un sano sistema previdenziale), ma anche per prendere atto della possibilità e della disponibilità crescente degli anziani a svolgere attività lavorative, secondo modalità diverse, in un contesto produttivo caratterizzato da lavoro manuale decrescente e da lavoro intellettuale crescente (anche se non venisse formalmente elevata l'età pensionabile, si dovrebbe comunque tener conto di una quota, che va sempre più aumentando, di pensionati disposti ad offrire il loro lavoro sul mercato nero o del sommerso).

Nell'ambito di questo differenziato contesto di organizzazione del tempo complessivo di lavoro occorre operare nella direzione vera e propria della riduzione del tempo di lavoro, non tanto in relazione all'orario giornaliero o settimanale, quanto considerando per intero la prestazione mensile o annuale. Ciò potrebbe essere attuato – innovando profondamente l'attuale ordinamento in materia di durata del lavoro – attraverso forme di orario mensile flessibile (riutilizzazione flessibile di ferie scaglionate nel corso dell'anno), nonchè attraverso la possibilità di distribuire periodi assai lunghi di non lavoro nel corso del tempo di lavoro di una persona o nell'ambito di un unico rapporto di lavoro.

Nel determinare le forme e i modi migliori per pervenire a tale riduzione occorrerà tener conto di due fatti estremamente importanti:

– il necessario collegamento con la flessibilità nell'uso della forza lavoro, sia per una migliore utilizzazione degli impianti nel settore industriale e dello 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;

– 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. Occorre aver chiaro sin d'ora che la riduzione del tempo di lavoro comporterà una, sia pure parziale, riduzione della retribuzione, o quanto meno uno scambio tra maggior tempo libero e potenziale aumento di reddito da lavoro derivante da aumenti di produttività.

Anche dal punto di vista istituzionale la riduzione deve realizzarsi attraverso la flessibilità dei regimi di orario.

Si dovrebbe cioè accertare la validità dell'ipotesi di una riorganizzazione del lavoro basata sulla scelta volontaria della riduzione di orario, con fasce in rapporto alle esigenze personali e professionali dei singoli soggetti.

L'introduzione generalizzata di un sistema di fasce d'orario in luogo della dicotomia secca fra lavoro a part-time e lavoro a tempo pieno potrebbe avvenire secondo le seguenti modalità. Si può pensare, ad esempio, a 4 fasce d'orario (16, 24, 32, 34 e 40 ore settimanali), ciascuna con retribuzioni ed oneri sociali strettamente proporzionali all'orario scelto. In una fase iniziale si offre alle attuali persone impiegate a tempo pieno la possibilità, su loro richiesta e solo se esse lo desiderinodi essere impiegate su fasce orarie diverse (ad esempio, su quelle a 32 o 24 ore). Vi saranno evidentemente non molte persone disposte ad avere un orario inferiore con paga inferiore, ma la loro scelta, che sottolineiamo è volontaria e non forzata come nella proposta di schemi generalizzati di riduzione d'orario, consentirà *una tantum,* la creazione di un certo numero di posti di lavoro addizionali. Inoltre, in periodi di forte crisi dell'occupazione come l'attuale, si potrà stabilire *che tutti i nuovi posti di lavoro riservati ai giovani usciti dalla scuola siano a 24 o 32 ore.* Ciò vuol dire che si avrà la creazione di un numero di nuovi posti nettamente superiore a quello possibile con nuovi posti di lavoro di circa 40 ore. La retribuzione sarebbe logicamente più bassa, ma i giovani avrebbero una maggiore probabilità di trovare il primo impiego ed inoltre vi sarebbe l'impegno a riservare loro, se lo desiderano, posti di lavoro con fascia d'orario superiore man mano che la loro anzianità lavorativa cresce e che tali posti si rendano disponibili.

I vantaggi di tale impostazione sono da individuare nella volontarietà e nella flessibilità, mentre i problemi connessi alla nuova gestione del tempo di lavoro sono da localizzarsi in una non facile organizzazione del lavoro e in una retribuzione minore rapportata alla inferiore quantità di orario.

D'altra parte ci si muove già in questa direzione con la nuove legge sul part-time e con i contratti di solidarietà.

Nell'ambito della prevista modifica, in particolare della disciplina sul part-time, occorrerà considerare favorevolmente le esperienze compiu-

te in altri Paesi che hanno adottato misure rivolte ad incoraggiare la diffusione di questa forma di prestazione di lavoro.

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

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

Qui gli ostacoli non sono soltanto legislativi ma derivano soprattutto da prassi consolidate e da rigidità contrattuali. Tuttavia le ricerche esistenti indicano già una notevole ricchezza di regimi contrattuali in sede aziendale che deve essere ulteriormente sostenuta, rendendo meno onerosa, per i datori e i prestatori di lavoro, la scelta di fasce di orario ridotto, mediante opportune modifiche della disciplina del part-time contenuta nella legge.

La sede aziendale si riconferma, infatti, come decisiva anche per questo aspetto, in vista di una auspicata riforma della struttura della contrattazione collettiva.

3.3. Le politiche per la formazione

Strettamente legato alle strategie di job – creation e di gestione del tempo di lavoro, appare il ruolo della formazione.

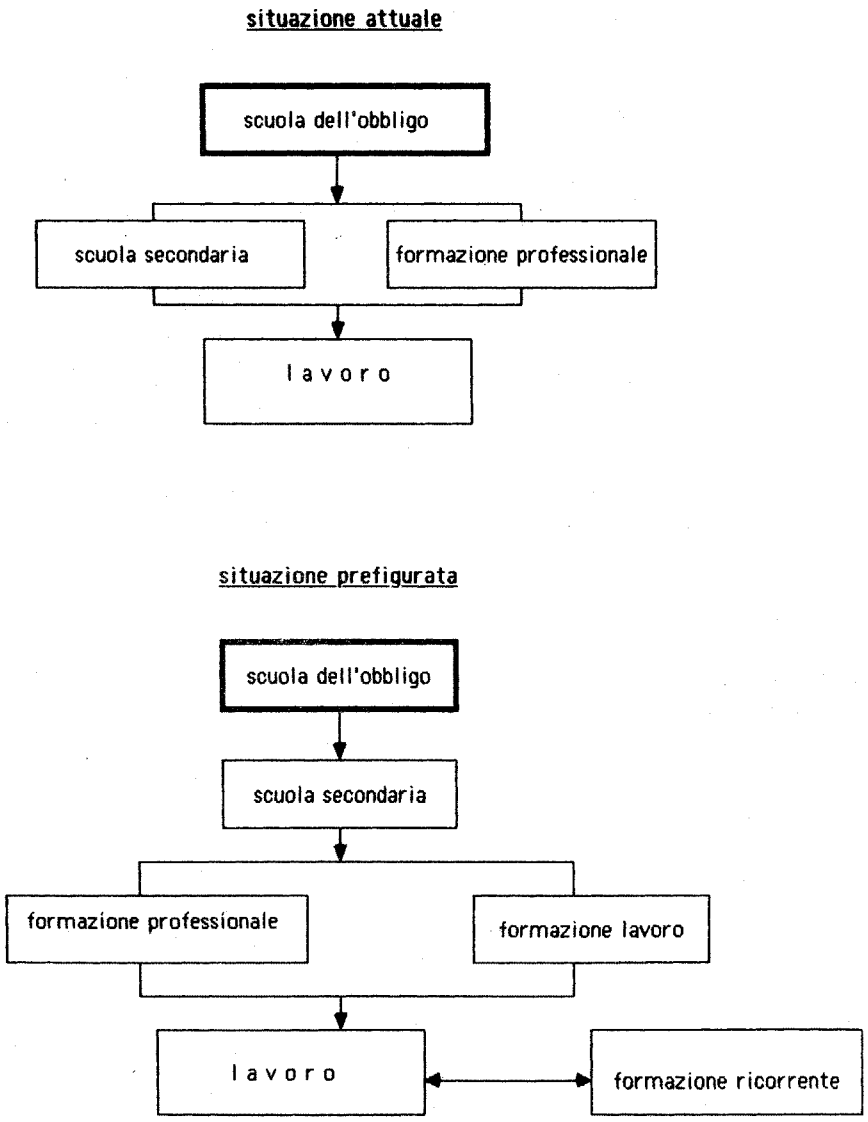
Le politiche di gestione del capitale umano diverranno, infatti, sempre più di primaria importanza in quanto la formazione sarà l'elemento chiave della crescita economica man mano che l'innovazione si espanderà a tutti i settori e che una nuova domanda di prestazioni lavorative investirà il mercato.

Bisognerà, perciò, agire su due versanti: da una parte evitare che i lavoratori attualmente occupati possano risultare, in breve tempo, esposti a rischi di "dequalificazione", dall'altra agire sulle nuove leve di lavoro in modo che abbiano la possibilità di acquisire capacità di adattamento ad un sistema in continua trasformazione qualitativa e, nello stesso tempo, qualificazioni idonee ad interagire con le nuove macchine.

La riforma del settore della formazione professionale non può prescindere, peró, da una riforma e riorganizzazione del sistema educazionale in senso lato (problemi di politica dell'istruzione).

In connessione con la proposta di elevare il limite dell'obbligo scolasti-

TAV. III.2


situazione attuale
scuola dell'obbligo
scuola secondaria
formazione professionale
lavoro
situazione prefigurata
scuola dell'obbligo
scuola secondaria
formazione professionale
formazione lavoro
lavoro
formazione ricorrente

co, viene perciò evidenziata l'importanza, per la preparazione del capitale umano necessario allo sviluppo della società postindustriale, della scuola secondaria superiore.

Tale segmento della organizzazione scolastica avrà, infatti, nel ventunesimo secolo, importanza centrale assai più della scuola di base e dell'istruzione universitaria.

Su queste valutazioni appare indispensabile uno stretto coordinamento con il Ministero della Pubblica Istruzione.

La riorganizzazione dell'attività di formazione dovrà articolarsi, tra l'altro, attraverso:

a) una assai maggiore utilizzazione della formazione nell'ambito delle aziende (sia attività formativa direttamente gestita dalle aziende, sia utilizzazione del meccanismo del learning by doing);

b) una maggiore collaborazione e cooperazione tra le strutture formative e quelle produttive;

c) una utilizzazione di contratti di lavoro atipici (contratti di formazione lavoro);

d) una individuazione di nuovi campi di occupazione (lavori socialmente utili e non solo economicamente produttivi);

e) una individuazione di ruoli e mestieri a maggiore contenuto di qualificazione professionale (in relazione agli scenari che si vorranno adottare relativi all'evoluzione futura del sistema economico e produttivo);

f) una promozione dell'ambito delle attività di formazione di momenti collettivi di discussione o cooperazione analoghi ai circoli di qualità giapponesi, nei quali l'aspetto formativo sia specificamente e direttamente finalizzato all'aumento della produttività del lavoro.

Ne scaturisce l'esigenza immediata di indirizzare, a tutti i giovani e non, un piano di alfabetizzazione informatica, inteso a fornire al sistema della formazione professionale strumenti e procedure idonei a sviluppare la conoscenza dell'informatica di base e dell'inglese elementare, certi che in tal modo si risponde ad esigenze largamente espresse da tutti i settori della produzione e dei servizi.

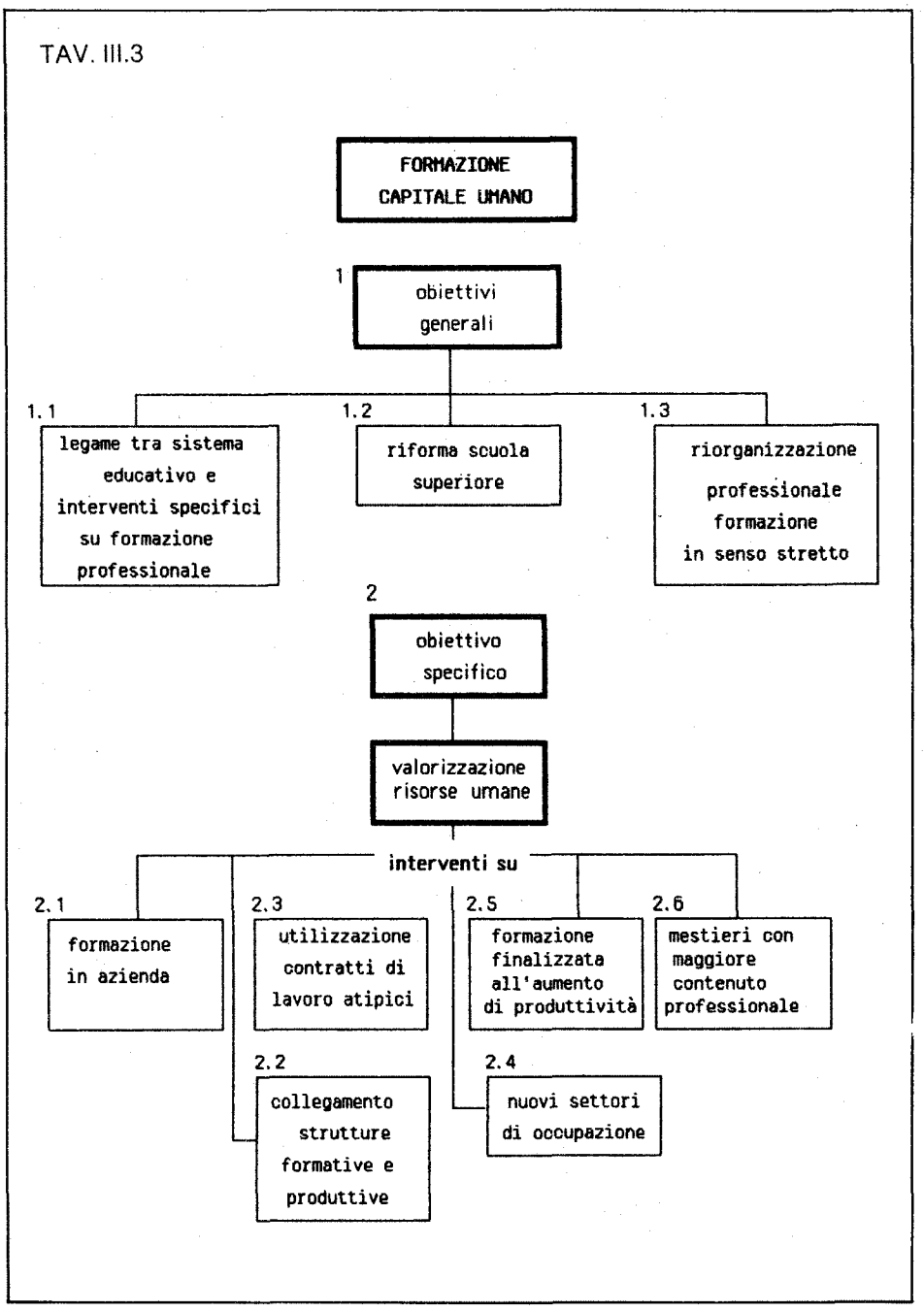
Infatti, affinché le strategie formative assumano un reale significato occorre che i contenuti della formazione rispondano alle nuove richieste avanzate dalle imprese e dalla rivoluzione tecnologica in atto.

Al raggiungimento di questo obiettivo tende, tra l'altro, il ddl 1041.

Facilitando l'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro attraverso la stipulazione di contratti di formazione-lavoro si vuole, infatti, offrire loro anche l'opportunità di raggiungere una qualificazione adeguata e rispondente alle esigenze delle aziende e, in generale, del mercato di lavoro.

La formazione è, quindi, più che mai legata alle dinamiche del proces-

TAV. III.3


FORMAZIONE CAPITALE UMANO
1
obiettivi generali
1.1
legame tra sistema educativo e interventi specifici su formazione professionale
1.2
riforma scuola superiore
1.3
riorganizzazione professionale formazione in senso stretto
2
obiettivo specifico
valorizzazione risorse umane
interventi su
2.1
formazione in azienda
2.3
utilizzazione contratti di lavoro atipici
2.5
formazione finalizzata all'aumento di produttività
2.6
mestieri con maggiore contenuto professionale
2.2
collegamento strutture formative e produttive
2.4
nuovi settori di occupazione

so produttivo. Processo che, essendo sottoposto a rapidi cambiamenti, richiede un altrettanto tempestivo adeguamento della professionalità insieme alla conoscenza dei nuovi mestieri che andranno a collocarsi nel mercato del lavoro. Da ciò discende la necessità di avere informazioni corrette sulle professioni emergenti affinchè sia possibile realizzare un'adeguata progettazione formativa.

Dedicare tempo alla formazione significa, inoltre, rientrare nelle strategie di gestione del tempo di lavoro, se il tempo destinato a tale scopo può essere considerato, almeno in parte, rientrante nel rapporto di prestazione di lavoro nel sistema produttivo. Un esempio tipico di gestione del tempo di lavoro in tale direzione è quello del tempo di formazione destinato, in modo sempre più diffuso nei paesi industrializzati, all'aggiornamento e alla riqualificazione del personale in situazioni soggette a ristrutturazioni in modo ricorrente.

L'attività formativa potrà giocare un ruolo importante nel ridurre quelle posizioni di inferiorità in cui si trova gran parte dei lavoratori già occupati, e/o in entrata nel mercato del lavoro, che vengono sempre più ad aggravare i rischi di disoccupazione.

Ne risultano, quindi, rafforzate le esigenze di una strategia contrattuale articolata (pur nell'ambito di un accordo quadro) che affronti adeguatamente a priori le interconnessioni tra riduzione del tempo di lavoro, organizzazione del lavoro, riqualificazione e promozione professionale e che tenga conto dei legami tra gestione del tempo di lavoro, condizioni monetarie e non del lavoro, produttività, costi di formazione.

Il problema dei costi di formazione non può, però, essere affrontato soltanto dai lavoratori e dai datori di lavoro, poichè vi sono aspetti che coinvolgono inevitabilmente gli organi pubblici preposti alla formazione di base ed alla formazione professionale.

Si pone, quindi, l'esigenza di un'adeguata qualificazione della spesa pubblica che sostenga le strategie di gestione del tempo di lavoro dirette a rendere un numero crescente di lavoratori occupati e potenziali, capaci di adattarsi agli effetti delle nuove tecnologie.

L'organo pubblico, centrale e locale, è, dunque, un'importante parte in causa.

Le ricerche fatte in materia di costo della formazione e della riqualificazione dei lavoratori hanno messo in luce come, in realtà produttive caratterizzate da frequenti innovazioni tecnico/organizzative, il costo per la formazione sia una parte rilevante del costo del lavoro; nei limiti in cui gli organi pubblici si accollino almeno in parte tale costo, favorendo il miglioramento qualitativo (e quindi la produttività) del lavoro impiegato, è possibile ipotizzare una riduzione di ore mediamente prestate per lavoratore a funzioni produttive vere e proprie, in cambio del trasferimento per la copertura di tale costo. Non appare affatto irrealistico ipotizzare, anche per l'Italia, strategie di gestione del tempo di lavoro che,

combinate con strategie in campo formativo, riducano sensibilmente le ore impiegate in media all'anno per lavoratore in funzioni produttive "correnti".

Una siffatta politica nel breve periodo potrà avere effetti solo nella difesa degli attuali livelli occupazionali. Essa, tuttavia, potrebbe generare negli anni futuri nuova occupazione se fosse accompagnata ad una strategia di politica economica a medio termine diretta ad ampliare la base produttiva del sistema.

Ecco dunque che la diffusione (e per questo la cultura) della professionalità, in presenza di continue ristrutturazioni e di una competitività internazionale, che si fa sempre più qualitativa, (basata sul capitale umano), tecnologicamente dinamica, sembra sempre più divenire un fattore chiave dello sviluppo economico nell'ambito dei Paesi industrialmente avanzati. Perciò, appare indispensabile e urgente puntare ad una rivitalizzazione e riqualificazione delle strutture pubbliche di formazione. Ciò può avvenire ponendole in una posizione di concorrenza finalmente seria con strutture e forme di formazione in azienda, ed esponendole al confronto con un mondo di imprese forzate dalla mano pubblica a darsi una cultura della professionalità, anche al fine di rendere la formazione della manodopera, di tutta la manodopera e non solo di quella giovanile e/o in ingresso, un'attività abituale "fatta propria" da parte delle aziende.

Se le imprese, come singole, non sono incentivate ad investire in formazione, dato il pericolo per ciascuna di dispersione dell'investimento, esse come sistema, possono avere una convenienza. Tale contraddizione può essere risolta mediante un sistema di imposte-deduzioni che porti ogni impresa a spendere a sua scelta, sotto forma di imposta o di spesa diretta in formazione. Questa verrà ammessa in deduzione dell'imposta lorda dovuta. Il sistema è concepibile a gettito nullo o addirittura negativo, con un vantaggio netto cioè a favore del sistema delle imprese ed a carico dell'erario.

Le Regioni provvederebbero alla costituzione dei fondi regionali ed alle convenzioni bancarie e di tesoreria necessarie.

Le aziende presenterebbero alle Regioni i programmi di intervento formativo e, alle scadenze previste, i documenti giustificativi delle spese sostenute.

Infine, non si può non tener presente il ruolo importante degli operatori in tale auspicabile processo di riqualificazione. Un sistema formativo che si prefigga obiettivi di reale ed efficace professionalizzazione degli allievi, che intenda costantemente valutare le proprie iniziative, che dia spazio a tutte le modalità operative (corsi lunghi e brevi, modulari e ricorrenti, in alternanza e "on the job" ecc.) che si ritengono efficaci in relazione alle caratteristiche dell'utenza e del mercato del lavoro, che

adotti, infine, tecniche didattiche aggiornate, deve poter contare su operatori che dispongono:

– di ampie e sperimentate competenze attinenti alle diverse aree professionali;

– di informazioni aggiornate sulle dinamiche dei processi produttivi e delle funzioni professionali nei contesti lavorativi;

– di attitudini al dialogo con tipologie molto diversificate di allievi;

– di capacità adeguate a gestire le proprie attività di formazione e valutazione in ambienti di apprendimento non tradizionali.

Tutte queste problematiche determinano la necessità di una azione che travalica le contingenti necessità di riqualificazione del personale docente delle Regioni e che consiste nel predisporre un'attività di formazione dei formatori, permanente, in grado di rispondere alle esigenze di tutti quegli organismi che, sia a titolo pubblico che privato, sia istituzionalmente che accessoriamente, svolgono azioni di progettazione, gestione e committenza di attività formative.

È necessario, infine, definire modalità contrattuali di lavoro per gli operatori della formazione tali da valorizzare il loro importante ruolo, ma anche da garantire quelle flessibilità che le azioni formative, raramente superiori al triennio, richiedono. Accanto alla incentivazione alle aziende a fare formazioni professionale, il miglioramento del capitale umano può essere perseguito anche con una incentivazione diretta ai lavoratori. Si può infatti pensare di convincere i soggetti a sviluppare la propria professionalità attraverso periodi di formazione durante la vita lavorativa, facilitando una scelta in tal senso con dei particolari diritti al congedo o con borse di studio per quei lavoratori ancora in posizione precaria o non sufficientemente motivati, per motivi economici, ad optare per periodi di formazione. A tal fine, infatti, nell'ambito della ristrutturazione del tempo di lavoro, possono essere, ad esempio utilizzati i periodi sabbatici o, comunque, parte dei periodi di non-lavoro.

È necessario tener conto del fatto che un intervento formativo specie, se indirizzato agli adulti o più in generale ad individui con un bagaglio di esperienze e competenze da valorizzare, può dirsi efficace qualora stimoli nel soggetto uno sviluppo di autopromozione nei confronti del lavoro.

Quanto detto non presuppone affatto la scomparsa dell'offerta pubblica, ma muove anzi dalla persuasione che solo sottoponendola a tali tensioni competitive, si può promuoverne la riqualificazione e l'adeguamento alle nuove esigenze.

Il distacco tecnologico con altri Paesi nostri concorrenti impone infatti piani di alfabetizzazione scientifica e professionale di valore nazionale, e in tempi relativamente stretti, realizzabili solo dall'iniziativa pubblica, con lo sforzo convergente dello Stato e delle Regioni, anche al fine di

evitare, in un settore così delicato e strategico, situazioni di perniciosa dipendenza culturale da modelli esteri, ancorché facilmente disponibili. L'alfabetizzazione scientifica e professionale non può avvenire senza incentivi che ne garantiscano la partecipazione sia dei giovani che degli adulti.

Il Ministero del Lavoro intende supportare questi nuovi compiti delle Regioni, attuando le missioni ad esso affidate dalla legge-quadro e rinnovate nell'accordo Stato Regioni del maggio 1983; in tale direzione rivendica in particolare l'ausilio tecnico prevalente dell'ISFOL, il quale dovrebbe pertanto operare, nei confronti delle Regioni, solo nell'ambito di progetti che abbiano valenza sperimentale, al fine di garantirne la trasferibilità.

L'azione di ricerca, sperimentazione e studio del Ministero del Lavoro sarà finalizzata a conseguire proposte concrete di profili professionali e curricula formativi, a cominciare dalle esigenze più urgenti; non inseguendo le numerose differenziazioni riscontrabili sul lavoro, bensì le capacità professionali di fondo, intorno alle quali costituire un sistema formativo non occasionale e stabilire criteri guida per la valutazione ed accertamento dei risultati degli interventi formativi, qualunque sia il percorso didattico prescelto (formazione, alternanza ecc.) e qualunque sia l'organismo erogatore della formazione.

Il progresso nelle conoscenze scientifiche ed operative su tali materie presuppone un serio meccanismo di collegamento tra le varie Regioni e soprattutto tra l'Italia e l'estero. Occorre in altri termini massimizzare le risorse disponibili, individuando le esperienze trasferibili, alle quali dare tempestiva diffusione.

Con queste finalità il Ministero del Lavoro ha aderito al programma quinquennale della Commissione CEE sulle nuove tecnologie dell'informazione, al fine di stabilire una rete comunitaria di progetti dimostrativi, un piano di ricerche e studi sulle tematiche critiche della formazione professionale e un intenso programma di visite reciproche tra i diversi Stati Membri.

Un obiettivo che merita di essere posto esplicitamente è quello della formazione professionale rivolta alle donne. L'offerta di lavoro sempre più rilevante da parte delle donne trova, infatti, oltre ai tradizionali ostacoli che, specie nei momenti di crisi, ne riducono l'impatto quantitativo, anche dei nuovi ostacoli qualitativi che incanalano il lavoro femminile verso livelli di qualifiche più basse. Tale situazione, specie in rapporto all'emergere dei nuovi contenuti tecnologici delle professioni, deve essere affrontata sin dallo stadio della formazione professionale, come d'altra parte è implicito negli obiettivi della CEE quando si sottolinea l'opportunità di attività formative per le donne indirizzate ai settori ove esse siano sotto-rappresentate.

Le politiche per l'occupazione

4.1. Le politiche di domanda pubblica contro la disoccupazione

Alla base delle politiche dell'occupazione dovrà svilupparsi un'intensa iniziativa pubblica tendente ad attivare, a livello macroeconomico, domanda di lavoro aggiuntiva. Un'azione di tipo keynesiano, dunque, che dovrà soprattutto distinguersi per puntualità e centralità nella scelta degli interventi, che sappia fare della propria iniziativa l'elemento catalizzatore con cui dare continuità ed efficacia all'insieme delle politiche attive del lavoro.

È necessario, quindi, intervenire ridando incisività all'azione dello Stato nei grandi settori dell'infrastrutturazione delle grandi opere pubbliche anche qualificando in termini occupazionali i piani d'investimento dell'impresa pubblica. Se, infatti, sono inderogabili interventi per la stimolazione di nuove iniziative, per la gestione del tempo di lavoro, esse non potranno realizzarsi senza un decisivo intervento dell'Operatore Pubblico che, allentando progressivamente i vincoli strutturali, sia capace di dare impulso, specie nel Mezzogiorno, ad uno sviluppo in grado di avviare a soluzione gli squilibri che ancora permangono.

In più, ben consci delle attuali difficoltà del bilancio dello Stato, l'investimento in infrastrutture, diversamente dall'investimento industriale, è in grado di attivare in breve tempo un'elevata domanda di lavoro.

Quanto agli effetti sulla spesa pubblica è ormai opinione di tutti che, fermi restando i problemi circa il suo ammontare, il nodo da risolvere è quello della diversa ripartizione per voci, che riduca le uscite di parte corrente a favore di quelle in conto capitale.

Oltre all'effetto sull'occupazione, l'investimento in infrastrutture presenta i seguenti vantaggi:

– incide in misura ridotta sul deficit della bilancia dei pagamenti a causa del basso rapporto tra spese per beni importati dal settore e spesa globale;

– nella fase di cantiere, ove esista capacità produttiva inutilizzata o sotto utilizzata, ha generalmente elevati coefficienti di attivazione economica, e quindi di domanda di lavoro;

– nella fase a regime, contribuisce al miglioramento dello stock di capitale e, quindi, dei rendimenti complessivi;

– le infrastrutture in settori particolari come la protezione dell'ambiente, i trasporti le telecomunicazioni ed il capitale umano (istruzione, sanità, ecc.) facilitano la riconversione del sistema economico verso un tessuto ad elevato contenuto tecnologico.

È da rilevare che la metà circa dei 12 milioni di nuovi posti di lavoro avutasi negli Usa tra il 1974 ed il 1984 lo sono stati creati nelle infrastrutture e nei comparti da esse attivati. In Italia, negli ultimi anni, è mancata una politica attiva dell'investimento pubblico in infrastrutture, come indicato, fra l'altro, dal progressivo esaurirsi di leggi pluriennali di spesa, dallo slittamento di somme stanziate per infrastrutture dall'anno

in cui avrebbero dovuto essere iscritte in bilancio a quelli successivi, e dal divario tra residui passivi stimati a preventivo e quelli accertati a consuntivo.

Da questo punto di vista, molte sono le iniziative già approvate i cui tempi di attuazione potrebbero essere relativamente brevi.

In relazione a ciò è sufficiente fare riferimento ai tre piani fondamentali che riguardano: i trasporti e le comunicazioni, le telecomunicazioni e l'energia.

Con particolare riguardo alle opere di infrastrutturazione dovrà essere posta attenzione alle norme di legge e alle disposizioni contrattuali collettive al fine di valorizzare l'impatto dei relativi investimenti sull'occupazione.

Oltre alle politiche di domanda pubblica relative ai tre grandi piani dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia, prima ricordati, vanno considerati i progetti di intervento relativamente alle grandi opere infrastrutturali, con particolare riferimento al ponte di Messina, e al disinquinamento.

Inoltre, tra gli interventi volti ad incentivare l'occupazione si colloca una serie di azioni, già allo studio, che, modulate su tempi diversi e rivolte essenzialmente ai giovani, cercano di fronteggiare la grave situazione della disoccupazione giovanile. Se anche, infatti, l'effetto di tali politiche si limita al breve-medio periodo, esse tuttavia appaiono indispensabili per allentare le tensioni che altrimenti si verrebbero a creare per il permanere troppo a lungo di larghe fasce di offerta giovanile fuori dal mercato del lavoro.

Tali iniziative, alcune in fase di approvazione a livello parlamentare, altre, ancora allo studio e da attivare tramite il FIO ed altri strumenti, sono finalizzate a promuovere cooperative e nuove forme di lavoro associato affinchè, specie nelle regioni meridionali, prenda corpo nel tessuto sociale uno spirito imprenditoriale capace di dare un impulso nuovo alle economie locali.

Tra gli interventi in materia, in particolare tra quelli che manifesteranno i propri effetti nel breve termine, si pongono le azioni indirizzate ai giovani disoccupati "di lungo periodo". Nel mercato del lavoro italiano si è creata una situazione di stagnazione tale che ha determinato il permanere fuori dal mercato del lavoro di una larga quota di giovani per tempi alquanto elevati.

È proprio a favore di questo segmento di offerta di lavoro che, attraverso singole imprese o con consorzi di imprese, saranno attivati progetti – valutati in base a criteri di redditività e di utilità sociale – a forte input di manodopera nel settore dei beni culturali, ambientali e di risanamento urbano.

La finalità di tali progetti che saranno finanziati con una quota del Fondo Investimenti Occupazione, è quella di offrire a queste fasce di giova-

ni disoccupati di lungo periodo e ad alta scolarizzazione un'occasione di lavoro per un tempo limitato ma sufficiente a dare loro una qualificata esperienza lavorativa, così che una volta esaurito il contratto, siano facilitati nella ricerca di nuove occasioni di lavoro.

Per il 1985, si rileva che, nell'ambito del FIO, la legge finanziaria 1984 ha disposto lo stanziamento della somma di 1.500 miliardi per il finanziamento di progetti immediatamente eseguibili "per interventi di rilevante interesse economico sul territorio, nell'agricoltura, nell'edilizia e nelle infrastrutture, nonché per la tutela di beni ambientali e culturali e per le opere di edilizia scolastica ed universitaria". In aggiunta allo stanziamento sopra indicato, la stessa legge autorizza il ricorso alla Banca Europea per gli Investimenti (BEI) per ulteriori 1.500 miliardi di finanziamento ai progetti anzidetti. Nella stessa legge si dispone che sui 3.000 miliardi complessivi sia una riserva di 1.100 miliardi per opere o impianti destinati a disinquinamento delle acque; e sui 1.500 miliardi del finanziamento pubblico vi sia una riserva di 300 miliardi per l'agricoltura e di 50 miliardi per i beni monumentali.

Per raggiungere il citato obiettivo occupazionale si potrebbe:

– elevare progressivamente la quota per i progetti immediatamente eseguibili dagli attuali 3.000 a 5.000 mldi tra finanziamento pubblico e ricorso alla BEI;

– elevare progressivamente la riserva sul disinquinamento (dagli attuali 1.100 mldi a 1.500 a regime) estendendone l'applicazione all'esecuzione di opere o impianti destinati alla difesa e valorizzazione dell'ambiente;

– istituire una riserva per progetti volti alla individuazione, estrazione e sfruttamento dei cosiddetti "giacimenti culturali" che potrebbe raggiungere a regime i 3.000 mldi all'anno;

– mantenere, per la quota residua l'attuale destinazione ad interventi di rilevante interesse economico, nell'agricoltura, nell'edilizia e nelle infrastrutture.

– prevedere meccanismi istruttori snelli, trasparenti e decentrati, finalizzati ai contenuti occupazionali, oltre che alla redditività sociale, avvalendosi anche della collaborazione del Nucleo di Valutazione del Ministero del Bilancio.

In parallelo, si dovranno affinare i meccanismi istruttori ed assicurare analisi rigorose di livello internazionale nell'ambito di metodi, parametri e criteri di scelta definiti dagli organi collegiali di Governo.

In tal senso il Governo ha già definito le linee secondo cui realizzare questa azione. L'impegno dovrebbe attuarsi attraverso:

– l'individuazione dei disoccupati di lungo periodo, le modalità e la gestione dei meccanismi di assunzione da parte delle imprese;

– la definizione della durata dei contratti di lavoro e del rapporto capitale/addetto che si ritiene ottimale per i fini proposti;

– l'individuazione dei settori in cui muoversi con tali iniziative e, in base a ciò, la definizione dei criteri di redditività, e/o di utilità sociale, in base ai quali valutare le iniziative. Esse comunque, dovranno essere economicamente vantaggiose e per le imprese che presentano il progetto e per le cooperative di giovani che potranno fungere da imprese appaltatrici.

Infine, azioni ugualmente ben definite dovranno essere avviate a favore delle donne. In considerazione del fatto che l'affermazione del principio di parità tra lavoratori e lavoratrici non si è dimostrato strumento adeguato a garantire l'eliminazione di quelle discriminazioni di cui le donne sono oggetto nella vita lavorativa, si rende necessaria un'azione organica a cui ricondurre tutte le misure positive che saranno prese per rimuovere le cause strutturali dell'attuale stato di disparità.

Le politiche di intervento che si impongono per contenere i fenomeni di diseguaglianza e di "cattivo" impiego delle risorse umane, nell'ambito dei mercati del lavoro, debbono essere diverse proprio come risultano essere diverse le cause che generano tale situazione.

Le ricerche empiriche, i lavori del Comitato nazionale per l'uguaglianza delle opportunità tra i sessi, che opera presso questo Ministero, i programmi di intervento della Cee e le raccomandazioni dell'Onu alla conferenza mondiale di Nairobi, individuano i seguenti ambiti di azione:

– il divieto di attuare pratiche discriminatorie in materia di lavoro e salariale;

– l'attivazione di azioni positive volte ad eliminare le prassi riguardanti la selezione all'entrata dei diversi segmenti di mercato del lavoro, i percorsi lavorativi, le remunerazioni, i licenziamenti (situazioni di cassa integrazione guadagni) che costituiscono delle discriminazioni indirette nei confronti delle donne;

– interventi di orientamento e di formazione al fine di aumentare la diversificazione delle scelte professionali delle donne nell'ambito delle attività di mercato;

– la creazione di servizi sociali in grado di soddisfare i nuovi bisogni delle donne a seconda delle diverse zone territoriali;

– misure in grado di favorire l'uguaglianza dei sessi nell'ambito del settore pubblico;

– l'attuazione di forme differenti di gestione del tempo di lavoro che tenga conto delle caratteristiche dei diversi gruppi di offerenti lavoro;

– misure che eliminino le varie forme di discriminazione/pregiudizio nel raggiungimento delle diverse forme di "potere" di decisione nei confronti delle donne.

Queste azioni dovranno agire, ovviamente, in maniera coordinata al fine di eliminare le cause che generano un impiego inefficiente delle risorse umane nell'ambito delle attività di mercato. Altri paesi forniscono esempi interessanti di sperimentazione delle azioni positive.

Quanto al finanziamento, esso sarà effettuato attraverso un concorso di parte dei fondi del FIO e di quelli del Fondo Sociale Europeo per quei progetti per i quali sia possibile ottenere un contributo.

4.2. Le potenzialità occupazionali nella pubblica amministrazione

Le potenzialità di espansione occupazionale del settore della pubblica amministrazione sono strettamente correlate, come già visto, da un lato alle specifiche capacità di ristrutturazione e rinnovamento funzionale che il settore stesso sarà in grado di esplicitare nel prossimo decennio, dall'altro al risanamento strutturale della finanza pubblica.

Come abbiamo già avuto modo di evidenziare, il ruolo dell'operatore pubblico sarà determinante nella gestione della transizione dalla società industriale e 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 fecondo nell'intero sistema economico nazionale.

Ciò comporterà un progressivo avvicinamento della P.A. a modelli privatistici nell'organizzazione del lavoro, nella produttività, nella mobilità (in entrata e in uscita), nelle remunerazioni e nelle carriere ecc.

In questa ottica va vista la rilevante potenzialità occupazionale che il settore potrebbe manifestare in prospettiva. Si pensi solamente a tutte le funzioni legate alla trasparenza, monitoraggio, allocazione del fattore lavoro ora non svolte, o svolte in maniera meramente burocratica: tali funzioni, se correttamente interpretate, potrebbero consentire spazi occupazionali aggiuntivi di ampia portata e a sicuro ritorno in termini economici (si vedano al riguardo le esperienze dei job center inglesi o delle parallele istituzioni francesi e tedesche).

È noto infatti che, in termini relativi, l'occupazione pubblica non risulta, in Italia, più elevata di quanto rilevato per la media dei paesi industrializzati, e che negli ultimi anni lo stock degli occupati pubblici è aumentato di circa 40-50 mila unità all'anno. In futuro quindi non è certo ipotizzabile che il settore pubblico possa aumentare in misura rilevante i propri organici complessivi e contribuire per questa via alla riduzione della disoccupazione.

Ciò che invece una accorta politica delle assunzioni potrà realizzare, anche alla luce delle considerazioni in precedenza esposte, è un uso qualificato del turn-over allo scopo di potenziare i settori con più elevate necessità di personale rispetto ad aree in cui si manifestano situazioni di eccedenza, in conseguenza di modificazioni nella tipologia dei servizi domandati e della innovazione tecnologica (informatizzazione, office automation, ecc.). Nel solo settore dei dipendenti dei ministeri il tasso annuo di assunzioni è stato, nel 1982, di circa il 6%, a fronte di un tasso di uscita del 4,5%.

Ciò significa che, contrariamente a quanto si è portati a credere, gli occupati pubblici presentano elevati livelli di mobilità che coinvolgono, annualmente, diverse decine di migliaia di soggetti.

Di conseguenza, una maggiore conoscenza della mobilità interna ed esterna ed una attenta politica di programmazione dei fabbisogni settoriali potrebbero favorire un processo di riallocazione tra le diverse aree della Pubblica Amministrazione, comprese quelle dei beni ambientali e culturali che, opportunamente valorizzate, finirebbero col richiedere ulteriori apporti da parte della pubblica amministrazione.

Altra area di grande espansione è quella dei servizi alle famiglie e del tempo libero. Anche in questo caso lo sviluppo delle iniziative private non potrà non indurre potenziamenti a livello pubblico, e così via. L'introduzione del part-time nel pubblico impiego è solo un primo passo in questa direzione. Altri ne dovranno seguire in tema di modalità di assunzione, licenziamenti, efficienza, salari, nonché di ristrutturazione del tempo di lavoro nell'intero arco della giornata, al fine di aumentare il grado di fruibilità dei servizi pubblici da parte degli utenti. A questo riguardo il confronto con le parti sociali e lo stimolo dell'opinione pubblica potranno avviare processi di cambiamento in tempi brevi.

4.3. Le politiche per la creazione di impresa

L'esperienza del passato, in particolare degli anni '70, e quella attuale (soprattutto in paesi come il Nord America) ci induce a ritenere che, ai fini dello sviluppo dell'occupazione, sia importante un'azione volta a stimolare la nascita di nuove imprese. L'esperienza americana, ma anche quella del mini-boom italiano degli anni compresi tra il 1976 e il 1979 (anche se avvenuto in buona parte al di fuori dell'economia ufficiale) ha dimostrato come gran parte della nuova occupazione che si è creata è localizzata in imprese di nuova costituzione, e non già nell'ampliamento della base occupazionale di imprese già esistenti.

Da ciò traspare l'importanza di favorire l'aumento dei tassi di natalità delle imprese. Questo, ovviamente, è contestuale alla determinazione di condizioni di minor rigidità rispetto a quelle attualmente esistenti, e quindi anche alla creazione di condizioni che consentano una più facile morte delle imprese stesse qualora non siano più economicamente valide.

In termini di politica industriale, questo significa introdurre modificazioni profonde nei principi fino ad oggi prevalsi, passando in modo netto dalla logica di politiche per settori a quella di politiche per fattori: va migliorato l'ambiente in cui opera l'impresa sotto il profilo legislativo e istituzionale, finanziario e creditizio, fiscale e dei servizi reali.

In questo contesto si potranno studiare e definire norme specifiche volte a qualificare la nascita di nuove imprese nel senso di:

TAV. IV.1

MISURE VOLTE A FAVORIRE IL PROCESSO DI CREAZIONE DI IMPRESA

schema operativo di individuazione dei livelli d'intervento

1° LIVELLO

singoli imprenditori come destinatari di ogni processo di job-creation
-forme imprenditoriali interessate:
. persone fisiche
. società cooperative
. consorzi
. associazioni
. enti
-Devono essere in grado di sviluppare:
-processi erogativi di servizi-prodotti
-economicamente validi
-generatori di opportunità occupazionali durature

2° LIVELLO

TASK-FORCES locali come catalizzatori del processo di j. c.

OBIETTIVI
-valutazione situazione con coinvolgimento attori locali
-creazione condizioni economiche necessarie per lo sviluppo
-consulenza e assistenza dei progetti
-promozione e coordinamento attivo per interventi pubblici
-progettazione e avviam. iniziative di sostegno

SOGGETTI COINVOLTI
-imprenditoria locale
-amministrazioni
-università
-agenzie locali j. c.
-agenzie speciali

3° LIVELLO

AGENZIE SPECIALI LOCALI istituite da organismi direttamente interessati ai progetti speciali di job-creation:
- gruppi
- finanziarie
-consorzi
- istituti di credito
- associazioni
- enti
- amministrazioni regionali

FINALITA'
specifiche e settoriali

4° LIVELLO

STRUTTURE ATTUALI di j. c. mantenendo le proprie specializzazioni e compiti dovrebbero confluire nel nuovo sistema di j. c.

5° LIVELLO

JOB-CREATION S. p. a.
compiti principali:
-sviluppo di processi di collegamento all'interno della nuova strategia di j. c.
-funzioni strategiche
metodologiche
organizzative
Motore dell'intero sistema
Interlocutore privilegiato a livello nazionale /locale

a) promuovere in modo specifico l'imprenditorialità libera o associativa dei giovani (incentivi agli individui per iniziare una nuova attività imprenditoriale in proprio);

b) favorire su base locale, con modalità specifiche, la nascita di nuove attività anche se nella fase iniziale risultano in qualche modo marginali (per esemplificare ciò che a livello comunitario si è venuti, in questi anni, definendo come iniziative locali per l'occupazione);

c) favorire in modo coordinato e organizzato il propagarsi, su base territoriale, di iniziative imprenditoriali in settori affini ed omogenei, come in fondo è già 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.

Al fine di favorire gli investimenti andranno previsti interventi mirati di natura fiscale – ad esempio la detassazione degli utili reinvestiti – nonché il potenziamento dell'attuale legge per l'innovazione.

Un discorso a parte merita il progetto di costituzione della "Job creation S.p.a." che è in fase di definizione in sede governativa. La "Job creation S.p.a." avrà lo scopo di favorire lo sviluppo di nuove iniziative produttive mediante la fornitura di servizi di promozione economico-industriale e di assistenza tecnologico-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 interstiziale 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.

4.4. Le politiche per la gestione delle eccedenze

Infine rimane da affrontare il problema della gestione delle eccedenze occupazionali, risultato e della profonda recessione degli anni passati e della fase di transizione che stiamo vivendo.

D'altro canto se fino a qui abbiamo delineato le possibili vie da seguire per affrontare sia gli squilibri in atto sia quelli che si possono prevedere per i prossimi anni, non ci si può tuttavia nascondere che il problema

delle eccedenze verrà comunque sempre a crearsi, vuoi per le difficoltà proprie del mercato del lavoro, vuoi per il naturale avvicendarsi delle fasi del ciclo economico.

Peraltro superare questo problema è di importanza fondamentale quando si pensi che queste sacche di forza lavoro non utilmente impiegate nell'attività produttiva, gravano pesantemente sulla struttura industriale, minandone i principi di efficienza gestionale e di economicità.

Si tratta, quindi, di riuscire nel difficile tentativo di coniugare da un lato le giuste esigenze di quei lavoratori che lo sviluppo economico e tecnologico hanno reso esuberanti, dall'altro di garantire al sistema delle imprese condizioni che consentano di realizzare sufficienti margini di manovra. Se non si riuscirà in questa impresa i rischi che si corrono sono sia quello dell'impoverimento forzoso di larghi strati della popolazione, con effetti negativi sulla domanda e sull'intero tessuto economico di vaste zone del Paese sia di vincolare la base produttiva, impedendole di realizzare quegli standard internazionali che consentono la permanenza sul mercato mondiale.

Fino ad oggi lo Stato è intervenuto usando la Cig come elemento di attenuazione delle profonde contraddizioni avutesi in quest'ultimo decennio. L'uso improprio di questo strumento sorto per intervenire solo in alcune situazioni, e il cui utilizzo (soprattutto quello dell'intervento straordinario) è stato invece generalizzato a tutti i casi di ristrutturazione e di crisi o di cessazione o sospensione dell'attività conseguenti a calamità naturali, ha messo in luce come l'attuale disciplina della Cig risulti ormai inadeguata.

Non si può ignorare, inoltre, che la stessa mobilità, almeno per quanto emerso dalla concreta gestione dell'istituto, si è rivelata insufficiente a garantire nuova occupazione dal personale in esuberanza, né si possono trascurare gli effetti prodotti da una legislazione che si ripercuote negativamente sugli inoccupati e sui disoccupati, anche perché crea un meccanismo di collocamento privilegiato a favore di lavoratori già occupati.

A ciò va aggiunto che si tratta pur sempre di una legislazione a carattere "difensivo" che non produce alcun incremento di posti di lavoro.

Proprio dalla considerazione di questi limiti traggono origine i più recenti provvedimenti legislativi che il Parlamento ha emanato su impulso del Governo (applicazione degli impegni assunti nelle intese del 23 gennaio 1983 e del 14 febbraio 1984, e sostenuti dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori) in tema di contratti di solidarietà, di cooperative di produzione e lavoro, di pensionamento anticipato (anche nella forma di 'prepensionamento parziale' o 'progressivo').

Di qui l'esigenza di razionalizzare l'intera materia, intervenendo con modifiche idonee anche ad evitare usi distorti ed abusi, e ripristinando

il corretto principio della temporaneità dell'intervento a garanzia del salario per situazioni ben definite che non comportino esuberanza strutturale di personale.

Lo schema di riforma dovrebbe imperniarsi, per grandi linee, su tre tipi di integrazione salariale:

– ordinaria, per eventi transitori e situazioni temporanee di mercato, simile all'attuale quanto a cause e modalità di intervento;

– straordinaria, per crisi settoriali o locali, oppure per ristrutturazioni;

– di mobilità, che opera nei confronti dei lavoratori per i quali siano state esperite le procedure di mobilità; i lavoratori in questa situazione avranno priorità nei processi di formazione, riqualificazione e di aggiornamento, nelle misure di incentivo alla mobilità interaziendale, nelle procedure di collocamento, nelle iniziative di job creation, sia nel campo del pubblico che del privato.

Si tratterà di congegnare una serie di misure di agevolazione contributiva e fiscale in modo che l'assunzione di questo personale non sia per le aziende un fatto di aggravio sui margini, ma un modo per intervenire sui costi. Dunque, è garantendo alle imprese un sistema che consenta sia l'individuazione del personale che dei margini di economicità ed organizzativi sufficientemente ampi, realizzando dei miglioramenti in produttività, che si potrà pensare a una reale possibilità di reimpiegare queste eccedenze.

Inoltre, per questi lavoratori saranno previste concrete agevolazioni, qualora essi intendano intraprendere attività autonome o cooperative, determinando così l'estinzione del precedente rapporto di lavoro, conferendo ulteriori apporti al Fondo Speciale di cui alla legge 27 febbraio 1985, n. 49 nota come "legge Marcora". I lavoratori in Cig di mobilità potranno usufruire del prepensionamento tra i 55 ed i 60 anni e, nei casi previsti dal "trattamento straordinario" fra i 50 e i 55 anni.

Come parte integrante della riforma della Cig è previsto infatti uno specifico provvedimento avente la finalità di contribuire a risolvere il problema delle eccedenze strutturali e di favorire il ricambio della manodopera, attraverso il concorso delle imprese, dei lavoratori e dello Stato. A tal fine le imprese d'intesa con le organizzazioni sindacali potranno predisporre progetti articolati che prevedano l'introduzione di modificazioni tecnologiche, organizzative e produttive; il dimissionamento su base volontaria di aliquote di lavoratori fra i 50 e i 55 anni, che usufruiranno del "trattamento straordinario" e del prepensionamento; la riduzione del ricorso alla Cassa integrazione; l'assunzione di lavoratori ed in particolare di giovani, utilizzando a tal fine anche i contratti di solidarietà, disciplinati dalla recente legge n. 863/1984.

Valutazioni sull'impatto dell'insieme delle politiche proposte

L'impatto sull'evoluzione della disoccupazione delle varie proposte avanzate, è certamente difficile da definirsi. Le stime presentate, infatti, vogliono semplicemente fornire "l'ordine di grandezza" dell'incidenza dei diversi tipi di misure nella lotta contro la disoccupazione. Una stima 'precisa' presupporrebbe, peraltro, la definizione di un "coefficiente d'impatto sulla disoccupazione" risultante dagli effetti composti di queste misure sull'occupazione ed i relativi tassi di attività e di disoccupazione tenendo conto, per ogni intervento, dei canali economici ed istituzionali attraverso cui tali misure possono agire sul mercato del lavoro.

Tuttavia appare estremamente difficile caratterizzare alcuni impatti, in ordine all'evoluzione tipologica del mercato del lavoro: in altri termini le componenti aggiuntive e/o sostitutive delle misure proposte sono in larga parte non quantificabili, anche se è plausibile un loro ruolo positivo nel complesso funzionamento del mercato del lavoro.

Perciò, attenendosi unicamente agli effetti "primari" d'impatto delle politiche occupazionali specifiche, senza tener conto dei loro effetti diretti ed indiretti indotti, è possibile valutare l'efficacia complessiva di tali azioni sull'evoluzione della disoccupazione e dell'occupazione.

Con la consapevolezza che, comunque, nel lungo periodo avranno maggiore efficacia le azioni tese al miglioramento operativo del mercato del lavoro e delle istituzioni che in esso operano, al di là degli effetti immediati sui livelli di occupazione.

Politiche attive per la flessibilità e politiche per l'occupazione, se correttamente sviluppate nel corso del decennio porteranno necessariamente all'aumento strutturale dell'elasticità occupazionale/Pil, su valori in grado sia di assorbire la nuova offerta di lavoro, sia di ridimensionare i tendenziali livelli di disoccupazione al di sotto di quelli attuali.

Gli schemi quantitativi che saranno proposti faranno naturalmente riferimento all'insieme delle strategie e pratiche proposte, evidenziando, per talune di esse, o le potenzialità di lungo periodo rispetto a precisi obiettivi, oppure il possibile impatto di normative recentemente approvate o in corso di approvazione.

5.1. Le politiche attive per la flessibilità

Tra le politiche avanzate, quelle riguardanti la flessibilità del mercato e la ristrutturazione del tempo di lavoro appaiono di particolare importanza per gli effetti che esse innescano.

Una maggiore flessibilità, infatti, porterebbe all'attenuazione progressiva dei vincoli che tendono ad ostacolare un adeguamento dell'offerta e della domanda di lavoro. Ridefinire il processo di formazione dei salari, il ruolo della politica fiscale e parafiscale, il ruolo dei sussidi della disoccupazione, come pure le norme relative all'assunzione ed al licenziamento, nonché alla flessibilità dell'orario di lavoro, ridare impulso

alla formazione iniziale e permanente, risultano elementi ormai indilazionabili per una migliore governabilità del mercato del lavoro. Deregolare, quindi, salvaguardando nel contempo una base di garanzie fondamentali soprattutto per le fasce deboli.

La ristrutturazione del tempo di lavoro, nelle sue forme diverse di abbassamento della durata settimanale o della durata annuale, di sviluppo del lavoro part-time, appare, infine, l'alternativa principale per contrastare l'andamento crescente della disoccupazione. È da tenere presente, tuttavia, che tale strategia, se da una parte concorre all'allargamento della base occupazionale esplicita, dall'altra potrebbe sortire effetti non desiderati sul comportamento dell'offerta di lavoro: le possibilità di lavorare part-time, ad esempio, potrebbe attirare nuovi offerenti sul mercato del lavoro, soprattutto da parte della componente femminile, con effetti di spiazzamento, perciò, per le altre fasce.

Alcune delle misure proposte (riguardanti principalmente l'allungamento dell'obbligo scolastico fino a 16-18 anni e i ritiri dall'attività delle persone più anziane) hanno come effetto evidente quello di ridurre la popolazione attiva potenziale (e solo in parte l'offerta di lavoro) nel momento in cui vengono messe in atto. Qualora esse non fossero avviate 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 in quella della opportunità di una formazione più prolungata nel tempo. 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 nè per affrontare la vita lavorativa, nè per proseguire gli studi negli ulteriori cicli formativi.

5.1.1. Stima dell'impatto degli interventi sul tempo di lavoro e sulla durata della vita attiva

Data la bassa incidenza del complesso dei lavoratori a tempo parziale sul totale degli occupati rispetto alla media europea, si possono stimare gli effetti di un allineamento dei valori italiani ai valori europei nell'arco di un decennio.

Considerando che la durata media del lavoro per il complesso degli occupati è superiore alle 40 ore settimanali, è plausibile considerare come part-time una durata media pari a circa la metà (vale a dire 18-20 ore).

Ciò comporta che, a parità di produzione e produttività, la trasformazione di un posto a tempo pieno in uno a tempo parziale, produce il raddoppio dei lavoratori occupati. Poichè nella situazione attuale il numero dei lavoratori a tempo parziale può essere stimato in circa 1.200 mila unità (con un indice quindi del 6% circa sul totale), ne deriva che l'alli-

neamento con la media europea comporterebbe l'incremento di 1.800 mila lavoratori part-time, e quindi secondo le precedenti ipotesi l'aumento di 900 mila occupati, suddivisi tra settore pubblico e settore privato.

I valori di tale stima possono essere considerati approssimativi per difetto qualora si tenga presente che:

a) in alcuni paesi l'incidenza del lavoro a tempo parziale raggiunge il 15%;

b) il precedente ragionamento è basato su una ipotesi di stabilità dei posti di lavoro a tempo pieno;

c) è probabile che uno stimolo del lavoro a tempo parziale potrebbe far emergere componenti di lavoro sommerso e costituire quindi una aggiunta netta di unità lavorative;

d) è probabile che, almeno per la componente coinvolta, possano manifestarsi effetti sulla produttività del lavoro e quindi sul numero di lavoratori necessari a parità di produzione.

TAV. V.1 – EFFETTO DELLE POLITICHE DELL'ALLUNGAMENTO DEL PERIODO SCOLASTICO E DEL TIME SHARING SUL TASSO DI OCCUPAZIONE AL 1991 E 1996

	Valore previsto	Con obbligo scolastico a 18 anni	Con obbligo scolastico a 18 anni e time-sharing
1991			
Scenario 1	49.4	53.7	54.5
Scenario 2	51.4	55.8	56.6
Scenario 3	53.5	58.0	58.8
Scenario 4	55.5	60.3	61.1
1996			
Scenario 1	49.9	53.3	55.3
Scenario 2	52.9	56.5	58.6
Scenario 3	56.1	59.9	62.0
Scenario 4	59.4	63.4	65.5

Fonte: nostra elaborazione su dati Istat.

La distribuzione temporale di tale politica prevede per il 1991 un incremento occupazionale di 300 mila unità, e per il 1996 l'ulteriore incremento di 600 mila unità.

Circa la durata della vita attiva si può calcolare che se si introducesse, a partire dal 1986, l'obbligo scolastico fino al 16°-18° anno di età, ciò produrebbe a regime, cioè dal 1990 in poi, una riduzione della popolazione in età lavorativa di circa 3.200 mila unità, e nel 1996 di circa 2.500 mila unità. 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.

L'obiettivo dell'obbligo a 18 anni deve intendersi in una forma articolata; vale a dire l'obbligo scolastico vero e proprio si fermerebbe a 16 anni mentre a questo periodo andrebbe ad aggiungersi un ulteriore biennio di formazione e lavoro, basato anche su esperienze dirette nel mondo del lavoro, che si potranno articolare attraverso periodi di stage aziendali.

Ciò consentirebbe da un lato il miglioramento della formazione di base in linea con i livelli medi europei, dall'altro porterebbe ad un avvicinamento strutturale dei giovani al mondo del lavoro sperimentando così, forme di ingresso 'morbido' nel mercato del lavoro.

Quanto agli effetti di una traslazione in avanti del limite dell'età pensionabile, in relazione all'ipotesi di riforma della Previdenza, è da ricordare come il meccanismo previsto implichi un impatto graduale e dilazionato nel tempo, con ripercussioni sull'offerta di lavoro che possiamo ritenere trascurabili nell'arco temporale da noi analizzato.

La stima dell'impatto sull'occupazione e sulla disoccupazione dell'insieme delle politiche proposte si presenta necessariamente complessa per due ordini di motivi.

Il primo perché si fa riferimento a interventi specifici ancora in fase di approvazione parlamentare, che comportano quindi alti gradi di aleatorietà sia negli specifici contenuti normativi e finanziari, sia nei tempi di effettiva entrata in vigore.

Il secondo motivo riguarda l'orizzonte temporale: gran parte dei provvedimenti analizzati, infatti, presenta un periodo di efficacia largamente inferiore al quinquennio. Ne deriva che, anche scontando gli inevitabili slittamenti attuativi, gli anni '90 restano fuori dalle valutazioni relative all'impatto dei provvedimenti qui analizzati. Certo, è possibile ipotizzare sin d'ora una reiterazione delle politiche di maggior successo anche per la seconda parte del prossimo decennio, ma, allo stato attuale, nulla è ovviamente possibile dire (e ancor meno quantificare) al riguardo.

5.2.1. Stima dell'impatto degli interventi per la creazione di nuovi posti di lavoro

D.D.L. 1041. Questo intervento consente l'assunzione di 40 mila giovani nel biennio 1986-1988. L'impatto di tale normativa è duplice: da un lato essa riduce in generale il costo del lavoro, e dall'altro rende più interessante per l'imprenditore l'assunzione di giovani che sono attualmente particolarmente penalizzati nel mercato del lavoro italiano.

È evidente che solo il primo effetto creerà nuova domanda aggiuntiva, che noi valutiamo, a regime, in 10-15 mila posti di lavoro (con un tasso di sopravvivenza del 35%). Questo risultato appare possibile soprattutto tenendo conto dell'impatto psicologico della norma in termini di aumento della propensione ad assumere giovani da parte dell'impresa.

D.D.L. 1014. L'attuazione della normativa contenuta nel provvedimento in esame potrà garantire, in un arco di tempo triennale, la creazione di 100 mila occasioni di lavoro autonomo; tenendo conto delle difficoltà di avvio e di andata a regime del provvedimento, è ipotizzabile una distribuzione degli stanziamenti previsti, e quindi dei loro effetti nei livelli occupazionali, su di un arco di tempo più lungo (4-5 anni).

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

5.2.2. Stima dell'impatto degli interventi contro la disoccupazione di lunga durata

Tali interventi, in fase di definizione, e previsti già nella legge finanziaria relativa al 1986, articolati nel triennio '86-'88 e seguenti potranno esercitare i propri effetti almeno in un arco periodale di 5 anni, sia per la fase di avviamento che per gli effetti a regime (mantenimento e gestione delle opere e dei servizi realizzati).

Le stime in esame si riferiscono ad una spesa aggiuntiva per il FIO, complessiva nel triennio di 4.500 miliardi, a cui dovrebbe corrispondere l'attivazione di un numero di posti di lavoro che, tradotti in termini di occupazione costante nel periodo di cantiere, equivarrebbe a 120-130 mila unità.

L'impatto complessivo dei tre interventi analizzati mette in luce l'andamento crescente fino al 1989 (anno in cui il numero dei posti di lavoro creati risulterà pari a 150 mila), e un andamento decrescente negli anni successivi, fino al 1991, anno in cui il numero dei posti aggiuntivi si stabilizzerà su un valore di circa 70-80 mila unità.

5.3. Stima dell'impatto complessivo

In conclusione le politiche attive per la flessibilità e le politiche per l'occupazione mostrano una valenza complessiva di impatto differenziata nel tempo.

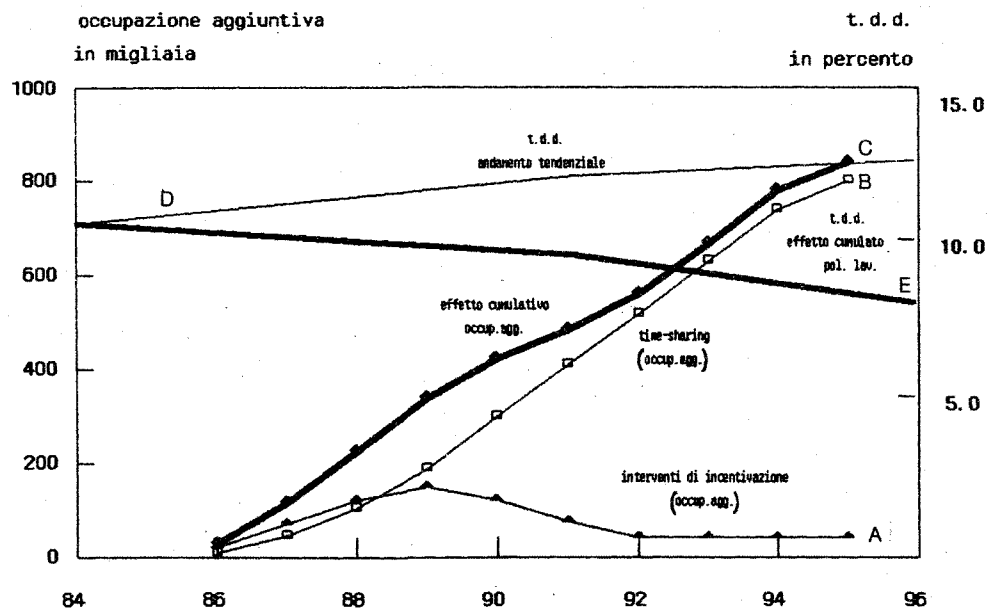
Fino al 1989 le politiche di sostegno dell'occupazione saranno in grado di attenuare significativamente gli squilibri presenti nel mercato del la-

voro, specialmente se distribuite sul territorio in maniera coerente con il fabbisogno.

Questi anni dovranno essere utilizzati, inoltre, per avviare quelle politiche di flessibilizzazione e di redistribuzione del lavoro già prospettate, il cui impatto diventerà sensibile alla fine del decennio, per poi esplica-

TAV. V.1

EFFETTO CUMULATIVO DEGLI INTERVENTI DI INCENTIVAZIONE DELLA DOMANDA TIME-SHARING E ALLUNGAMENTO DEL PERIODO DI VITA SCOLASTICA



La TAV. IV.1 sintetizza gli impatti complessivi delle politiche proposte. In particolare la curva A evidenzia l'andamento in termini di occupazione aggiuntiva degli interventi di incentivazione, relativamente al triennio '86-'88. La curva B mostra il forte effetto di quelle che abbiamo chiamato le politiche di ristrutturazione del tempo di lavoro e di prolungamento dell'obbligo scolastico. La curva C rappresenta la somma di A e B per un totale di circa 900 mila occasioni di lavoro aggiuntive al '95. La curva D evidenzia il tasso di disoccupazione tendenziale in assenza di politiche. Infine, la curva E mostra l'andamento, in forte diminuzione, del tasso di disoccupazione per effetto dell'insieme delle politiche proposte.

re in pieno la propria potenzialità nei primi anni '90, quando più pesante sarà l'effetto dell'andamento demografico sul mercato del lavoro.

Ipotizzando una crescita annua del Pil del 2-2,5% – valore medio tra i tassi di crescita avutisi nell'ultimo decennio – e un aumento dei posti di lavoro del 2% nel quinquennio (0,4% all'anno), queste azioni e strategie potrebbero portare il tasso di disoccupazione intorno all'8-9% nel 1991, per poi scendere ulteriormente di 1-2 punti percentuali nel successivo quinquennio, per effetto, quindi, in gran parte, dell'aumento dell'elasticità occupazione/Pil, su valori stabilmente collocati al di sopra dello 0,4 (vedi Tab. V.1) passando cioè, dallo scenario 3 allo scenario 4 di cui alla Tab. I.11.

In termini quantitativi l'occupazione aggiuntiva dovrebbe attestarsi, per i prossimi dieci anni, su valori attorno ai 2 milioni di unità, in modo da raggiungere i 22.5 milioni nel 1996, con un tasso di disoccupazione dell'ordine del 7-8%, anche per effetto dell'aumento dell'obbligo scolastico.

Questo risultato finale è raggiungibile per effetto delle politiche proposte rapportate a un tasso di crescita del Pil, in linea con le previsioni internazionali, pari a 2-2,5% l'anno, con un livello di elasticità occupazione/Pil raddoppiato (dallo 0,2 allo 0,4 circa) rispetto ai valori attuali.

È ovvio che, ferme restando le politiche e con incrementi maggiori del Pil (possibili ma non probabili), l'effetto sulla creazione di nuove occasioni di lavoro sarebbe maggiore, con possibilità, quindi, di avvicinarsi a valori di disoccupazione dell'ordine del 4-5%.

Di converso se l'obbligo scolastico si attestasse sui 16 anni e le politiche di time-sharing fossero solo parzialmente implementate, i precedenti risultati dovrebbero essere corretti verso l'alto di un paio di punti percentuali (10-11% nel '91; 8-9% nel '96), sempre a parità di crescita del Pil.

TAV. V.2 – EFFETTI DEGLI INTERVENTI DI INCENTIVAZIONE DELLA DOMANDA DI LAVORO, DEL TIME SHARING E DELL'ALLUNGAMENTO DEL PERIODO DI VITA SCOLASTICA SUL TASSO DI OCCUPAZIONE

	1986		1991		1996	
	Centro-Nord	Sud	Centro-Nord	Sud	Centro-Nord	Sud
Scenario 2	55.5	45.0	55.8	44.4	58.6	43.3
Scenario 2 – interventi di incentivazione			55.8	44.8	58.6	43.7
Scenario 2 – interventi di incentivazione – time-sharing			56.6	45.4	60.9	45.3
Scenario 2 – interventi di incentivazione – time-sharing – e obbligo scolastico a 18 anni (*)			60.6	49.7	64.5	49.2

N.B. se l'età dell'obbligo scolastico fosse portata a 16 anni i risultati qui ottenuti dovrebbero essere ridotti di circa due punti percentuali.

Tali risultati se appaiono accettabili da un punto di vista globale, potrebbero risultare non adeguati alla risoluzione degli squilibri territoriali del mercato del lavoro.

Di conseguenza appare ancora di più necessaria una rinnovata politica meridionalistica tendente a sviluppare il tessuto produttivo e occupazionale del Mezzogiorno.

5.4. Squilibri territoriali e flussi migratori

Utilizzando gli scenari definiti nel capitolo 3 della sezione dedicata alle analisi, possiamo stimare l'impatto complessivo delle politiche di incentivazione della domanda di lavoro, del time-sharing, dell'allungamento della durata della scuola dell'obbligo, sui tassi di occupazione per l'Italia del Centro-Nord e del Sud.

Gli interventi di incentivazione della domanda di lavoro, pur se territorialmente concentrati nelle regioni meridionali, potrebbero produrre, nel periodo considerato, un effetto positivo sul tasso di occupazione di queste regioni quantificabile in soli 0,4 punti percentuali. Per contro le politiche del 'time-sharing' e quelle relative alla durata dell'obbligo scolastico potranno avere un impatto sensibile nell'alzare il rapporto tra occupati e popolazione attraverso sia una migliore distribuzione delle occasioni di lavoro, che una riduzione fisiologica dell'offerta potenziale di lavoro giovanile. Il tutto non porterà tanto ad un aumento di reddito, quanto ad una redistribuzione dello stesso attraverso una migliore distribuzione del lavoro, come indicato nella tabella V.1. Tuttavia queste azioni, proprio perché non indirizzabili verso specifiche aree territoriali, non sarebbero in grado di colmare lo squilibrio occupazionale attuale e previsto, tra le regioni del Centro-Nord e quelle del Sud. Tale differenza rimarrebbe pari a circa 11 punti percentuali fino al 1991, per poi raggiungere nel 1996 circa 15 punti per effetto della divergenza dei trends demografici.

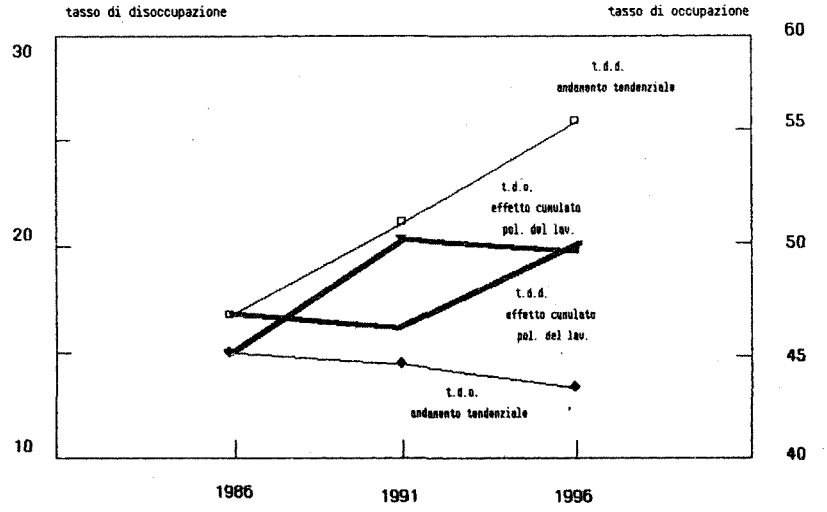
Lo scenario delinea, per la fine del secolo, una situazione in cui nella ripartizione del Centro-Nord il tasso d'occupazione si porterebbe su un valore del 61-63%, difficilmente sopportabile senza tensioni nel mercato di lavoro, mentre nell'Italia meridionale esso si attesterebbe su un valore del 46-48%.

Infine, abbandonando la metodologia seguita fino ad ora, abbiamo compiuto una stima di quelli che potrebbero essere, in assenza di flussi migratori, i tassi di disoccupazione previsti per la fine del secolo nelle due aree considerate. I risultati sono riportati nelle Tavole V.2 e V.3.

È evidente quanto marcata sia la divergenza dei sentieri di sviluppo tra le due grandi ripartizioni geografiche e quanto la "questione meridionale" sia destinata a diventare sempre più importante e drammatica. In assenza di flussi migratori, infatti, il tasso di disoccupazione tendenzia-

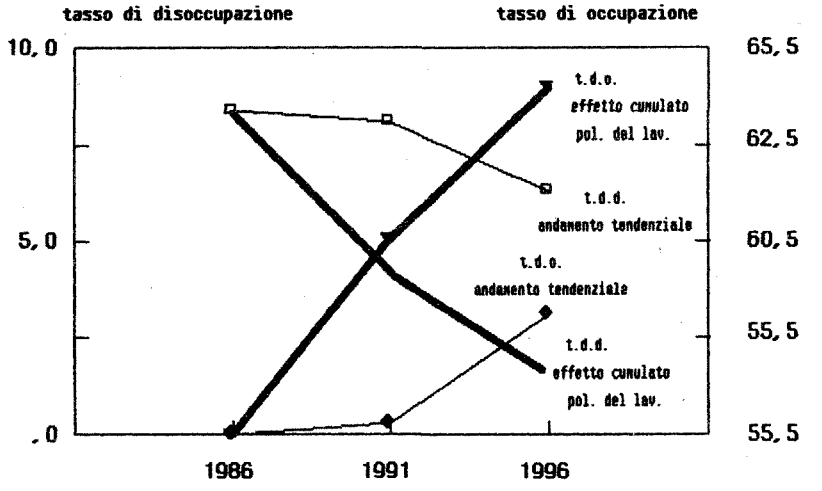
TAV. V.2

ITALIA MERIDIONALE
PREVISIONI PER I TASSI DI OCCUPAZIONE E DI DISOCCUPAZIONE



TAV. V.3

ITALIA CENTRO-SETTENTRIONALE
PREVISIONI PER I TASSI D'OCCUPAZIONE E DI DISOCCUPAZIONE



le (associato ad un tasso di crescita del Pil del 2-2.5%) passerebbe nel Centro-Nord dall'attuale 8.6% all'8% nel 1991, per scendere su un valore del 6.3% nel 1996. Di segno opposto le previsioni per le regioni meridionali: dall'attuale 14.4%, si passerebbe a circa il 21% nel 1991 e al 25% circa nel 1996. Gli interventi di incentivazione della domanda di lavoro, del time-sharing, dell'allungamento del periodo di vita scolastica riuscirebbero, complessivamente, ad abbattere il valore del tasso di disoccupazione di 2 e 3 punti percentuali rispettivamente nel 1991 e nel 1996 (la riduzione potrebbe essere di 3 e 5 punti se l'età dell'obbligo fosse portata a 18 anni attraverso una formula modulare che consideri il biennio di formazione a completamento dell'obbligo scolastico).

Infine, tenendo conto degli interventi straordinari per il Mezzogiorno, calcolando che dei 120 mila mld stanziati per il periodo compreso tra il 1986-1994 solo una quota, pari a meno della metà, sia destinata alla creazione di occupazione aggiuntiva e che il coefficiente di attivazione di manodopera sia di 70 mila mld per mille occupati/anno, possiamo stimare in circa 1-1,5 punti percentuali la riduzione del tasso di disoccupazione nel Sud per gli effetti innescati dagli stanziamenti speciali volti a contrastare le tendenze fortemente dualistiche dell'economia italiana.

L'insieme di tali politiche non riuscirà, tuttavia, ad invertire completamente la tendenza verso un più marcato squilibrio tra Nord e Sud.

Allora, così come già per il tasso di occupazione l'analisi del tasso di disoccupazione delinea per il futuro una situazione in cui verranno a riproporsi quei forti squilibri territoriali che negli anni '60 hanno prodotto ingenti flussi migratori. Volendo tentare una stima di questo fenomeno, se l'emigrazione dall'Italia meridionale dovesse effettivamente realizzarsi quale meccanismo di riequilibrio del mercato del lavoro, possiamo calcolare in circa un milione di unità, l'ammontare complessivo della forza lavoro meridionale costretta ad emigrare. Questo fenomeno sarebbe in grado di produrre un qualche riequilibrio del mercato del lavoro portando un tasso di disoccupazione al 1996 al 6-7% nell'Italia centro-settentrionale e all'8-9% in quella meridionale.

Questa stima si basa sull'ipotesi che i flussi migratori dal Sud del Paese verso le regioni settentrionali trovino sufficienti motivi al loro generarsi nel divario dei livelli occupazionali.

Qualora, invece, si facesse riferimento ai differenziali di reddito pro-capite (comunque prodotto dato il ruolo della famiglia e delle attività autonome e sommerse) le previsioni sulle migrazioni interne dovrebbero essere molto più caute.

Tuttavia, la tensione che potrà aversi sul mercato del lavoro nell'Italia del Nord sarà tale da determinare, comunque, flussi di manodopera in entrata in quelle regioni: in questo caso, in assenza di una normativa

adeguata, non si può non considerare la possibilità di un'ulteriore impulso alla presenza, in Italia, di lavoratori provenienti da Paesi del terzo mondo, e in particolare del bacino del Mediterraneo.

Riassumendo quanto emerso dall'analisi per ripartizioni territoriali, la situazione occupazionale nei prossimi 15 anni può essere così sintetizzata:

– le differenti dinamiche demografiche, combinate con le previsioni della domanda di lavoro, definiscono una realtà occupazionale che se non governata potrebbe portare a tassi di disoccupazione crescenti che, nelle regioni meridionali, raggiungerebbero valori del 24-26%, con costi in termini economico-sociali intollerabili per la collettività;

– gli interventi di incentivazione della domanda di lavoro, del 'time-sharing', dell'allungamento del periodo di vita scolastica, assumeranno un ruolo fondamentale nel governo e nella gestione del mercato del lavoro riuscendo a riportare lo squilibrio complessivo entro margini più accettabili;

– la crescita del tasso di occupazione e la sensibile diminuzione del tasso di disoccupazione (pur se raggiunti attraverso la redistribuzione del lavoro e la diminuzione dell'offerta) porteranno, in generale, a un complessivo miglioramento del tessuto economico-sociale del Paese, e in particolare delle aree meridionali;

– l'insieme delle politiche considerate, pur se fondamentali per la possibilità che offrono di contenere la disoccupazione entro valori 'sopportabili' e nel ridurre la tendenza al divario tra Nord e Sud del Paese non potranno né sanare l'attuale e storico dualismo tra le due grandi ripartizioni, né evitare che si generino correnti migratorie, comunque definite, verso le regioni del Centro-Nord.

Ne deriva, con particolare riferimento alla seconda metà degli anni '90, la necessità di una rinnovata strategia di sviluppo per il Mezzogiorno che, valorizzando i potenziali endogeni dell'area, sia in grado di riavviare il processo di avvicinamento economico tra le due macro-regioni. In particolare, come abbiamo già avuto modo di evidenziare le politiche di incentivazione della domanda dovranno favorire l'imprenditorialità locale diffusa, attraverso lo sviluppo di attività economiche di piccola scala, produttrici di beni e servizi non necessariamente legati alla produzione industriale.

I settori nei quali agire riguarderanno soprattutto i beni ambientali, i beni culturali, le infrastrutture a rete, le tecnologie dell'informazione, ecc. Perciò occorrerà intervenire favorendo le iniziative endogene, a livello microeconomico, secondo le diverse specificità socio-economiche e vocazionali del Sud (allungamento e penetrazione interna della direttrice adriatica, sviluppo e potenziamento delle aree-sistema della Campania e delle altre zone interne).

Le strategie di flessibilizzazione (time-sharing) e di sviluppo complessivo del capitale umano (obbligo scolastico e formazione) dovrebbero consentire da un lato una migliore distribuzione delle occasioni di lavoro, dall'altro la qualificazione di un tessuto imprenditoriale diffuso in grado di aumentare il tasso di natalità di attività economiche, variamente definite, oggi troppo limitato soprattutto per quanto riguarda le società di persone.

Infine occorrerà, realisticamente, affrontare una precisa strategia selettiva di gestione di alcuni flussi migratori che sia in grado di consentire, fisiologicamente, e con il minimo di costi sociali, la decongestione occupazionale di alcune aree e di alcuni segmenti di offerta nel Mezzogiorno, favorendo, nel contempo, una minore tensione del mercato del lavoro al Nord.

Tali flussi migratori andranno indirizzati prevalentemente, verso le aree-sistema del Centro-Nord dove più alto sarà il fabbisogno occupazionale e dove più alta è la dotazione di servizi alla residenza. Ne deriverebbe, quindi, un miglior utilizzo complessivo di risorse umane senza costi di ulteriori infrastrutturazioni di servizio.

Questo processo se opportunamente gestito e controllato (ruolo degli osservatori inter-regionali del mercato del lavoro e dell'osservatorio nazionale nonché delle strutture formative sia pubbliche che private soprattutto per i giovani) e se strategicamente combinato alle politiche di job-creation già illustrate, potrebbe avviare un circuito virtuoso per le regioni meridionali sia in temini di riduzione dei divari di produttività sia in termini di crescita del tessuto economico e imprenditoriale.

L'entità finanziaria richiesta dall'insieme delle strategie e delle politiche proposte per il Mezzogiorno dovrà, in ogni caso, quanto meno, compensare il vuoto di investimenti che il processo di ristrutturazione in atto nel Paese (che probabilmente si potrarrà per tutti gli anni '80) continuerà a determinare nelle aree del Sud. Tale sforzo non potrà non richiedere un nuovo livello di coordinamento e promozione degli interventi straordinari per il Mezzogiorno.

5.5. Gli effetti macroeconomici delle politiche proposte: prime valutazioni qualitative

Gli interventi di incentivazione della domanda, del time-sharing, dell'allungamento del periodo di vita scolastica potrebbero produrre, oltre che i già elencati effetti in termini di occupazione, una crescita in termini reali del Pil. Ciò sarebbe possibile poiché l'azione sul mercato del lavoro, riducendo gli squilibri e le tensioni occupazionali attiverebbe dei circuiti virtuosi che, interagendo come feed-back nel sistema, darebbero nuovo impulso alla struttura economica con un aumento della produzione e del reddito.

La valutazione di questo fenomeno dovrà essere effettuata distinguendo tra gli impatti sul sistema economico, quelli dovuti agli effetti:

– diretti, delle politiche del lavoro, ovvero all'aumento del tasso d'occupazione quale conseguenza delle politiche d'incentivazione della domanda e della ridistribuzione del lavoro attuata con gli interventi a favore del part-time e nell'età dell'obbligo scolastico;

– indiretti, ovvero all'impatto che le politiche del lavoro potrebbero avere, in termini di occupazione aggiuntiva, sia nel facilitare una "riemersione" dell'economia sommersa, sia nel creare nuovi spazi per quelle attività, a tutt'oggi fuori mercato, che una flessibilizzazione del sistema, e una ridefinizione del rapporto di lavoro, potrebbero stimolare.

Effetti diretti. Le azioni di politica del lavoro, riducendo il numero dei disoccupati (comunque definiti), avranno un effetto positivo sulla Spesa Pubblica in termini di riduzione delle quote destinate all'Indennità di Disoccupazione e alla Cassa Integrazione Guadagni. Nel 1984 l'ammontare complessivo delle somme erogate dai due istituti è stato di circa 8.000 mld, equivalenti allo 1,3% del Pil.

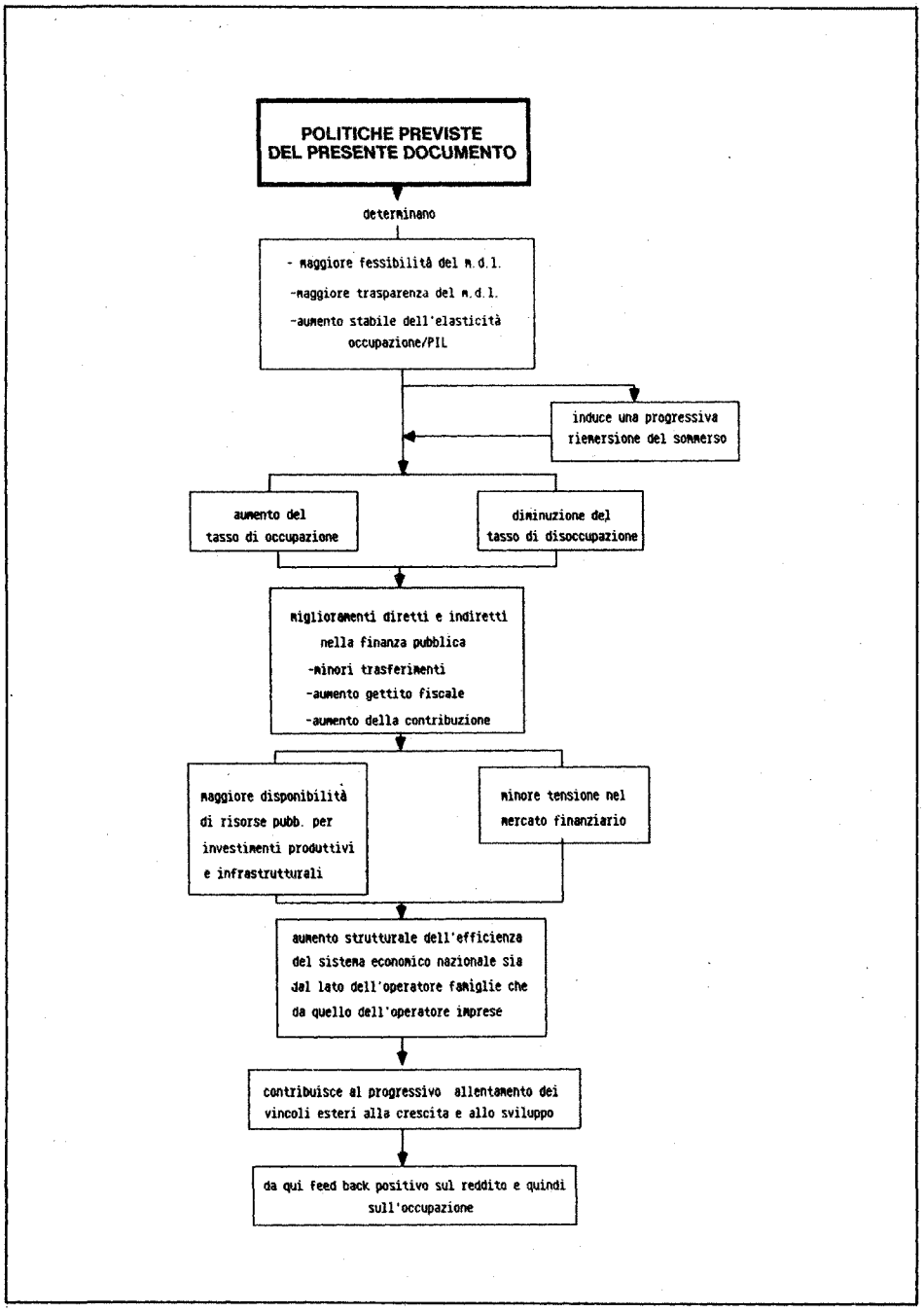
La riduzione del tasso di disoccupazione su un livello del 9% nel 1991 e del 7% nel 1996, quale essa deriva dalle nostre analisi sull'impatto complessivo delle politiche di incentivazione della domanda di lavoro, del part-time e dell'età dell'obbligo scolastico, potrebbe tradursi, a parità di condizioni in una riduzione della quota di prodotto destinata a scopi di assistenza di lavoratori disoccupati, pari rispettivamente allo 0,17% e allo 0,42% del Pil.

Effetti indiretti. Le politiche del lavoro, per gli effetti che potranno avere in termini di nuove flessibilità, faciliteranno (se accompagnate da equilibrati interventi in ambito fiscale) una riemersione di parte di quelle attività che oggi confluiscono nell'economia sommersa.

Se consideriamo che le stime convergono nel valutare in circa 1.500 mila i lavoratori che come unica attività svolgono lavoro nero (pari a circa il 6,5-7% dell'intera occupazione) possiamo facilmente immaginare quale impatto potrebbe avere in termini di crescita del Pil una pur limitata "riemersione" dell'economia sommersa.

In tal senso le politiche attive del lavoro potrebbero avere rilevanti ripercussioni nel sottosistema fiscale e in quello previdenziale, modificando positivamente gli equilibri finanziari del settore pubblico, e liberando nuove risorse per le attività di investimento e di sviluppo.

L'insieme degli interventi di politica attiva del lavoro dovrà essere accompagnato, in ogni caso, da un'organica riforma dei sistemi di contribuzione che miri ad invertire le tendenze in atto per quanto riguarda la riduzione quantitativa dell'occupazione nel settore secondario, e l'accrescimento caotico del terziario, con particolare riguardo agli effetti perversi che tale fenomeno comporta in termini di evasione ed elusione


POLITICHE PREVISTE DEL PRESENTE DOCUMENTO
determinano
- maggiore fessibilità del m.d.l.
-maggiore trasparenza del m.d.l.
-aumento stabile dell'elasticità occupazione/PIL
induce una progressiva riemersione del sommerso
aumento del tasso di occupazione
diminuzione del tasso di disoccupazione
miglioramenti diretti e indiretti nella finanza pubblica
-minori trasferimenti
-aumento gettito fiscale
-aumento della contribuzione
maggiore disponibilità di risorse pubb. per investimenti produttivi e infrastrutturali
minore tensione nel mercato finanziario
aumento strutturale dell'efficienza del sistema economico nazionale sia dal lato dell'operatore famiglie che da quello dell'operatore imprese
contribuisce al progressivo allentamento dei vincoli esteri alla crescita e allo sviluppo
da qui feed back positivo sul reddito e quindi sull'occupazione

fiscale e contributiva. Una linea di tendenza potrebbe riguardare l'applicazione dei coefficienti contributivi non più solamente al fattore occupazione, bensì al valore aggiunto comunque definito.

In termini globali, gli interventi di politica attiva del lavoro, potranno avere un effetto redistributivo tra i grandi aggregati macroeconomici: risparmio, investimenti, consumo, spesa pubblica, tassazione. In particolare gli effetti diretti e indiretti agiranno sul bilancio dello Stato, favorendo una riduzione della Spesa Pubblica in trasferimenti, e inducendo un parallelo aumento del gettito fiscale.

Tutto ciò, se inserito in un organico disegno complessivo di politica economica che si articoli coerentemente nei molteplici aspetti dell'azione di governo, potrebbe favorire un riequilibrio dei conti finanziari dello Stato, (con favorevoli ripercussioni in ambito monetario).

Così l'insieme delle strategie e delle politiche previste produrrà una diminuzione dei costi delle imprese, sia per gli effetti di una maggiore flessibilità e trasparenza del mercato del lavoro, sia per una minor tensione nel mercato finanziario.

L'aumento strutturale dell'elasticità porterà, d'altra parte, ad una tendenziale diminuzione del rapporto produzione per addetto, cioè della produttività media globale.

Tale diminuzione di produttività, tuttavia, essendo legata ai processi di redistribuzione dell'occupazione, a costo del lavoro orario costante, e riguardando l'intero sistema, non solo non implicherà un abbassamento dell'efficienza e quindi della competitività economica (a questo riguardo si veda il feed-back illustrato nella tavola IV.4) ma, riducendo le tensioni nel mercato del Lavoro e aumentando la flessibilità dell'occupazione, finirà col consentire, ai settori dinamici, migliori condizioni di funzionalità e, quindi, di competitività.

Similmente i redditi reali medi pro-capite tenderanno a crescere più lentamente (per effetto del time-sharing) in un mix, tuttavia, di più articolati differenziali retributivi per tipologie di prestazioni lavorative, in linea con i maggiori paesi industrializzati nostri partners, e in coerenza con le aspettative dell'offerta di lavoro.

Anche dal lato dei redditi, dunque, si avrà un aumento di efficienza distributiva e di flessibilità che potrà tradursi sia in un abbassamento del livello del cosiddetto "tasso di disoccupazione di piena occupazione" sia in un aumento del "tasso di occupazione non inflazionistica".

In questo modo, l'aumento dell'efficienza del sistema economico, legato all'allentamento del vincolo estero, non potrà non tradursi in un sensibile contributo alla crescita non-inflazionistica nel nostro Prodotto Interno Lordo. Da qui ulteriori miglioramenti ed incrementi dei livelli occupazionali.

6.1. L'articolazione temporale e la qualità delle iniziative

Le strategie proposte e le politiche connesse devono concretizzarsi in un programma di intervento di breve periodo (triennale) con una serie di azioni concatenate in modo da poter valutare l'andamento dei fenomeni occupazionali in relazione agli andamenti demografici, da un lato, ed agli sviluppi della situazione economica, dall'altro.

Il complesso articolato delle misure da adottare dovrà essere, in ogni caso, pensato secondo un 'ottica di reversibilità e di adattabilità alle esigenze che mano a mano si andranno a manifestare.

Quindi, da un lato un disegno concepito per governare il mercato del lavoro in questo prossimo decennio di transizione; dall'altro un pacchetto di misure coerenti adottabili ed applicabili per l'immediato.

Le misure proposte dovranno, quindi, costituire la base di un primo programma di intervento triennale (1986-88).

6.2. Le politiche per la flessibilità

Le politiche per la flessibilità, già delineate nel presente documento, riguarderanno la riforma del collocamento, con particolare riferimento alla diversificazione dei modelli di ingresso dei giovani nel mondo del lavoro, la ristrutturazione del tempo di lavoro, la formazione e la mobilità.

6.2.1. La riforma del collocamento, e la diversificazione dei modelli di rapporto di lavoro

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

▶ *Collocamento. Azioni positive* – Nell'ambito del disegno di legge 665 si darà risposta alla esigenza sempre più avvertita di una incisiva riforma del collocamento che sperimenti un generalizzato ricorso alle richieste nominative, con riserva di specifica tutela per quei lavoratori che si presentano sul mercato del lavoro in condizioni particolarmente svantaggiate.

In tal modo l'attività dei nuovi organismi di gestione decentrata del mercato del lavoro sarà rivolta non più a far rispettare burocraticamente vincoli e rigidità incompatibili con una politica di sviluppo dell'occupazione, bensì ad individuare specifiche fasce di lavoratori, classificabili come oggettivamente deboli, verso le quali indirizzare le cosiddette "azioni positive", cioè gli interventi di politica sociale, economica e formativa finalizzati al superamento delle cause di svantaggio.

► *Apprendistato* – La nuova disciplina definirà meglio i caratteri formativi dell'apprendistato e consentirà una sua più vasta applicazione, pur senza incorrere in abusi. In attuazione di ciò:

a) potrà avere accesso al contratto di apprendistato un maggior numero di giovani ancora in cerca del primo impiego, elevando l'età massima consentita;

b) i limiti di durata del contratto saranno commisurati esclusivamente alle esigenze oggettive dell'apprendimento;

c) sarà garantito alle imprese che assumono apprendisti sia l'ininfluenza di tali assunzioni ai fini dell'eventuale superamento di determinati limiti numerici, sia il rispetto di un determinato differenziale retributivo in rapporto al corrispondente salario del lavoratore qualificato;

d) sarà incentivato il mantenimento in servizio degli apprendisti stessi.

► *Contratto a termine* – La nuova disciplina tende ad allargare le possibilità di ricorso al contratto a termine, sia in dipendenza di accordi sindacali, sia individuando e regolamentando ulteriori specifiche condizioni di necessità dell'impresa.

► *Lavoro interinale* – Fermo restando il principio della titolarità 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.

6.2.2. La ristrutturazione del tempo di lavoro

Le linee guida che si seguiranno sono quelle di favorire e di incentivare, nell'ambito di scelte contrattuali, nuove forme di riorganizzazione del tempo di lavoro.

► *Tempo parziale* – Obiettivo immediato sarà 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 è la realizzazione della parità degli oneri contributivi orari rispetto al lavoro a tempo pieno nonché la rimozione del trattamento differenziato sul piano pensionistico.

► *Fondo per la ristrutturazione del tempo di lavoro* – 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) vengono accordati ai datori di lavoro che adottino le scelte di cui al punto a) in attuazione di progetti redatti, dopo consultazione sindacale, ed approvati da un nucleo di valutazione istituito presso il Ministero del Lavoro e nominato dai Ministri del Lavoro e del Tesoro.

Agli oneri della legge si provvederà a carico del Fondo Globale.

► *Contratti di solidarietà* – Fermo restando l'impegno a promuovere l'adozione dei contratti di solidarietà "del primo tipo", e cioè di riduzione di orario di lavoro nelle situazioni di eccedenze di personale, si introdurranno ulteriori incentivi per i contratti di solidarietà "del secondo tipo", cioè rivolti all'incremento dell'occupazione nell'ambito degli interventi del Fondo per la ristrutturazione del tempo di lavoro.

6.2.3. La formazione professionale

Al fine di qualificare l'ingresso incentivato dei giovani nel mercato del lavoro, e per l'aggiornamento e la riqualificazione del personale in situazioni soggette a ristrutturazione, saranno attuati, di concerto con le Regioni, interventi straordinari nel campo della formazione professionale.

Da un lato si porterà a termine il piano triennale di alfabetizzazione informatica di massa avviato nel 1985 e, dall'altro si incoraggeranno le linee programmatiche e operative di quelle Regioni che privilegiano attività "di secondo livello" con elevati contenuti di formazione rivolti alle nuove tecnologie, nonché la formazione in azienda, finalizzando allo scopo il Fondo di Rotazione e il Fondo Sociale Europeo.

► *Contratti di formazione e lavoro* – In connessione con l'introduzione delle nuove discipline riguardanti l'apprendistato e il contratto a termine, saranno chiarite le disposizioni di carattere procedurale che hanno dato luogo a difformità interpretative nelle varie realtà territoriali, in maniera da stabilire criteri attuativi omogenei.

6.2.4. La mobilità

Per completare la manovra sulla flessibilità, occorre, poi, intervenire sul fronte dei meccanismi di uscita e cioè da un lato, attuare la riforma della Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria e, dall'altro, gli interventi straordinari di gestione dell'attuale processo di ristrutturazione industriale.

► *Riforma della Cassa Integrazione e gestione straordinaria delle eccedenze* – Per quanto riguarda il trattamento *ordinario* di Cassa Integrazione, esso sarà esteso anche agli impiegati, in misura crescente, direttamente coinvolti dai processi di ristrutturazione. La durata del trattamento sarà commisurata con maggiore coerenza alla temporaneità degli eventi giustificativi mediante periodi di 3 mesi e con il limite massimo di 12 mesi in un biennio.

Il trattamento *straordinario* di Cassa Integrazione sarà ricondotto alle sue finalità originarie (ristrutturazione, riconversione) e nei casi in cui il programma formulato dall'impresa preveda il rientro dei lavoratori in azienda.

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

Sarà inoltre definita la disciplina della *mobilità* ove l'azienda ritenga di non essere in grado di reimpiegare tutti i lavoratori o parte di essi e, dopo le opportune procedure sindacali di consultazione, dichiari di avere personale in eccedenza, il cui rapporto di lavoro viene, di conseguenza, a risolversi.

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

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

I predetti lavoratori possono chiedere la corresponsione della indennità di mobilità in una unica soluzione quando intendano intraprendere una attività autonoma o associarsi in cooperativa; a tal fine, inoltre, si conferiranno ulteriori apporti al Fondo Speciale di cui alla legge 27 febbraio 1985, n. 49 (Legge Marcora - De Michelis).

I lavoratori iscritti nelle liste di mobilità, ove abbiano maturato i requisiti di anzianità contributiva, sono ammessi al prepensionamento al 55° anno di età.

Accanto alle modifiche ora illustrate, destinate a funzionare in via ordinaria, si prevede *un provvedimento straordinario* (destinato a durare per un certo numero di anni) volto a favorire il *ricambio della manodo-*

pera in determinate imprese (che appartengano a determinati 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 unica soluzione qualora essi intendano 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.

► *Licenziamenti collettivi e trasferimenti di azienda* – Si intende adeguare la legislazione italiana alle direttive comunitarie, consentendo la riduzione dei livelli occupazionali solo previo esperimento di procedure di consultazione sindacale, con l'intervento attivo degli organi pubblici di governo del mercato del lavoro, e fermo restando il rispetto di criteri oggettivi nella scelta dei lavoratori.

Analogamente, in caso di trasferimento d'azienda, sarà garantito il diritto ad una tempestiva e congrua informazione dei rappresentanti dei lavoratori per una più efficace tutela dei diritti acquisiti.

6.2.5. I rinnovi contrattuali

Appare chiaro, in un quadro come quello delineato, caratterizzato tra l'altro da una stretta interdipendenza tra fattori economici e sociali, come la prossima scadenza dei rinnovi contrattuali, sia per il pubblico impiego che per il settore privato, rappresenti un'occasione importante

ed ineludibile per definire e concordare almeno alcune delle azioni qui proposte.

6.3. La riorganizzazione e la riqualificazione della presenza pubblica nella gestione del mercato del lavoro

La risistemazione normativa a cui si è fatto cenno risulterebbe, peraltro, viziata da astrattezza e quindi inefficace se non si desse luogo ad una riorganizzazione e riqualificazione degli organismi pubblici preposti al governo del mercato del lavoro.

► *Riforma del Ministero del Lavoro* – Mentre prosegue l'azione volta alla informatizzazione delle strutture del Ministero del Lavoro (completando in primo luogo su tutto il territorio nazionale l'attuazione del sistema informatico per la gestione della Cig) sarà presentato, entro il primo semestre del 1986, il disegno di legge per la riorganizzazione delle strutture e del personale coinvolto nelle nuove attività.

In particolare saranno previste adeguate risorse di uomini e di mezzi per garantire i servizi utili al funzionamento delle nuove strutture decentrate (Commissioni Regionali per l'Impiego, Agenzie, Osservatori, etc.).

Si opererà, oltre che sul piano della riqualificazione professionale informatica, anche su quello della mobilità del personale, che verrà organizzato per progetti e non più in forma diffusiva.

► *Osservatori* – Sarà istituito presso il Ministero l'osservatorio nazionale sul mercato del lavoro, ai fini di una approfondita ed aggiornata analisi dello stato quantitativo e qualitativo dell'occupazione e per l'elaborazione dei relativi dati di previsione.

L'osservatorio, utilizzando la consulenza tecnica dell'ISTAT, agirà come centro di coordinamento e di raccolta omogenea dei dati forniti dagli osservatori regionali.

► *Agenzie del lavoro* – Entro il prossimo triennio saranno progressivamente istituite in tutte le Regioni le agenzie del lavoro.

Il compito di incentivare l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro che ad esse è assegnato dal D.D.L. 665 troverà concrete specificazioni operative nei decreti istitutivi, sul modello adottato per la Campania.

In particolare, l'Agenzia dovrà formulare progetti operativi per la valorizzazione in termini occupazionali, dei programmi di investimento (pubblici e privati).

Tali compiti saranno coordinati sul piano territoriale dalle Commissioni regionali per l'impiego.

► *Commissioni regionali per l'impiego* – Nel D.D.L. 665 sono stati assegnati i compiti di governo del mercato di lavoro alle Commissioni regionali per l'impiego, da realizzarsi in armonia con gli indirizzi della programmazione regionale.

Detti compiti si qualificano per lo stretto collegamento con le competenze regionali (specie in materia di formazione professionale) che interagiscono con il mercato del lavoro.

6.4. Le misure volte alla creazione straordinaria di occupazione

Il complesso degli interventi per il prossimo triennio non può non comprendere azioni di efficacia diretta sui livelli dell'occupazione, in larga parte già previsti nei protocolli d'intesa con le parti sociali degli ultimi due anni.

6.4.1. Il piano dei quarantamila contratti di formazione e lavoro

Con apposito provvedimento di legge si attuerà il piano straordinario di interesse nazionale concordato con le OO.SS. sin dal 14 febbraio 1984, per l'occupazione di 40.000 giovani disoccupati di lunga durata, di cui almeno 20.000 nel Mezzogiorno, con il contratto di formazione e lavoro.

Il piano è diretto a profili professionali particolarmente qualificati, mediante progetti valutati da un apposito nucleo di esperti, e sulla base di una attività promozionale del Ministero del Lavoro, realizzata d'intesa con gli Enti e gli Organismi di ricerca a livello nazionale.

È prevista la spesa complessiva di 570 miliardi, inclusa la concessione di un contributo mensile aggiuntivo, fermi restando i benefici dei normali contratti di formazione e lavoro, elevato nel Mezzogiorno e protratto per la durata di un anno in caso di conversione a tempo indeterminato.

6.4.2. I contratti di formazione e lavoro nel Mezzogiorno

Per le assunzioni con contratto di formazione e lavoro nel Mezzogiorno (che non siano comprese nel piano straordinario), sono previsti incentivi nella misura del 20 e 25 per cento delle retribuzioni contrattuali, a seconda dei settori di attività economica e sempre che almeno la metà degli assunti sia confermata a tempo indeterminato. Per i giovani mantenuti in servizio è altresì previsto un ulteriore incentivo di 200.000 lire mensili per un anno.

6.4.3. Il piano per l'occupazione giovanile nel Mezzogiorno

Con l'approvazione del D.D.L. 1041 sarà avviato il piano straordinario per favorire lo sviluppo di una nuova imprenditorialità nel Mezzogiorno attraverso la promozione, l'organizzazione e la finalizzazione di cooperative di produzione e di lavoro, nonché società costituite prevalentemente da giovani tra i 18 e i 29 anni.

Le agevolazioni finanziarie sono concesse secondo criteri e modalità stabiliti dal Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, di concerto con il Ministro del Tesoro tenendo anche conto delle indicazioni delle organizzazioni sindacali dei lavoratori maggiormente rappresentative.

Nella valutazione dei progetti che possono riferirsi ai vari settori produttivi, verrà data priorità a quelli che producono o diffondono nuove tecnologie, modernizzano e riconvertono strutture pubbliche o private esistenti, valorizzano risorse già disponibili, determinano effetti indotti ed integrazioni tra diverse attività produttive.

Per l'attuazione degli interventi verrà costituito un Fondo per l'occupazione giovanile di L. 2.900 miliardi per un triennio.

Nell'attuazione del programma triennale di intervento per il Mezzogiorno di cui alla legge 1/12/1981 n. 651 (approvato con delibera Cipe del 20/7/1985) saranno destinate alla promozione di nuova occupazione, alla creazione di poli di formazione superiore, alla formazione tecnica professionale per i servizi reali destinati alla protezione ed al miglioramento della qualità dell'ambiente, risorse finanziarie pari a 800 miliardi nel triennio.

6.4.4. Gli interventi contro la disoccupazione di lungo periodo

Nell'ambito della definizione della legge finanziaria 1986 si evidenzieranno tutti gli stanziamenti (anche quote di piani poliennali) suscettibili di avere effetto positivo sull'occupazione, con particolare riguardo agli investimenti in infrastrutture.

Saranno stanziati, a partire dal 1986, 450 miliardi per la realizzazione di iniziative volte alla valorizzazione di beni culturali, attraverso l'utilizzazione delle tecnologie più avanzate, con la creazione di nuovi posti di lavoro a tempo determinato ma con durata significativa, per i giovani disoccupati di lungo periodo.

Questo programma si aggiunge a quelli già previsti dal FIO 1986 (disinquinamento, agricoltura, opere pubbliche), ed è finalizzato ad attivare progetti – valutati in base a criteri di redditività e di utilità sociale – a forte input di manodopera nel settore dei beni culturali, ambientali e di risanamento urbano.

Il Ministero del Lavoro definirà i criteri di valutazione per individuare lo stato di disoccupazione di lungo periodo.

L'attuazione dei progetti sarà affidata in concessione al sistema delle imprese che già operano in settori tecnologicamente avanzati e che abbiano presentato idonee proposte.

6.5. Conclusioni

Le analisi e le strategie contenute nel presente documento rappresentano una prima, se pur parziale, risposta, all'"emergenza occupazione" che sta caratterizzando, e sempre più caratterizzerà, il prossimo decennio.

Proprio la gravità dei problemi occupazionali evidenziati, e degli squilibri a livello economico, sociale e politico che ne deriveranno, ci hanno portato a disegnare un quadro di riferimento di medio-lungo periodo, nella convinzione che solo sulla base di grandi opzioni strategiche sarà possibile dare coerenza e concretezza alle scelte di breve periodo.

Non deve esistere, infatti, separatezza tra la necessità di operare oggi, e l'esigenza di avere un disegno, una strategia, un criterio di fondo che guidi l'azione nel lungo periodo.

Da troppo tempo, ormai, si va avanti, nel nostro Paese, per accumuli disordinati di scelte dettate da valutazioni contingenti, con il risultato di un procedere casuale e passivo nei confronti sia delle forze di mercato, che dei grandi mutamenti in atto.

Occorre invertire tale tendenza, avendo il coraggio di guardare al futuro con pragmatismo, ma capaci di scegliere, reagire, scegliere ancora.

Il prossimo decennio, infatti, è il terreno in cui si giocherà la grande sfida, nell'ambito della trasformazione mondiale, che si è già aperta tra le tre grandi aree geo-politiche del mondo industrializzato (Nord-America, Giappone, Europa); e i prossimi cinque anni rappresentano il periodo limite entro cui avviare processualmente la grande transizione del "sistema Italia" dalla società industriale a quella post-industriale, così da cogliere, negli anni '90, le opportunità di crescita e di sviluppo che le grandi mutazioni scientifiche e tecnologiche andranno a produrre.

Tutto il documento è, dunque, permeato di questa consapevolezza: da un lato le politiche attive per la trasparenza e la flessibilizzazione del mercato del lavoro, in un quadro di profonda ridefinizione del ruolo dell'operatore pubblico; dall'altro gli interventi per l'occupazione che ne rappresentano il momento concreto di attuazione.

Si è cercato, in ultima analisi, 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 *primo programma di intervento triennale,* saranno perfezionate ulteriori politiche che andranno a costituire successivi schemi di azione pluriennali, nella linea programmatica tracciata dal presente documento.

TAV. VI.1 – SINTESI NORMATIVO-FINANZIARIA DELLE POLITICHE RELATIVE AL TRIENNIO '86-'88

LE POLITICHE PER LA FLESSIBILITÀ

Argomento	Provvedimento in vigore	Provvedimento previsto	Stanziamenti previsti nella Finanziaria (miliardi di lire) 1986	1987	1988
FLESSIBILITÀ					
– Riforma collocamento	L. 264/49	DDL 665	(B)	(B)	(B)
– Azioni positive per le lavoratrici	–	ad hoc	(B)	(B)	(B)
– Apprendistato	L. 25/55	DDL 665	(A)	(A)	(A)
– Contratti a termine	L. 230/62	DDL 665	–	–	–
– Lavoro interinale	–	ad hoc	–	–	–
– Fondo per la ristrutturazione del tempo di lavoro (A)	–	ad hoc	200	350	500
– Tempo parziale	L. 863/84	ad hoc	(A)	(A)	(A)
– Contratti di solidarietà	L. 863/84	ad hoc	(A)	(A)	(A)
– Contratti formazione-lavoro	L. 863/84	DDL 2989/AC	–	–	–
– Licenziamenti collettivi	direttiva CEE	ad hoc	–	–	–
NUOVO RUOLO DELL'OPERATORE PUBBLICO					
– Riforma Ministero	–	ad hoc	(B)	(B)	(B)
– Servizio Nazionale per l'impiego (B)	–	DDL 665	80	72	100
– Servizio per l'impiego in Basilicata e Campania	L. 430/84	–	40	20	10
– Osservatori	–	DDL 665	(B)	(B)	(B)
– Agenzie	L. 110/85	DDL 665	30	30	30
– Commissioni regionali per l'impiego	L. 863/84	DDL 665	(B)	(B)	(B)
TOTALE			350	472	640

A. Gli oneri finanziari sono a carico della voce, prevista in Finanziaria, "Incentivi all'apprendistato e alla ristrutturazione del tempo di lavoro".
B. Gli oneri finanziari sono a carico della voce, prevista in Finanziaria, "Servizio Nazionale dell'Impiego".

TAV. VI.2 – SINTESI NORMATIVO-FINANZIARIA DELLE POLITICHE RELATIVE AL TRIENNIO '86-'88

LE POLITICHE PER L'OCCUPAZIONE

Argomento	Provvedimento in vigore	Provvedimento previsto	Stanziamenti previsti nella Finanziaria (miliardi di lire) 1986	1987	1988
CONTRO LA DISOCCUPAZIONE					
– Piano straord. formazione lavoro	–	DDL 2989/AC	39	60	80
– FIO (1) (2)	–	L. Finanz.	2800	(2800)	(2800)
– Giacimenti culturali (2)	–	L. Finanz.	450	(450)	(450)
– Creazione imprese SUD	–	DDL 1014/AS	700	1000	1200
– Finanziamento cooperazione	L. 49/85	–	20	20	–
PER LA FORMAZIONE					
– Alfabetizzazione informatica (3)	–	–	–	–	–
– Contributi alla formazione	L. 845/78	–	30	30	30
GESTIONE ECCEDENZE					
– Riforma C.I.G. e ricambio manodopera (4)	–	ad hoc	–	–	–
TOTALE			4039	4360	4560

(1) Stanziamento annuale. Per il 1987 e il 1988 si prevede l'ipotesi minimale di una ripetizione dello stanziamento 1986.

(2) Di cui 1550 miliardi finanziamento pubblico (con riserva di 150 miliardi per l'agricoltura e 50 per i beni culturali) e 1250 miliardi finanziamenti BEI. Sul complesso di 2800 miliardi vi è una riserva di 1000 miliardi per interventi di protezione e risanamento ambientale.

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

(4) Il provvedimento straordinario per il ricambio della manodopera si finanzia con parte dei risparmi realizzabili con la riforma della CIG.

È sulla base di questa articolazione che il documento "La politica occupazionale per il prossimo decennio" dovrà trovare i necessari momenti di coordinamento e completamento a livello di programmazione globale e settoriale.

Ciò consentirà sia una più agevole e coordinata attivazione delle iniziative in materia di politica del lavoro, oggetto di questo piano, sia una più precisa ed efficace determinazione delle ulteriori iniziative e misure da adottare ed attivare nel triennio 1986-88 nell'ambito del nuovo piano a medio termine.

PARTE SECONDA

LE ANALISI

Il quadro di riferimento complessivo

1.1. Premessa

L'obiettivo di questa prima sezione è quello di delineare il quadro complessivo entro cui si inseriscono le ipotesi su domanda e offerta di lavoro sviluppate nella seconda parte delle presenti analisi.

A questo scopo la trattazione successiva è stata articolata come segue:

– definizione (par. 1.2) dei principali fenomeni di mutamento socio-culturale dell'ultimo decennio, anche in relazione ai prevedibili sviluppi futuri;

– precisazione (par. 1.3) degli aspetti essenziali del quadro macroeconomico internazionale e di alcune caratteristiche della realtà italiana;

– individuazione (par. 1.4) delle linee fondamentali del cambiamento tecnologico;

– specificazione (par. 1.5) della centralità dell'obiettivo di riduzione della disoccupazione e riflessi sulla filosofia di azione della autorità pubblica; conseguentemente, definizione del concetto di flessibilità del mercato del lavoro (par. 1.6) in quanto nozione fondamentale sulla quale impostare le strategie di intervento;

– descrizione (par. 1.7) delle linee generali della situazione occupazionale italiana nel periodo 1974-1984: questo paragrafo costituisce la necessaria premessa per l'articolazione dei diversi scenari prevedibili per il quindicennio 1985-2000.

1.2. Il cambiamento sociale

L'evoluzione socio-culturale della società italiana negli ultimi due decenni si collega strettamente alle trasformazioni economiche intervenute in questo stesso periodo, pur se talora si sono manifestate delle sfasature tra dinamica sociale e modificazioni del sistema produttivo.

Il punto di svolta, come noto, può essere fatto risalire alla seconda metà degli anni '60 nel momento in cui si assiste, per effetto della maggiore mobilità sociale conseguente al completamento del processo di industrializzazione, ad un profondo cambiamento di valori e comportamenti.

Parallelamente muta la distribuzione del potere all'interno della società con un rafforzamento del sindacato e dei partiti di sinistra mentre, a livello istituzionale, la trasformazione stenta a tradursi in nuovi assetti governativi e di vertice.

A livello locale, invece, specie a partire dalla costituzione delle regioni, agli inizi degli anni '70, si assiste ad una maggiore dinamica della sfera istituzionale tale da riflettere i mutamenti del paese 'reale'.

Tra gli anni '60 e '70 si rafforza il ruolo dei grandi mezzi di comunicazione di massa che tendono ad ampliare sempre più la loro capacità di condizionamento sui modelli di comportamento delle varie classi sociali.

L'accentuarsi della crisi economica e l'esplodere delle contraddizioni sociali si intrecciano a partire dal periodo 1975-1976 all'acuirsi dei fenomeni terroristici (effetto di situazioni di disadattamento generazionale e di interessi palesi ed occulti contrari allo sviluppo democratico del paese).

Nella prima metà degli anni '80 aumentano le difficoltà del sistema politico di governare la fase di transizione economica e sociale, mentre appare sempre più difficile ricondurre ad un disegno unitario le spinte divergenti provenienti dalla società.

Di fatto, nell'attuale fase storica, la crisi del modello di sviluppo tradizionale coinvolge complessivamente e, a tutti i livelli, la società civile.

In particolare si può ricordare:

– il venir meno del carattere unificante costituito dai modelli della produzione di massa e dei conseguenti 'stili' di consumo sia per effetto dello sfaldamento del concetto di 'classe' in senso marxiano, sia per il peso crescente dell'economia sommersa (nelle sue varie forme);

– la perdita del potere di attrazione dei nuclei urbani in conseguenza sia della tendenza di una dispersione sul territorio degli insediamenti sia di quei processi di terziarizzazione che mirano a ridurre le città ad una funzione esclusivamente strumentale rispetto alle nuove esigenze produttive;

– il venir meno dei canali di socializzazione tipici dell'Italia degli anni '50 e '60 (chiesa, ideologie, movimenti collettivi); ciò come effetto e della citata minore capacità di aggregazione dei centri urbani, e dell'emergere di atteggiamenti più 'laici' nei confronti della società e dei valori fondamentali.

Il quadro ora sinteticamente tracciato dell'attuale condizione della società italiana serve a comprendere il contesto entro cui un fenomeno come quello della disoccupazione viene ad essere vissuto.

D'altronde, la stessa impossibilità di ricondurre ad una visione unitaria la dinamica sociale, impedisce di valutare con criteri tradizionali gli atteggiamenti dei soggetti che si trovano privi di occupazione.

Al di là delle consuete difficoltà in cui si incorre nel definire gli sviluppi futuri di qualsiasi fenomeno socio-economico, si può comunque tentare di delineare alcune costanti che, presumi-

bilmente, caratterizzeranno in futuro la società italiana:

– in primo luogo, nonostante la presenza di forze di natura centrifuga è prevedibile l'emergere di forze unificatrici della struttura sociale, anche se restano da stabilire la direzione ed i valori predominanti di questa unificazione;

– in secondo luogo, verrà sempre più rafforzandosi la funzione aggregatrice dei mass-media, colmando il vuoto creatosi con il venir meno dei canali tradizionali di socializzazione.

– infine, la tendenza di lungo periodo alla riduzione del tempo di lavoro renderà sempre più importante il problema della gestione del tempo libero sia a livello individuale sia da un punto di vista collettivo (creazione delle infrastrutture necessarie). L'uso del tempo libero può essere ipotizzato anche in connessione con il prevalere di valori non direttamente legati ai modelli consumistici consolidati.

1.3. I caratteri macroeconomici della transizione

Nel tracciare un quadro generale che cerchi di riassumere le caratteristiche dell'attuale fase di transizione in un'ottica macroeconomica internazionale possiamo procedere nel modo seguente:

1 – in primo luogo, si tratterà di delineare i principali cambiamenti che hanno interessato le economie industrializzate negli ultimi 15 anni;

2 – successivamente, verranno precisati i vincoli di cui si deve tener conto nel momento in cui si vogliano elaborare strategie di intervento (con l'obiettivo primario di risolvere i problemi dell'occupazione).

Questi due aspetti vanno però inquadrati tenendo conto di alcune considerazioni preliminari.

– Esiste, innanzi tutto, una difficoltà di fondo nell'adattare comportamenti e politiche di intervento (rispetto alle novità che si vanno prospettando) in conseguenza di un atteggiamento di resistenza al cambiamento presente a tutti i livelli della struttura economica, data l'incertezza degli esiti finali della transizione.

– La difficoltà ora descritta risulta poi amplificata dal venir meno dei tradizionali paradigmi di politica economica; e ciò non solo in conseguenza della conclamata crisi del modello keynesiano, ma della stessa incapacità del modello monetarista – liberista di proporre soluzioni alternative senza che ciò implichi costi inaccettabili sul piano interno (disoccupazione) e su quello internazionale (approfondimento degli squilibri Nord-Sud).

– L'area dei rapporti economici inquadrabile nei meccanismi di mercato 'ufficiali' tende a ridursi per effetto da un lato dell'allargamento della presenza pubblica (con una contemporanea rarefazione delle risorse disponibili per l'investimento privato) e dall'altro, come riflesso dell'espansione dell'economia sommersa (la cui entità, oltre a mettere in dubbio la validità dei dati ufficiali su prodotto e occupazione, tende a dar luogo ad un superamento dei vincoli tradizionalmente posti all'attività economica privata).

– Infine, è opportuno sottolineare come la situazione di complementarietà ed interdipendenza tra le varie economie dia luogo di fatto alla impossibilità di impostare politiche di sviluppo in funzione dell'occupazione senza tener conto dell'andamento complessivo della congiuntura internazionale (si pensi, a proposito, al fallimento del tentativo di rilancio dell'economia francese agli inizi degli anni '80 in un contesto mondiale ed europeo caratterizzato dal prevalere di politiche recessive e protezionistiche).

Volendo a questo punto sintetizzare i principali cambiamenti intervenuti negli ultimi 15 anni, è possibile valutare le modificazioni che hanno interessato, in quasi tutti i paesi con le stesse modalità, le più importanti variabili economiche.

– *Il commercio mondiale* ha subito notevoli ripercussioni rispetto alla dinamica dei decenni precedenti per effetto del venir meno della stabilità valutaria, dell'accrescimento dei prezzi delle materie prime e del prevalere di politiche orientate alla difesa dei singoli mercati nazionali.

– *Gli investimenti* hanno segnato ovunque, a partire dal 1974, una contrazione di cui è indice la caduta nel processo di formazione di capitale fisso; nella prima metà degli anni '80 l'avvio della riconversione produttiva nei settori industriali, pur facendo segnare un certo risveglio della propensione ad investire, evidenzia tuttavia un fenomeno che appare ormai irreversibile: si tratta cioè del carattere sempre più intensivo degli investimenti i cui effetti sull'occupazione risultano, a breve termine, quasi sempre negativi.

In questo contesto vanno per altro distinte le posizioni dei paesi guida del sistema economico mondiale (Usa, Giappone e, in parte, Germania) dal momento che in essi sembrano aversi riflessi moltiplicativi maggiori in termini di occupazione rispetto alla situazione media dei rimanenti paesi industrializzati.

D'altra parte (e il discorso vale in particolare per l'Italia) le difficoltà nel rilancio dell'iniziativa

privata devono farsi risalire anche all'elevata incidenza dei costi di acquisizione del capitale in presenza di fenomeni di spiazzamento dovuti alla presenza massiccia sui mercati finanziari dei titoli pubblici ad elevata remunerazione e all'eccesso dei costi indiretti del lavoro.

Si comprende quindi come nell'ultimo decennio *la disoccupazione* complessiva nelle aree industriali sia triplicata, con prospettive poco incoraggianti viste le caratteristiche dello sviluppo futuro.

– *L'aumento della spesa pubblica* appare un'altra delle costanti dell'ultimo decennio: tale aumento si è poi accompagnato a modificazioni strutturali nella composizione delle erogazioni pubbliche, il cui obiettivo immediato si è sovente tradotto nel perseguimento di vantaggi tendenti a ridurre subito la conflittualità sociale, piuttosto che in interventi di tipo strutturale tali da porre le basi per uno sviluppo meno squilibrato.

L'elaborazione di una strategia di intervento per il futuro, alla luce delle 'lezioni' che emergono dal quadro ora delineato, può essere articolata lungo tre direttrici fondamentali:

– da un lato, politiche macroeconomiche volte alla ricerca di condizioni di stabilità dei processi di crescita economica;

– dall'altro, un'azione finalizzata a favorire l'adattamento strutturale del sistema ai processi di riconversione produttiva;

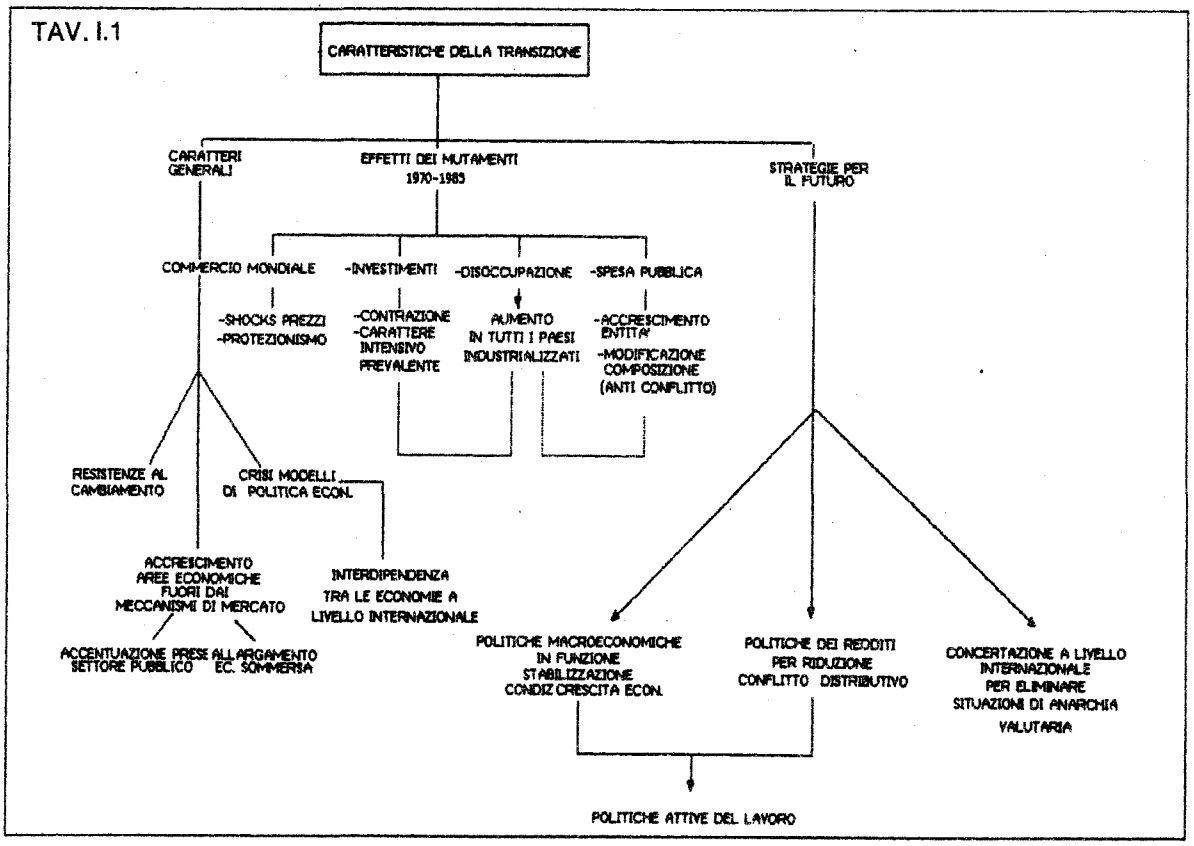
– a livello internazionale, appare egualmente necessario agire nel senso di rimuovere le cause dell'attuale situazione di anarchia dei rapporti commerciali e valutari, anche se allo stato attuale non si vede come ciò possa essere realizzato, data la mancanza di volontà politica da parte dei maggiori paesi industrializzati e in assenza di organismi internazionali capaci di agire con sufficiente autorevolezza.

Non si possono poi nascondere le difficoltà che sul piano interno vengono a porsi rispetto alla realizzazione dei primi due obiettivi ora descritti (ancora il riferimento è alla situazione italiana, ma non solo ad essa).

Basti ricordare:

– la difficoltà di adattare la politica fiscale e monetaria all'obiettivo di rilancio dell'occupazione senza creare al contempo deficit intollerabili per il bilancio dello Stato, con conseguente riproduzione del circolo vizioso "disavanzo – restrizione monetaria – riduzione degli investimenti – caduta dell'occupazione – aumento della quota di risorse pubbliche destinate alle politiche assistenziali";

TAV. I.1



– la necessità di individuare strumenti di intervento tendenti a conciliare i tradizionali obiettivi di stampo liberista (ricerca del massimo profitto, deregulation, produttività ed efficienza) con i valori sociali del Welfare State, in un contesto in cui si evidenziano difficoltà di adattamento della forza lavoro a mansioni di tipo ripetitivo e poco gratificante;

– a livello di decisioni di politica economica, vanno poi riconsiderate, rispetto a quanto è stato fatto in passato, le conseguenze microeconomiche di provvedimenti legislativi e norme emanati senza tener conto del potenziale effetto sulla struttura delle relazioni economiche di base (si pensi ad es., agli effetti della introduzione del punto unico di contingenza alla metà degli anni '70 o alle ripercussioni delle riforme della sanità e dell'edilizia avviate nello stesso periodo);

– è infine venuta meno l'ipotesi secondo cui il controllo dal lato dei costi avrebbe potuto garantire la ripresa produttiva e quindi l'occupazione: in effetti le vicende della prima metà degli anni '80 dimostrano come ciò si sia verificato solo in parte, palesando così l'incapacità dei meccanismi di mercato nel creare nuova occupazione sufficiente ad assorbire l'offerta potenziale; si rende perciò necessario un intervento di politica attiva del lavoro (con obiettivi di breve e di lungo periodo).

1.4. L'evoluzione tecnologica e l'impatto sul mercato del lavoro

1.4.1. Le attuali caratteristiche dell'innovazione

Nel delineare il quadro completo dell'ampio fenomeno di trasformazione che caratterizza la struttura socio-economica è fondamentale prendere in esame il ruolo svolto dall'evoluzione tecnologica.

C'è infatti concordanza di vedute nel riconoscere che le società industriali avanzate sono investite da innovazioni rivoluzionarie di portata assimilabile ad altre grandi trasformazioni "epocali".

Tuttavia in questa fase di sviluppo le caratteristiche delle nuove tecnologie se da un lato rendono l'attuale transizione paragonabile a quella avvenuta in epoche passate, dall'altro tendono a differenziare notevolmente questo momento da quelli precedenti.

Ed è comunque innegabile che una notevole dose d'incertezza rimane circa gli esiti finali delle trasformazioni in atto. Questa incertezza deriva in primo luogo dalle caratteristiche dell'attuale quadro macroeconomico. In sintesi si può quindi ricordare:

– l'ampliamento del divario esistente tra tassi di sviluppo del Pil e tassi di attività necessari al raggiungimento della piena occupazione della forza lavoro;

– il crescente vincolo, per quasi tutti i paesi industrializzati, derivante dagli squilibri della bilancia dei pagamenti e dal crescente disordine monetario a livello internazionale;

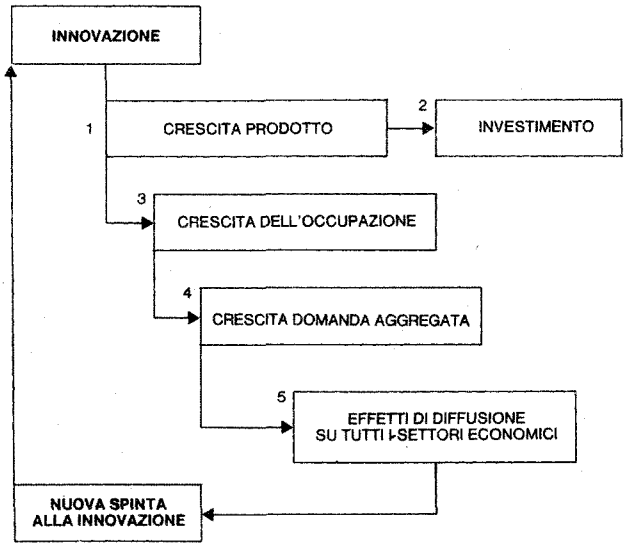
– l'accentuazione della conflittualità all'interno del mercato del lavoro e, di riflesso, una sempre più forte segmentazione.

Le caratteristiche tecniche della attuale fase di transizione, possono essere così sintetizzate:

– gli effetti delle nuove tecnologie in termini di risparmio di fattori produttivi (lavoro, capitale, energia) appaiono non solo più accentuati rispetto al passato, ma anche tali da determinare una minore domanda indotta di capitale fisso, rendendo quindi più problematico il prodursi dei tradizionali effetti di ricaduta sul sistema economico;

– si manifesta una preminenza dell'investimento in capitale immateriale (conoscenza, ricerca, formazione ecc.) che rende più problematico un processo di riconversione delle professionalità, potendo determinarsi un approfondimento degli squilibri tra domanda e offerta di lavoro;

– la rapidità degli effetti labour-saving minaccia seriamente nel medio-lungo periodo la possibilità di veder realizzato il tradizionale 'circolo virtuoso' tra:

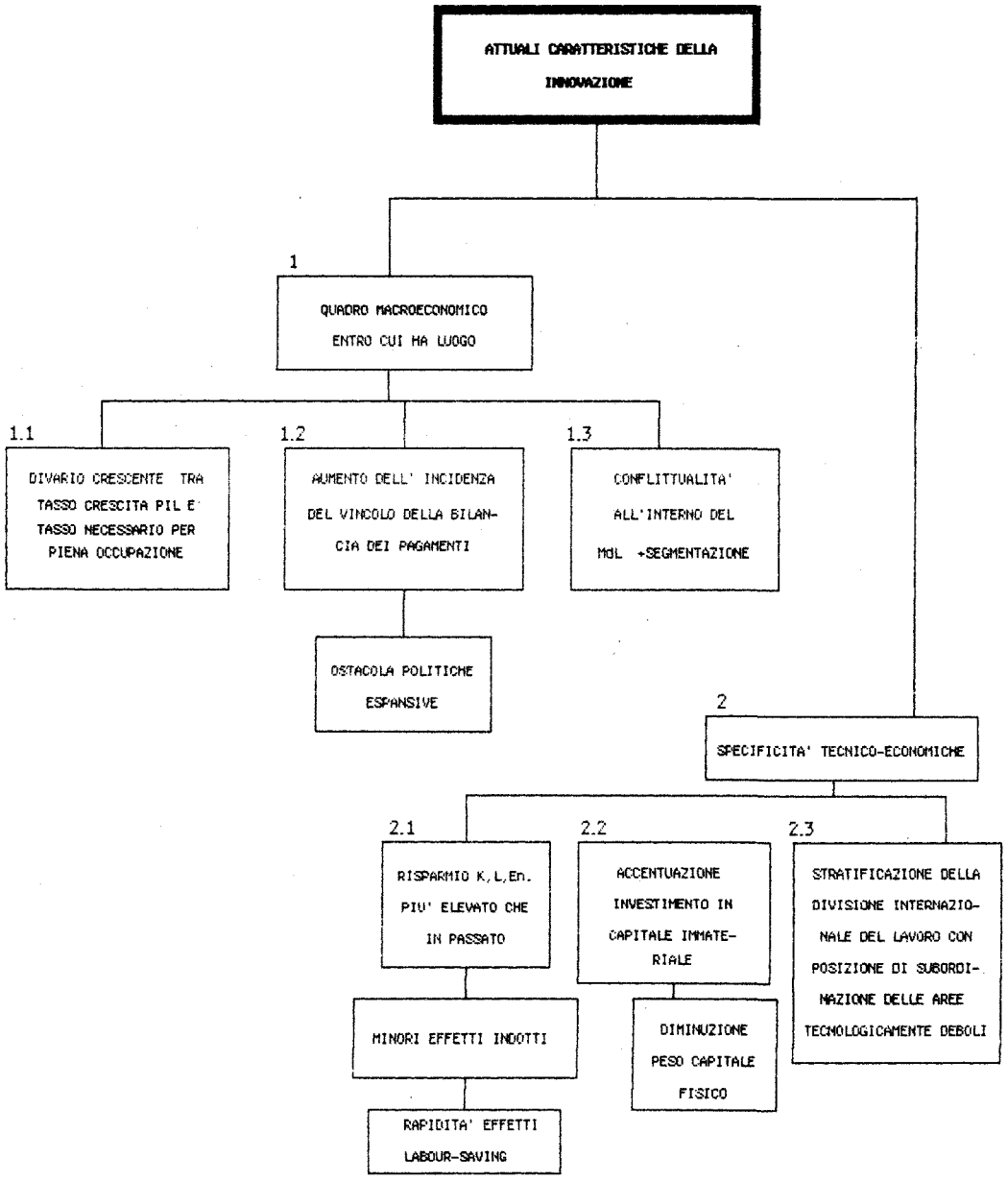


– esiste un rischio di approfondimento dei divari tecnologici tra paesi 'forti' e aree deboli in conseguenza del prevalere di una divisione internazionale del lavoro tale da consolidare le differenze esistenti tra paesi innovatori ed esportatori di nuove tecnologie e paesi privi delle capacità necessarie per accedere autonomamente alle nuove produzioni. Ciò in assenza di una strategia di sviluppo della ricerca tecnologica tende a dar luogo al perpetuarsi di quei vincoli di subordinazione che impediscono di impostare, a livello nazionale, le politiche di lotta alla disoccupazione.

Individuate queste caratteristiche delle nuove tecnologie, emerge una difficoltà di fondo nella valutazione del loro impatto sul sistema economico. Ciò a causa:

– della difficoltà di separare gli effetti del cambiamento tecnologico dagli altri effetti economici connessi all'evoluzione normale del ciclo;

TAV. I.2.



– della combinazione di effetti diretti ed indiretti, soprattutto in rapporto alla possibilità di delineare l'evoluzione nel medio-lungo periodo;

– dell'eventualità che gli effetti negativi, in termini di perdita di posti di lavoro, possano non venir esattamente definiti a causa di fenomeni demografici (calo della popolazione) che ne riducano l'impatto, al di là delle conseguenze immediate di breve periodo.

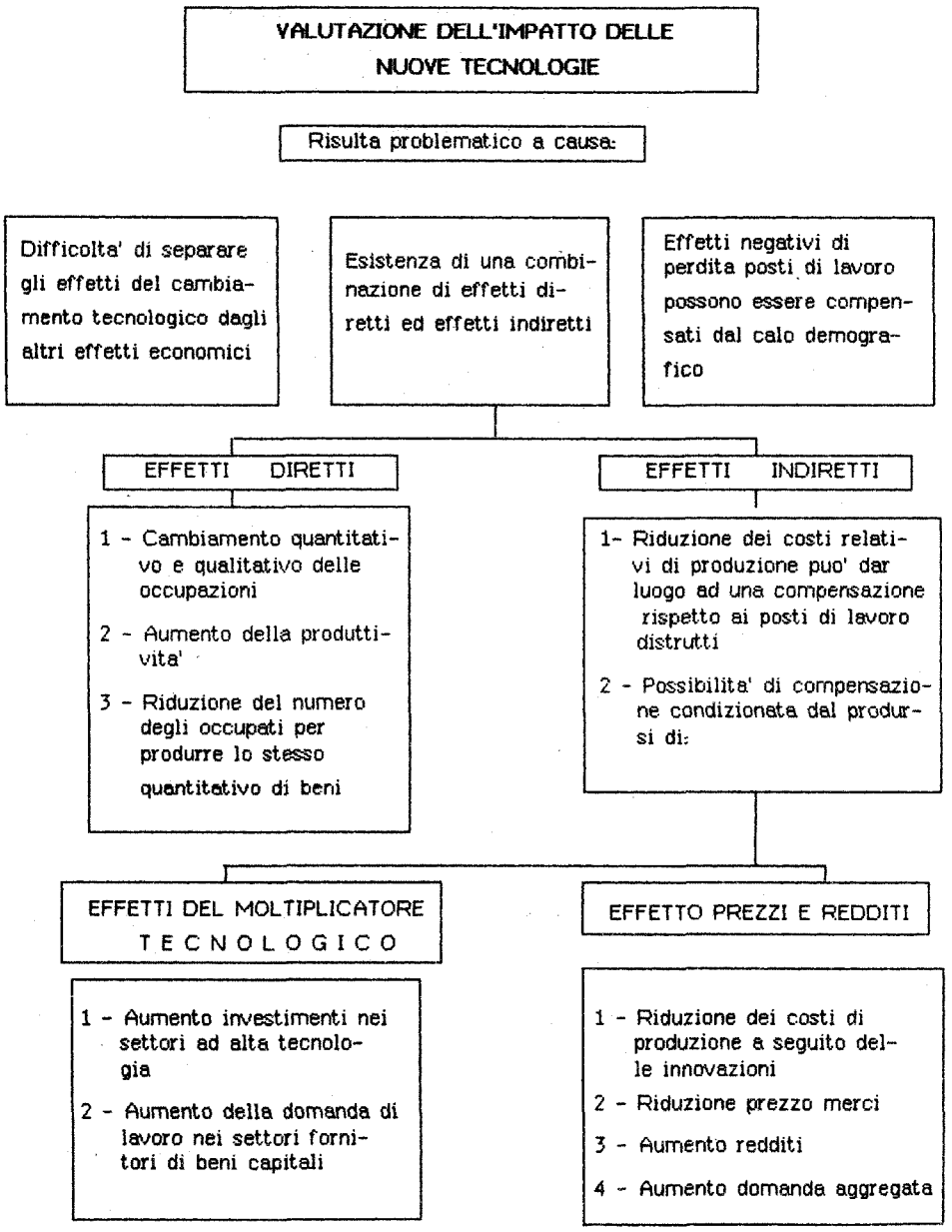
Si possono ulteriormente precisare le caratteristiche degli effetti diretti e di quelli indiretti del cambiamento tecnologico, data l'importanza da essi assunta nel quadro di una valutazione riferita alle conseguenze indotte dall'innovazione sul sistema economico:

– per *effetti diretti* si intendono le conseguenze dell'impatto tecnologico in termini di:

– modificazione qualitativa e quantitativa delle occupazioni;

– incremento della produttività;

TAV. I.3



– riduzione del numero di posti di lavoro (con un effetto negativo, almeno nel breve periodo);

– nel caso degli *effetti indiretti* si fa riferimento alla modificazione dei costi di produzione, modificazione che può dar luogo a fenomeni compensativi dei livelli occupazionali inizialmente perduti.

Gli effetti indiretti sono condizionati dalla possibilità che si attui:

– il meccanismo dell'*acceleratore tecnologico,* per cui l'aumento degli investimenti nei settori ad alta tecnologia si riflette in un aumento della domanda di lavoro nei settori che forniscono i beni capitali necessari alle nuove produzioni;

– un aumento della domanda aggregata a seguito della modificazione dei livelli dei prezzi e dei redditi secondo un meccanismo per cui la riduzione dei costi di produzione (effetto delle nuove tecnologie) dà luogo ad una riduzione dei prezzi, quindi ad un aumento del potere di acquisto dei redditi e perciò ad un incremento della domanda globale.

Naturalmente, come già accennato, gli effetti di compensazione verranno fortemente ridotti nel caso in cui esista già una disponibilità di beni capitali per i settori ad elevato grado di innovazione oppure sia necessario effettuare trasferimenti di tecnologia dall'estero.

Tenuto conto delle difficoltà analitiche ora accennate, recenti indagini condotte in paesi dell'Ocse hanno evidenziato come la variabile tecnologica debba essere considerata solo uno dei fattori alla base dell'attuale difficoltà di ridurre gli squilibri occupazionali, dovendo considerarsi anche problemi di carattere organizzativo, ciclico e sociale.

1.4.2. Le prospettive future

Considerazioni generali

Le prospettive di medio-lungo periodo possono essere tracciate alla luce di un'analisi dell'innovazione tecnologica effettuata ipotizzando:

– un'accentuazione degli effetti labour-saving;

– un diverso impatto settoriale e nazionale.

Nel primo caso, prevarrà necessariamente un'ottica di tipo pessimistico, in quanto (in assenza di interventi adeguati) verrà a determinarsi:

– una perdita crescente di occupazione (per cui alla crescita dell'output tecnologico non si avrà una contemporanea variazione positiva della domanda di lavoro);

– maggiori difficoltà per l'ingresso nel mercato del lavoro;

– minori possibilità di effetti di compensazione derivanti dal settore dei servizi, data l'intensificazione anche al suo interno dell'applicazione delle nuove tecnologie;

– accentuazione dei potenziali effetti labour-saving a seguito della introduzione di sistemi tecnologici integrati (es., office automation, fabbriche robotizzate, ecc.) tali da ridurre la domanda indotta.

A *livello settoriale,* l'analisi può essere condotta distinguendo tra:

– settore manifatturiero tradizionale;

– settore delle industrie ad alta tecnologia;

– settore dei servizi (suddiviso in servizi alla produzione, servizi distributivi, servizi sociali e servizi personali).

Per il *settore manifatturiero,* la tendenza rilevata nei maggiori paesi Ocse evidenzia un declino della occupazione, per effetto:

– di una accentuata sensibilità di questo settore alla concorrenza internazionale e quindi della necessità di continui processi di razionalizzazione ai fini del mantenimento dei livelli di competitività;

– dell'applicazione diffusa di sistemi automatizzati integrati (tali da produrre gli effetti negativi già notati);

– di una dispersione degli effetti di compensazione verso altri settori (specie a favore di quello dei servizi).

Per le *industrie ad alta tecnologia,* il loro previsto ulteriore sviluppo si tradurrà in aumento del valore aggiunto prodotto senza effetti in termini occupazionali.

Ciò deve essere addebitato al livello elevato di produttività del settore ed alle caratteristiche tecniche dei suoi coefficienti produttivi (tali da richiedere una ridotta percentuale di lavoro, v. ad es. il dato Usa, Tav. I.5.).

Infine, lo sviluppo del *settore dei servizi* risulterà determinante in funzione della capacità dei singoli sistemi economici di creare nuova occupazione ed assorbire l'eccesso di forza lavoro proveniente dagli altri settori.

Attualmente, data la ridotta produttività relativa del settore dei servizi e dato il suo basso livello tecnologico (sempre relativamente ai settori più avanzati) si possono ipotizzare margini per un miglioramento in questa direzione, anche se la natura eteregenea del settore non permette di indicare con precisione gli effetti dell'innovazione.

Esaminando i principali sottosettori si possono rilevare le seguenti tendenze.

– *Servizi alla produzione* (includono i servizi di

carattere legale, finanziario, assicurativo): lo sviluppo di questo settore appare continuo (seppure con un leggero calo del ritmo di crescita rispetto agli anni '70); i riflessi sulla occupazione possono essere considerati sotto un duplice aspetto in riferimento alle implicazioni future del processo di informatizzazione (con una domanda proveniente anche da altri settori):

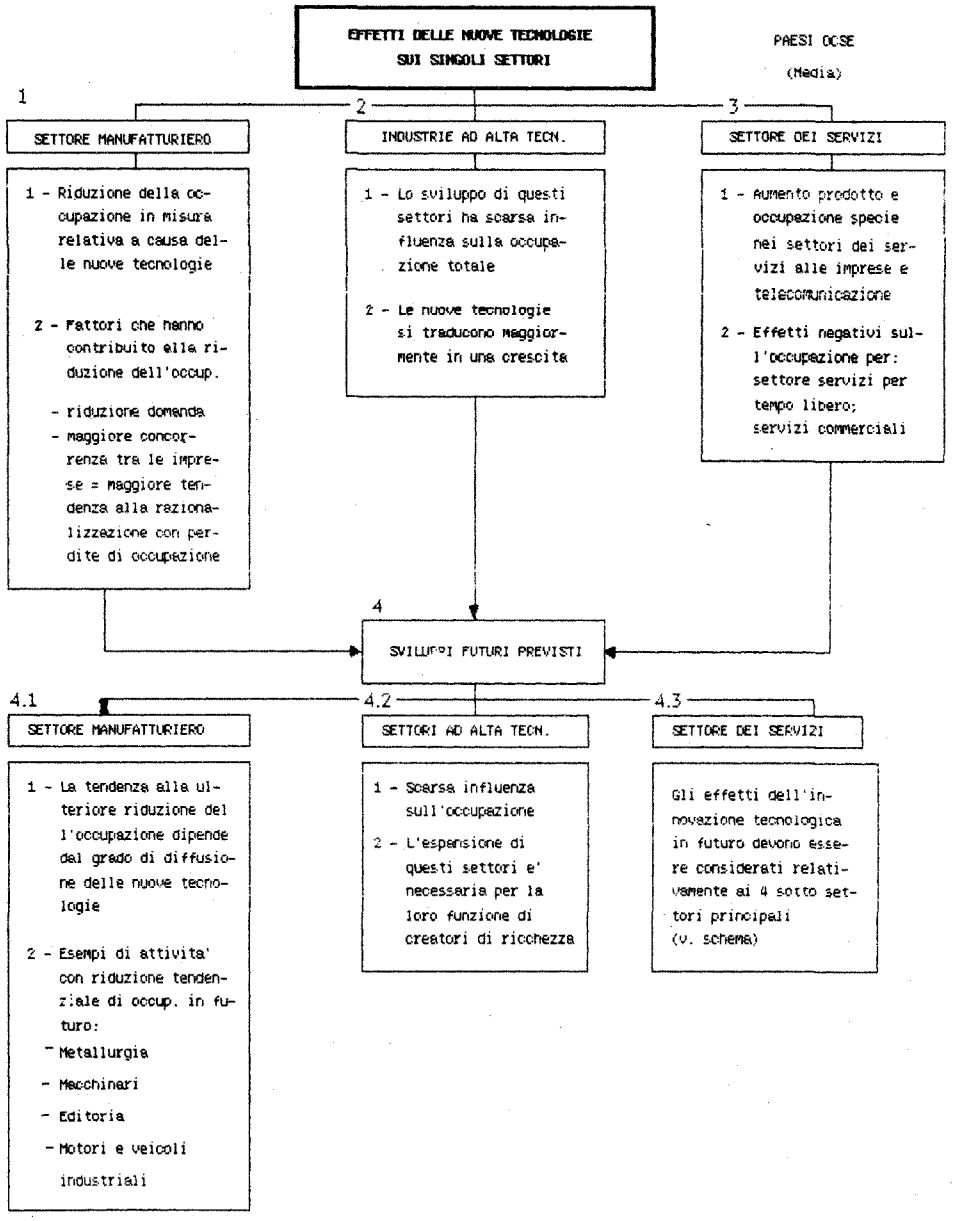
a) aumento della domanda per le specializzazioni tecniche, anche con riferimento alle necessità del settore manifatturiero;

b) prevedibile evoluzione e specializzazione dei servizi forniti (da cui ulteriore potenziale domanda di lavoro).

– *Distribuzione di servizi* (trasporti, comunicazioni, servizi commerciali): attualmente nell'area Ocse il 40% dell'occupazione rientra in questo settore.

L'impatto dell'innovazione potrà avere nel futu-

TAV. I.4



ro effetti contraddittori dal momento che, mentre per la gestione dei servizi commerciali (vendite, magazzini) potranno esservi riduzioni di occupazione, minori saranno le conseguenze su altri comparti (ad es., trasporti e turismo).

– *Servizi sociali:* la rapida crescita registratasi negli ultimi anni in questo settore in tutti i paesi Ocse, sia in termini di prestazioni fornite che di occupazione, deve essere attribuita all'aumento della domanda per determinati servizi (sanità, educazione), nell'ambito della più generale espansione del settore pubblico.

L'introduzione delle nuove tecnologie in questo settore potrà certamente accrescere la qualità dei servizi offerti (con possibili effetti di ricaduta a beneficio di altri settori), riducendo però il ritmo di crescita dell'occupazione.

Un ultimo aspetto può essere rapidamente approfondito sempre in relazione all'impatto futuro delle nuove tecnologie: si tratta cioè di valutare le conseguenze prevedibili sulla struttura occupazionale (anche in rapporto a processi già in atto).

Esistono due tendenze generali:

– un aumento delle occupazioni impiegatizie a danno di quelle operaie, dato il ridimensiona-

TAV. I.5 IMPATTO DELLE NUOVE TECNOLOGIE/SITUAZIONE ATTUALE E IPOTESI FUTURE PER ALCUNI PAESI

Area	Aspetti più rilevanti del cambiamento tecnologico		
1 – Usa	1.1 – Percentuale di occupazioni attuali conservabili dopo completamento innovazioni tecnologiche: 11% (1) 1.2 – Domanda di lavoro: richiesta di personale tecnica al 2000: 20% contro 17,8 (1978). 1.3 – Occupazione settore alta tecnologia: 4% del totale occupati al 1993. 1.4 – Un esempio dell'impatto tecnologico – riduzione della domanda di lavoro settore auto: dal 30-40% al 1990.		
2 – Giappone	2.1 – Tendenza al bilanciamento degli effetti dell'innovazione per i primi anni '80 (riflessi positivi su occupazione in 29 settori su 39). 2.2 – Le variazioni della domanda finale possono produrre anche in futuro effetti compensativi. 2.3 – Tra gli altri fenomeni verificati: – declino settore manifatturiero – aumento domanda personale qualificato		
3 – Giappone	3.1 – Sono stati stimati gli effetti diretti ed indiretti delle nuove tecnologie; si prevede: – effetti positivi del moltiplicatore tecnologico; – investimento nei settori ad alta tecnologia come strumento di politica dell'occupazione; – interventi combinati delle varie istituzioni nell'ambito del processo di innovazione; 3.2 – Condizioni per sviluppo attività innovative: – efficienza del sistema dei trasporti; – qualificazione della forza lavoro; – sistemi industriali integrati 3.3 – Tendenza alla riduzione del tasso di occupazione femminile.		
4 – Europa	Germania	Francia	Gran Bretagna
	1 – Impatto nuove tecnologie partic. rilev. nel sett. beni capit. 2 – Cambiamento tecnologico determina metà dei guadagni complessivi di produttività 3 – Possibile compensazione posti lav. distr.	1 – Effetti moltiplicatore tecnologico possono stabilizzare l'occupazione 2 – Ruolo determinante dei settori informatici 3 – Nuova organizzazione del lavoro necessaria per evitare dequalificazione mansioni con introduzione robotica	1 – Possibile effetto di compensazione della domanda collaterale 2 – Difficoltà per riconversione del settore manifatturiero 3 – 60% delle occupazioni spiazzato dalle tecnologie elettroniche nel prossimo decennio

(1) Nei settori dove tali innovazioni saranno applicate.

TAB. I.1 – PROPORZIONE DEGLI OCCUPATI DEL SETTORE MANIFATTURIERO NEL COMPARTO DELLE INDUSTRIE AD ALTO CONTENUTO TECNOLOGICO – CONFRONTO: 1975-1982

Paesi	1975	1982	% Diff.
Usa	18,4	21,6 (c)	+17.3
Giappone	16,0	12,2 (b)	-23.7
Germania	16,6	17,5	+ 5.4
Francia (a)	13,6 (a)	14,1 (a)	+ 3.6
Regno Unito	17,2	19,9 (b)	+15.6
Italia	13,7 (a)	13,5 (c)	- 1.4
Canada	11,9	12,9 (c)	+ 8.4
Australia	12,8	12,9 (c)	+ 0.8
Svezia	14,5	15,7 (c)	+ 8.3

N.B.: (a) Esclusa l'industria spaziale.
(b) 1980.
(c) 1981
(d) Stima OCSE
Fonte: OCSE, DSTI/SPR/84.89

TAB. I.2 – ESEMPIO DI CRESCITA DEL PRODOTTO E CRESCITA DELL'OCCUPAZIONE IN ALCUNI SETTORI AD ALTA TECNOLOGIA – GIAPPONE (1978-1982)

Settori	Percentuale increm.		
	Output	Occupaz.	Diff. (a)
Circuiti integrati	593	315	-46.9
Robotica industriale	543	245	-54.8
Macchine a controllo numerico	392	329	-16.0
Computers industriali e accessori	194	127	-34.5

(a) come rapporto % occupazione su output.
Fonte: IBIDEM

TAB. I.3 – CRESCITA DELL'OCCUPAZIONE NEI MAGGIORI SETTORI (Classificazione ILO) – Percentuale media annua

	Sett. dei servizi				Totale servizi	Altri sett.	Totale gener.
	0 – 2	3	4	5	0 – 5	6 – 9	1 – 9
Canada (76-83)	3.3	1.2	1.1	3.8	2.5	-1.5	1.1
Usa (75-82)	4.0	2.9	2.7	2.7	3.3	1.1	2.5
Giappone (75-82)	0.9	0.7	3.0	0.5	1.3	0.4	0.9
Germania (75-82)	3.6	1.2	0.3	1.6	1.8	-0.6	0.7
Svezia (70-82)	4.5	-0.9	1.0	5.1	2.7	0.5	1.8
Spagna (70-82)	2.9	1.3	0.6	3.1	2.2	-0.7	0.4

N.B.: 1 Lavoratori con specializzazione tecnica e professionale; 2 Manager e dirigenti amministrativi; 3 Impiegati e assimilati; 4 Lavoratori del commercio; 5 Lavoratori dei servizi; 6 Lavoratori dei settori agricolo, forestale, pesca, ecc.; 7 – 9 – Lavoratori del settore industriale, trasporti, ecc.

Fonte: OCSE, Tecnology and employment, Paris, jan. 1985

mento del settore manifatturiero (non tanto in termini di valore aggiunto, quanto di posti creati al suo interno);

– uno sviluppo delle occupazioni a carattere altamente professionale di tipo scientifico e tecnico; di conseguenza, saranno più esposte all'impatto tecnologico le professioni meno qualificate o quelle caratterizzate dalla prevalenza di mansioni di routine.

1.5. La centralità della questione occupazionale

Nel quadro delle profonde trasformazioni accennate nei paragrafi precedenti assume un peso decisivo il problema degli alti tassi di disoccupazione esistenti in tutti i principali paesi industrializzati.

Si manifesta quindi la necessità di operare un cambiamento nelle priorità degli obiettivi di politica economica rispetto agli anni '70, dal momento che la riduzione dell'inflazione appare, nella fase attuale, come un obiettivo di per sè insufficiente se non sorretto da un rilancio dello sviluppo e dell'occupazione.

La difficoltà di pervenire ad una impostazione equilibrata negli interventi di politica economica discende innanzitutto della estrema articolazione con cui si presenta la disoccupazioe nella fase attuale, non solo per la sua entità quantitativa, ma anche in relazione alle caratteristiche qualitative, alle componenti della forza di lavoro interessate, alla frammentazione territoriale ed agli effetti di lungo periodo.

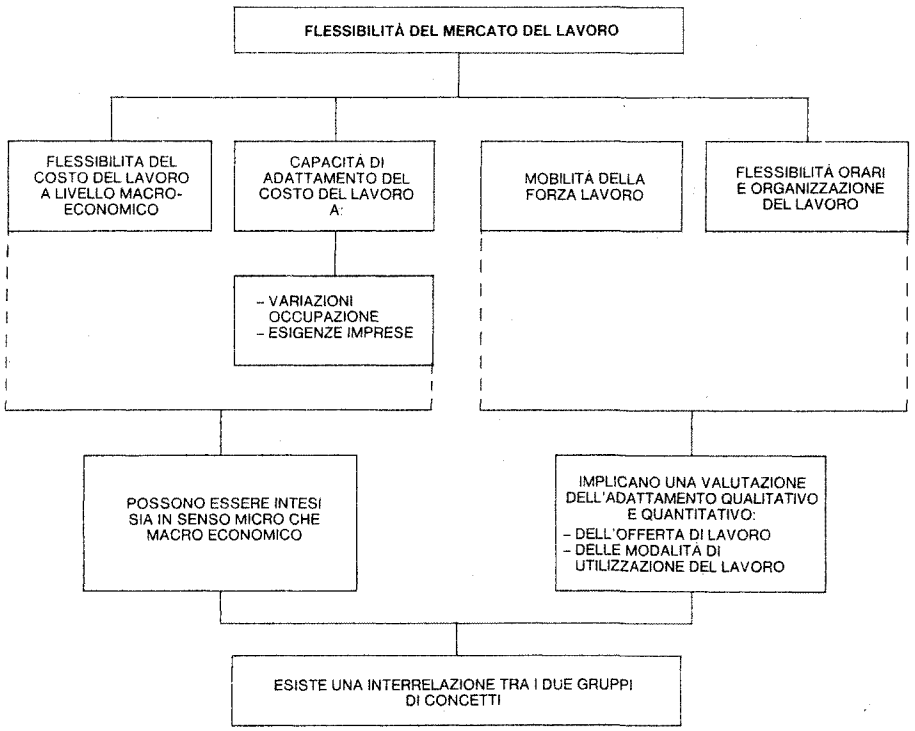
Esiste poi una serie di ostacoli oggettivi che si pongono soprattutto nel breve periodo ove si vogliano soddisfare le necessità di ridurre la disoccupazione e, allo stesso tempo, assecondare il cambiamento tecnologico in atto. L'esigenza di riqualificare il ruolo dell'operatore pubblico nel contesto ora descritto emerge nel momento in cui si riconosce l'impossibilità dei meccanismi di mercato di garantire adeguati effetti compensativi dell'occupazione perduta a seguito della introduzione delle nuove tecnologie.

In questo senso, le linee di azione vanno definite sulla base di tre direttrici:

– intervento flessibile dello stato sugli equilibri economici attraverso processi di regolazione e deregolazione in rapporto alle esigenze via via emergenti;

– individuazione di un opportuno mix tra sfera pubblica dell'economia (essenzialmente in funzione di rilancio della occupazione) e sfera pri-

TAV. I.6



vata (specie nel settore dei servizi ove si manifestano maggiori diseconomie per l'operatore pubblico);

– impostazione di programmi precisi nella definizione di obiettivi prioritari nel lungo periodo (10-15 anni) compatibili con l'azione volta ad un intervento più immediato.

1.6. Il concetto di flessibilità del mercato del lavoro

Constatato, dunque, il carattere strutturale dei mutamenti che interverranno nel prossimo decennio, l'individuazione di adeguati strumenti per fronteggiarli presuppone, dal lato nel mercato del lavoro, un elevato grado di flessibilità delle variabili in gioco.

In questo paragrafo verrà, perciò, chiarito in che senso debba essere inteso il concetto di flessibilità, poiché, spesso, in anni recenti, si è incorsi in equivoci ed in discordi interpretazioni di tale concetto, in particolare nel corso della elaborazione delle strategie di intervento sul mercato del lavoro ad opera e dell'autorità pubblica e delle parti sociali.

In generale, la flessibilità del mercato del lavoro può essere considerata sotto 4 ottiche distinte che qui di seguito saranno presentate sinteticamente.

In primo luogo, si può parlare di flessibilità in riferimento al *costo del lavoro aggregato,* valutando cioè il problema nell'ottica dell'equilibrio macroeconomico (di cui il costo del lavoro costituisce una variabile essenziale, pur se non l'unica come spesso si tende a credere).

Si parlerà perciò di adattabilità del costo del lavoro aggregato nelle sue due componenti (di costi diretti, riferibili immediatamente alla produzione, e costi indiretti, relativi principalmente agli oneri sociali) quando ci si trova in presenza di una flessibilità di entrambe rispetto alla produttività del lavoro.

Partendo quindi dalla constatazione del carattere composito degli elementi che concorrono a formare il costo del lavoro aggregato e alla luce dell'esistenza di cambiamenti strutturali della produttività anche nel breve periodo, è necessario tener conto di altri elementi che possono influenzare il livello di adattabilità quali:

– modificazioni cicliche dei salari;

– entità delle variazioni dei salari a shocks esterni;

– mutamenti della quota degli oneri sociali e delle altre componenti del costo del lavoro indiretto.

I primi due aspetti implicano una reattività dei salari nominali rispetto sia ai fenomeni inflazionistici, passati e correnti, che all'andamento dell'occupazione.

Un discorso a parte va fatto poi sugli elementi che incidono nel processo di determinazione del rapporto tra salario reale e produttività del lavoro (influendo quindi sui costi diretti del lavoro).

In questo senso, si potranno distinguere:

Elementi istituzionali	Elementi relativi al rapporto dom-off.lav.
– Tipologia della contrattazione salariale;	– Composizione della forza lavoro;
– Clausole di indicizzazione;	– Costi di assunzione;
– Sussidi di disoccupazione;	– Propensione allo straordinario;
– Grado di sindacalizzazione.	– Licenziabilità.

va poi rilevato come la flessibilità del costo del lavoro aggregato sia condizionata dalle caratteristiche congiunturali della domanda sul mercato dei beni.

Esemplificando, si possono considerare due situazioni tipo:

i) un andamento normale dei prezzi e della domanda di beni, sicchè anche in presenza di una rigidità dal lato del costo del lavoro non si presenteranno tensioni sulla flessibilità;

ii) per contro, in presenza di shock da domanda in una situazione di modificazione delle aspettative imprenditoriali, le condizioni di flessibilità del costo del lavoro risulteranno determinanti per garantire il processo di aggiustamento.

A fronte di fattori negativi per la stabilità dei prezzi interni a seguito di fenomeni inflazionistici di natura esogena (classico l'esempio degli shock petroliferi degli anni '70), il mancato adattamento del costo del lavoro alle nuove condizioni darà luogo ad un gap salariale con conseguenze negative per l'occupazione derivanti:

– dalla progressiva sostituzione di capitale alla manodopera;

– dalla riduzione della domanda di lavoro a seguito del venir meno delle opportunità di profitto nei settori più esposti alla concorrenza internazionale;

– dal prodursi di un circolo vizioso in cui le ridotte opportunità occupazionali accompagnate ad una crescente disoccupazione si riflettono

in modo negativo sui livelli salariali offerti dalle imprese.

D'altra parte va rilevato come, in presenza di una caduta prolungata dei salari (al fine di compensare uno shock esterno), possono prodursi conseguenze negative sul livello della domanda aggregata (specie ove si manifesti contemporaneamente una politica monetaria restrittiva) riducendo ulteriormente la propensione all'investimento.

Per quanto riguarda gli indicatori utilizzabili ai fini della individuazione del livello di flessibilità del costo del lavoro aggregato, vanno menzionati due rapporti:

$$(1)\ \frac{\text{Elasticità salari nominali rispetto prezzi al consumo}}{\text{Elasticità salari nominali rispetto disoccupazione}}$$

$$(2)\ \frac{\text{Coefficiente dei prezzi di breve periodo}}{\text{Coefficiente lineare della disoccupazione}}$$

Inoltre un possibile indice di rigidità del costo del lavoro aggregato sarà dato anche dalla entità degli effetti collaterali che si producono a partire da una situazione di rigidità di tale costo sulla base delle interrelazioni presentate nella Tav. I.7.

Un secondo concetto di flessibilità si collega alla capacità di adattamento dei costi relativi del lavoro alle necessità della domanda espressa dalle imprese e all'andamento complessivo dell'occupazione.

La flessibilità, in questo senso, deve essere intesa come adattabilità dei *differenziali salariali:*

– in rapporto alla scarsità sul mercato di determinate qualifiche professionali;

– in riferimento alla 'capacità di pagare' propria di ogni singola impresa.

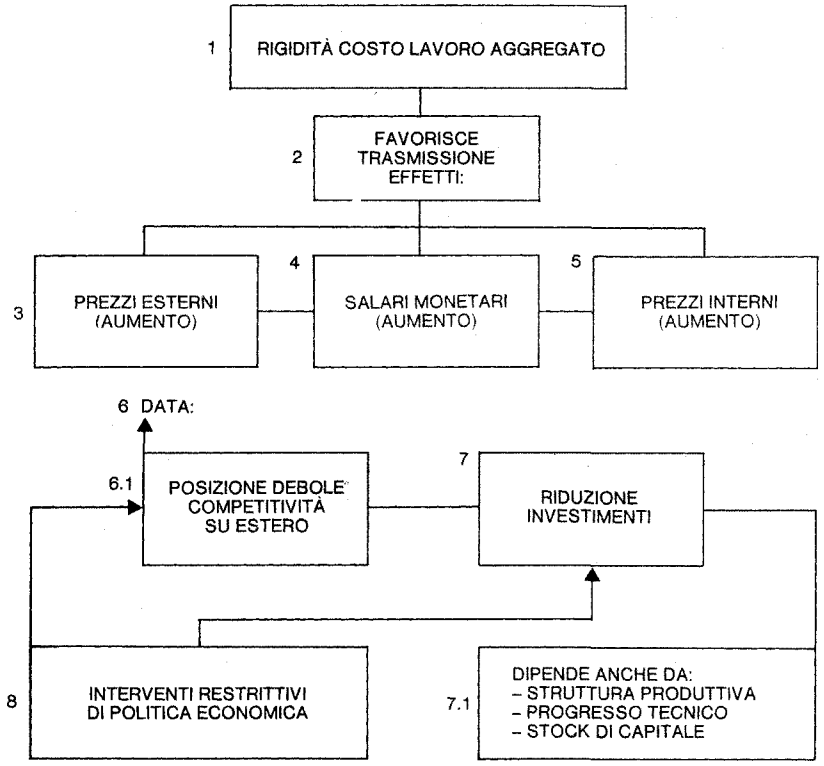
Si può ipotizzare nei due casi un tipo di flessibilità realizzabile ex-ante, ma anche movimenti ex-post di aggiustamento dei differenziali. Questi ultimi dipenderanno, per altro, dalle condizioni di partenza, per cui la distinzione tra le due fasi temporali ora accennata sottende, in realtà, l'esistenza di situazioni più complesse nei movimenti di avvicinamento al livello di equilibrio.

In effetti, vanno tenuti presenti altri elementi, quali:

– possibili eccessi di forza lavoro;

– il rapporto tra disponibilità di manodopera e posti vacanti;

TAV. I.7



– eventuali effetti distorsivi prodotti da:

i) un'eccessiva incidenza degli oneri sociali sul salario di ingresso per i nuovi lavoratori assunti;

ii) un declino dei differenziali salariali, conseguenza dell'estensione e dell'approfondimento dei meccanismi automatici di difesa delle retribuzioni.

Gli effetti di questi elementi distorsivi vanno ricercati in una riduzione della produttività settoriale e parallelamente in un aumento della rigidità dei salari aggregati: così, verrà meno, la capacità di adattamento del fattore lavoro a modificazioni cicliche e strutturali.

A ciò contribuiscono anche elementi di natura istituzionale e contrattuale, come ad es.:

– l'adozione del salario minimo (anche se le verifiche empiriche non sono concordi nel dimostrarne gli effetti negativi sulla flessibilità);

– il livello salariale delle fasce giovanili;

– l'influenza sul prezzo di offerta del lavoro esercitata dai sussidi di disoccupazione (di fatto essi vengono a trasformarsi in un tetto minimo tale da indurre il soggetto alla scelta tra lavoro e non-lavoro).

Gli indicatori capaci di rilevare le possibilità di adattamento dei costi relativi del lavoro sono principalmente due:

– i differenziali interindustriali tra i costi di lavoro orari (che riflettono anche le variazioni salariali in rapporto a modificazioni del tasso di inflazione);

– i differenziali per i lavoratori occupati riferiti ai diversi settori economici (oltre all'andamento dell'inflazione, risentono anche della pressione della domanda di lavoro).

Un terzo indicatore della flessibilità del mercato del lavoro è individuabile nelle tre articolazioni in cui può essere classificata *la mobilità* della manodopera.

In effetti, possiamo considerare:

a) la mobilità dal punto di vista regionale che verrà a dipendere da una serie di fattori quali:

– la struttura socio-economica di un'area;

– l'andamento dell'offerta di lavoro;

– i possibili vincoli connessi alla struttura del nucleo familiare;

– le caratteristiche del sistema pensionistico;

– l'esistenza di eventuali limitazioni all'emigrazione;

– ed infine, le opportunità offerte dall'economia sommersa.

b) la mobilità può, anche essere intesa come passaggio tra diverse occupazioni. In questo caso essa sarà condizionata dalla esistenza di incentivi o disincentivi nei confronti soprattutto dell'offerta di lavoro specializzata e dalla possibilità di poter contare su un efficiente sistema di riqualificazione/formazione professionale.

c) infine, la mobilità intesa come passaggio di lavoratori tra le varie imprese, nell'ottica di valutazione della domanda di lavoro, sarà condizionata dalle modalità di assunzione/licenziamento (e dai connessi incentivi), nonché dal grado di segmentazione del mercato del lavoro.

In generale, gli indicatori di mobilità del lavoro, poste le specificità della classificazione ora illustrata, saranno riassumibili nei dati dell'andamento di:

– assunzioni;

– licenziamenti;

– pensionamenti;

– rapporto posti vacanti/disoccupati.

Un ultimo indicatore di flessibilità è infine riferibile alla capacità di adattamento degli *orari* e della *organizzazione del lavoro.* Anche in questo caso avranno un peso notevole le caratteristiche istituzionali di ogni singolo sistema produttivo (specie per quanto riguarda la flessibilità organizzativa); per quanto riguarda gli orari, sarà invece determinante il rapporto tra occupazioni full-time e occupazioni part-time, posto che in una situazione di difficoltà congiunturali (specie dal lato dell'occupazione) la flessibilità degli orari può (almeno in parte) contribuire a risolvere problemi di eccedenza strutturale di manodopera.

Nella Tav. I.8. sono sintetizzati i 4 concetti di flessibilità del mercato del lavoro qui presentati con le relative caratteristiche.

1.7. La situazione dell'occupazione nella realtà italiana 1974-1984

Appare opportuno, a questo punto, dare una lettura più analitica e sofisticata della situazione, sia sotto il profilo quantitativo che sotto quello qualitativo.

L'analisi del primo aspetto – quello relativo alla questione quantitativa – richiede una più accurata valutazione di ciò che significano i dati statistici sulle cosiddette non forze di lavoro disponibili a lavorare, e una più precisa e completa valutazione della disocuppazione occulta esistente, ad oggi, che quindi va sommata a quella statisticamente rilevata in modo ufficiale, per determinare lo stock di disoccupati di partenza (si tratta di valutare in maniera più precisa i disoccupati occultati dalla cassa integrazione straordinaria, distinguendo coloro che, di fatto, sono in una situazione di mobilità verso

TAV. I.8

Concetti di flessibilità	Caratteristiche principali
1 – Flessibilità del costo del lavoro aggregato	– Deve essere intesa come flessibilità dei costi diretti ed indiretti del lavoro. – Fattori principali che influiscono su questo tipo di flessibilità: modificazioni cicliche dei salari; entità variazioni salariali agli shocks esterni; andamento delle componenti del costo del lavoro indiretto; elementi istituzionali + elementi connessi al rapporto domanda-offerta.
2 – Andamento dei differenziali salariali	– Duplice tipo di adattamento: alla scarsità di offerta di determinate qualifiche sul mercato; alla 'capacità di pagare' da parte delle imprese; – Fattori che possono condizionare i differenziali: incidenza degli oneri sociali sul salario d'ingresso; meccanismi automatici di difesa delle retribuzioni.
3 – Mobilità della forza lavoro	– Triplice significato: mobilità regionale; mobilità tra occupazioni; mobilità tra imprese.
4 – Adattamento orari e organizzazione del lavoro	– Dipende da caratteri istituzionali della organizzazione della produzione e dal rapporto tra part-time e full-time compatibile con la redditività delle imprese.

Elementi istituzionali	Elementi relativi al rapporto dom-off. lav.
– Tipologia della contrattazione salariale;	– Composizione della forza lavoro;
– Clausole di indicizzazione;	– Costi di assunzione;
– Sussidi di disoccupazione;	– Propensione allo straordinario;
– Grado di sindacalizzazione.	– Licenziabilità.

TAB. I.4 – ANALISI DELLE COMPONENTI CHE CONCORRONO ALL'AUMENTO DELLA DISOCCUPAZIONE, DAL 1973 AL 1983
(in migliaia di lavoratori)

Variazioni annue (*)		1973-80	1980-83
dovute all'incremento demografico complessivo	= N	– 34	4
dovute all'aumento dell'offerta di lavoro	= L	149	143
– per modifica della struttura per età della popolazione	= A	36	200
– per modifica dei tassi di attività	= a	113	– 57
dovuta all'andamento dell'economia (°) domanda di lavoro	= E	– 61	46
in complesso	= U	54	193

(*) La metodologia seguita comporta: l'utilizzo dei dati delle indagini campionarie sulle forze di lavoro, opportunamente raccordati e riveduti (per gli anni 1972-83) sulla base delle risultanze del censimento del 1981; la definizione di N, con riferimento ai tassi di attività costanti relativi al 1970; la stima A, in base ai tassi specifici di attività costanti, sempre al 1970; l'effetto di modifica dei tassi di attività ("a"), stimato per residuo; la determinazione degli effetti economici – ossia della domanda di lavoro ("E") – con riferimento all'occupazione rilevata sempre nelle indagini sulle forze di lavoro.

(*) I segni sono riferiti alla disoccupazione; pertanto, segno positivo (1963-73 e 1980-90) indica un andamento negativo dell'occupazione, che appunto fa crescere la disoccupazione; il segno negativo (1973-80) indica un andamento positivo dell'occupazione, che concorre a ridurre la disoccupazione.

Fonte: nostra elaborazione su dati ISTAT.

un altro lavoro, da quelli che invece si trovano in una situazione di potenziale riconvertibilità dei loro posti di lavoro).

Con riguardo alla questione qualitativa, occorre porre attenzione all'incidenza, sui dati complessivi, dei disoccupati, non solo giovani e donne, ma anche di coloro che sono in possesso di un diploma o di una laurea. Più in generale, dovrà essere posto in luce il problema della disoccupazione impiegatizia e tecnica conseguente ai processi di ristrutturazione avvenuti in questi anni. Vanno, inoltre, esaminati con più attenzione i flussi relativi alle dinamiche occupazionali (quantità di persone che entrano ed escono ogni anno nel e dal sistema degli occupati), tenendo pure conto di come tali flussi si distribuiscono tra i diversi settori produttivi, nonché l'incidenza percentuale dei diversi meccanismi con cui si accede al lavoro.

Per quello che riguarda le dinamiche occupazionali nel corso dell'ultimo decennio è necessiaro prendere in considerazione tre diverse situazioni:

A) ciò che è avvenuto nel periodo 1974-84;

B) ciò che è avvenuto tra il 1980 e il 1984 e cioè negli anni della recessione;

C) ciò che è avvenuto nel corso del 1984, cioè nel corso del primo anno di ripresa dopo la recessione.

Prima di passare all'analisi dei tre periodi va rilevato come l'aumento dell'occupazione in Italia nella seconda metà degli anni '70 sia risultato pari a quello medio dei sette paesi più industrializzati, mentre all'inizio degli anni'80 è stato decisamente superiore, evidenziando una certa stabilità nei tassi d'incremento, nonostante le vicende congiunturali.

Quanto al punto A) la lettura dei dati statistici permette di constatare come nel corso di tale periodo l'occupazione sia aumentata complessivamente del 5,6% (più 1.100.000 occupati) contro un incremento della forza lavoro totale pari all'11,6% (più 2.380.000 unità); ciò ha fatto passare il tasso di disoccupazione dal 5,4% del 1974 al 10,4% del 1984 (con un aumento delle persone in cerca di occupazione di 1.282.000 unità). Il tasso di attività si è modificato in maniera consistente passando dal 38,9% del 1977 al 40,8% nel 1984.

Nel corso del periodo 1974-84, al già preesistente fenomeno della diminuzione degli occupati in agricoltura (meno 975.000), si è aggiunto il forte calo degli occupati nel settore secondario (meno 575.000), concentratosi nell'ultimo quinquennio. Complessivamente, nell'arco del periodo d'analisi, tali diminuzioni sono state più che compensate dalla creazione di un numero elevatissimo di posti di lavoro nelle altre attività (più 2.655.000).

Nel decennio considerato risultano aumentati in modo rilevante gli occupati dipendenti (più 770.000), tendenza che risulta, però, invertita negli ultimi tre anni. Tale aumento dell'occupazione dipendente negli anni compresi tra il 1974 e il 1984 è dovuto esclusivamente all'aumento dell'occupazione nel terziario:

Andamento dell'occupazione dipendente dal 1974 al 1984

Agricoltura	-360.000
Industria	-715.000
Altre attività	+1.845.000
Totale	+770.000

Un'analisi delle componenti che concorrono all'aumento dell'occupazione dal 1973 al 1983 è mostrato in tab. I.4:

Molto diversa, invece, la situazione per quello che riguarda il quinquennio 1980-84 in cui,

TAB. I.5 – FORZE DI LAVORO (VALORI MEDI) DATI
(in migliaia di unità)

Anni	Pop. tot.	Forza lav. totale
1974		20.650
1975		20.861
1976		21.177
1977	55.266	21.476
1978	55.446	21.577
1979	55.602	21.898
1980	55.657	22.171
1981	55.774	22.439
1982	55.995	22.545
1983	56.228	22.821
I rilevamento trimestrale 1984		22.903
II rilevamento trimestrale 1984		22.738
III rilevamento trimestrale 1984		23.233
IV rilevamento trimestrale 1984		23.277
1984		23.037

N.B. I dati qui presentati sono il frutto delle elaborazioni più recenti e tengono conto del del 1984 con gli anni precedenti devono essere fatti con cautela.

(1) Variazioni rispetto all'analogo periodo dell'anno precedente.

Fonte: nostra elaborazione su dati ISTAT.

come detto, si è concentrata la riduzione dei lavoratori del settore secondario (meno 660.000), che si è sommata a quella del settore primario (meno 473.000). Un aumento del numero degli occupati creati nelle altre attività (più 1.290.000) ha portato, nel corso del quinquennio, ad un aumento di 157.000 occupati (di cui più della metà nel 1984).

È da rilevare che il 1982 è stato l'unico anno, dal 1975, nel quale si è verificato un calo del numero degli occupati (–51.000).

Nel complesso nel corso del quinquennio la forza lavoro totale è aumentata di 860.000 unità (4,0%) mentre si è verificato un calo dell'occupazione dipendente (–201.000 nel complesso) pari a 870.000 unità nell'agricoltura e nell'industria.

Nel corso del 1984, il primo anno di ripresa economica, le tendenze in atto nel quinquennio 1980-84 si accentuano dando vita a pochissime variazioni della struttura occupazionale.

Così, accanto all'aumento della forza lavoro totale dello 0,95% (+ 216.000 unità) ed all'aumento dell'occupazione dello 0,42% (+ 87.000), si osserva una crescita del numero di occupati nel settore terziario pari al + 4,5% ed una riduzione nella industria del – 4,2% e nell'agricoltura del – 3,96%. Per il terziario e l'industria queste risultano le più forti variazioni di tutto il decennio.

Nel corso del 1984 l'occupazione extragricola risulta cresciuta dell'1%.

L'occupazione dipendente ha continuato a diminuire (– 95.000), segnando un calo nella sola industria di ben 267.000 unità (– 58.000 nell'agricoltura, + 230.000 nel terziario).

Sempre a livello di mutamento della struttura dell'occupazione si osserva che, per il secondo anno consecutivo, il numero di occupati indipendenti nel terziario è cresciuto più di quelli dipendenti.

Osservando questi dati si può riscontrare come la ripresa economica in atto abbia consentito l'accelerazione della ristrutturazione del mercato del lavoro in linea con le dinamiche che l'innovazione tecnologica impone.

Il numero dei disoccupati ha raggiunto i 2.393.000; tra questi si registra una diminuzione delle *persone in cerca di prima occupazione*, mentre risultano aumentati i *disoccupati in senso stretto* e le "altre persone in cerca di oc-

RISTRUTTURATI IN BASE AI RISULTATI DEL CENSIMENTO 1981

Variazione (1)											
Forza lav. totale	Occupati	Totale Occupati	Agricol.	Industr.	Altre attività	In cerca di occupazione I occup.	Disoccup.	Altri	Totale	Tasso disocc.	Tasso attività
		19.539	3.401	7.614	8.524	488	194	429	1.111	5,4	
211	96	19.635	3.261	7.636	8.738	509	245	472	1.226	5,9	
316	122	19.757	3.228	7.526	9.003	601	254	565	1.420	6,7	
299	181	19.938	3.130	7.617	9.191	690	210	638	1.538	7,2	38,9
101	79	20.017	3.069	7.577	9.371	787	210	563	1.560	7,2	38,9
321	195	20.212	2.989	7.583	9.640	859	224	603	1.686	7,7	39,4
273	275	20.487	2.899	7.699	9.889	882	211	591	1.684	7,6	39,8
268	57	20.544	2.732	7.647	10.615	989	215	691	1.895	8,4	40,2
106	– 51	20.493	2.522	7.527	10.444	1.156	281	615	2.052	9,1	40,3
276	64	20.557	2.526	7.352	10.679	1.292	352	620	2.264	9,9	40,6
+ 418	109	20.391	2.392	7.092	10.905	1.324	565	623	2.512	11,0	40,4
+ 23	– 77	20.389	2.382	7.063	10.944	1.309	463	577	2.349	10,4	40,2
+ 227	135	20.896	2.453	7.050	11.393	1.146	437	753	2.336	10,1	41,2
+ 199	+ 183	20.902	2.478	6.952	11.473				2.375	10,2	41,3
+ 216	+ 87	20.644	2.426	7.039	11.179	1.168	477	746	2.393	10,4	40,8

mutato sistema delle rilevazioni ISTAT (avvenuto con le 4 rilevazioni 1984) e, soprattutto sono ristrutturati in base ai risultati del censimento 1981. I confronti

cupazione" (casalinghe, studenti, ecc.). Ma quest'ultimo fattore si presenta per certi versi positivo in quanto questo è un gruppo di persone che, per la sua composizione, si presenta sul mercato del lavoro quando ritiene che migliorino le prospettive occupazionali.

Nel 1984 il numero dei giovani disoccupati con età tra i 14 e i 24 anni è stato di 1.445.000 unità, il *tasso di disoccupazione giovanile* è così salito al 33,7%. Dai dati Istat risulta che il 60% dei disoccupati ha meno di 25 anni.

Su 1.445.000 giovani disoccupati, 953.000 sono in cerca di prima occupazione e 183.000 risultano disoccupati in senso stretto.

Su 100 giovani disoccupati *dai 14 ai 29 anni di età,* 3 risultano laureati, 35 diplomati e 62 con un titolo di studio inferiore (di cui 11 senza titolo o solo con la licenza elementare).

Su 1.445.000 giovani disoccupati vi sono 635.000 maschi e 809.000 femmine. Il tasso di disoccupazione giovanile per la popolazione maschile risulta così del 27,4%, mentre quello femminile è del 41%.

Nel complesso il tasso di disoccupazione maschile è, invece, del 6,8% contro il 17% di quello femminile. Sul totale dei disoccupati in Italia nel 1984 (2.391.000), 1.377.000 sono di sesso femminile.

Il tasso di disoccupazione femminile nel Centro-Nord è aumentato nel 1984 di circa un punto raggiungendo il 14,4%, mentre resta stazionario, anche se elevatissimo, nel Sud 23,8%.

Per completare il quadro bisognerà, da ultimo, tenere conto dell'esistenza di un numero cospicuo di secondi e terzi lavori non ufficiali e quindi non registrati dalle statistiche, in parte svolti da persone ufficialmente disoccupate, in parte svolti da persone che vengono registrate nelle statistiche come espletanti un solo primo lavoro ufficiale, e tener conto inoltre del fenomeno più recente, ma d'importanza crescente, dei lavoratori stranieri immigrati che svolgono attività non registrate ufficialmente (vi è chi parla di 700/800 mila lavoratori provenienti da altre Nazioni, per lo più da Paesi in via di sviluppo, che attualmente operano in Italia in queste condizioni).

Il numero dei *sottoccupati,* a fine 1983, era stimato in circa 600.000 unità per quello che riguarda il fenomeno del *lavoro sommerso.*

Il numero dei lavoratori che esercitano, come unica attività, lavoro nero è stimato intorno a 1.900.000 unità nel 1983.

Su questa stima coincidono analisi fatte da fonti diverse. Essa tiene conto di persone che hanno comunque un reddito di lavoro, ma sono prive di contratto; comprende il lavoro illegittimo (minori), il lavoro di stranieri senza permesso di lavoro, il lavoro prestato senza contratto compreso il domiciliare e quello mascherato da contratto di appalto.

Può contenere entità di persone pensionate, prepensionate ed in disoccupazione speciale.

Non comprende il secondo ed il terzo lavoro, i compensi non contrattuali (fuori busta) il lavoro di persone in cassa integrazione.

Stime recenti pervengono alla valutazione di 1.950.000 computando 750.000 unità che all'intervista Istat hanno dichiarato di non essere occupati, ma di aver prestato lavoro nella settimana di riferimento, 700.000 lavoratori privi di contratto e 500.000 immigrati che non dispongono di permesso di lavoro.

Secondo altre valutazioni il fenomeno appare nella eguale entità di 1.950.000 inserendo prima i cassintegrati in aggiunta ai disoccupati e poi applicando il dato Istat degli occupati non dichiarati, in diminuzione del totale.

Le analisi ufficiali (Ispettorato del lavoro) utilizzando per proiezione i dati accertati nel corso delle ispezioni valutano il complesso del lavoro sommerso (compreso pertanto doppio e terzo, Cigs etc.) in 3.564.500.

L'Ispettorato ha valutato la consistenza del doppio, terzo lavoro, Cigs etc. in circa il 45% del totale valutato e pertanto si ritorna alla cifra già citata di circa 1.950.000 persone occupate in lavoro nero.

Questo dato rappresenta il 9,5% del numero totale degli occupati nel 1983.

Un dato Istat relativo ai flussi delle forze lavoro, con riguardo alle modificazioni strutturali intervenute tra le singole rilevazioni degli anni 1982 e 1983 (i dati 1984 non sono ancora disponibili), mostra che 1.649.000 unità sono uscite dalle forze di lavoro passando alle non forze di lavoro (prevalentemente per ritiro da lavoro), mentre 2.018.000 unità sono entrate nelle forze di lavoro provenienti dalle non forze di lavoro; di esse, 1.182.000 sono confluite tra gli occupati e 836.000 tra le persone in cerca di occupazione.

Un ultimo dato da prendere in considerazione è quello relativo al numero delle persone in Cassa Integrazione straordinaria a zero ore che ammonta (media primi tre trimestri 1984) a 175.934.

Traducendo in disoccupati "equivalenti" il numero di ore concesse in Cigs si ha che questi nel 1984 ammontano a circa 314.000.

TAB. I.6 – STRUTTURA DELL'OCCUPAZIONE IN ITALIA 1974-84
(migliaia)

Settori	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Agricoltura	3401	3261	3228	3130	3069	2989	2899	2732	2522	2526	2426
di cui:											
Dipendenti	1231	1174	1193	1179	1126	1106	1088	1008	964	929	871
Indipendenti	2170	2087	2035	1951	1945	1883	1811	1724	1558	1597	1552
Industria	7614	7636	7526	7617	7577	7583	7699	7647	7527	7532	7039
di cui:											
Dipendenti	6597	6599	6500	6560	6439	6502	6535	6467	6327	6149	5882
Indipendenti	1017	1037	1026	1057	1088	1081	1164	1180	1200	1203	1157
Altre attività	8524	8738	9003	9191	9371	9640	9889	10165	10444	10679	11179
di cui:											
Dipendenti	5874	6106	6340	6533	6648	6885	7050	7203	7377	7489	7719
Indipendenti	2650	2632	2663	2658	2723	2755	2839	2962	3067	3190	3457
Totale Forza lavoro occupata	19539	19635	19757	19938	20017	20212	20487	20544	20493	20557	20644

Fonte: ISTAT
N.B. "Le somme possono differire di poche migliaia a causa degli arrotondamenti"

TAB. I.7 – VARIAZIONI DELLA STRUTTURA DELL'OCCUPAZIONE 1974-84 (migliaia)

Settori	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Agricoltura		-140	- 33	- 98	- 61	- 80	- 90	-167	-210	+ 4	-100
di cui:											
Dipendenti		- 57	+ 19	- 14	- 53	- 20	- 18	- 80	- 44	- 35	- 58
Indipendenti		- 83	- 52	- 84	- 6	+ 62	- 72	- 87	-166	+ 39	- 44
Industria		+ 22	-110	+ 91	- 40	+ 6	+116	- 52	-120	-175	-313
di cui:											
Dipendenti		+ 2	- 99	+ 60	- 71	+ 13	+ 32	- 68	-140	-178	-267
Indipendenti		+ 20	- 11	+ 31	+ 31	- 7	+ 83	+ 16	+ 20	+ 3	- 46
Altre attività		+214	+263	+188	+180	+269	+249	+276	+279	+235	+500
di cui:											
Dipendenti		+232	+234	+193	+115	+237	+165	+153	+174	+112	+230
Indipendenti		- 18	+ 31	- 5	+ 65	+ 32	+ 84	+123	+105	+123	+267
Totale Forza lavoro occupata		+ 96	+122	+181	+ 79	+195	+275	+ 57	- 51	+ 64	+ 87

Fonte: ISTAT
N.B. "Le somme possono differire di poche migliaia a causa degli arrotondamenti"

L'offerta di lavoro potenziale nel lungo termine

2.1. Sintesi dei risultati

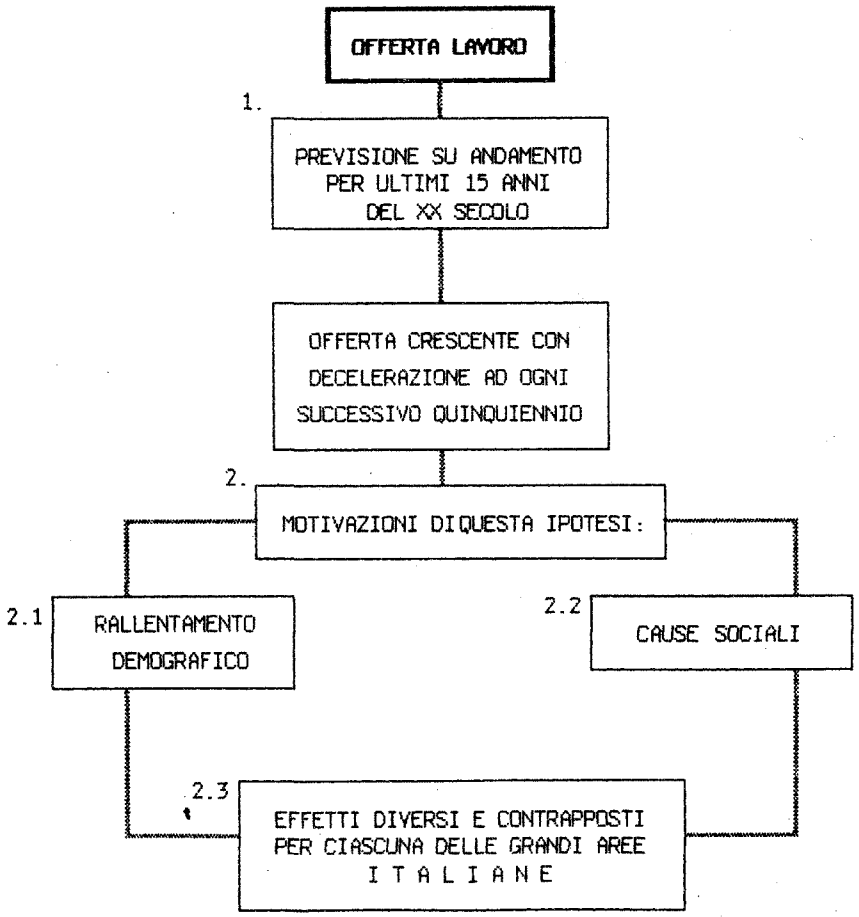
Nell'ultimo quindicennio di questo secolo l'offerta di lavoro sarà sempre crescente, con una delecerazione nei tre successivi quinquenni. L'aumento dell'offerta di lavoro è la risultante di fattori demografici e sociali, che peraltro presentano aspetti diversi (e persino contrapposti) nei grandi ambiti territoriali in cui il paese si articola.

Due fenomeni più caratteristici vengono in grande evidenza. Primo. Negli anni più prossimi a noi, l'aumento del potenziale di lavoro deriva da apporti demografici (l'addensarsi della popolazione nelle età di lavoro) e da apporti sociali (crescente partecipazione al lavoro da parte della donna). A partire dalla metà degli anni novanta, invece, quando l'apporto demografico diventa negativo, la popolazione attiva aumenta per la sola modifica della partecipazione femminile. Tale fenomeno, in sé positivo, determina un'importante modifica qualitativa nel potenziale di lavoro.

Non ci si può attendere che il riequilibrio tra offerta e domanda di lavoro avvenga con la riduzione nel numero di lavoratori. Perciò il riassorbimento della disoccupazione entro livelli più sopportabili dipende esclusivamente dalla capacità di accrescere le occasioni di lavoro.

Secondo fenomeno. L'offerta di lavoro si concentra nel Mezzogiorno, già colpito da un'elevata disoccupazione. Al tempo stesso nelle aree del Centro-Nord il potenziale di lavoro presenterà aumenti modesti o persino sensibili riduzioni. Dunque, quella complementarietà tra le due aree, che in passato aveva provocato ingenti migrazioni interne, si conferma anche per l'avvenire, ma in mutate condizioni. Ciò che ci riserva l'avvenire è in gran parte legato alle scelte di politica economica.

TAV. II.1



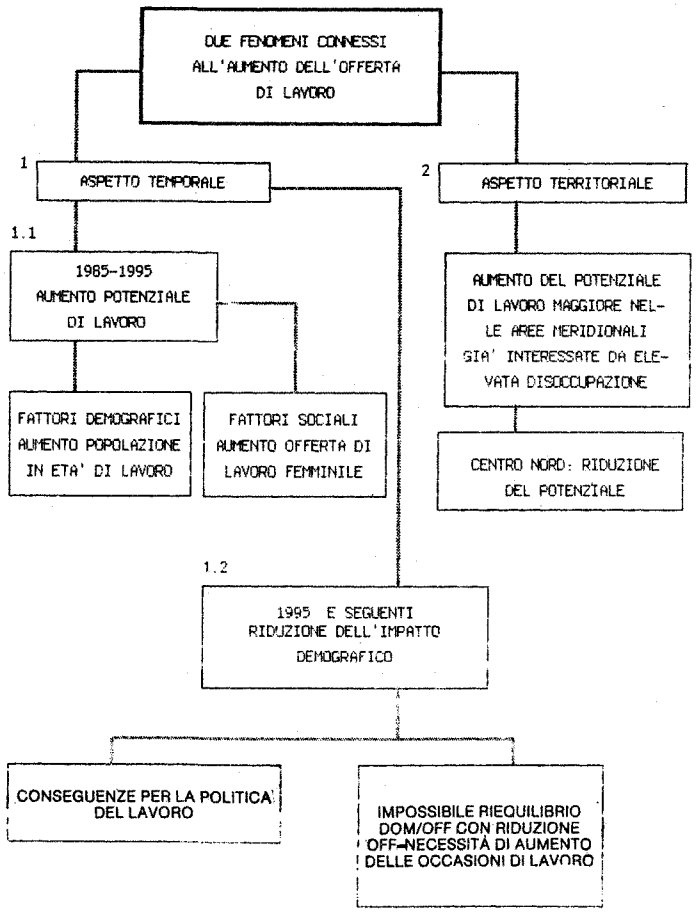
Si dovranno evitare tanto le tensioni per carenza di personale nel Centro-Nord quanto il formarsi di sacche di disoccupazione di crescenti dimensioni nel Mezzogiorno.

Le tendenze spontanee, dunque, non orientano affatto verso un riequilibrio territoriale. Perció esse vanno profondamente corrette, con un'azione efficace e tempestiva, per rimuovere i fattori ambientali che – per contrapposti motivi –condizionano lo sviluppo del paese nel suo insieme. Accrescere le occasioni di lavoro nelle aree in cui vi è maggiore disponibilità di personale si conferma come la soluzione più economica. Essa riduce i costi che dovrebbe sostenere la collettività nazionale nel suo complesso (e quelli specifici delle aree che nei prossimi anni saranno colpite, o da inadeguata disponibilità o da eccedenza di lavoro); evita lo spostamento di ingenti masse di immigrati, limita i costi umani, sempre molto pesanti quando i cambiamenti di residenza per motivi di lavoro non derivano da una libera scelta, ma sono indotti da uno stato di necessità.

L'analisi è stata condotta secondo una scelta non usuale in Italia (ma che non manca di valido supporto nell'esperienza e nella ricerca economica). Il concetto cui si fa precipuo riferimento è quello di"offerta potenziale di lavoro", (nota 1) quale risultante dei fattori demografici e delle tendenze di lungo periodo nella partecipazione alla vita attiva. In tal modo restano esclusi gli effetti economici, derivanti dall'andamento della domanda di lavoro.

È noto che la cosiddetta "componente primaria" della popolazione lavorativa – in particola-

TAV. II.2



re gli uomini nelle età centrali – presenta una partecipazione stabile. Non è così per le cosiddette "componenti secondarie". Una decrescente partecipazione al lavoro si nota tra i giovani e gli anziani. L'aumento della scolarità ritarda l'ingresso nella vita attiva; la maggiore protezione sociale (congiunta alle modifiche nella composizione settoriale dell'occupazione) concorre ad anticipare l'uscita dal lavoro regolare.

Crescente è, invece, la propensione al lavoro tra le donne. Vi concorrono due fattori che è opportuno considerare distintamente: a) la più elevata disposizione ad entrare sul lavoro; b) il desiderio di rimanervi più a lungo. Queste modifiche nei comportamenti agiscono "per generazioni", sui successivi contingenti di popolazione, lo si può notare con evidenza se si considerano i decenni scorsi. Ciò giustifica la metodologia seguita nella determinazione dei tassi di partecipazione femminile.

Questo quadro concettuale, accolto nella ricerca aggregata qui proposta, è conforme ad un'analisi di prima approssimazione. Metodi più affinati divengono indispensabili per passare ad un esame che tenga conto degli aspetti qualitativi, rilevantissimi nell'esaminare le condizioni per un riequilibrio tra offerta e domanda di lavoro.

2.2. L'evoluzione demografica e l'offerta di lavoro

2.2.1 – La crescita della popolazione italiana, da tempo in decelerazione, manifesterà un punto di svolta intorno al 1995: da allora si prevede che la popolazione cominci a diminuire. Ai fini dell'analisi dell'offerta di lavoro, peró, non è questa la data piú significativa. Infatti, si deve considerare:

a) l'andamento della popolazione in età lavorativa;

b) la modifica della sua struttura per età;

c) il cambiamento del modello di partecipazione al lavoro.

L'esame distinto di queste tre componenti consente di valutare l'offerta potenziale di lavoro (nota 2).

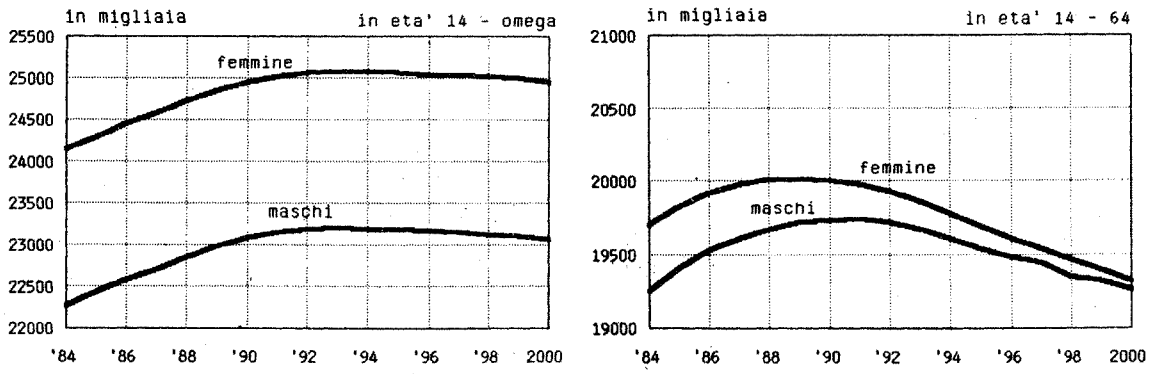
2.2.2 – Analizziamo come i primi due fattori (a e b) influenzano l'andamento demografico nelle età lavorative.

La popolazione di età 14 anni ed oltre è in aumento fino al 1993. Per quella in età lavorativa in senso stretto (14-64 anni), l'inversione della tendenza storica all'aumento avviene intorno al 1990. Dalle tavole II.3-II.4 e dalle relative tabel-

TAV. II.3

POPOLAZIONE IN ETA' LAVORATIVA

ITALIA



le, – rispettivamente per l'insieme del paese e per il Mezzogiorno – emerge però che le indicazioni medie nazionali non trovano conferma nel Mezzogiorno: in tale area – anche se si allunga lo sguardo verso il 2000 – si ritrovano sempre incrementi, sia pure di minore consistenza con il procedere degli anni (nota 3).

Emerge, inoltre, che – esclusivamente per fattori demografici – il comportamento dell'aggregato maschile è diverso da quello dell'aggregato femminile, tanto nell'insieme del paese, quanto nel Mezzogiorno. Le donne presentano incrementi minori e riduzioni maggiori, rispetto agli uomini, nei due gruppi di età considerati, per l'intero arco degli ultimi quindici anni del secolo.

L'aggregato più ampio (14 anni ed oltre) rappresenta una quota sempre crescente della popolazione complessiva, a motivo dei due fenomeni: crescente invecchiamento, ridotta natalità. Invece, come appare dalle tavole II.5-II.6 e dalle relative tabelle, tanto nel paese nel suo insieme quanto nel Mezzogiorno, negli anni che ci separano dal 2000 la quota della popolazione in età lavorativa (14-64 anni) su quella complessiva oscilla in misura modesta.

TAB. II.1 – POPOLAZIONE IN ETÀ LAVORATIVA – ITALIA
(in migliaia)

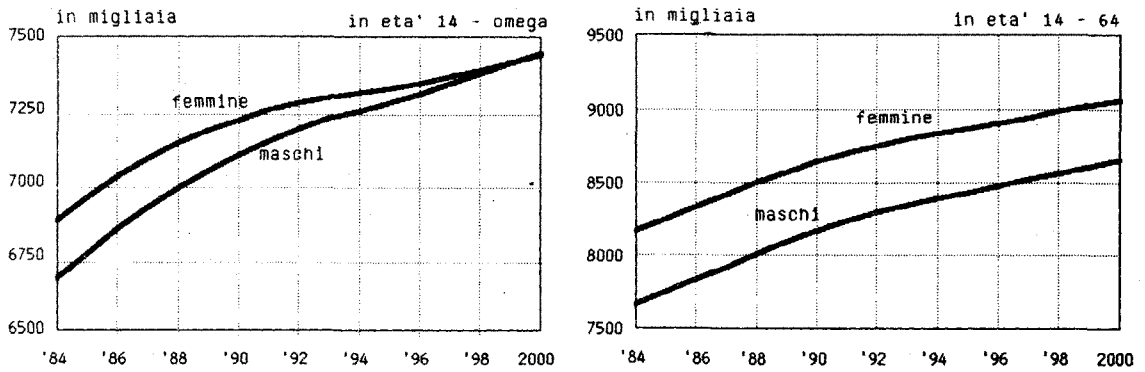
	in età 14-omega			in età 14-64 anni		
Anno	Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine	Totale
1984	22.288	24.149	46.430	19.260	19.710	38.970
1985	22.442	24.305	46.747	19.404	19.829	39.233
1986	22.586	24.451	47.037	19.522	19.921	39.443
1987	22.725	24.592	47.317	19.613	19.982	39.595
1988	22.858	24.727	47.585	19.675	20.012	39.687
1989	22.979	24.850	47.829	19.714	20.018	39.732
1990	23.081	24.952	48.033	19.734	20.003	39.737
1991	23.155	25.029	48.184	19.737	19.978	39.715
1992	23.196	25.070	48.266	19.717	19.931	39.648
1993	23.209	25.084	48.293	19.672	19.862	39.534
1994	23.203	25.079	48.282	19.611	19.779	39.390
1995	23.187	25.065	48.252	19.545	19.693	39.238
1996	23.172	25.052	48.224	19.486	19.615	39.101
1997	23.158	25.038	48.196	19.433	19.542	38.975
1998	23.137	25.019	48.156	19.344	19.470	38.814
1999	23.111	24.994	48.105	19.323	19.399	38.722
2000	23.078	24.964	48.036	19.265	19.328	38.587
	variazione assoluta annua (per quinquenni)					
1985-89	138,2	140,2	278,4	90,8	61,6	152,4
1990-94	44,8	45,8	90,6	– 20,6	– 47,8	– 68,4
1995-99	– 18,4	– 17,0	– 35,4	– 57,6	– 76,0	– 133,6
	variazione assoluta totale (per quinquenni)					
1985-89	691	701	1.392	454	308	762
1990-94	224	229	453	– 103	– 239	– 342
1995-99	– 92	– 85	– 177	– 288	– 380	– 668

Fonte: nostra elaborazione dei dati ISTAT

TAV. II.4

POPOLAZIONE IN ETA' LAVORATIVA

MEZZOGIORNO

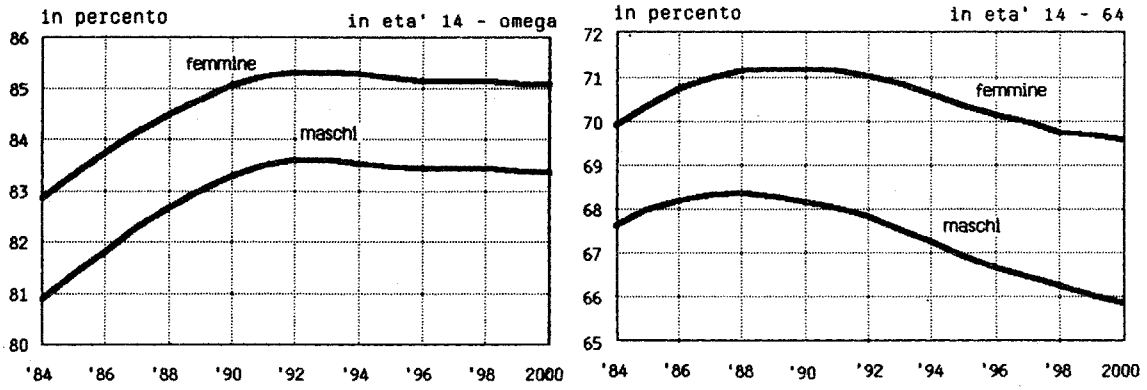


TAB. II.2 – POPOLAZIONE IN ETÀ LAVORATIVA – MEZZOGIORNO (in migliaia)

	in età 14-omega			in età 14-64 anni		
Anno	Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine	Totale
1984	7.668	8.176	15.844	6.696	6.896	13.592
1985	7.756	8.258	16.014	6.784	6.971	13.755
1986	7.841	8.339	16.180	6.864	7.040	13.904
1987	7.926	8.419	16.345	6.937	7.100	14.037
1988	8.012	8.499	16.510	7.003	7.153	14.156
1989	8.095	8.574	16.669	7.063	7.196	14.259
1990	8.172	8.644	16.816	7.117	7.235	14.352
1991	8.240	8.706	16.946	7.164	7.269	14.433
1992	8.298	8.757	17.055	7.205	7.295	14.500
1993	8.347	8.799	17.146	7.238	7.312	14.550
1994	8.391	8.835	17.226	7.265	7.325	14.590
1995	8.433	8.870	17.303	7.293	7.339	14.632
1996	8.476	8.907	17.383	7.323	7.357	14.680
1997	8.522	8.946	17.467	7.358	7.380	14.738
1998	8.566	8.984	17.550	7.393	7.404	14.796
1999	8.610	9.021	17.631	7.428	7.429	14.857
2000	8.652	9.058	17.771	7.463	7.456	14.919
	variazione assoluta annua (per quinquenni)					
1984-89	85,4	79,6	165,0	73,6	60,0	133,6
1989-94	59,2	52,2	111,4	40,4	25,8	66,2
1994-99	43,8	37,2	81,0	32,6	20,8	53,4
	variazione assoluta totale (per quinquenni)					
1984-89	427	398	825	368	300	668
1989-94	296	261	557	202	129	331
1994-99	219	186	405	163	104	267

Fonte: IBIDEM

TAV. II.5 – POPOLAZIONE IN ETÀ LAVORATIVA – ITALIA
(in percentuale della popolazione complessiva)

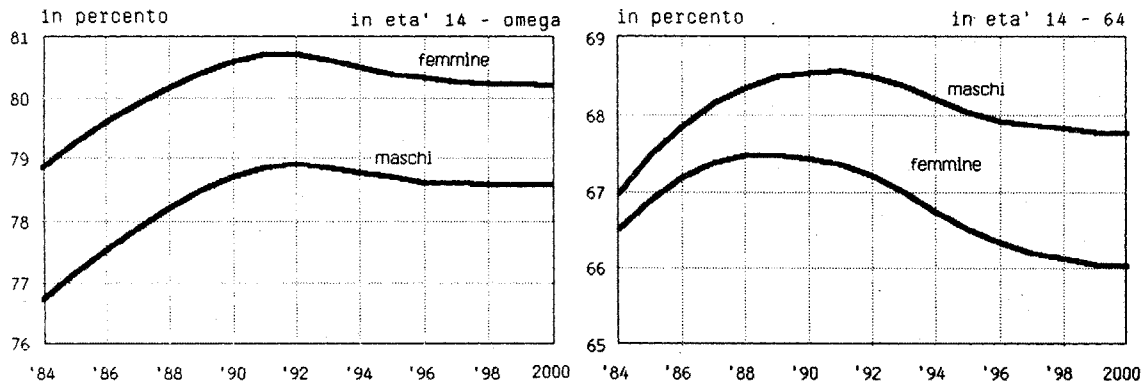


TAB. II.3 – POPOLAZIONE IN ETÀ LAVORATIVA – ITALIA
(in percentuale della popolazione complessiva)

	in età 14-omega			in età 14-64 anni		
Anno	Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine	Totale
1984	80,90	82,88	81,92	69,91	67,64	68,75
1985	81,40	83,33	82,39	70,38	67,99	69,15
1986	81,85	83,75	82,83	70,75	68,23	69,46
1987	82,28	84,14	83,23	71,01	68,36	69,65
1988	82,67	84,49	83,61	71,16	68,38	69,73
1989	83,02	84,80	83,94	71,22	68,31	69,73
1990	83,30	85,06	84,20	71,22	68,19	69,86
1991	83,50	85,24	84,39	71,18	68,04	69,56
1992	83,60	85,32	84,48	71,06	67,83	69,40
1993	83,60	85,32	84,48	70,86	67,56	69,16
1994	83,55	85,27	84,43	70,62	67,25	68,88
1995	83,48	85,20	84,37	70,37	66,94	68,81
1996	83,45	85,16	84,32	70,17	66,68	68,38
1997	83,43	85,15	84,31	70,01	76,46	68,18
1998	83,42	85,14	84,30	69,74	66,25	67,95
1999	83,40	85,12	84,29	69,73	66,07	67,85
2000	83,38	85,11	84,26	69,61	65,90	67,69

Fonte: IBIDEM

TAV. II.6 – POPOLAZIONE IN ETÀ LAVORATIVA – MEZZOGIORNO
(in percento della popolazione complessiva)



TAB. II.4 – POPOLAZIONE IN ETÀ LAVORATIVA – MEZZOGIORNO
(in percentuale della popolazione complessiva)

	in età 14-omega			in età 14-64 anni		
Anno	Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine	Totale
1984	76,72	78,86	77,81	66,99	66,51	66,75
1985	77,15	79,24	78,21	67,48	66,89	67,18
1986	77,53	79,59	79,58	67,87	67,19	67,52
1987	77,89	79,90	78,91	68,17	67,38	67,77
1988	78,22	80,18	79,21	68,37	67,48	67,91
1989	78,50	80,40	79,47	68,49	67,48	67,98
1990	78,72	80,57	79,66	68,56	67,44	67,99
1991	78,87	80,69	79,79	68,57	67,37	67,96
1992	78,91	80,69	79,82	68,51	67,22	67,86
1993	78,87	80,62	79,76	68,39	67,00	67,68
1994	78,78	80,50	79,65	68,21	66,74	67,47
1995	78,70	80,39	79,55	68,06	66,51	67,27
1996	78,63	80,31	79,48	67,94	66,33	67,12
1997	78,62	80,25	79,45	67,88	66,20	67,04
1998	78,61	80,24	79,43	67,84	66,12	66,97
1999	78,59	80,22	79,42	67,80	66,06	66,92
2000	78,59	80,20	79,41	67,79	66,02	66,90

Fonte: IBIDEM

2.2.3 – Queste indicazioni, peró, vanno ponderate; infatti, le componenti nelle quali si articola la popolazione – per sesso, classi di età, area – presentano diversi modelli di partecipazione al lavoro. Le tavole II.7-II.8 considerano queste ponderazioni, con i tassi di attività rilevati al 1983. Si applicano alla popolazione dei successivi anni i tassi di attività costanti del 1983. Con i tassi generici si tiene conto dell'effetto demografico complessivo. Con i tassi specifici della modifica nella struttura di età (nota 4).

Sia detto per inciso, risultati molto diversi emergerebbero se – per una stima dei fattori demografici – si prendessero in considerazione i tassi di attività costanti di anni precedenti, ad esempio quelli del 1980, in cui gli effetti di scoraggiamento erano meno rilevanti.

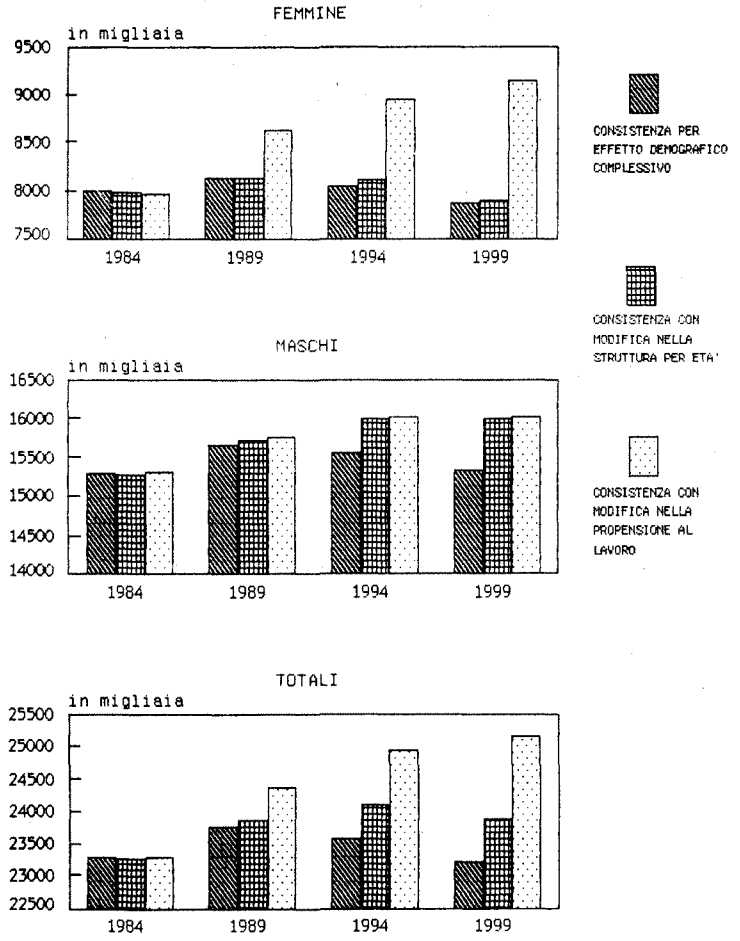
Emergono così le "ondate" prodotte dalla diversa ampiezza dei contingenti demografici (più ridotti quelli dei nati negli anni 1940-45 più ampi quelli dei nati negli anni sessanta). L'ondata peró si avverte in periodi successivi al compimento dell'età minima per l'ingresso al lavoro: si avverte cioè quando questi contingenti raggiungono l'età di massima partecipazione al lavoro.

I risultati di tali stime sono compendiati nello schema A.

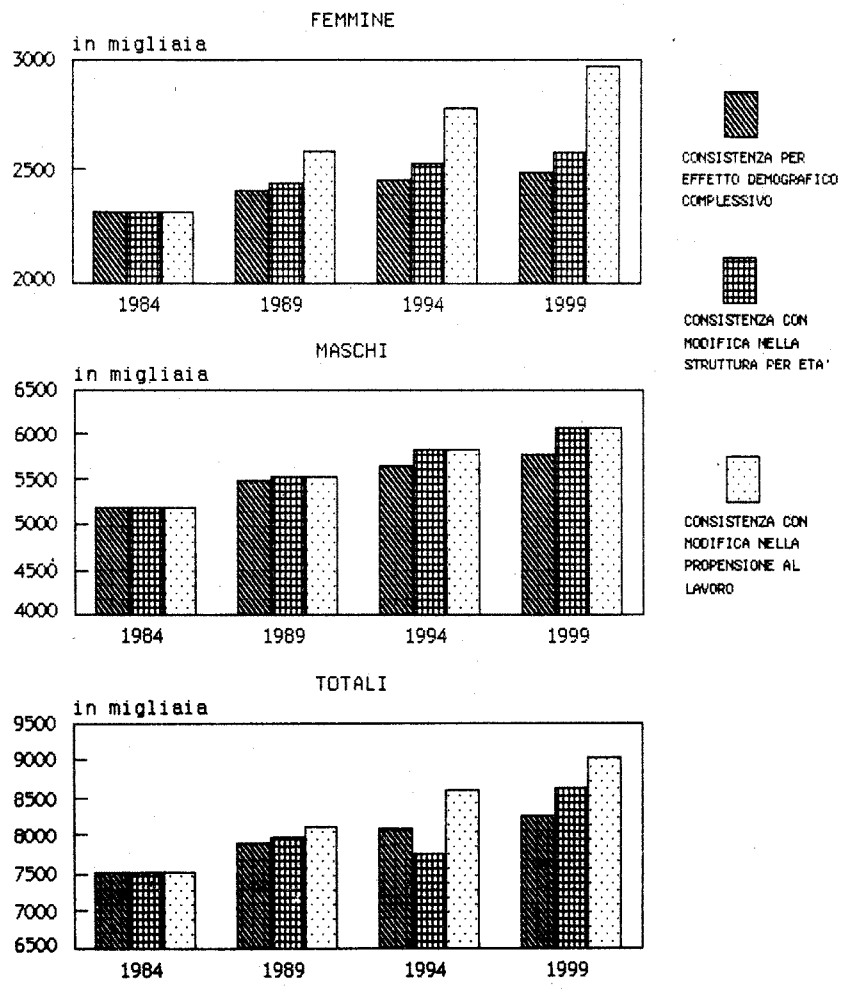
Si può notare che nel prossimo decennio solo tra le donne del Centro-Nord il rallentamento

TAV. II.7

OFFERTA DI LAVORO: ANALISI DELLE DETERMINANTI – ITALIA –



TAV. II.8 – OFFERTA DI LAVORO: ANALISI DELLE DETERMINANTI – MEZZOGIORNO



SCHEMA A – OFFERTA DI LAVORO AGGIUNTIVA, PER SOLI EFFETTI DEMOGRAFICI
(medie annue in migliaia di lavoratori)

		1984-89	1989-94	1994-99
Centro-Nord	maschi	23,2	– 7,6	– 45,0
	femmine	4,0	– 22,8	– 51,6
	totale	27,2	– 30,8	– 96,6
Mezzogiorno	maschi	67,6	59,2	47,0
	femmine	25,6	17,4	9,2
	totale	93,2	76,6	56,2
Italia	maschi	90.8	51.6	2.0
	femmine	29.6	– 5.4	– 42.4
	totale	120.4	46.2	– 40.4

Fonte: IBIDEM

della crescita porta a segni negativi (sempre considerando soltanto i fattori demografici: quei segni, come vedremo, divengono positivi quando si tiene conto della maggiore propensione della donna al lavoro). Il declino dell'offerta di lavoro avviene in modo molto più rilevante e diffuso solo negli ultimi anni del secolo (anch'esso compensato, come si vedrà, dall'aumento della partecipazione femminile).

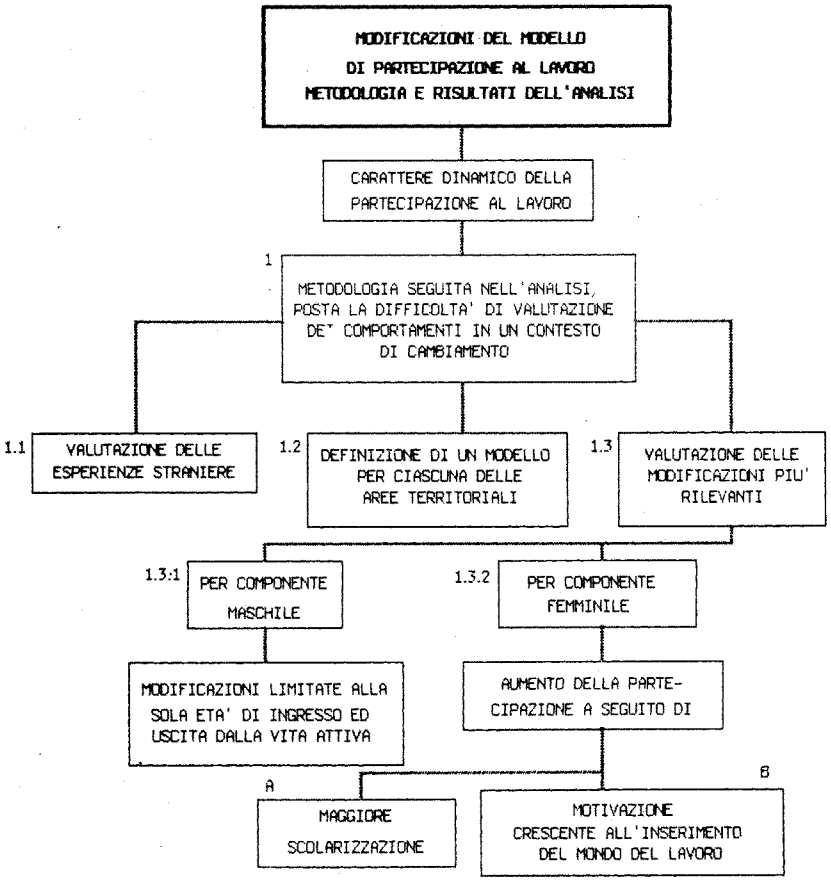
2.2.4 – Passiamo ora a considerare il terzo fattore: la modifica nel modello di partecipazione al lavoro. L'atteggiamento delle persone e delle famiglie rispetto al lavoro cambia nel tempo. L'impiego dei tassi di attività costanti (rilevati al 1983 o in altro anno) rappresenta un artificio utile per distinguere ció che potrà accadere per i soli effetti demografici. Ma considerare l'offerta di lavoro a modello di partecipazione costante significa immaginare una società immobile.

Naturalmente non è affatto chiara la regola che presiede a questa modifica. Previsioni diverse sono ugualmente rispettabili. Nel nostro caso si è proceduto in via iterativa. Un primo interessante lavoro è stato compiuto per esaminare distintamente, per uomini e donne, nelle singole classi di età, per le diverse aree del paese quali funzioni potevano meglio interpolare i tassi di attività del passato, per poi procedere alle relative estrapolazioni. I risultati – pur affidabili dal punto di vista statistico – non sono stati considerati soddisfacenti nella logica che presiede a questa ricerca.

Si è allora scelto un metodo, sperimentato anche in ricerche relative a singoli paesi o a confronti internazionali. Si è dunque preferito:

* compiere un'accurata ricognizione delle esperienze straniere;
* per ciascuna area, fissare un modello di arrivo, coerente con le caratteristiche dell'area, tenendo conto delle evoluzioni manifestatesi in passato;
* prevedere un graduale avvicinamento a tale modello di arrivo.

TAV. II.9



Per la partecipazione maschile (com'è ricordato nell'allegata nota metodologica) le differenze sono limitate, e riguardano solo le età di ingresso e di uscita. Per le donne, invece, si è tenuto conto delle modifiche sia in atto e di quelle prevedibili, con una più elevata propensione ad entrare nel mondo del lavoro, e – aspetto non meno importante – con la disposizione a rimanervi più a lungo. Si è seguito, perciò, uno schema per generazioni.

In pratica, area per area, si è cercato di ridisegnare il percorso di una partecipazione femminile che:

– risente della maggiore scolarità delle nuove leve e del desiderio di metterla a frutto anche in termini di professionalità;

– riflette la tendenza crescente, da parte delle donne, di contemperare agli impegni familiari con la partecipazione al lavoro;

– tiene conto di una maggiore flessibilità e varietà di modi di partecipare al lavoro.

La modifica dei tassi specifici di attività, tra il 1983 ed il 1999 – quale risulta dalla media ponderata dei modelli di partecipazione accolti per le varie aree – è compendiata nel Prospetto A.

2.2.5 – Ai fini della stima del potenziale di lavoro, l'evoluzione del modello di partecipazione al lavoro comporta :

– una minore partecipazione maschile, nelle età scolastiche ed in quelle più avanzate;

– una maggiore partecipazione femminile, come maggiore ingresso e più prolungata permanenza nella vita attiva.

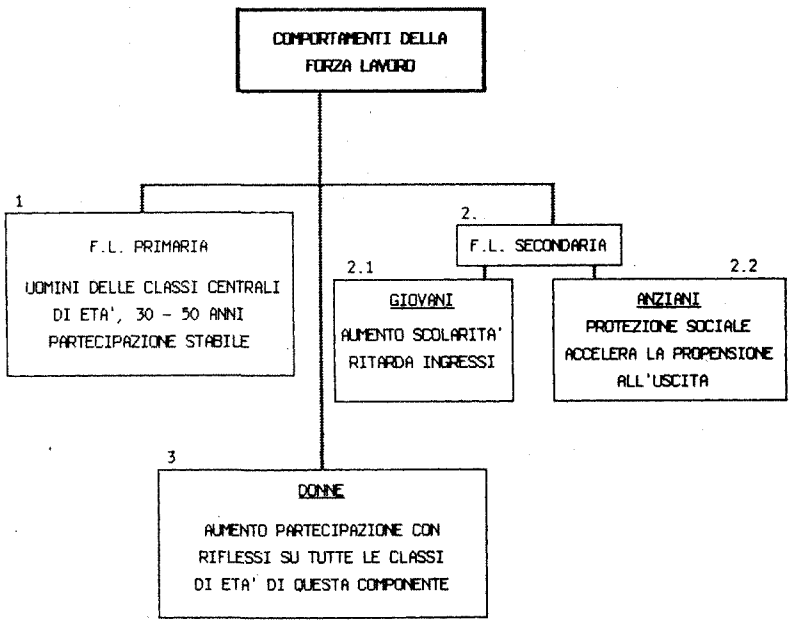
È possibile esaminare in modo distinto l'apporto di questo fattore all'offerta aggiuntiva di lavoro (Prospetto B).

Emerge dunque che la crescente partecipazione delle donne assicura un apporto sostenuto alla "offerta potenziale di lavoro", compensativo del declino demografico. Le oscillazioni tra i tre quinquenni sarebbe dovuta – secondo il metodo seguito – alla combinazione e dei fattori demografici e dei crescenti tassi specifici di attività femminili, tanto nelle età giovani quanto in quelle adulte.

2.2.6 – Secondo il quadro concettuale accolto, ed in base alle ipotesi indicate, gli incrementi medi annui dell'offerta di lavoro potenziale possono essere compendiati come indicato nel Prospetto C.

Si può dunque concludere che – anche dopo il 1994, quando i fattori demografici concorreranno a ridurre l'offerta di lavoro – la prevista modifica del modello di partecipazione determinerà un'offerta di lavoro sempre crescente, fino alla fine del secolo.

TAV. II.10



Prospetto A
TASSI SPECIFICI DI ATTIVITÀ – 1983-1999 – ITALIA
(in percentuale)

Classi di età	1983		1999	
età	maschi	femmine	maschi	femmine
14-19	31.7	25.6	30.17	28.39
20-24	74.6	59.3	74.35	62.94
25-29	92.5	58.7	92.71	63.73
30-34	98.1	54.5	98.26	60.72
35-39	98.5	47.9	98.55	56.47
40-44	97.9	43.5	97.83	51.91
45-49	96.3	38.5	96.28	45.69
50-54	90.2	32.4	90.57	39.86
55-59	73.3	20.8	77.68	34.14
60-64	36.8	10.5	39.79	10.60
65-..		2.6	7.71	2.00
14-..	9,9	21.1	57.76	31.13

Fonte: IBIDEM

Prospetto B
OFFERTA DI LAVORO AGGIUNTIVA, PER MODIFICA NEL MODELLO DI PARTECIPAZIONE
(medie annue in migiiaia di lavoratori)

Ripartizioni		1984-89	1989-94	1994-99
Centro-Nord	maschi	.2	– 2.0	– 0.6
	femmine	70.8	50.8	54.0
	totale	71.0	48.8	54.6
Mezzogiorno	maschi	– .6	– .2	– .4
	femmine	28.4	22.4	26.0
	totale	27.8	22.2	26.4
Italia	maschi	– .4	– 2.2	– 1.0
	femmine	99.2	73.2	80.0
	totale	98.8	71.0	81.0

Fonte: IBIDEM

Prospetto C
OFFERTA POTENZIALE DI LAVORO – INCREMENTI ANNUI 1984-99
(in migliaia di lavoratori)

Ripartizioni		1984-89	1989-94	1994-99
Centro-Nord	maschi	23.4	– 9.6	– 44.4
	femmine	74.8	28.0	2.4
	totale	98.2	18.4	– 42.0
Mezzogiorno	maschi	67.0	59.0	47.4
	femmine	54.0	39.8	35.2
	totale	121.0	98.8	82.6
Italia	maschi	90.4	49.4	3.0
	femmine	128.8	67.8	37.6
	totale	219.2	117.2	40.6

Fonte: IBIDEM

TAB. II.5 – OFFERTA DI LAVORO: ANALISI DELLE DETERMINANTI – ITALIA
(in migliaia)

	1983	1984	1989	1994	1999
Consistenza per effetto demografico complessivo (a)					
Maschi	15.148	15.273	15.633	15.522	15.323
Femmine	7.943	8.002	8.127	8.030	7.876
Totale	23.091	23.275	23.760	23.582	23.199
Consistenza con modifica nella struttura per età (b)					
Maschi	15.148	15.258	15.712	15.970	15.980
Femmine	7.943	7.987	8.135	8.108	7.896
Totale	23.091	23.245	23.847	24.078	23.876
Consistenza con modifica nella propensione al lavoro (c)					
Maschi	15.148	15.297	15.749	15.996	16.011
Femmine	7.943	7.969	8.613	8.952	9.140
Totale	23.091	23.266	24.362	24.948	25.151

Variazioni medie annue		1984-89	1989-94	1994-99
Offerta aggiuntiva per incremento della popolazione in età lavorativa (a)				
Maschi		72.0	– 16.2	– 45.8
Femmine		25.0	– 19,4	– 30.8
Totale		97.0	– 35.6	– 76.6
Offerta aggiuntiva dovuta alla modifica nella struttura per età (b)				
Maschi		18.8	67.8	47.8
Femmine		4.6	14.0	– 11.6
Totale		23.4	81.8	36.2
Offerta aggiuntiva per effetto demografico (a + b)				
Maschi		90.8	51.6	2.0
Femmine		29.6	– 5.4	– 42.4
Totale		120.4	46.2	– 40.4
Offerta aggiuntiva per modifica della propensione al lavoro (c)				
Maschi		– 0.4	– 2.2	– 1.0
Femmine		99.2	73.2	80.0
Totale		98.8	71.0	81.0
Offerta potenziale di lavoro aggiuntiva (a + b + c)				
Maschi		90.4	49.4	3.0
Femmine		128.8	67.8	37.6
Totale		219.2	117.2	40.6

Fonte: IBIDEM
NB: dati ricostruiti, non sempre esattamente corrispondenti ai valori ufficiali.

TAB. II.6 – OFFERTA DI LAVORO: ANALISI DELLE DETERMINANTI – MEZZOGIORNO
(in migliaia)

	1983	1984	1989	1994	1999
Consistenza per effetto demografico complessivo (a)					
Maschi	5.126	5.200	5.485	5.642	5.768
Femmine	2.286	2.314	2.415	2.458	2.493
Totale	7.412	7.514	7.900	8.100	8.261
Consistenza con modifica nella struttura per età (b)					
Maschi	5.126	5.197	5.535	5.831	6.066
Femmine	2.286	2.315	2.443	2.530	2.576
Totale	7.412	7.512	7.978	8.361	8.642
Consistenza con modifica nella propensione al lavoro (c)					
Maschi	5.126	5.199	5.534	5.829	6.066
Femmine	2.286	2.316	2.586	2.785	2.961
Totale	7.412	7.515	8.120	8.614	9.027
Variazioni medie annue			1984-89	1989-94	1994-99
Offerta aggiuntiva per incremento della popolazione in età lavorativa (a)					
Maschi			57.0	– 31.4	25.2
Femmine			20.2	8,6	7.0
Totale			77.2	40.0	32.2
Offerta aggiuntiva dovuta alla modifica nella struttura per età (b)					
Maschi			10.6	27.8	22.2
Femmine			5.4	8.8	2.2
Totale			16.0	36.6	24.4
Offerta aggiuntiva per effetto demografico (a + b)					
Maschi			67.6	59.2	47.0
Femmine			25.6	17.4	9.2
Totale			93.2	76.6	56.2
Offerta aggiuntiva per modifica della propensione al lavoro (c)					
Maschi			– 0.6	– 0.2	0.4
Femmine			28.4	22.4	26.0
Totale			27.8	22.2	26.4
Offerta potenziale di lavoro aggiuntiva (a + b + c)					
Maschi			67.0	59.0	47.4
Femmine			54.0	39.8	35.2
Totale			121.0	98.8	82.6

Fonte: IBIDEM
NB: dati ricostruiti, non sempre esattamente corrispondenti ai valori ufficiali.

Altri fattori – la reattività dell'offerta alle variazioni della domanda – potranno scoraggiare la partecipazione al lavoro. Ex post si potrà notare un'offerta effettiva inferiore a quella potenziale, soprattutto nel Mezzogiorno, anche per il probabile effetto di movimenti migratori che qui non sono stati presi in considerazione.

Ma non vi è dubbio che nei prossimi anni la pressione sul mercato del lavoro sarà ancora molto rilevante, sia pur con caratteristiche qualitative e territoriali alquanto differenziate.

2.3. La dinamica dell'offerta potenziale di lavoro

2.3.1 – Il quadro dell'offerta potenziale di lavoro, relativo agli ultimi quindici anni del nostro secolo, può essere così compendiato. Rispetto ai 23.3 milioni di lavoratori – quali risultano dalle stime provvisorie relative al 1984 – si passerebbe a 24,4 milioni nel 1989 ed a 24.9 milioni nel 1994. I 25 milioni sarebbero superati alla fine del secolo.

Gli incrementi assoluti e relativi sono decrescenti, ma sempre positivi, in questo quadro d'insieme che riguarda (ed implicitamente compensa) gli andamenti delle varie aree in cui si articola il paese.

Il raffronto tra l'esperienza degli ultimi 25 anni (in termini di offerta di lavoro "effettiva"), con la previsione per i prossimi 15 anni (in termini di offerta di lavoro 'potenziale'), appare eloquente. In passato, infatti, si è avuto dapprima un declino dell'offerta di lavoro, come accelerazione rispetto alle tendenze secolari. Tale esperienza ha coperto l'arco degli anni sessanta, come variazioni assolute; e si è protratta nella prima metà degli anni settanta, quanto a riduzione dei tassi di attività. Essa ha dato luogo alle note, controverse interpretazioni.

Si è avuta un'inversione di rotta in un periodo più recente con un incremento sia dell'offerta di lavoro, sia dei tassi di attività. Il fenomeno – non altrettanto accuratamente analizzato e dibattutto – ha assunto una netta caratterizzazione. Infatti, se prima la componente femminile aveva sopportato un processo di emarginazione, essa poi ha manifestato una ripresa, impetuosa negli anni che vanno dal '74 al '79, e più contenuta (ma pur sempre rilevantissima) negli anni tra il '79 e l'80.

Il nostro interesse è di verificare se le previsio-

TAB. II.7 – OFFERTA POTENZIALE DI LAVORO NEGLI ANNI 1984-99, A CONFRONTO CON L'OFFERTA EFFETTIVA NEGLI ANNI 1959-84
(valori assoluti in migliaia)

anni	offerta di lavoro			tassi generici di attività		
	maschi	femmine	totale	maschi	femmine	totale
1959	14.899	6.890	21.879	62.9	28.0	45.0
1964	14.786	6.084	20.870	60.2	23.5	41.4
1969	14.485	5.884	20.369	56.8	22.1	38.9
1974	14.564	6.150	20.714	54.8	22.0	38.0
1979	14.811	7.264	22.075	54.2	25.3	39.4
1984*	15.297	7.969	23.264	55.5	27.3	41.0
1989**	15.749	8.613	24.362	56.9	29.4	42.8
1994**	16.004	8.930	24.934	57.8	30.4	43.6
1999**	16.011	9.140	25.151	57.8	31.1	44.2
periodo	variazioni medie annue					
1959-64	22.6	-161.2	-138.6	.2	-2.3	-.6
1964-69	-60.2	- 40.0	-100.2	-.4	- .7	-.5
1969-74	-15.8	53.2	37.4	-.1	.9	.2
1974-79	49.4	222.8	272.2	.3	3.6	1.3
1979-84	97.2	141.0	238.2	.7	1.8	1.0
1984-89	90.4	128.2	219.2	.6	1.6	.9
1989-94	51.0	63.4	114.4	.3	.7	.5
1994-99	1.4	42.0	43.4	..	.5	.2

* = stima provvisoria; ** = previsione di offerta potenziale
Fonte: IBIDEM
NB: dati ricostruiti, non sempre esattamente corrispondenti ai valori ufficiali.

ni compiute si pongono in linea con queste tendenze. La previsione, in effetti, conferma le tendenze in atto e segnala un aumento dell'offerta di lavoro e dei tassi di attività. Essi – che già al 1984 avrebbero recuperato i livelli raggiunti vent'anni fa – alla fine del secolo si manterrebbero pur sempre su di uno standard inferiore a quello che avevano all'inizio degli anni sessanta (Tab. II.7).

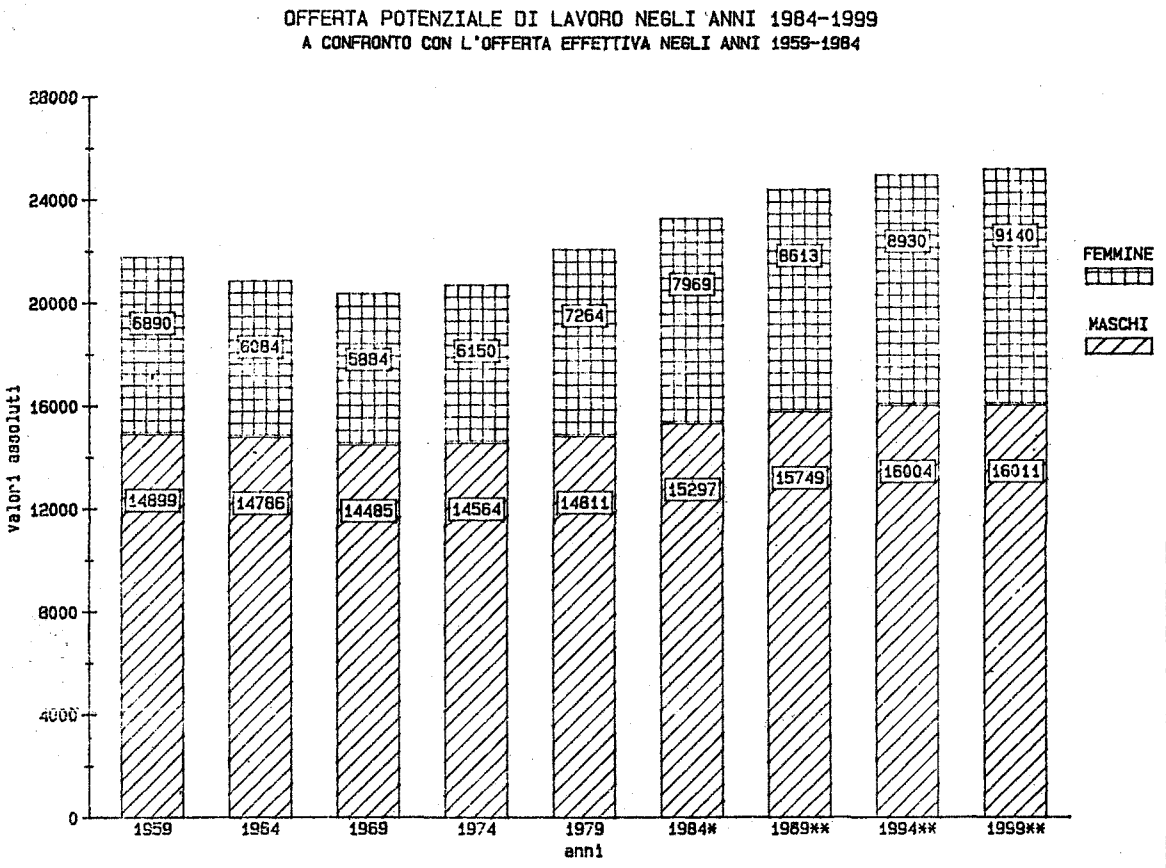
Una analisi più approfondita è possibile, per i *prossimi tre quinquenni, sulla base delle indicazioni* della tabella II.8, che riferisce le proiezioni disaggregate per sesso e per le quattro aree. Si può notare, ad esempio, che la componente femminile – che era scesa al 28.9 per cento del totale nel 1969 – ha raggiunto il 34,3 per cento nel 1984; essa manterrebbe anche per l'avvenire un apporto crescente.

2.3.2 L'evoluzione prevista nelle quattro aree (regioni nord-occidentali, nord-orientali, centrali e del Mezzogiorno peninsulare ed insulare) mette in evidenza il comportamento difforme tra Nord e Sud del paese.

Nel Mezzogiorno gli incrementi sono sempre positivi. Si segnalano, invece, variazioni negative già a partire dal 1989 nelle regioni nord-occidentali ed in quelle nord-orientali. Dal 1994, le variazioni negative interessano anche le regioni centrali.

Il fenomeno riguarda prevalentemente gli uomini. Per le donne, infatti, le variazioni negative prodotte dai fattori demografici sono compensate largamente dall'aumento della partecipazione, sotto forma di maggiore afflusso di donne al lavoro nelle età giovanili, e sotto forma di maggiore permanenza nella condizione lavorativa, in età adulta.

TAV. II.11



TAB. II.8 – OFFERTA POTENZIALE DI LAVORO – ITALIA
(in migliaia)

	nord-ovest	nord-est	centro	mezzogiorno	Italia
		1984			
maschi	4275	2920	2903	5199	15297
femmine	2469	1649	1535	2316	7969
totale	6744	4569	4438	7515	23266
		1989			
maschi	4318	2954	2943	5534	15749
femmine	2650	1751	1626	2586	8613
totale	6968	4705	4569	8120	24362
		1994			
maschi	4280	2932	2955	5829	15996
femmine	2741	1760	1666	2785	8952
totale	7021	4692	4621	8614	24948
		1999			
maschi	4161	2859	2925	6066	16011
femmine	2726	1778	1675	2961	9140
totale	6887	4637	4600	9027	25151
	Incrementi medi annui, in migliaia				
1984-89	8.60	6.80	8.00	67.00	90.40
1989-94	– 7.60	– 4.40	2.40	59.00	49.40
1994-99	– 23.80	– 14.60	– 6.00	47.40	3.00
		femmine			
1984-89	36.20	20.40	18.20	54.00	128.80
1989-94	18.20	1.80	8.00	39.80	67.80
1994-99	– 3.00	3.60	1.80	35.20	37.60
		totale			
1984-89	44.80	27.20	26.20	121.00	219.20
1989-94	10.60	– 2.60	10.40	98.80	117.20
1994-99	– 26.80	– 11.00	4.20	82.60	40.60

Fonte: IBIDEM
NB: dati ricostruiti, non esattamente corrispondenti ai valori ufficiali.

TAB. II.9 – TASSI DI ATTIVITÀ (RAPPORTO TRA OFFERTA POTENZIALE DI LAVORO E CORRISPONDENTE POPOLAZIONE COMPLESSIVA)

	nord-ovest	nord-est	centro	mezzogiorno	Italia
			1984		
maschi	58.44	58.34	55.51	52.02	55.53
femmine	31.37	30.89	27.59	22.34	27.35
totale	44.40	44.17	41.13	36.91	41.04
			1989		
maschi	59.81	59.79	56.52	53.67	56.90
femmine	34.00	33.09	29.29	24.26	29.39
totale	46.41	45.98	42.46	38.71	42.75
			1994		
maschi	60.30	60.37	57.22	54.72	57.60
femmine	35.65	33.67	30.17	25.38	30.44
totale	47.48	46.52	43.25	39.83	43.63
			1999		
maschi	60.08	60.26	57.52	55.37	57.78
femmine	36.19	34.67	30.71	26.33	31.13
totale	47.63	46.97	43.65	40.66	44.07

Fonte: IBIDEM

TAB. II.10 – OFFERTA POTENZIALE DI LAVORO – ITALIA – MASCHI

Classi di età	nord-ovest	nord-est	centro	mezzogiorno	Italia
			1984		
14-19	249	174	124	347	894
20-24	454	324	294	643	1715
24-29	494	341	334	679	1848
30-34	517	346	354	653	1870
35-39	545	360	363	632	1900
40-44	507	338	334	532	1711
45-49	536	337	350	539	1762
50-54	447	292	313	485	1537
55-59	323	235	266	404	1228
60-64	121	103	108	189	521
65-..	82	70	63	96	311
14-..	4275	2920	2903	5199	15297

Fonte: IBIDEM

NB: dati ricostruiti, non esattamente corrispondenti ai valori ufficiali.

segue

TAB. II.10 – OFFERTA POTENZIALE DI LAVORO – ITALIA – MASCHI *(segue)*

Classi di età	nord-ovest	nord-est	centro	mezzogiorno	Italia
			1989		
14-19	225	157	116	330	828
20-24	456	322	295	683	1756
24-29	541	376	369	813	2099
30-34	509	355	361	718	1943
35-39	524	348	357	663	1892
40-44	525	350	352	610	1837
45-49	499	329	329	521	1678
50-54	474	308	322	487	1591
55-59	334	228	257	406	1225
60-64	148	112	121	211	592
65-..	83	69	64	92	308
14-..	4318	2954	2943	5534	15749
			1994		
14-19	175	121	95	289	680
20-24	420	294	280	668	1662
24-29	551	377	373	868	2169
30-34	558	393	402	862	2215
35-39	507	352	360	717	1936
40-44	516	344	352	652	1864
45-49	508	336	342	590	1776
50-54	447	303	305	474	1529
55-59	360	242	265	410	1277
60-64	156	106	117	207	586
65-..	82	64	64	92	302
14-..	4280	2932	2955	5829	15996
			1999		
14-19	137	94	79	263	573
20-24	341	236	238	605	1420
24-29	509	346	348	843	2046
30-34	572	398	410	929	2309
35-39	549	386	396	847	2176
40-44	488	345	353	704	1900
45-49	509	336	349	645	1839
50- 54	441	304	308	522	1575
55-59	358	246	262	411	1277
60-64	169	109	120	206	604
65-..	78	59	64	91	292
14-..	4161	2859	2925	6066	16011

Fonte: IBIDEM

TAB. II.11 - OFFERTA POTENZIALE DI LAVORO - ITALIA - FEMMINE

Classi di età	nord-ovest	nord-est	centro	mezzogiorno	Italia
			1984		
14-19	237	169	121	215	742
20-24	407	292	238	393	1330
24-29	365	244	215	343	1167
30-34	330	209	207	292	1038
35-39	301	189	190	254	934
40-44	245	158	162	206	771
45-49	236	144	141	207	728
50-54	173	112	120	180	585
55-59	97	72	80	131	380
60-64	42	34	38	58	172
65-..	36	26	23	37	122
14-..	2469	1649	1535	2316	7969
			1989		
14-19	215	152	111	227	705
20-24	414	293	241	428	1376
24-29	406	277	247	417	1347
30-34	340	230	214	341	1125
35-39	317	198	197	283	995
40-44	274	173	173	235	855
45-49	231	140	151	197	719
50-54	215	129	125	192	661
55-59	154	98	103	160	515
60-64	48	35	40	69	192
65-..	36	26	24	37	123
14-..	2650	1751	1626	2586	8613
			1994		
14-19	168	117	90	212	587
20-24	338	269	229	432	1318
24-29	419	286	252	460	1417
30-34	386	263	246	416	1311
35-39	328	184	201	324	1036
40-44	299	184	184	267	934
45-49	262	159	159	220	800
50-54	213	127	137	183	660
55-59	194	114	108	170	586
60-64	48	32	35	66	181
65-..	36	26	25	35	122
14-..	2741	1760	1666	2785	8952

Fonte: IBIDEM

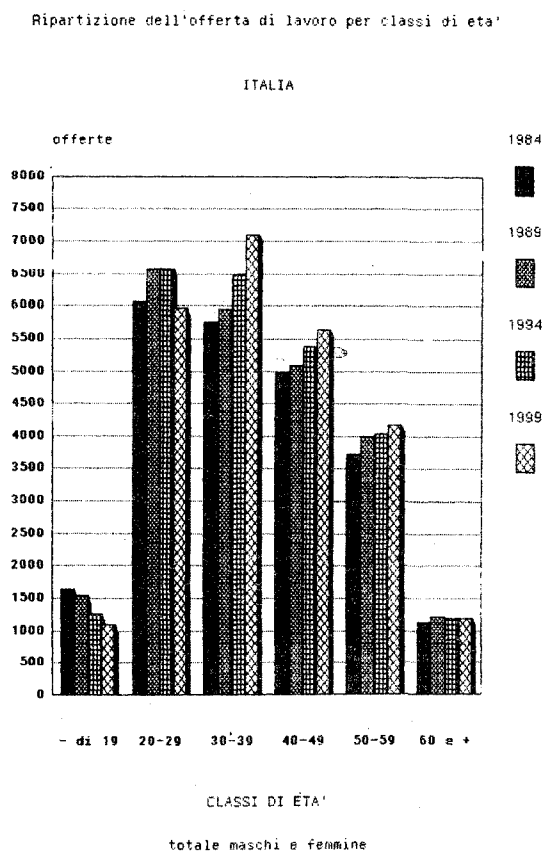
NB: dati ricostruiti, non esattamente corrispondenti ai valori ufficiali.

segue

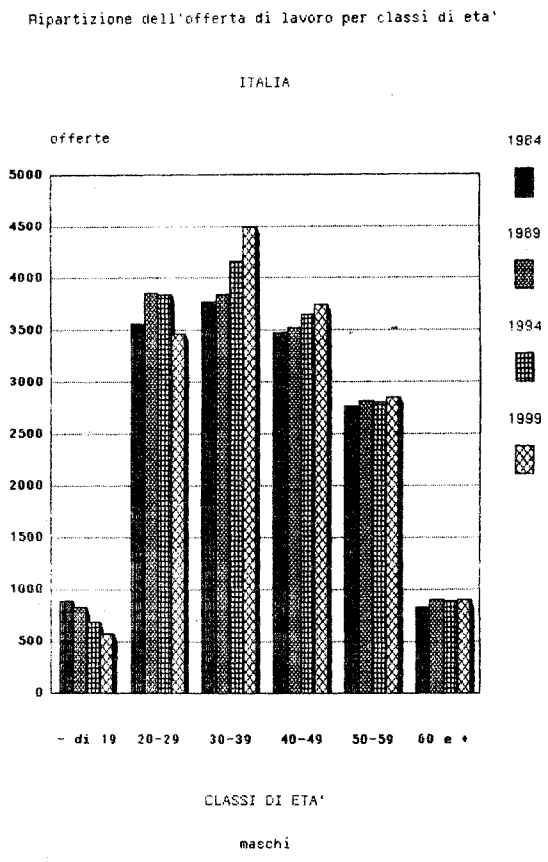
TAB. II.11 – OFFERTA POTENZIALE DI LAVORO – ITALIA – FEMMINE *(segue)*

Classi di età	nord-ovest	nord-est	centro	mezzogiorno	Italia
			1999		
14-19	131	91	75	214	511
20-24	321	217	196	409	1143
24-29	390	263	238	460	1351
30-34	400	272	253	463	1388
35-39	362	245	228	391	1226
40-44	311	204	187	306	1008
45-49	287	174	173	256	890
50- 54	241	142	140	198	721
55-59	199	115	126	167	607
60-64	51	32	35	65	183
65-..	33	23	24	32	112
14-..	2727	1778	1675	2961	9140

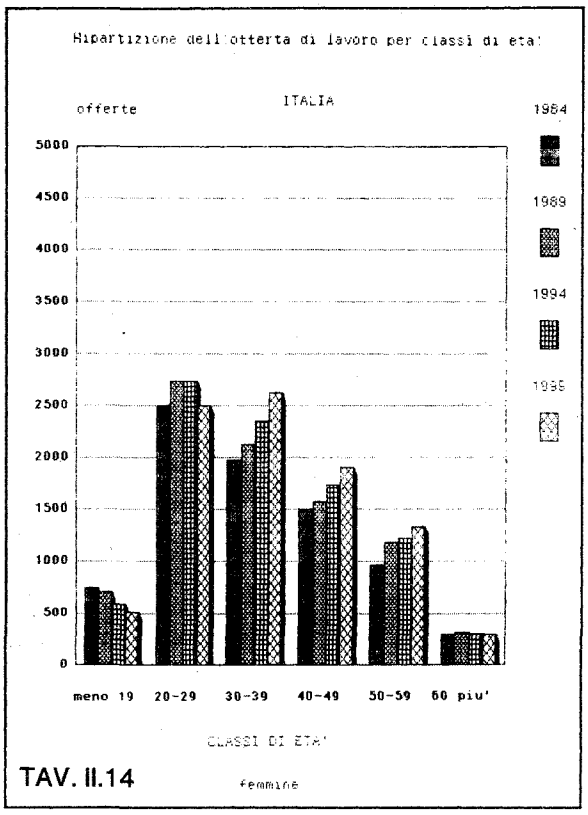
Fonte: IBIDEM



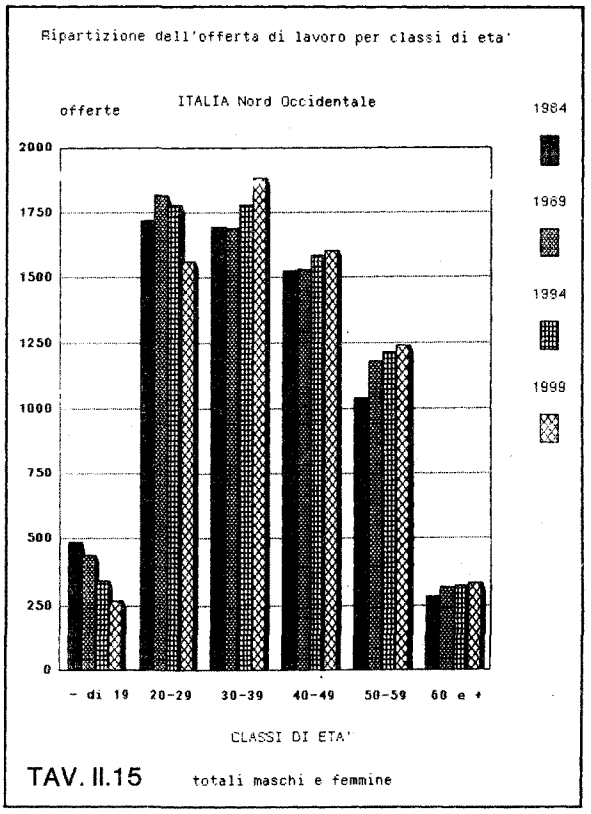
TAV. II.12



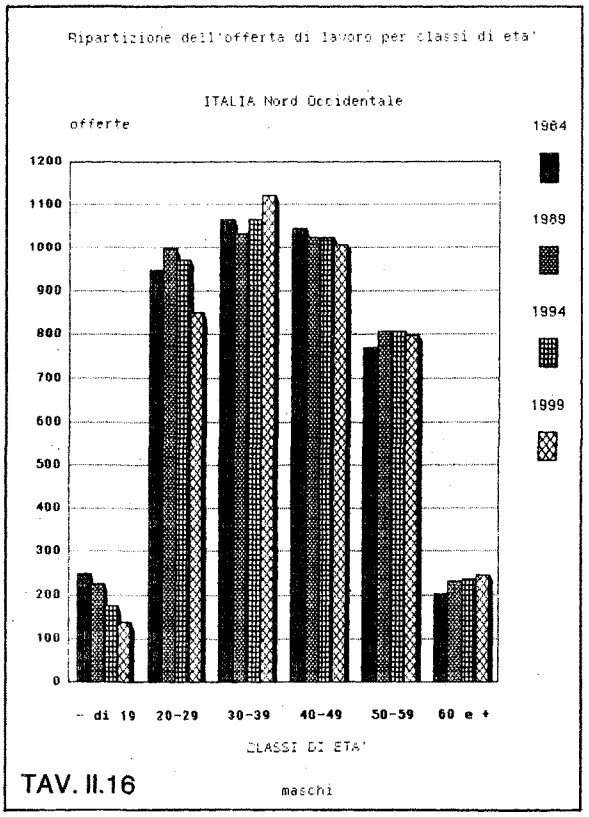
TAV. II.13



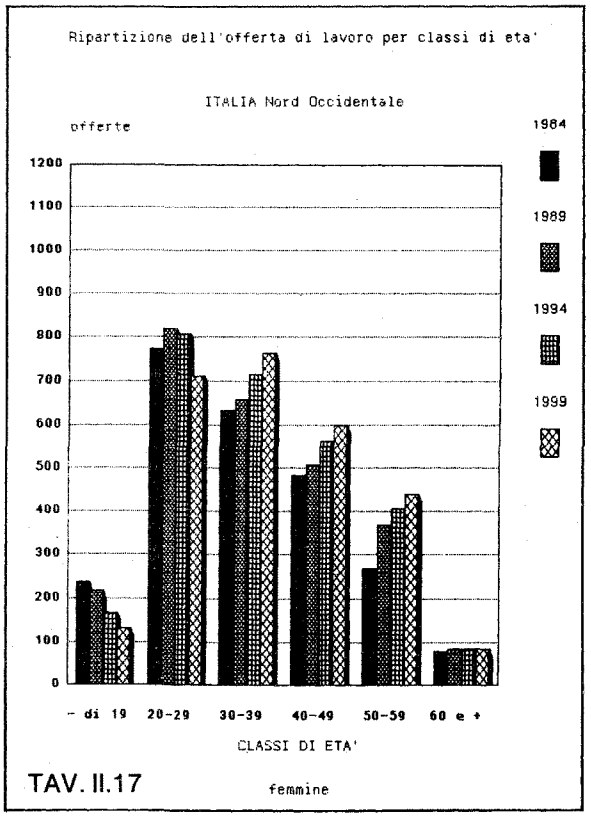
TAV. II.14



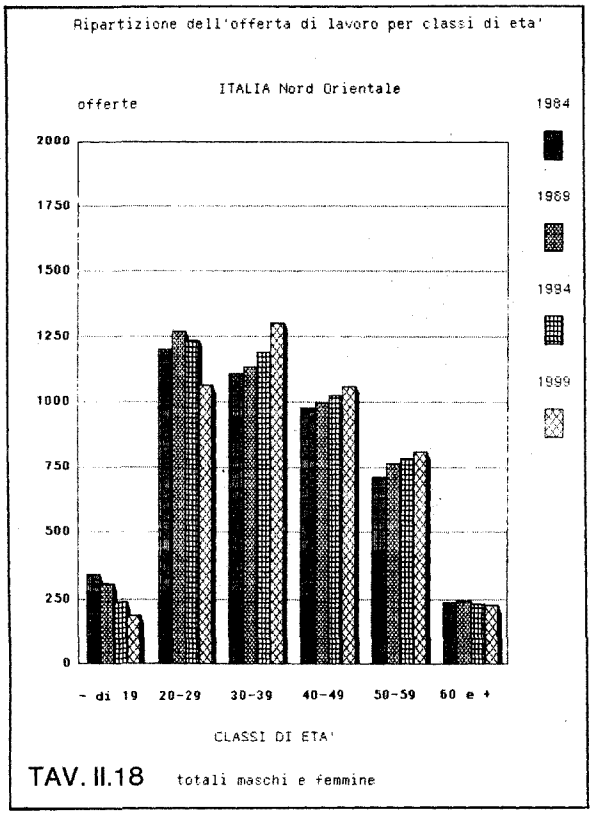
TAV. II.15 totali maschi e femmine



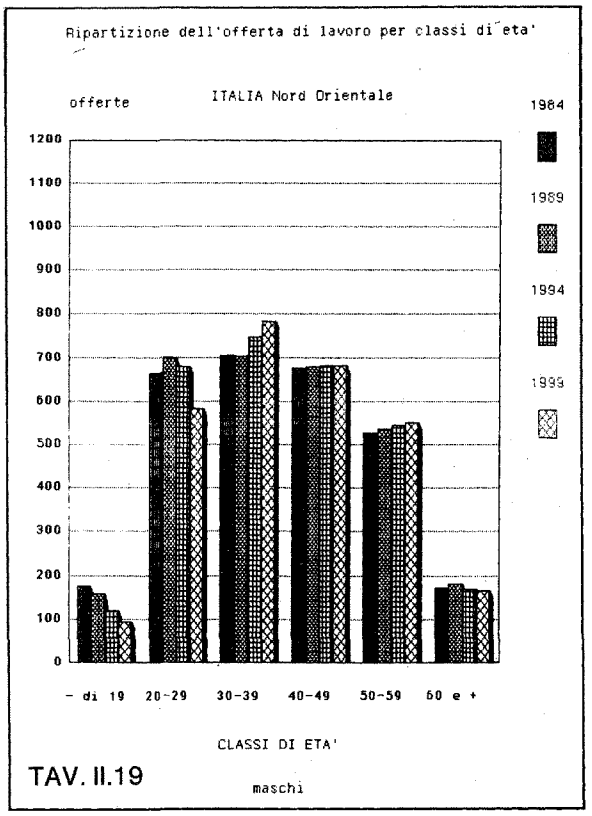
TAV. II.16 maschi



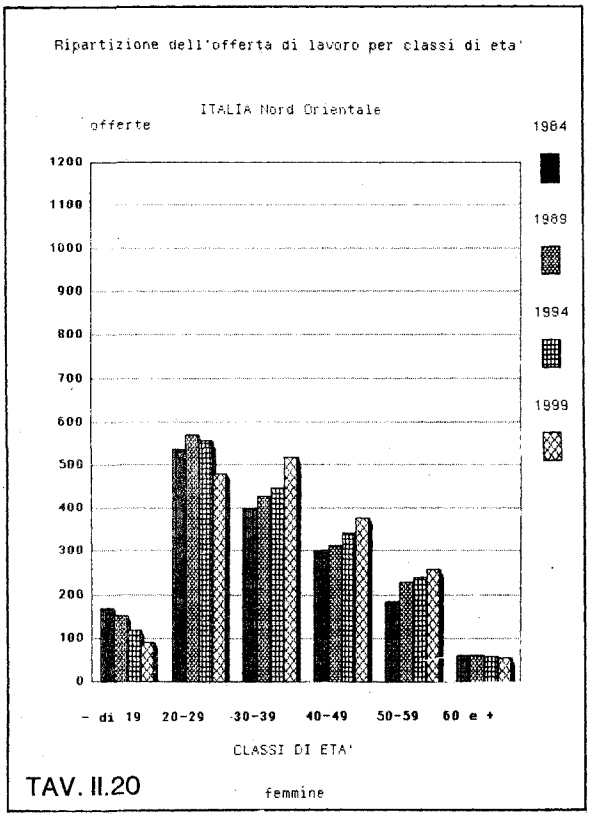
TAV. II.17 femmine



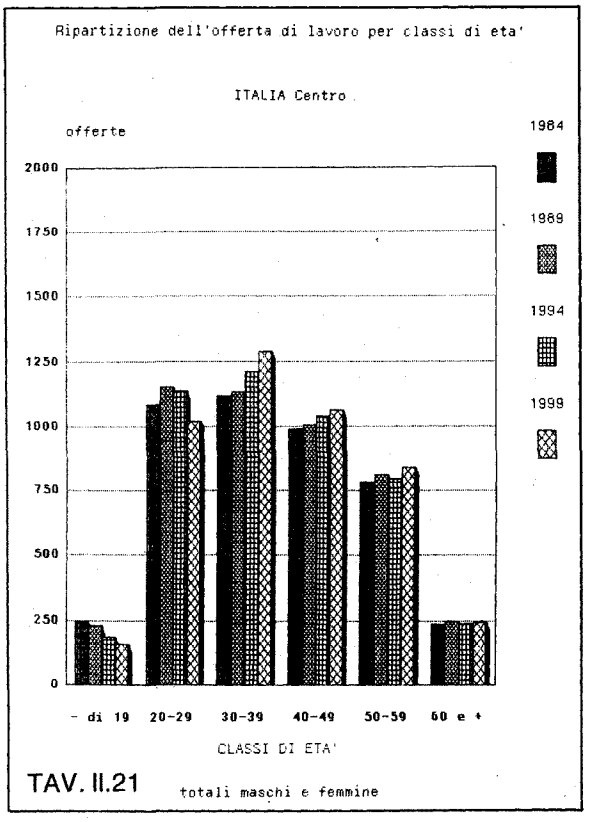
TAV. II.18 totali maschi e femmine



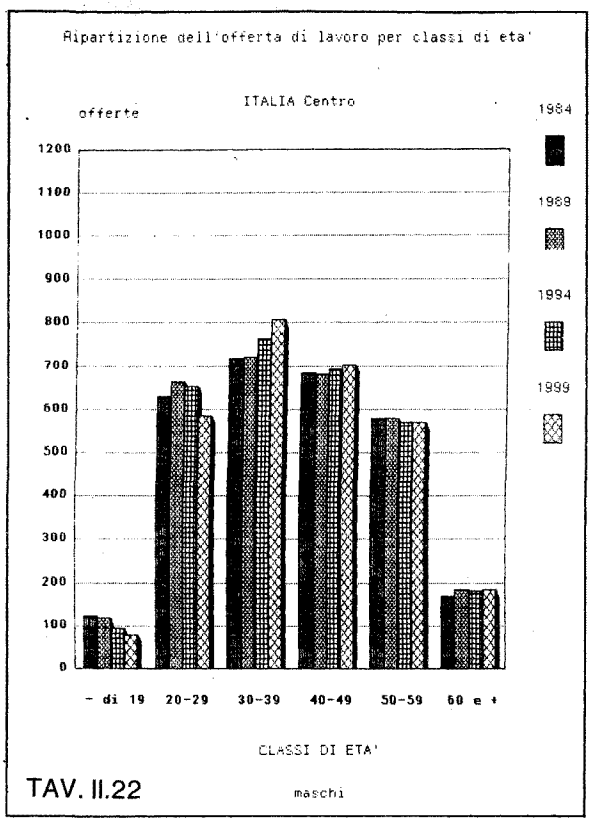
TAV. II.19 maschi

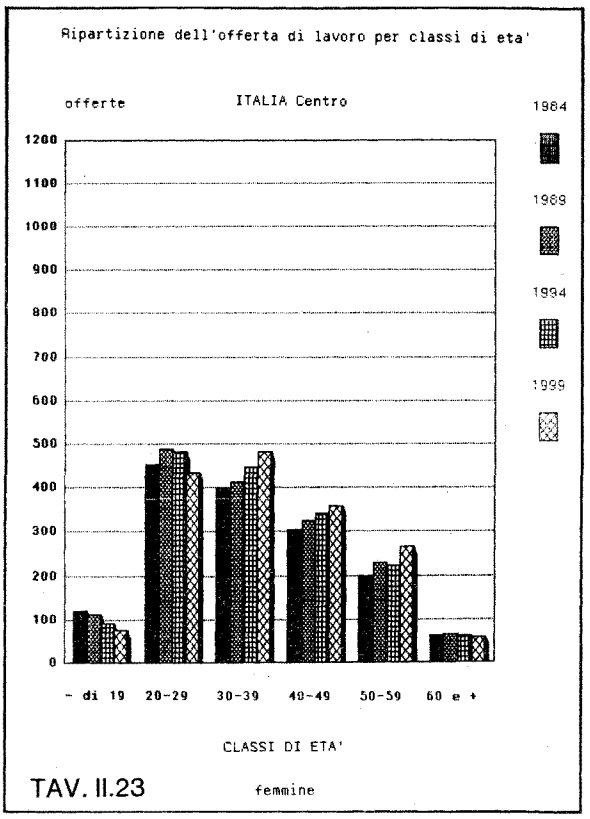


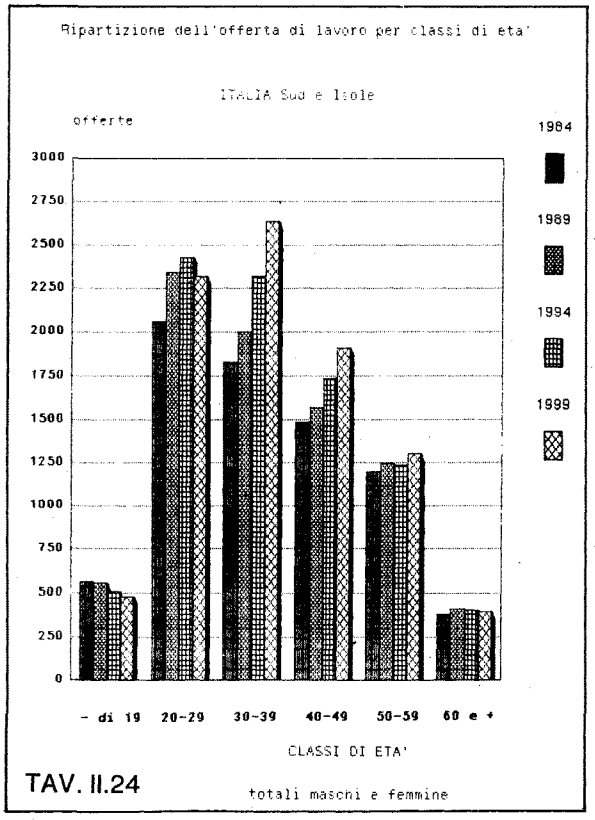
TAV. II.20 femmine

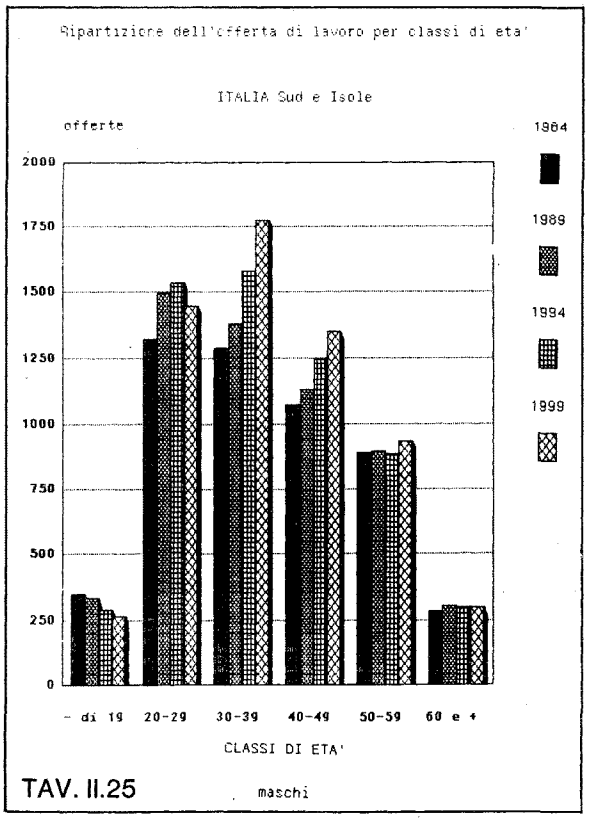


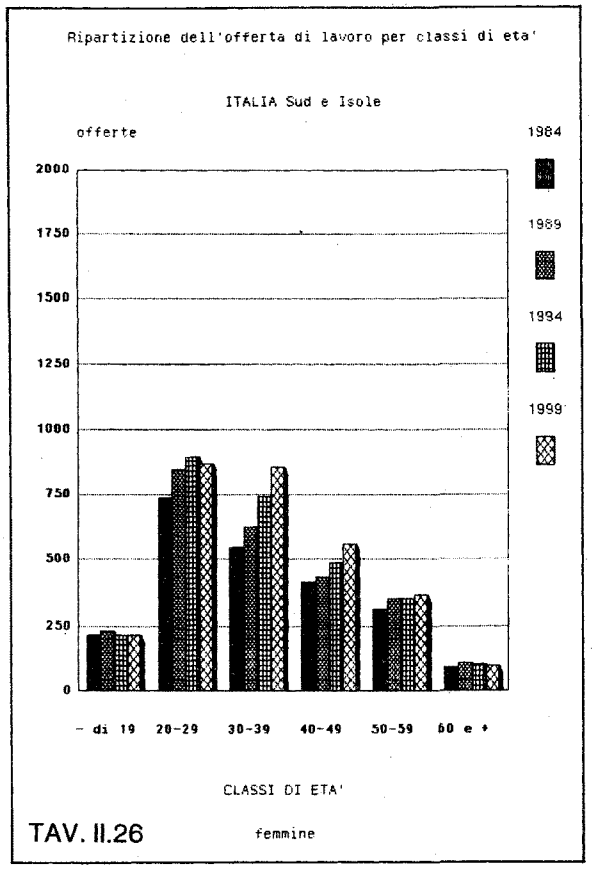
TAV. II.21 totali maschi e femmine


Ripartizione dell'offerta di lavoro per classi di eta'
ITALIA Centro
offerte
1984
1989
1994
1999
1200
1100
1000
900
800
700
600
500
400
300
200
100
0
- di 19
20-29
30-39
40-49
50-59
60 e +
CLASSI DI ETA'
TAV. II.22
maschi


Ripartizione dell'offerta di lavoro per classi di eta'
ITALIA Centro
offerte
1984
1989
1994
1999
1200
1100
1000
900
800
700
600
500
400
300
200
100
0
- di 19
20-29
30-39
40-49
50-59
60 e +
CLASSI DI ETA'
TAV. II.23
femmine


Ripartizione dell'offerta di lavoro per classi di eta'
ITALIA Sud e Isole
offerte
1984
1989
1994
1999
3000
2750
2500
2250
2000
1750
1500
1250
1000
750
500
250
0
- di 19
20-29
30-39
40-49
50-59
60 e +
CLASSI DI ETA'
TAV. II.24
totali maschi e femmine


Ripartizione dell'offerta di lavoro per classi di eta'
ITALIA Sud e Isole
offerte
1984
1989
1994
1999
2000
1750
1500
1250
1000
750
500
250
0
- di 19
20-29
30-39
40-49
50-59
60 e +
CLASSI DI ETA'
TAV. II.25
maschi



TAV. II.26

(1) L'evoluzione demografica e la modifica nell'atteggiamento delle persone e delle famiglie rispetto al lavoro concorrono a definire L'"offerta potenziale di lavoro". Esse non sono però i soli fattori che determinano l'offerta di lavoro "effettiva" (che definiremo "probabile", se riferita al periodo di previsione). Teoria ed esperienza, infatti, confermano che l'offerta di lavoro "effettiva" si discosta da quella "potenziale", quando sia influenzata dalla domanda di lavoro.

Tanto la disponibilità quanto la carenza di specifiche occasioni di lavoro – sotto il profilo congiunturale o per ragioni strutturali – agiscono sulle diverse componenti dell'offerta potenziale, provocandone un aumento ("effetto di attrazione") o una riduzione ("effetto di scoraggiamento"). È sufficiente che si determini un anticipo o un ritardo nell'ingresso o nell'uscita dal lavoro per accrescere o contenere l'offerta di lavoro registrata.

Nelle ricerche di medio-lungo periodo la distinzione tra offerta "potenziale" ed "effettiva" (o "probabile", se riferita al futuro) può risultare interessante, anche se di difficile misurazione. Ad esempio, si può presumere che il "potenziale" sia maggiore dell'offerta "effettiva", nelle fasi o nelle aree in cui maggiore è la carenza di occasioni di lavoro. In questo caso ci si troverà di fronte ad una disoccupazione nascosta (sia essa congiunturale o strutturale), l'estraneità essendo indotta dalla carenza di opportunità di impiego. Tale disoccupazione nascosta viene implicitamente presa in considerazione, se si utilizza il concetto di "offerta potenziale di lavoro".

(2) Per un'analisi dell'offerta di lavoro effettiva o probabile si deve inoltre aggiungere la reattività dell'offerta alla domanda di lavoro ovvero l'influenza delle condizioni economiche, congiunturali e strutturali, sulla partecipazione al lavoro.

(3) Come specificato nella nota metodologica i risultati non tengono conto dei movimenti migratori.

ALLEGATO A

Aspetti demografici (*)

La proiezione è riferita alle quattro ripartizioni (Italia nord-occidentale, Italia nord-orientale, Italia centrale, Italia meridionale ed insulare), e ai due sessi; gli aggregati complessivi (Italia, e totale) sono stati ottenuti per somma.

È stata considerata la popolazione residente censita al 1981, distinta per classi quadriennali di età, fino alla classe 65 e oltre.

Lo schema previsivo è di tipo analitico-generazionale, ad intervalli temporali di ampiezza quinquennale, partendo dal 1981, e giungendo al 2001. I diversi contingenti di popolazione sono stati seguiti nel tempo (in senso "longitudinale"). La cadenza annuale delle serie è stata ottenuta interpolando quelle a cadenza quinquennale, secondo il criterio di Karup.

Per i tassi di fecondità si è fatto uso di serie di quozienti specifici stimati al 1981, aggiornandoli per tener conto delle condizioni di natalità riscontrate fino al maggio 1984.

Per i tassi di sopravvivenza si è fatto ricorso a quelli desumibili dalle tavole di mortalità Istat 1977-79, aggiornandoli per tener conto delle condizioni di mortalità riscontrate fino al maggio 1984.

La componente migratoria è stata considerata costantemente nulla nel periodo di previsione.

Aspetti relativi all'evoluzione "potenziale" e "probabile" dell'offerta di lavoro

Si può esprimere l'offerta di lavoro come funzione dei fattori demografici (D), delle condizioni sociali (S), dell'andamento economico (E). In tal modo l'offerta di lavoro – essendo condizionata anche da E – dipende in qualche misura anche dalla sua domanda.

Nelle previsioni di lungo periodo, peraltro, è opportuno tener conto distintamente dell'offerta di lavoro "potenziale" – che dipende, oltre che da fattori D, anche dalle condizioni S, nel loro dispiegarsi tendenziale – rispetto all'offerta di lavoro "probabile". Quest'ultima tiene conto anche degli effetti che l'andamento economico (E) provoca sulla offerta di lavoro delle singole componenti (territoriali, per sesso, per età, per grado di istruzione, ecc.), mediante forme di attrazione (+) o di scoraggiamento (–).

(*) La proiezione demografica è stata predisposta dall'Istat, Reparto Studi, nel novembre 1984.

Fenomeni di questo tipo possono essere meno rilevanti nei paesi o nelle aree in cui i tassi di attività sono stabilmente elevati; sono molto più rilevanti in presenza di tassi di attività (soprattutto femminili) molto bassi.

L'offerta di lavoro "potenziale" – Conviene distinguere le due componenti, quella demografica da quella sociale.

Per la componente demografica è necessario tener conto:

– della dinamica demografica complessiva dell'aggregato (per sesso o per area) preso in esame = N;

– del peso che, sull'aggregato considerato, assume la popolazione in età lavorativa (14-64 anni) = A;

– degli effetti di composizione dovuti – a parità di tassi specifici di attività – dalla struttura per età della popolazione in età lavorativa = sommatoria degli a_i, per i da 14 a 64 anni.

Per la componente sociale è necessario tener conto della modifica dei tassi di attività tendenziali, specifici per sesso, classi di età, ed area territoriale.

Il metodo seguito – conforme alla letteratura ed alle esperienze straniere ed internazionali –consiste nel definire un modello di riferimento specifico, all'epoca remota considerata nella proiezione, e valutare il percorso di graduale adattamento, nell'arco di tempo cui si fa riferimento con la proiezione. (Questo metodo è stato seguito in particolare dalla CEE, si veda: Commission des Communautés Européennes "Les implications démografiques dans la Communauté Européenne: 1975-1995").

Tale percorso, a sua volta, deve rispettare lo schema di tipo analitico-generazionale (seguendo, in senso "longitudinale", le successive generazioni o i successivi contingenti), in perfetta analogia ai criteri demografici sopra richiamati.

I maggiori problemi che si pongono riguardano:

– dal punto di vista *territoriale,* il graduale avvicinamento tra le quattro aree considerate, pur rispettando le diversità connesse con le strutture produttive e con la diffusione delle imprese familiari (che, com'è noto, favoriscono una più larga partecipazione al lavoro anche nelle età giovanili ed avanzate, per gli uomini, e per le donne di tutte le età);

– per i *maschi,* i riflessi che l'aumento della scolarità possono avere nelle età fino a 24 anni; e – prevedendo il mantenimento di alti tassi di partecipazione nelle età centrali – una tendenza al ritardo nell'uscita dal lavoro, compensata da un abbassamento della partecipazione al lavoro nelle età superiori ai 65 anni;

– per le *femmine,* nelle età giovanili tendenziale equiparazione nella scolarità e nella partecipazione al lavoro rispetto ai maschi della corrispondente area; inversione della tendenza all'uscita precoce (in corrispondenza ad un andamento che si va già notando negli anni recenti); permanenza più prolungata nella vita attiva, peraltro diversa per contingenti e per aree. Tali modifiche potranno essere assecondate dalla prevista modifica nell'età di pensionamento e con la maggiore diffusione del lavoro a tempo parziale. (Queste ipotesi di variazione delle propensione al lavoro tengono conto di fattori istituzionali quali: le proposte legislative di aumento dell'età dell'obbligo scolastico e dell'età pensionabile; e di nuove modalità nei rapporti di lavoro introdotte dalla legge sul part-time e sul contratto di formazione e lavoro).

L'offerta di lavoro "probabile" – La stima basata sulla dinamica demografica e sulle tendenze sociali, peraltro, va integrata con l'analisi degli effetti economici.

È da ritenere che la domanda di lavoro (specifica per area, per settore, per tipo di attività) possa rappresentare forza di attrazione o di scoraggiamento alla partecipazione al lavoro. Pertanto, l'analisi dell'offerta di lavoro "probabile" va compiuta disponendo in maniera sufficientemente analitica di un quadro di previsioni sulla domanda di lavoro.

ALLEGATO B – Documentazione statistica

OFFERTA DI LAVORO A TASSO DI PARTECIPAZIONE

Classi di età	1984	1985
14-19	248508	245650
20-24	452472	458850
25-29	494103	498658
30-34	519123	511970
35-39	544737	550721
40-44	507119	498910
45-49	537079	540520
50-54	445698	446132
55-59	309433	312309
60-64	115522	121814
65 E +	79098	79173
Totale	4252892	4264707

Classi di età	1984	1985
14-19	236705	233813
20-24	409228	414740
25-29	365751	368323
30-34	337287	331988
35-39	299001	302119
40-44	247348	243305
45-49	240776	242217
50-54	169475	169717
55-59	96561	96842
60-64	42630	44702
65 E +	33121	33324
Totale	2477883	2480850

Classi di età	1984	1985
14-19	485213	479463
20-24	861700	873590
25-29	859854	866981
30-34	856410	843958
35-39	843738	852840
40-44	754467	742215
45-49	777855	782737
50-54	615173	615609
55-59	405994	409151
60-64	158152	166516
65 E +	112219	112497
Totale	6730775	6745557

Fonte: IBIDEM

COSTANTE (del 1983) – ITALIA NORD-OCCIDENTALE

1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
		Maschi						
242116	238073	233522	228211	221891	214311	204455	192489	179939
462679	463330	460804	456043	449988	443582	437388	430779	422908
504770	514292	527222	540782	552190	558667	559454	556404	550654
507382	505742	507047	510726	516208	522921	532785	546180	560228
552793	548369	537449	523909	511628	504482	502850	504148	507806
495188	499285	511201	525937	538492	543864	539511	528767	515447
540033	532312	517357	500128	485581	478677	482637	494156	508400
448098	453609	462663	472243	479330	480908	474033	460715	445372
314276	314546	313118	311175	309900	310473	314291	320565	327202
126939	130589	132762	133923	134539	135075	135190	134577	133742
79679	80799	82534	84609	86748	88676	90433	92203	93925
4273953	4280946	4285679	4287686	4286495	4281636	4273027	4260983	4245623

1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
		Femmine						
230319	226394	222038	216996	211013	203833	194519	183241	171406
417982	418403	416004	411607	406038	400119	394313	388073	380701
372163	378669	387841	397581	405792	410373	410786	408431	404115
328306	326434	326372	327831	330523	334163	340004	348241	356986
303014	300255	293844	285923	278639	274136	272572	272520	273738
241439	243399	249186	256326	262346	264776	262366	256764	249843
241918	238408	231688	223961	217433	214307	216047	221183	227521
170077	172038	175362	178902	181514	182052	179411	174353	168539
96970	96747	96175	95548	95157	95298	96397	98259	100245
46309	47295	47661	47639	47465	47372	47263	46984	46677
33651	34161	34854	35641	36434	37145	37780	38396	38987
2482148	2382203	2481025	2477955	2472354	2463574	2451458	2436445	2418755

1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
		Totale						
472435	464467	455560	445207	432804	418144	398974	375730	351345
880661	881733	876808	867650	856026	843701	831701	818852	803609
876933	892961	915063	938363	957982	969040	970240	964835	954769
835688	832176	833419	838557	846731	857084	872789	894421	917214
855807	848624	831293	809832	790267	778618	775422	776668	781544
736627	742684	760387	782263	800838	808640	801877	785531	765290
781951	770720	749045	724089	703014	692984	698684	715339	735921
618175	625647	638025	651145	660844	662960	653444	635068	613911
411246	411293	409293	406723	405057	405771	410688	418824	427444
173248	177884	180423	181562	182004	182447	182453	181561	180419
113330	114960	117388	120250	123182	125821	128213	130599	132912
6756101	6763149	6766704	6765641	6758849	6745210	6724485	6697428	6664378

ALLEGATO B – Documentazione statistica

OFFERTA DI LAVORO A TASSO DI PARTECIPAZIONE

Classi di età	1984	1985
14-19	174044	171741
20-24	323421	327426
25-29	341045	346264
30-34	345446	342721
35-39	361097	364071
40-44	336808	334159
45-49	339087	342525
50-54	287758	286925
55-59	236085	234818
60-64	97543	102010
65 E +	63735	64083
Totale	2906069	2916743

Classi di età	1984	1985
14-19	171844	169366
20-24	291419	295503
25-29	243950	247086
30-34	213224	211218
35-39	192631	194115
40-44	161506	160142
45-49	143588	144893
50-54	111283	110826
55-59	73012	72089
60-64	32756	34193
65 E +	22233	22467
Totale	1657446	1661898

Classi di età	1984	1985
14-19	345888	341107
20-24	614840	622929
25-29	584995	593350
30-34	558670	553939
35-39	553728	558186
40-44	498314	494301
45-49	482675	487418
50-54	399041	397751
55-59	309097	306907
60-64	130299	136203
65 E +	85968	86550
Totale	4563515	4578641

Fonte: IBIDEM

COSTANTE (del 1983) – ITALIA NORD-ORIENTALE

1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
		Maschi						
168966	165825	162318	158286	153573	148020	140920	132379	123457
329603	329486	327076	323070	318169	313071	308176	303019	296998
351887	358931	367395	375755	382481	386049	385912	383089	378397
341933	343689	347989	353922	360580	367050	374398	383227	391946
365137	362756	356926	349958	344158	341832	343587	347885	353817
333367	335921	341821	348833	354722	357255	354924	349221	342404
344016	342060	336658	330057	324502	322240	324708	330411	337189
287522	290826	296838	303640	309314	311944	310170	305272	299287
233425	231412	228777	226266	224623	224592	227173	231870	237182
105235	106743	106532	105317	103809	102722	101836	100676	99571
64725	65828	67391	69165	70903	72356	73514	74544	75458
2925816	2933477	2939721	2944269	2946834	2947131	2945318	2941593	2935706

1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
		Femmine						
166434	163138	159479	155319	150524	144957	137945	129579	120868
297766	297735	295411	291502	286716	281764	276938	271769	265811
250818	256067	262830	269732	275389	278425	278396	276222	272567
210274	210607	212216	214780	217978	221487	226122	232095	238189
194566	193205	190033	186219	182930	181338	181624	183012	185223
159671	160813	163566	166852	169592	170707	169513	166731	163384
145392	144459	142095	139237	136825	135799	136770	139111	141906
110916	112040	114197	116661	118704	119599	118832	116886	114535
71242	70367	69463	68688	68198	68150	68840	70166	71679
35157	35441	35047	34280	33447	32852	32449	32032	31675
22782	23227	23803	24433	25043	25555	25963	26316	26627
1665018	1667099	1668140	1667703	1665346	1660633	1653392	1643919	1632464

1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
		Totale						
335400	328963	321797	313605	304097	292977	278865	261958	244325
627369	627221	622487	614572	604885	594835	585114	574788	562809
602705	614998	630225	645487	657870	664474	664308	659311	650964
552207	554296	560205	568702	578558	588537	600520	615322	630135
559703	555961	546959	536177	527088	523170	525211	530897	539040
493038	496734	505387	515685	524314	527962	524437	515952	505788
489408	486519	478753	469294	461327	458039	461478	469522	479095
398438	402866	411035	420301	428018	431543	429002	422158	413822
304667	301779	298240	294954	292821	292742	296013	302036	308861
140392	142184	141579	139597	137256	135574	134285	132708	131246
87507	89055	91194	93598	95946	97911	99477	100860	102085
4590834	4600576	4607816	4611972	4612180	4607764	4598710	4585512	4568170

ALLEGATO B
(segue)

OFFERTA DI LAVORO A TASSO DI PARTECIPAZIONE

Classi di età	1984	1985
14-19	123717	122377
20-24	294038	297990
25-29	333867	338888
30-34	353838	351204
35-39	363040	368195
40-44	333812	329929
45-49	350445	351958
50-54	313186	311310
55-59	265448	264713
60-64	108027	113009
65 E +	63219	63893
Totale	2902637	2913466

Classi di età	1984	1985
14-19	120835	119394
20-24	238371	241287
25-29	215198	217408
30-34	206892	204611
35-39	190144	192294
40-44	161523	159412
45-49	141401	142145
50-54	120204	119767
55-59	79829	79412
60-64	38161	39864
65 E +	22691	23003
Totale	1535249	1538597

Classi di età	1984	1985
14-19	244552	241771
20-24	532409	539277
25-29	549065	556296
30-34	560730	555815
35-39	553184	560489
40-44	495335	489341
45-49	491846	494103
50-54	433390	431077
55-59	345277	344125
60-64	146188	152873
65 E +	85910	86896
Totale	4437886	4452063

Fonte: IBIDEM

COSTANTE (del 1983) – ITALIA CENTRALE

1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
		Maschi						
120809	119130	117341	115266	112729	109555	105285	100036	94497
300274	300348	298213	294681	290563	286672	283485	280464	276888
344432	351553	360250	368943	376051	379995	380089	377388	372918
350454	352110	356176	361862	368379	374940	382692	392159	401621
370939	369557	364051	356988	350942	348482	350130	354172	359826
328885	332766	341575	352178	361442	366239	364875	359438	352466
351463	347057	338740	329368	321794	318878	322641	331182	341462
310723	312685	317198	322368	326301	327103	323002	315261	306538
263523	261281	257987	254538	251829	250757	252340	255983	260155
116715	118713	119005	118235	117050	116095	115108	113656	112137
64845	66234	68059	70085	72076	73799	75258	76611	77849
2923062	2931434	2938595	2944512	2949156	2952515	2954905	2956350	2956357

1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
		Femmine						
117745	116009	114185	112093	109555	106390	102135	96908	91407
242866	242662	240676	237576	234031	230709	228024	225530	222608
220121	224071	229256	234579	238941	241241	241039	239066	235987
203310	203188	204245	206182	208703	211509	215304	220286	225401
193190	191984	188676	184537	180837	178846	178739	179668	181373
158595	160042	163752	168272	172146	173922	172836	169859	166132
142015	140242	136826	132920	129676	128248	129417	132418	136072
119800	120807	122787	124986	126655	127040	125454	122398	118904
78955	78322	77513	76733	76184	76070	76709	77966	79363
41094	41669	41588	41123	40548	40134	39813	39402	39005
23397	23919	24570	25278	25972	26580	27101	27582	28026
1541088	1542915	1544074	1544279	1543248	1540689	1536571	1531083	1524278

1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
		Totale						
238554	235139	231526	227359	222284	215945	207420	196944	185904
543140	543010	538889	532257	524594	517381	511509	505994	499496
564553	575624	589506	603522	614992	621236	621128	616454	608905
553764	555298	560421	568044	577082	586449	597996	612445	627022
564129	561541	552727	541525	531779	527328	528869	533840	541199
487480	492808	505327	520450	533588	540161	537711	529297	518598
493478	487299	475566	462288	451470	447126	452058	463600	477534
430523	433492	439985	447354	452956	454143	448456	437659	425442
342478	339603	335500	331271	328013	326827	329049	333949	339518
157809	160382	160593	159358	157598	156229	154921	153058	151142
88242	90153	92629	95363	98048	100379	102359	104193	105875
4464150	4474349	4482669	4488791	4492404	4493204	4491476	4487433	4480635

ALLEGATO B
(segue)

OFFERTA DI LAVORO A TASSO DI PARTECIPAZIONE

Classi di età	1984	1985
14-19	346869	345451
20-24	643242	660250
25-29	678787	699368
30-34	651913	655936
35-39	631850	650015
40-44	532144	533904
45-49	538480	538836
50-54	485089	483476
55-59	403605	404796
60-64	188572	197847
65 E +	96262	96240
Totale	5196813	5266119

Classi di età	1984	1985
14-19	215418	213735
20-24	392898	401633
25-29	341998	351015
30-34	292191	294670
35-39	253899	261255
40-44	205794	205552
45-49	207386	207296
50-54	180050	178964
55-59	130853	131229
60-64	57676	60308
65 E +	37115	37319
Totale	2315278	2342976

Classi di età	1984	1985
14-19	562287	559186
20-24	1036140	1061883
25-29	1020785	1050383
30-34	944104	950606
35-39	885749	911270
40-44	737938	739456
45-49	745866	746132
50-54	665139	662440
55-59	534458	536025
60-64	246248	258155
65 E +	133377	133559
Totale	7512091	7609095

Fonte: IBIDEM

COSTANTE (del 1983) – ITALIA MERIDIONALE E INSULARE

1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
		Maschi						
343570	341477	339171	336279	332424	327234	319603	309782	299427
672988	680175	681811	679817	676113	672621	669921	666733	662186
721579	748245	779369	810708	838022	857071	866223	868307	865767
663972	676937	694829	716276	739907	764349	792596	825565	858761
663641	669309	667018	661898	659079	663691	676651	694535	715974
540804	556684	581545	609625	635164	652401	657972	655720	650686
538289	534490	527440	520657	517663	521976	537303	561299	588401
482552	482922	484586	486636	488168	488275	484829	478433	472282
405217	404334	402148	399458	397067	395776	396079	397443	399125
205057	209537	211286	211304	210589	210141	209684	208550	207155
96713	97915	99845	102154	104491	106508	108224	109873	111424
5334382	5402025	5469048	5534812	5598687	5660043	5719085	5776240	5831188

1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
		Femmine						
211831	209856	207809	205467	202602	198991	193927	187562	180952
407761	410452	409706	406768	402886	399304	396371	393255	389436
360691	372361	386025	399681	411325	418957	421722	420955	417937
298485	303924	310987	319241	328257	337601	348524	361313	374095
267033	270113	270497	269861	269885	272246	277206	283648	291178
207454	212947	222032	232537	242294	249131	252005	252362	251770
206667	204474	200717	196933	194657	195424	200599	209157	219054
178247	178236	178931	179827	180421	180208	178296	175020	171720
131254	130682	129513	128115	126855	126103	126095	126587	127221
62371	63706	64313	64431	64297	64150	63870	63299	62616
37673	38246	39040	39948	40862	41675	42402	43112	43786
2369467	2394997	2419570	2442809	2464341	2483790	2501017	2516270	2529765

1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
		Totale						
555401	551333	546980	541746	535026	526225	513530	497344	480379
1080749	1090627	1091517	1086585	1078999	1071925	1066292	1059988	1051622
1082270	1120606	1165394	1210389	1249347	1276028	1287945	1289262	1283704
962457	980861	1005816	1035517	1068164	1101950	1141120	1186878	1232856
930674	939422	937515	931759	928964	935937	953857	978183	1007152
748258	769631	803577	842162	877458	901532	909977	908082	902456
744956	738964	728157	717590	712320	717400	737902	770456	807455
660799	661158	663517	666463	668589	668483	663125	653453	644002
536471	535016	531661	527573	523922	521879	522174	524030	526340
267428	273243	275599	275735	274886	274291	273554	271849	269771
134386	136161	138885	142102	145353	148183	150626	152985	155210
7703849	7797022	7888618	7977621	8063028	8143833	8220102	8292510	8360953

ALLEGATO B (segue)

OFFERTA POTENZIALE DI LAVORO NORD-OVEST – MASCHI

anni	1984	1989	1994	1999
età	Popolazione in migliaia			
0-13	1209	1015	939	915
14-19	700	643	507	404
20-24	580	585	542	443
25-29	522	571	581	536
30-34	526	518	568	582
35-39	552	531	514	556
40-44	516	535	525	507
45-49	554	516	525	526
50-54	498	528	498	491
55-59	471	474	498	484
60-64	374	433	433	446
65-..	375	872	968	1036
14-..	6108	6206	6159	6011
totale	7317	7221	7098	6926
età	Tassi di attività %			
14-19	35.50	35.20	34.50	34.00
20-24	79.30	78.20	77.50	77.00
25-29	94.70	94.80	94.90	95.00
30-34	98.20	98.20	98.20	98.20
35-39	98.70	98.70	98.70	98.70
40-44	98.20	98.20	98.20	98.20
45-49	96.80	96.80	96.80	96.80
50-54	89.80	89.80	89.80	89.80
55-59	68.60	70.40	72.20	74.00
60-64	32.40	34.20	36.00	38.00
65-..	10.00	9.50	8.50	7.50
14-..	70.00	69.59	69.49	69.23
generico	58.44	59.81	60.30	60.08
età	Offerta di lavoro in migliaia			
14-19	249	225	175	137
20-24	454	456	420	341
25-29	494	541	551	509
30-34	518	508	558	572
35-39	545	524	507	549
40-44	507	525	516	498
45-49	536	499	509	509
50-54	447	474	447	441
55-59	323	334	360	358
60-64	121	148	156	169
65-..	82	83	82	78
14-..	4276	4318	4280	4161

OFFERTA POTENZIALE DI LAVORO NORD-OVEST – FEMMINE

anni	1984	1989	1994	1999
età	Popolazione in migliaia			
0-13	1154	967	891	867
14-19	671	615	486	386
20-24	560	563	521	425
25-29	509	553	562	517
30-34	521	507	552	564
35-39	552	528	505	541
40-44	520	538	525	501
45-49	565	526	534	532
50-54	521	550	519	512
55-59	519	514	539	523
60-64	454	507	496	511
65-..	1325	1426	1559	1655
14-..	6717	6827	6798	6667
totale	7871	7794	7689	7534
età	Tassi di attività %			
14-19	35.30	35.00	34.50	34.00
20-24	72.70	73.50	74.50	75.50
25-29	71.80	73.50	74.50	75.50
30-34	63.30	67.00	70.00	71.00
35-39	54.50	60.00	65.00	67.00
40-44	47.20	51.00	57.00	62.00
45-49	41.70	44.00	49.00	54.00
50-54	33.30	39.00	41.00	47.00
55-59	18.70	30.00	36.00	38.00
60-64	9.20	9.40	9.70	10.00
65-..	2.70	2.50	2.30	2.00
14-..	36.76	38.81	40.32	40.90
generico	31.37	34.00	35.65	36.19
età	Offerta di lavoro in migliaia			
14-19	237	215	168	131
20-24	407	414	388	321
25-29	365	406	419	390
30-34	330	340	386	400
35-39	301	317	328	362
40-44	245	274	299	311
45-49	236	231	262	287
50-54	173	215	213	241
55-59	97	154	194	199
60-64	42	48	48	51
65-..	36	36	36	33
14-..	2469	2650	2741	2727

Fonte: IBIDEM NB: dati ricostruiti, non esattamente corrispondenti ai valori ufficiali.

ALLEGATO B (segue)

OFFERTA POTENZIALE DI LAVORO NORD-EST – MASCHI

anni	1984	1989	1994	1999
età	Popolazione in migliaia			
0-13	824	687	636	620
14-19	486	442	345	272
20-24	407	407	374	302
25-29	364	401	402	369
30-34	352	361	400	405
35-39	366	354	358	392
40-44	345	357	351	352
45-49	352	343	351	351
50-54	319	336	331	332
55-59	317	304	318	320
60-64	273	295	279	287
65-..	601	653	712	742
14-..	4182	4253	4221	4124
totale	5006	4940	4857	4744
età	Tassi di attività %			
14-19	35.90	35.50	35.00	34.50
20-24	79.50	79.00	78.50	78.00
25-29	93.70	93.70	93.70	93.70
30-34	98.30	98.30	98.30	98.30
35-39	98.40	98.40	98.40	98.40
40-44	98.00	98.00	98.00	98.00
45-49	95.80	95.80	95.80	95.80
50-54	91.50	91.50	91.50	91.50
55-59	74.00	75.00	76.00	77.00
60-64	37.70	37.80	37.90	38.00
65-..	11.70	10.50	9.00	8.00
14-..	69.83	69.45	69.49	69.32
generico	58.34	59.79	60.37	60.26
età	Offerta di lavoro in migliaia			
14-19	174	157	121	94
20-24	324	322	294	236
25-29	341	376	377	346
30-34	346	355	394	398
35-39	360	350	352	386
40-44	338	350	344	345
45-49	337	329	336	336
50-54	292	308	303	304
55-59	235	228	242	246
60-64	103	112	106	109
65-..	70	69	64	59
14-..	2920	2954	2933	2859

OFFERTA POTENZIALE DI LAVORO NORD-EST – FEMMINE

anni	1984	1989	1994	1999
età	Popolazione in migliaia			
0-13	784	652	603	588
14-19	467	422	329	259
20-24	393	393	358	288
25-29	351	388	392	356
30-34	347	349	387	394
35-39	362	350	348	380
40-44	344	356	348	345
45-49	357	346	353	352
50-54	332	348	342	342
55-59	348	327	341	342
60-64	328	343	317	324
65-..	926	1018	1109	1158
14-..	4555	4640	4624	4540
totale	5339	5292	5227	5128
età	Tassi di attività %			
14-19	36.10	36.00	35.50	35.00
20-24	74.40	74.50	75.00	75.50
25-29	69.40	71.50	73.00	74.00
30-34	60.20	66.00	68.00	69.00
35-39	52.10	56.50	52.50	64.65
40-44	46.00	48.50	53.00	59.00
45-49	40.30	40.50	45.00	49.50
50-54	33.80	37.00	37.00	41.50
55-59	20.60	30.00	33.50	33.50
60-64	10.40	10.20	10.10	10.00
65-..	2.80	2.60	2.30	2.00
14-..	36.21	37.74	38.07	39.18
generico	30.89	33.09	33.68	34.69
età	Offerta di lavoro in migliaia			
14-19	169	152	117	91
20-24	292	293	269	217
25-29	244	277	286	263
30-34	209	230	263	272
35-39	190	198	184	245
40-44	158	173	184	204
45-49	144	140	159	174
50-54	112	129	127	142
55-59	72	98	114	115
60-64	34	35	32	32
65-..	26	26	26	23
14-..	1649	1751	1760	1778

Fonte: IBIDEM NB: dati ricostruiti, non esattamente corrispondenti ai valori ufficiali.

ALLEGATO B (segue)

OFFERTA POTENZIALE DI LAVORO CENTRO – MASCHI

anni	1984	1989	1994	1999
età	Popolazione in migliaia			
0-13	901	781	734	719
14-19	497	463	380	314
20-24	415	416	391	330
25-29	371	409	414	386
30-34	359	367	408	416
35-39	369	362	365	400
40-44	340	359	359	360
45-49	363	341	354	362
50-54	340	350	332	335
55-59	342	328	335	327
60-64	294	322	306	307
65-..	639	708	786	829
14-..	4329	4425	4430	4366
totale	5230	5206	5164	5085
età	Tassi di attività %			
14-19	24.90	25.00	25.00	25.00
20-24	70.90	71.00	71.50	72.00
25-29	90.10	90.10	90.10	90.10
30-34	98.50	98.50	98.50	98.50
35-39	98.50	98.50	98.50	98.50
40-44	98.10	98.00	98.00	98.00
45-49	96.50	96.50	96.50	96.50
50-54	92.20	92.00	92.00	92.00
55-59	77.70	78.40	79.20	80.00
60-64	36.70	37.50	38.20	39.00
65-..	9.90	9.00	8.20	7.70
14-..	67.06	66.50	66.69	66.95
generico	55.51	56.52	57.21	57.49
età	Offerta di lavoro in migliaia			
14-19	124	116	95	79
20-24	294	295	280	238
25-29	334	369	373	348
30-34	354	361	402	410
35-39	363	357	360	396
40-44	334	352	352	353
45-49	350	329	342	349
50-54	313	322	305	308
55-59	266	257	265	262
60-64	108	121	117	120
65-..	63	64	64	64
14-..	2903	2943	2955	2925

OFFERTA POTENZIALE DI LAVORO CENTRO – FEMMINE

anni	1984	1989	1994	1999
età	Popolazione in migliaia			
0-13	858	744	701	688
14-19	478	443	361	300
20-24	402	401	375	316
25-29	365	398	400	372
30-34	364	363	397	402
35-39	380	368	362	390
40-44	357	371	367	359
45-49	383	360	369	372
50-54	360	374	356	355
55-59	370	355	367	359
60-64	338	364	345	351
65-..	908	1011	1121	1190
14-..	4705	4808	4820	4766
totale	5563	5552	5521	5454
età	Tassi di attività %			
14-19	25.29	25.00	25.00	25.00
20-24	59.30	60.00	61.00	62.00
25-29	59.01	62.00	63.00	64.00
30-34	56.81	59.00	62.00	63.00
35-39	50.09	53.50	55.50	58.50
40-44	45.29	46.50	50.00	52.00
45-49	36.90	42.00	43.00	46.50
50-54	33.40	33.50	39.50	39.50
55-59	21.59	29.00	29.50	35.00
60-64	11.31	11.00	10.00	10.00
65-..	2.50	2.40	2.20	2.00
14-..	32.63	33.82	34.56	35.14
generico	27.59	29.29	30.17	30.71
età	Offerta di lavoro in migliaia			
14-19	121	111	90	75
20-24	238	241	229	196
25-29	215	247	252	238
30-34	206	215	247	253
35-39	190	197	201	228
40-44	162	173	184	187
45-49	141	151	159	173
50-54	120	125	137	140
55-59	90	103	108	126
60-64	38	40	35	35
65-..	23	24	25	24
14-..	1535	1626	1666	1675

Fonte: IBIDEM NB: dati ricostruiti, non esattamente corrispondenti ai valori ufficiali.

ALLEGATO B (segue)

OFFERTA POTENZIALE DI LAVORO MEZZOGIORNO - MASCHI

anni	1984	1989	1994	1999
età	Popolazione in migliaia			
0-13	2327	2217	2260	2345
14-19	1134	1099	979	908
20-24	897	948	924	835
25-29	740	884	944	916
30-34	668	734	880	948
35-39	643	674	729	860
40-44	546	625	667	718
45-49	563	544	615	672
50-54	542	544	528	580
55-59	525	520	519	514
60-64	438	490	481	478
65-..	972	1032	1126	1182
14-..	7668	8094	8392	8611
totale	9995	10311	10652	10956
età	Tassi di attività %			
14-19	30.59	30.00	29.50	29.00
20-24	71.65	72.00	72.30	72.50
25-29	91.79	92.00	92.00	92.00
30-34	97.69	97.80	97.90	98.00
35-39	98.25	98.30	98.40	98.50
40-44	97.49	97.65	97.80	98.00
45-49	95.70	95.80	95.90	96.00
50-54	89.40	89.60	89.80	90.00
55-59	76.89	78.00	79.00	80.00
60-64	43.10	43.00	43.00	43.00
65-..	9.90	8.90	8.20	7.70
14-..	67.80	68.37	69.46	70.45
generico	52.02	53.67	54.72	55.37
età	Offerta di lavoro in migliaia			
14-19	347	330	289	263
20-24	643	683	668	605
25-29	679	813	868	843
30-34	653	718	862	929
35-39	632	663	717	847
40-44	532	610	652	704
45-49	539	521	590	645
50-54	485	487	474	522
55-59	404	406	410	411
60-64	189	211	207	206
65-..	96	92	92	91
14-..	5199	5534	5829	6066

OFFERTA POTENZIALE DI LAVORO MEZZOGIORNO - FEMMINE

anni	1984	1989	1994	1999
età	Popolazione in migliaia			
0-13	2192	2090	2140	2225
14-19	1093	1043	919	856
20-24	889	920	881	787
25-29	752	878	919	876
30-34	684	748	876	925
35-39	649	690	745	860
40-44	561	634	684	737
45-49	594	564	628	692
50-54	583	582	556	601
55-59	584	572	568	555
60-64	506	565	549	541
65-..	1280	1378	1510	1592
14-..	8175	8574	8835	9022
totale	10367	10664	10975	11247
età	Tassi di attività %			
14-19	19.70	21.80	23.10	25.00
20-24	44.20	46.50	49.00	52.00
25-29	45.60	47.50	50.00	52.50
30-34	42.70	45.60	47.50	50.00
35-39	39.10	41.00	43.50	45.50
40-44	36.70	37.10	39.00	41.50
45-49	34.90	35.00	35.00	37.00
50-54	30.91	33.00	33.00	33.00
55-59	22.41	28.00	30.00	30.00
60-64	11.43	12.20	12.10	12.00
65-..	2.90	2.70	2.35	2.00
14-..	28.33	30.17	31.52	32.82
generico	22.34	24.26	25.38	26.33
età	Offerta di lavoro in migliaia			
14-19	215	227	212	214
20-24	393	428	432	409
25-29	343	417	460	460
30-34	292	341	416	463
35-39	254	283	324	391
40-44	206	235	267	306
45-49	207	197	220	256
50-54	180	192	183	198
55-59	131	160	170	167
60-64	58	69	66	65
65-..	37	37	35	32
14-..	2316	2587	2785	2961

Fonte: IBIDEM NB: dati ricostruiti, non esattamente corrispondenti ai valori ufficiali.

Scenari alternativi di domanda e di offerta di lavoro

3.1. Premessa

Allo stato attuale delle conoscenze le previsioni a lungo termine rappresentato un campo d'indagine estremamente problematico. Per convincersi delle difficoltà che si possono incontrare su tale strada è sufficiente volgere lo sguardo all'indietro e chiedersi se ed in che misura saremmo stati in grado, quindici o venti anni fa, di prevedere gli sviluppi della nostra economia e di produrre un quadro sufficientemente rassomigliante alla situazione attuale. Ciò sembra particolarmente vero per quanto riguarda il mercato del lavoro, anche se ci si fosse limitati al tentativo di prevedere l'entità dell'occupazione e della disoccupazione e quindi della quantità domandata ed offerta di lavoro (1).

D'altra parte, un'analisi previsiva a lungo termine costituisce uno strumento indispensabile per costruire le "linee guida" della politica del lavoro, soprattutto quando ci si convinca che il mercato del lavoro è profondamente influenzato da fattori sociali, istituzionali e normativi che, nel loro complesso, mostrano forti effetti di inerzia sia nella fase di attivazione che di arresto o di inversione di direzione. È indubbio infatti che la situazione presente è il risultato, sia nei suoi aspetti quantitativi che qualitativi, di un sistema normativo sviluppatosi nel corso degli anni '70 e di una evoluzione dei comportamenti e degli atteggiamenti nei confronti del mercato del lavoro che ha interessato soprattutto le generazioni nate nel dopo-guerra ed in particolare le donne.

Se quindi l'attuale fase economica vede un forte accentuarsi del fenomeno della disoccupazione, per effetto di dinamiche che non sono certo esclusivamente congiunturali, è necessario che il dibattito politico-economico circa i provvedimenti da attuare si sviluppi tenendo nel dovuto conto uno scenario di medio-lungo periodo.

3.2. Gli esercizi previsionali di lungo periodo: alcune note

Malgrado le difficoltà che abbiamo appena indicato le previsioni relative all'andamento della domanda e dell'offerta di lavoro di lungo periodo sembrano essere, al momento attuale, un esercizio in grande voga (2).

È indubbio che su questo fenomeno abbia influito la convinzione, condivisa anche da noi, che gli interventi di tipo strutturale e quantitativo – che non sono più rinviabili qualora si voglia tentare di risolvere i gravi problemi connessi alla insufficiente occupazione giovanile, soprattutto in considerazione del suo squilibrio territoriale – richiedano un quadro di riferimento di lungo termine.

È però anche certo che questa improvvisa fioritura di previsioni ha alla propria origine anche altri elementi quali la sensazione che la struttura del mercato del lavoro si trovi ad una svolta, unitamente alle categorie analitiche necessarie per interpretarlo, o il fascino provocato dall'avvicinarsi del nuovo millennio.

Data questa situazione non avremmo ritenuto né opportuno né necessario aggiungere la nostra analisi previsionale a quelle già disponibili, se non fosse stato per il fatto che non condividevamo le ipotesi poste alla base di tali esercizi e non concordavamo quindi sulle procedure adottate per eseguirle.

Il paradigma che sta alla base di quasi tutte queste "previsioni" è quello neoclassico che considera la disoccupazione come la differenza tra la quantità di lavoro offerta – determinata dalle scelte dei lavoratori-consumatori – e la quantità di lavoro domandata – che è il risultato delle decisioni degli imprenditori – e del livello della spesa pubblica. Caratteristico di questa impostazione è pertanto il fatto che le funzioni di domanda e di offerta siano fra loro indipendenti.

Date queste premesse è evidente che per quanto riguarda il mercato del lavoro l'obiettivo della politica economica venga normalmente formulato con riferimento al livello della disoccupazione o al tasso di disoccupazione.

Questa posizione presta il fianco a numerose critiche:

a) l'ipotesi di indipendenza tra domanda ed offerta di lavoro nel breve periodo è stata ormai confutata da innumerevoli lavori empirici;

b) anche a livello strutturale o di lungo periodo le due funzioni appaiono strettamente correlate come risulta evidente osservando che le differenze nei livelli occupazionali tra zona e zona o le variazioni dei livelli occupazionali nel lungo periodo sono assorbite quasi totalmente o dalle differenze nel livello dell'offerta o dalle sue variazioni e solo in misura molto ridotta da quelle della disoccupazione;

c) l'offerta di lavoro può essere influenzata non solo da interventi normativi relativi all'obbligo scolastico, all'età di pensionamento, all'orario di lavoro, ma anche da interventi che vengono normalmente pensati come interventi dal lato della domanda, quale la variazione del livello della imposizione fiscale o del suo mix.

Le proiezioni coerenti con il modello neoclassico tendono a privilegiare il lato dell'offerta o ad eseguire proiezioni parallele di domanda e di offerta.

Questo capitolo è stato predisposto dal prof. Franco B. Franciosi (Università di Roma) e dal prof. Michele Bruni (Università di Bologna).

Per quanto riguarda la prima soluzione, che è comunque quella normalmente preferita, si parte da previsioni sulla consistenza della popolazione in età lavorativa e si calcola poi l'offerta di lavoro o ipotizzando tassi di attività costanti o utilizzando previsioni dei tassi di attività ottenute mediante processi estrapolativi. In entrambi i casi si preferisce talvolta calcolare prima l'offerta relativa alle singole classi di età e poi quella totale come somma delle offerte specifiche.

Si noti che nel primo caso l'esercizio si risolve nell'ipotesi che l'offerta di lavoro aumenti allo stesso ritmo della popolazione in età lavorativa tenendo conto, eventualmente, delle variazioni di peso delle singole classi di età, nel secondo nel desumere dalle serie storiche, disponibili i comportamenti futuri della offerta.

Un esercizio alternativo, e che merita attenzione proprio perché tiene conto della interdipendenza tra domanda ed offerta di lavoro, è stato proposto in un recente studio della Banca d'Italia (3) in cui l'offerta di lavoro per il prossimo decennio è stata stimata sulla base di tre scenari:

a) occupazione stazionaria;

b) aumento della occupazione maschile ad un tasso medio annuo dello 0,2% ed aumento di quella femminile ad un tasso dello 0,5%;

c) diminuzione della occupazione maschile ad un tasso medio annuo dello 0,2% ed aumento di quella femminile ad un tasso dello 0,5%.

Le conclusioni cui giunge tale studio sono tuttavia legate alle ipotesi di base del modello (4), di ispirazione neoclassica, che presuppone un mercato del lavoro caratterizzato da una perfetta mobilità dei lavoratori sia in ingresso che in uscita dall'area dell'occupazione. Si è già altrove dimostrato che, in presenza dei ben precisi vincoli istituzionali che sembrano caratterizzare il nostro sistema, il problema dell'allocazione dei posti di lavoro fra diversi tipi di lavoratori potrà essere studiato solo utilizzando metodologie di flusso.

Per quanto riguarda poi il problema dell'eccesso di offerta a livello aggregato, riteniamo che esso debba essere spiegato partendo dall'assunto che la determinante principale sia la probabilità di trovare lavoro, ma che il corretto indicatore di tale probabilità debba essere stimato partendo da valori di flusso ed in particolare dalle stime relative agli ingressi nella area della occupazione e della popolazione.

Ci troviamo concordi con la scelta d'introdurre la domanda di lavoro mediante l'utilizzo di scenari, scelta che è imposta dal fatto che gli usuali modelli econometrici, di cui esistono ormai numerosi e validi esempi anche in Italia, sono in grado di fornire previsioni della domanda di lavoro per orizzonti temporali non superiori, in genere, ai tre anni. Nel caso invece di orizzonti temporali come quelli considerati nelle stime di lungo periodo è il concetto stesso di previsione, basata sull'utilizzo di relazioni funzionali, che diventa inutilizzabile per l'impossibilità di disporre di valori credibili o affidabili delle variabili indipendenti: nel caso della domanda di lavoro, ad esempio, bisognerebbe disporre di valutazioni dell'andamento futuro della produzione e del progresso tecnico. L'unica alternativa possibile è allora quella di assumere le variazioni del livello della occupazione come momenti congetturali che possono costituire il punto di partenza per la costruzione di scenari alternativi.

L'ultima osservazione che vogliamo fare riguarda l'impostazione di fondo di quasi tutti i lavori previsionali disponibili. L'obiettivo che essi si propongono, sia che partano dal lato dell'offerta che da quello della domanda, è di fornire un quadro di riferimento che si possa poi tradurre in un obiettivo di politica economica espresso in termini di tasso di disoccupazione.

Noi riteniamo che questa scelta non sia corretta. Come abbiamo già visto l'offerta di lavoro dipende anche dalla domanda e può essere influenzata dal tipo di politiche di sostegno alla domanda prescelte. Ciò fa si che la disoccupazione sia un "target" mobile e che "la forza di lavoro" non sia un buon "metro" per misurarla. Quanto detto comporta altresì che uguali tassi di disoccupazione possono essere coerenti con diversi tassi di occupazione e quindi con situazioni sociali ed economiche fortemente diverse.

La nostra proposta è che l'obiettivo primario della politica economica diventi il tasso di occupazione. Questo indicatore presenta numerosi vantaggi fra i quali:

a) permette di prendere in considerazione in maniera automatica l'andamento demografico;

b) è un obiettivo fisso il che ci consente di calcolare in maniera univoca il fabbisogno occupazionale e quindi l'entità degli interventi richiesti;

c) il suo valore totale nazionale può essere calcolato partendo dai valori specifici per sesso e per classi di età a livello territoriale o, note le caratteristiche distributive prevalenti, dato il tasso totale, si possono dedurre i tassi specifici.

3.3. Il mercato del lavoro italiano e americano: due andamenti a confronto

Per disporre di punti di riferimento che permettano di porre nella giusta prospettiva le previ-

sioni che presenteremo nel prosieguo di questo lavoro, abbiamo ritenuto opportuno fornire un quadro sintetico delle tendenze che hanno caratterizzato le principali grandezze del mercato del lavoro italiano nonché dei principali indicatori che possono essere costruiti sulla loro base. Per far emergere quello che a nostro avviso rappresenta il problema cruciale della economia italiana, vale a dire la sua incapacità storica di creare nuovi posti di lavoro, i dati italiani sono stati messi a confronto con quelli americani. È evidente che tale confronto, viste le profonde differenze esistenti fra le due economice, ha un carattere del tutto indicativo e non è certo nostra intenzione proporre il modello americano come modello di riferimento. Le brevi note che seguono mirano anche a far risaltare la centralità del tasso di occupazione come strumento di lettura del mercato del lavoro e dare così sostegno alla nostra tesi che

TAB. III.1 – ITALIA E USA: TASSO DI OCCUPAZIONE DI DISOCCUPAZIONE E DI ATTIVITÀ. MASCHI, FEMMINE E TOTALE (14-70) – 1961, 1972 e 1983

	Maschi		Femmine		Totale	
	Italia	U.s.a.	Italia	U.s.a.	Italia	U.s.a.
Tasso di occupazione						
1961	83,1	79,5	33,2	37,3	57,1	57,5
1972	72,8	76,6	25,1	43,4	48,3	59,3
1983	67,5	71,6	29,7	52,0	48,2	61,5
Tasso di attività						
1961	86,0	83,9	34,4	39,8	59,1	60,9
1972	75,3	80,6	26,3	46,5	50,1	62,8
1983	71,5	79,5	33,6	57,2	52,2	67,7
Tasso di disoccupazione						
1961	3,3	5,3	3,5	6,2	3,4	5,6
1972	3,4	5,0	4,5	6,6	3,7	5,6
1983	5,6	9,9	11,9	9,2	7,3	9,6

Fonte: nostra elaborazione su dati ISTAT e B.L.S.
N.B. I valori calcolati non sono comprensivi delle "altre persone in cerca di lavoro".

TAB. III.2 – ITALIA E USA: OCCUPATI, PERSONE IN CERCA DI OCCUPAZIONE, FORZA-LAVORO, POPOLAZIONE IN ETÀ LAVORATIVA
(Variazioni assolute e percentuali, 1961-1983 in migliaia)

		Maschi		Femmine		Totale	
		V.A.	V. %	V.A.	V. %	V.A.	V. %
Occupati							
	Italia	– 347	– 2,5	188	3,1	– 159	– 0,8
	Usa	12.567	28,0	21.615	94,2	34.182	50,4
Persone in cerca di occupazione							
	Italia	321	65,8	623	280,6	944	133,0
	Usa	3.831	153,5	2.974	195,5	6.805	169,4
Forza-Lavoro							
	Italia	– 26	– 0,2	811	12,3	785	3,8
	Usa	16.398	34,6	24.589	100,5	40.987	57,0
Popolazione in età lavorativa							
	Italia	3.393	20,0	2.840	15,5	6.283	17,7
	Usa	23.844	42,3	24.124	39,2	47.968	40,6

Fonte: IBIDEM

esso debba costituire il punto di partenza per ogni attività programmatoria, pur nella piena consapevolezza della crescente necessità di strumenti sempre più articolati per la comprensione del mercato del lavoro nei suoi aspetti territoriali e qualitativi.

Gli elementi più emblematici che emergono dalle Tab. III.1 e III.2 possono essere così riassunti:

a) nel 1961 i principali indicatori del mercato del lavoro (tasso di occupazione, tasso di attività e tasso di disoccupazione) presentano nei due paesi valori analoghi ed in particolare i tassi di occupazione totali sono molto simili, anche se ciò è il risultato di una presenza sul mercato del lavoro relativamente più pronunciata degli uomini in Italia e delle donne in Usa;

b) tra il 1961 ed il 1972 la situazione occupazionale relativa dei due paesi muta profondamente a seguito del fatto che il t.d.o. italiano perde 8,8 punti percentuali e quello americano ne guadagna 1,8; più in particolare, mentre in Italia si assiste ad un crollo del t.d.o. femminile (– 8,1 punti percentuali), ma soprattutto di quello maschile (–10,3), negli Usa la leggera caduta delt.d.o. maschile (–2,9) è più che controbilanciata dalla crescita di quello femminile (+6,1);

c) tra il 1972 ed il 1983 ad una sostanziale stazionarietà del t.d.o. italiano corrisponde una ulteriore crescita del t.d.o. statunitense (+2,2). In questo periodo l'andamento dei tassi maschili e femminili è analogo in entrambi i paesi, ma mentre il calo del t.d.o. maschile è praticamente uguale (–5,3 quello italiano, –5 quello statunitense) la dinamica dell'occupazione femminile è molto più pronunciata in Usa che non in Italia (+8,6 contro +4,6);

d) questi dati appaiono tanto più sbalorditivi quando si pensi che nei 22 anni considerati la popolazione in età lavorativa è aumentata in Usa di 48 milioni (+40,6%) ed in Italia di 6 milioni (+17,7%). Il punto centrale è che mentre l'occupazione americana aumenta di 34 milioni di unità (+50,4%), quella italiana si riduce di 159 mila unità.

3.4. L'approccio metodologico

Per quanto riguarda la metodologia seguita nel presente lavoro rimandiamo all'Appendice per una sua trattazione approfondita limitandoci ad indicare in questo paragrafo gli elementi più rilevanti. Ciò che ci preme soprattutto sottolineare è che l'aspetto innovativo del procedimento utilizzato va individuato non tanto nelle singole soluzioni tecniche adottate nei vari passaggi, quanto nella impostazione generale che caratterizza l'intero sistema di interrelazioni fra le variabili.

Ricordiamo in primo luogo le ipotesi di partenza ed i criteri guida del nostro esercizio previsionale:

a) il livello degli occupati non può essere "previsto" per un orizzonte temporale di quindici anni, ma può essere solo prospettato sulla base di una serie di scenari realistici per la nostra economia;

b) il livello dell'offerta di lavoro e della disoccupazione non sono indipendenti dal livello della domanda di lavoro e devono quindi essere stimati sulla base di quest'ultimo;

c) l'allocazione dei posti di lavoro tra maschi e femmine e poi fra le varie classi di età deve essere stimata sulla base di ipotesi istituzionali sulle priorità di ingresso ed adottando una impostazione basata sui flussi che utilizzi il numero degli entrati nell'area della occupazione;

d) il tasso di femminilizzazione della domanda di flusso tenderà ad aumentare in seguito alla progressiva terziarizzazione della nostra economia e quindi alla crescita delle professioni femminili; l'aumento sarà tanto più rapido quanto più rapida sarà la crescita dell'occupazione;

e) l'indicatore più importante per la lettura del mercato del lavoro e per la sua programmazione è il tasso di occupazione.

La modificazione sostanziale contenuta nel nostro approccio risiede nella utilizzazione di uno schema che osserva il mercato del lavoro nella sua dinamica, tenendo conto contemporaneamente dei vincoli di tipo sociale, istituzionale e normativo che lo influenzano. Per far ciò viene abbandonata l'usuale metodologia basata sulla osservazione della modificazione degli stock – la cui significatività, per la comprensione delle variazioni che si verificano all'interno di specifici aggregati, presuppone, come già sappiamo, una irrealistica ipotesi di completa mobilità e flessibilità del mercato del lavoro – in favore di una metodologia basata sui flussi da e per le diverse componenti del mercato del lavoro (popolazione in età lavorativa, forze di lavoro, occupazione, ecc.).

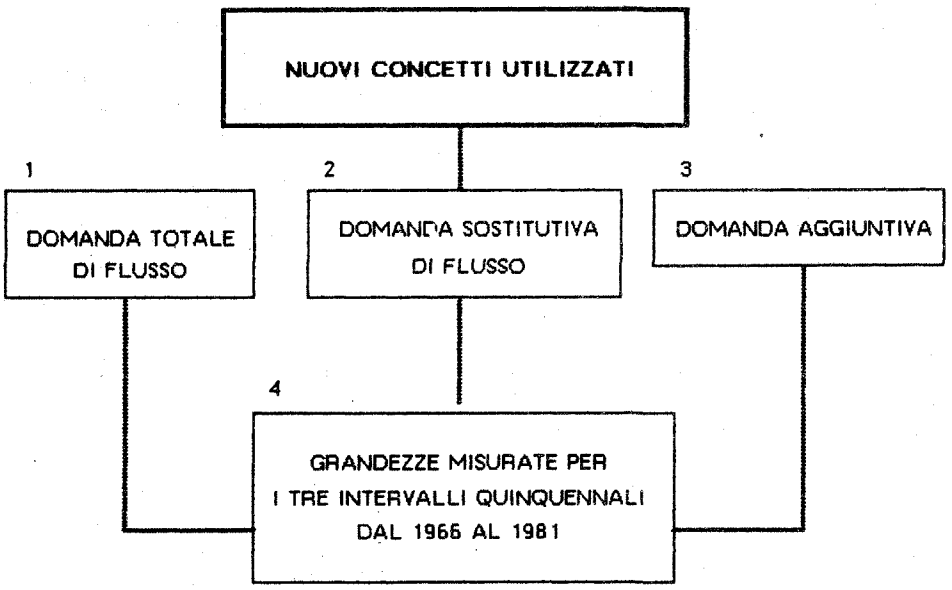
La conoscenza degli stock di domanda ed offerta e delle loro variazioni non ci fornisce infatti alcun strumento per prevedere la distribuzione di tali stock tra i maschi e le femmine e tra le varie classi di età e non permette quindi di affrontare in alcun modo problemi allocativi. D'altra parte, poichè l'allocazione può essere fatta conoscendo i valori di flusso e le regole del gioco esistenti in ogni data società, sarebbe del tutto errato cercare di ottenere tali dati applicando criteri estrapolativi ai tassi di occu-

TAB. III.3 – ITALIA. DOMANDA AGGIUNTIVA, SOSTITUTIVA E TOTALE DI FLUSSO NEI QUINQUENNI 1966-71, 1971-76 e 1976-81, PER SESSO. ENTRATI NELLA POPOLAZIONE PRESENTE 15-69 ANNI
(Valori assoluti in migliaia)

	1966-71		1971-76		1976-81	
	Totale	Media annua	Totale	Media annua	Totale	Media annua
Occupati						
Maschi						
Domanda Sostitutiva	1.652	330	1.674	335	1.756	351
Domanda Aggiuntiva	66	13	– 83	– 17	146	29
Domanda di Flusso	1.718	344	1.591	318	1.902	380
Femmine						
Domanda Sostitutiva	690	138	495	99	512	102
Domanda Aggiuntiva	44	9	351	70	717	143
Domanda di Flusso	734	147	846	169	1.229	246
Totale						
Domanda Sostitutiva	2.342	468	2.169	434	2.268	454
Domanda Aggiuntiva	110	22	268	54	863	173
Domanda di Flusso	2.452	490	2.437	487	3.131	626
Popolazione						
Entrati						
Totale	4.064	813	4.529	906	4.694	939
Maschi	2.055	411	2.266	453	2.429	486
Femmine	2.009	402	2.263	453	2.265	453

Fonte: nostra elaborazione su dati ISTAT.

TAV. III.1



pazione specifici. Non è questa la sede per esaminare in dettaglio le caratteristiche e le implicazioni teoriche di tale approccio (5) ma, ai fini di una migliore comprensione dei risultati della presente analisi previsionale, basterà ricordare schematicamente alcuni dei nuovi concetti utilizzati:

a) *la domanda sostitutiva di flusso,* che corrisponde alle uscite nette dall'occupazione nell'intervallo preso in considerazione, misurata come sommatoria di tutte le differenze negative relative a singole classi di età seguite nel loro invecchiamento; tali differenze risultano concentrate in determinate classi di età (per lo più le classi anziane) e misurano il "turnover generazionale" che è effetto di uscite per fattori demografici (morte), istituzionali (pensionamento), sociali (ruolo della componente femminile, in particolare nelle età interessate da maggiori impegni familiari) ed economici (ampiezza della domanda di lavoro complessiva);

b) *la domanda aggiuntiva,* che corrisponde alla variazione dello stock totale degli occupati e che misura il numero degli entrati nella occupazione per effetto della creazione netta di nuovi posti di lavoro, come conseguenza dell'incremento della domanda totale o di una modificata elasticità reddito/occupazione;

c) *la domanda totale di flusso,* che corrisponde al numero complessivo di soggetti entrati nella occupazione in un dato intervallo temporale (p. es. un quinquennio), al netto dei movimenti da e per l'occupazione come conseguenza della variabilità di breve periodo della domanda di lavoro per effetto della stagionalità o del ciclo; la domanda totale di flusso viene quindi ottenuta come sommatoria di tutte le differenze positive relative a singole classi di età seguite nel loro invecchiamento; essa può essere altresì pensata come la somma algebrica della domanda sostitutiva e della domanda aggiuntiva.

Tali grandezze sono state stimate sia per i maschi che per le femmine relativamente agli intervalli quinquennali (1966-71, 1971-76 e 1976-81 (Tab. III.3).

Risulta evidente come a fronte di una domanda aggiuntiva – vale a dire di un incremento dello stock degli occupati – relativamente limitata, e talvolta addirittura negativa per i maschi, si abbia una domanda sostitutiva sostanzialmente stazionaria e di importo molto superiore (circa 450 mila unità all'anno). Nella stessa Tabella si può anche notare come per effetto di fenomeni demografici ormai ampiamente noti la dinamica della domanda sostitutiva risulti divergente rispetto alla dinamica degli entrati nella popolazione in età lavorativa: in pratica mentre nel primo quinquennio la differenza era di circa 350 mila unità, nell'ultimo essa è salita a circa 500 mila.

Se quindi gli ingressi totali nell'occupazione sono per gran parte determinati dalla domanda sostitutiva diviene cruciale, per la comprensione degli sviluppi futuri della domanda, e quindi sia della occupazione che della disoccupazione giovanile, stimare tale componente della domanda di flusso. Tale stima è stata effettuata applicando le frequenze di uscita registrate nel passato agli occupati delle classi di età interessate da una prevalenza di uscite dall'area dell'occupazione.

I valori così ottenuti (v. Tab. III.4) presentano un trend crescente per effetto del progressivo aumento del prossimo quindicennio della consistenza delle classi in uscita. Poichè, come già detto, ritenevamo improponibile stimare la domanda aggiuntiva su un orizzonte temporale di oltre quindici anni, abbiamo ipotizzato quattro scenari di crescita della occupazione. Sommando la domanda sostitutiva alla domanda aggiuntiva dei singoli scenari si sono poi ottenuti quattro scenari di domanda totale di flusso che, come sappiamo, indica l'ammontare totale degli entrati nella occupazione.

Il numero complessivo degli entrati nell'occupazione è stato poi "distribuito" nelle sue componenti per sesso ed età tenendo conto:

a) di un tasso di femminilizzazione previsto diverso per ciascun scenario (v. Tab. III.6);

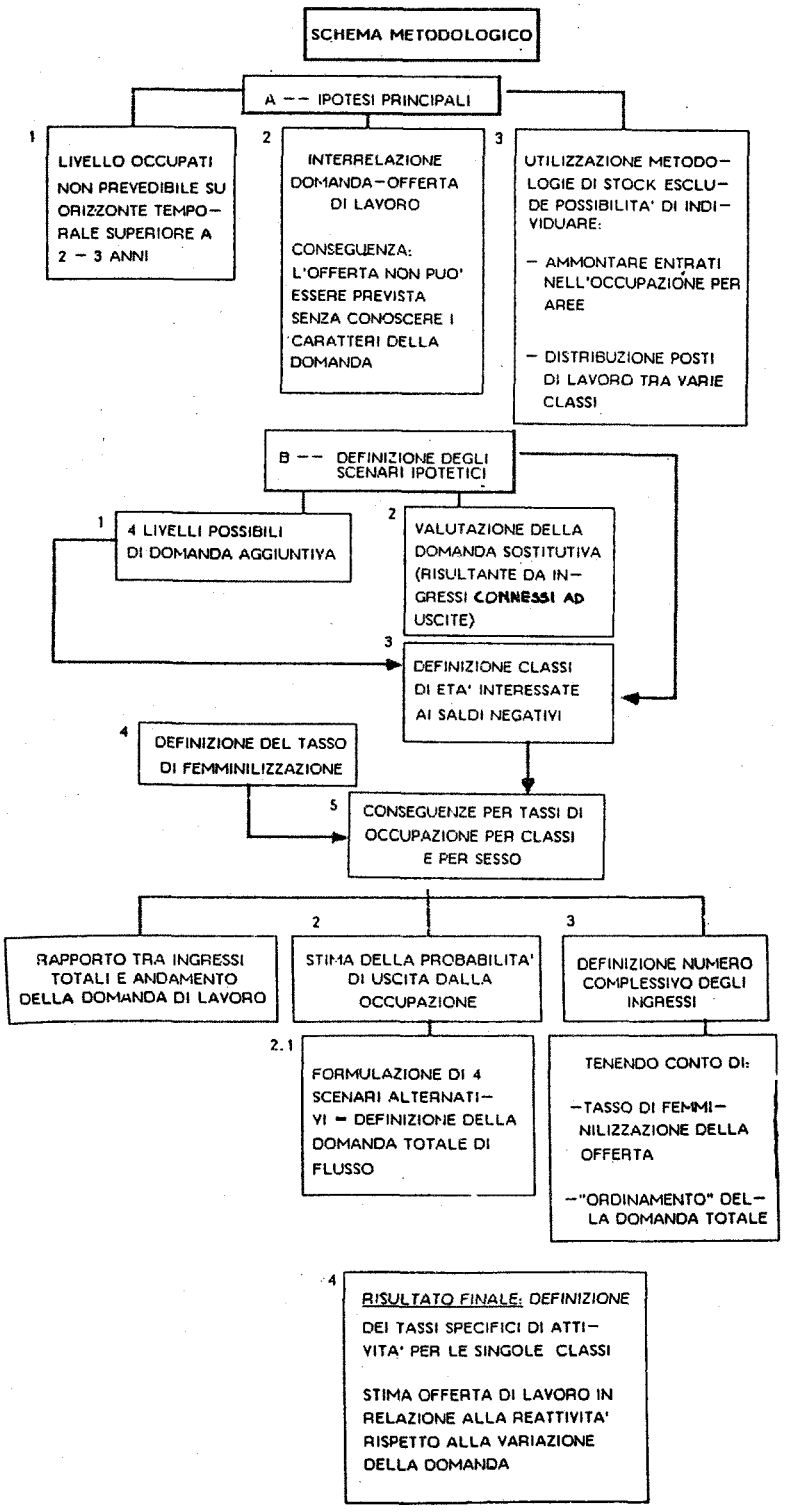
b) di un "ordinamento" della domanda di flusso totale tale da portare all'assorbimento prioritario, specialmente nel caso dei maschi, dei non occupati delle classi di età più anziane.

A conclusione di tali passaggi si sono ottenuti quindi i tassi specifici di occupazione per sesso e classi di età (v. Tab. III.7). Tali tassi risultano ovviamente diversi da scenario a scenario solo per le classi di età interessate dalla domanda di flusso (la 15-29 anni per i maschi e la 15-44 anni per le femmine). Per le altre classi di età la dinamica occupazionale è determinata o da ipotesi istituzionali (maschi 30-44 anni) o dalle previsioni relative alle frequenze di uscita.

La stima dell'offerta di lavoro è stata effettuata partendo dalle previsioni relative alla dinamica demografica e ad ipotesi sulla reattività dell'eccesso di offerta rispetto alla differenza fra ingressi nella popolazione e nella occupazione (v. Tab. III.9-III.10-III.11).

Una procedura analoga a quella descritta è stata applicata ai dati relativi al Centro Nord e al Mezzogiorno ottenendo così una stima disaggregata a livello territoriale delle principali grandezze in precedenza discusse (v. Tab. III.12-III.13).

TAV. III.2


SCHEMA METODOLOGICO
A -- IPOTESI PRINCIPALI
1
LIVELLO OCCUPATI NON PREVEDIBILE SU ORIZZONTE TEMPORALE SUPERIORE A 2 – 3 ANNI
2
INTERRELAZIONE DOMANDA–OFFERTA DI LAVORO
CONSEGUENZA: L'OFFERTA NON PUO' ESSERE PREVISTA SENZA CONOSCERE I CARATTERI DELLA DOMANDA
3
UTILIZZAZIONE METODOLOGIE DI STOCK ESCLUDE POSSIBILITA' DI INDIVIDUARE:
– AMMONTARE ENTRATI NELL'OCCUPAZIONE PER AREE
– DISTRIBUZIONE POSTI DI LAVORO TRA VARIE CLASSI
B -- DEFINIZIONE DEGLI SCENARI IPOTETICI
1
4 LIVELLI POSSIBILI DI DOMANDA AGGIUNTIVA
2
VALUTAZIONE DELLA DOMANDA SOSTITUTIVA (RISULTANTE DA INGRESSI CONNESSI AD USCITE)
3
DEFINIZIONE CLASSI DI ETA' INTERESSATE AI SALDI NEGATIVI
4
DEFINIZIONE DEL TASSO DI FEMMINILIZZAZIONE
5
CONSEGUENZE PER TASSI DI OCCUPAZIONE PER CLASSI E PER SESSO
RAPPORTO TRA INGRESSI TOTALI E ANDAMENTO DELLA DOMANDA DI LAVORO
2
STIMA DELLA PROBABILITA' DI USCITA DALLA OCCUPAZIONE
3
DEFINIZIONE NUMERO COMPLESSIVO DEGLI INGRESSI
2.1
FORMULAZIONE DI 4 SCENARI ALTERNATIVI – DEFINIZIONE DELLA DOMANDA TOTALE DI FLUSSO
TENENDO CONTO DI:
–TASSO DI FEMMINILIZZAZIONE DELLA OFFERTA
–"ORDINAMENTO" DELLA DOMANDA TOTALE
4
RISULTATO FINALE: DEFINIZIONE DEI TASSI SPECIFICI DI ATTIVITA' PER LE SINGOLE CLASSI
STIMA OFFERTA DI LAVORO IN RELAZIONE ALLA REATTIVITA' RISPETTO ALLA VARIAZIONE DELLA DOMANDA

3.5. I principali risultati

3.5.1. La situazione nazionale

Dalla lettura della metodologia utilizzata per le stime risulta evidente come i risultati che si ottengono siano il frutto di una interazione di diversi fenomeni, alcuni più facilmente prevedibili (la dinamica demografica) ed altri soggetti ad un maggior margine di errore (il tasso di femminilizzazione e la reattività dell'offerta alla domanda). Tali differenze devono quindi essere tenute nel dovuto conto per una più corretta valutazione dei risultati ottenuti.

Per quanto riguarda la dinamica demografica, la ben nota tendenza della popolazione in età lavorativa a mostrare un trend decrescente, a partire dai primi anni '90, è nel nostro esercizio ulteriormente evidenziata dalla dinamica dei dati relativi agli entrati nella popolazione che, dopo aver raggiunto un massimo di oltre 900 mila unità intorno al 1990, tendono a diminuire fino ad un livello di appena 600 mila unità nell'ultimo quinquennio del secolo (v. tabb. 8A-8B). Risulta anche evidente come, nell'ambito del meccanismo previsionale qui utilizzato, la dinamica demografica influenzi in misura significativa non solo i tassi di occupazione giovanile, ma anche e soprattutto la stima della disoccupazione e dell'offerta di lavoro.

Un ruolo cruciale, e sicuramente innovativo, è poi svolto nel nostro modello dalla domanda sostitutiva. Se nei tre quinquenni trascorsi essa è stata pari, in media, a circa 450 mila unità all'anno, nei prossimi 15 anni essa aumenterà progressivamente fino a raggiungere un valore medio annuo pari a 510 mila unità. Ciò significa che, rispetto al passato, in questo scorcio di secolo verranno assorbiti ogni anno 50-80 mila nuovi occupati in più soltanto per effetto della dinamica generazionale, sempre che l'occupazione totale non diminuisca e che non si verifichino sostanziali modificazioni nei fattori che influenzano le uscite dalla occupazione.

Anche se il contributo della domanda sostitutiva appare significativo, risulta tuttavia evidente che, a fronte della dinamica demografica del prossimo decennio, il ruolo determinante per ridurre la disoccupazione dovrà essere svolto dalla domanda aggiuntiva, cioè dall'aumento dello stock degli occupati.

Nel nostro esercizio abbiamo utilizzato quattro diversi scenari di domanda aggiuntiva corrispondenti ai seguenti tassi di incremento dell'occupazione per quinquennio indicati nello schema I.

Il significato dei nostri scenari può essere meglio colto confrontandone i relativi tassi di crescita con quelli osservati nell'ultimo ventennio. A tale scopo abbiamo riportato nel seguente prospetto i tassi di variazione medi annui del Pil e della occupazione calcolati come media dei tassi medi annui di variazione relativi ai quinquenni terminanti negli anni indicati nello schema II.

Appare evidente che, a differenza dei quinquenni fino al 1973 che presentano variazioni negative dell'occupazione pur in presenza di consistenti incrementi del Pil, i quinquenni terminanti tra il 1974 e il 1983 mostrano variazioni positive dell'occupazione (l'unica eccezione è costituita dal quinquennio terminante nel 1982), ma per importi sostanzialmente limitati. A fronte di un tasso medio annuo di incremento del Pil del 2,9% si ha infatti un incremento dell'occupazione di appena lo 0,7%, valore che quindi si situa in una situazione intermedia tra lo scenario 2 (+0,4%) e lo scenario 3 (+0,8%). Soltanto nei cinque quinquenni terminanti negli anni 1977-1981 si sono rilevati tassi di incremento dell'occupazione relativamente più elevati, pari all'1% circa all'anno (con un massimo dell'1,1% nel quinquennio terminante nel 1977), a fronte di un tasso di incremento del Pil del 3%.

Il rapporto tra il tasso di incremento dell'occupazione e il tasso di incremento del reddito fornisce inoltre un semplice indicatore della elasticità occupazione-reddito finora sperimentata nel lungo periodo. Si può osservare che tale elasticità, dai valori negativi relativi ai periodi pre-1973, si è mantenuta costantemente, salvo rare eccezioni, su valori positivi oscillanti per lo più tra 0,2 e 0,3, con punte superiori allo 0,3

Schema I

	Tasso di incremento totale nel quinquennio	Tasso di incremento medio annuo nel quinquennio
Scenario 1	0	0
Scenario 2	2	0,4
Scenario 3	4	0,8
Scenario 4	6	1,2

Schema II

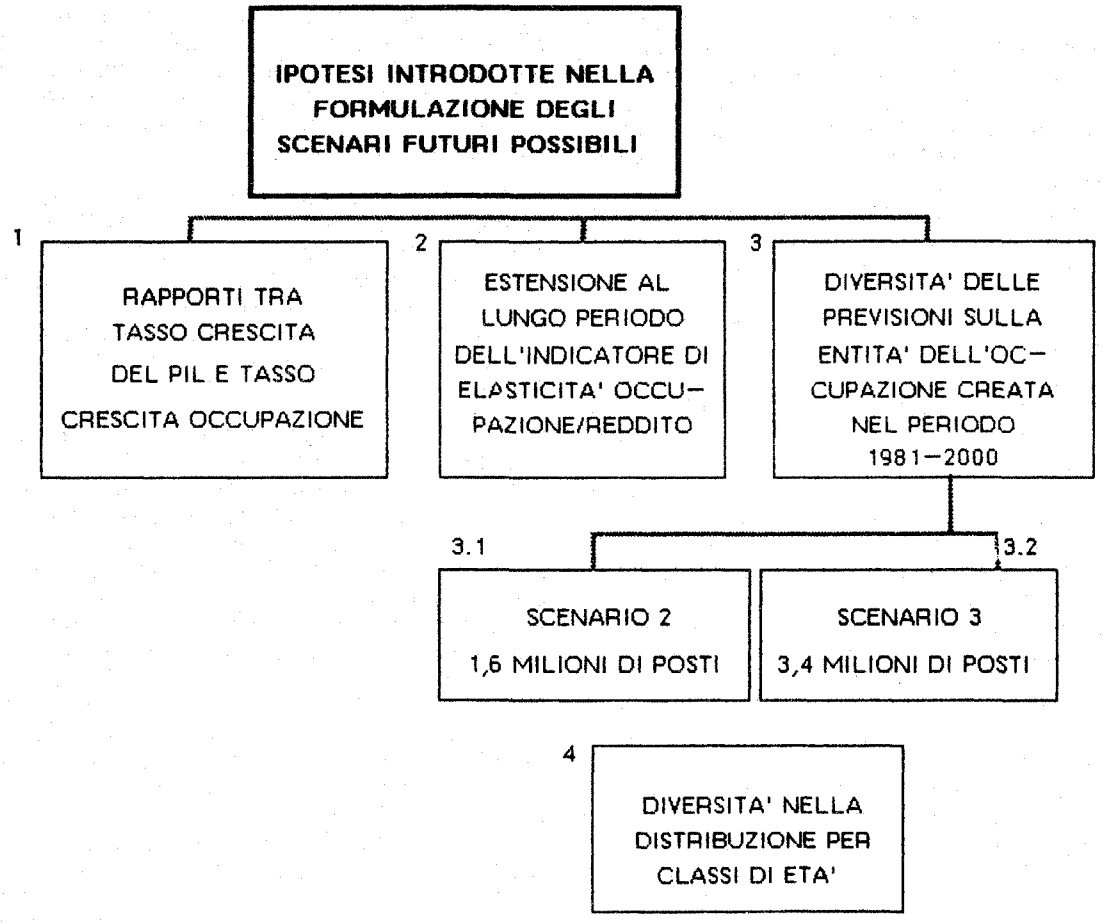
Quinquenni terminati negli anni:	PIL (in termini reali)	Occupati Totali (indagine Trimestrale)
1965-1973	5,7	– 0,6
1974-1976	3,5	0,5
1977-1981	3,0	1,0
1982-1983	1,9	0,6
1974-1983	2,9	0,7

nei quinquenni terminanti nel 1977 (0,35), 1978 (0,46), 1979 (0,33), 1981 (0,31) e 1983 (0,36). Sulla base dell'esperienza passata si può quindi calcolare che, qualora nei prossimi tre lustri si riuscisse a mantenere l'elasticità occupazione/reddito su valori compresi tra 0,35 e 0,25, lo scenario 3 sarebbe raggiungibile come effetto di un tasso medio annuo di incremento del Pil compreso tra 2,3% e 3,2%, mentre per poter raggiungere lo scenario 4, si dovrebbero avere incrementi del Pil compresi tra il 3,4% e il 4,8%.

È bene ricordare che questi dati sono calcolati nella ipotesi che la durata della settimana lavorativa rimanga costante come pure l'incidenza del part time. È infatti evidente che riduzioni dell'orario di lavoro o estensioni del part-time provocherebbero incrementi della occupazione più elevati.

È nostra impressione, anche alla luce degli altri vincoli macroeconomici oggi esistenti, che il verificarsi di un andamento occupazionale coerente con una situazione corrispondente agli scenari 2 e 3 sia possibile, mentre il superamento dei risultati impliciti nello scenario 3 sia possibile solo attraverso profonde modificazioni strutturali e radicali interventi di politica del lavoro. È opportuno infatti sottolineare che uno scenario che preveda un tasso medio annuo di incremento dell'occupazione dello 0,8% (lo scenario 3) non risulta in linea con la nostra esperienza passata, soprattuto se si tiene conto che nei quinquenni terminanti negli ultimi tre anni si sono avuti tassi medi annui di incremento dell'occupazione di circa lo 0,5%. Si noti tuttavia che, poiché gli anni che vanno tra il 1981 e il 1984 risultano già compresi nello scenario previsivo, ne consegue che per poter raggiungere gli obiettivi relativi allo scenario 3 bisognerebbe aggiungere al tasso di incremen-

TAV. III.3



to previsto (0,8% all'anno) gli incrementi da "recuperare" relativi ai tre anni appena trascorsi).

Ma cosa comporterebbe, dal punto di vista del mercato del lavoro, un incremento della occupazione di lungo periodo compreso tra quelli previsti nello scenario 2 e nello scenario 3? Nel primo caso si avrebbe, per l'intero periodo 1981-2001, un incremento dell'occupazione di 1,6 milioni di unità (pari a circa 80 mila unità all'anno), mentre nel secondo caso l'incremento sarebbe di 3,4 milioni di unità (pari a circa 170 mila unità all'anno); tra il 1972 e il 1983 l'incremento complessivo effettivamente registrato è stato di 1,7 milioni di unità pari a circa 150 mila unità all'anno. A fronte di tali incrementi dell'occupazione, si avrebbe tuttavia una dinamica della disoccupazione non certo rassicurante: nello scenario 2 il numero di disoccupati continuerebbe ad aumentare rispetto ai livelli attuali raggiungendo un massimo di 3,2 milioni nel 1996, per poi ridursi leggermente verso la fine del secolo, mentre nello scenario 3 si verificherebbe un incremento fino al 1991 (2,7 milioni) ed una progressiva riduzione nel successivo decennio con valori tuttavia sempre superiori ai 2 milioni di unità. In altri termini, la dinamica demografica e la reattività dell'offerta alla domanda comporterebbero, pur in presenza di sostanziali incrementi nell'occupazione, un tasso di disoccupazione che nel primo caso si manterebbe sempre superiore a un livello del 12% (con punte di oltre il 18% per le donne), mentre nel secondo caso oscillerebbe su valori intorno al 10% con una riduzione all'8% sul finire del secolo; il tasso di disoccupazione femminile oscillerebbe in questo caso intorno al 16%, per poi ridursi al 14%.

Per quanto riguarda poi la distribuzione della occupazione per sesso e classe di età, la cui analisi è resa possibile nel nostro esercizio dall'utilizzo del concetto di domanda di flusso, si può prevedere, sulla base delle nostre ipotesi (v. Tab. III.7), che il tasso di occupazione dei maschi appartenenti alle classi giovanili (15-29 anni), che si situava nel 1981 ad un livello di circa il 55%, tenderà, nel caso dello scenario 2, a ridursi progressivamente fino ad appena il 44% circa nel 2001, mentre, nel caso dello scenario 3, tenderà a stabilizzarsi sul livello di partenza (54,8%) fino al 1991 per poi aumentare al 60% circa negli ultimi anni del secolo. Diversa è invece la dinamica del tasso di occupazione delle donne più giovani che, partendo da un livello di circa il 36%, nello scenario 2 tenderà prima a ridursi leggermente fino al 1991 e poi ad aumentare in misura consistente negli ultimi dieci anni, fino a raggiungere un livello del 46%, mentre nel caso dello scenario 3 tenderà progressivamente a crescere fino 57% alla fine del secolo. Per i tassi di occupazione delle donne nelle classi centrali di età invece (30-44 anni), che hanno registrato un forte incremento raggiungendo nel 1981 il 43% circa, si prevede un ulteriore aumento nel corso del prossimo quindicennio fino al 56,5% per lo scenario 2 e al 61,4% per lo scenario 3 (6).

Da quanto fin qui detto risulta evidente come lo scenario 3 possa costituire un obiettivo possibile, ma non certo probabile sulla base delle attuali tendenze; costituisce tuttavia anche un obiettivo soddisfacente? Per poter rispondere a tale domanda si dovrà tener presente che:

a) il tasso di occupazione complessivo, che oggi si situa intorno al 50%, riuscirebbe ad aumentare progressivamente fino a sfiorare il 60% alla fine del secolo, valore questo registrato da oltre 10 anni negli Usa; il tasso di occupazione maschile oscillerebbe intorno al 70%, mentre quello femminile aumenterebbe dal 32% attuale al 47%, ad un livello quindi ancora inferiore a quello registrato oggi in quasi tutti i paesi industrializzati (52% negli Usa);

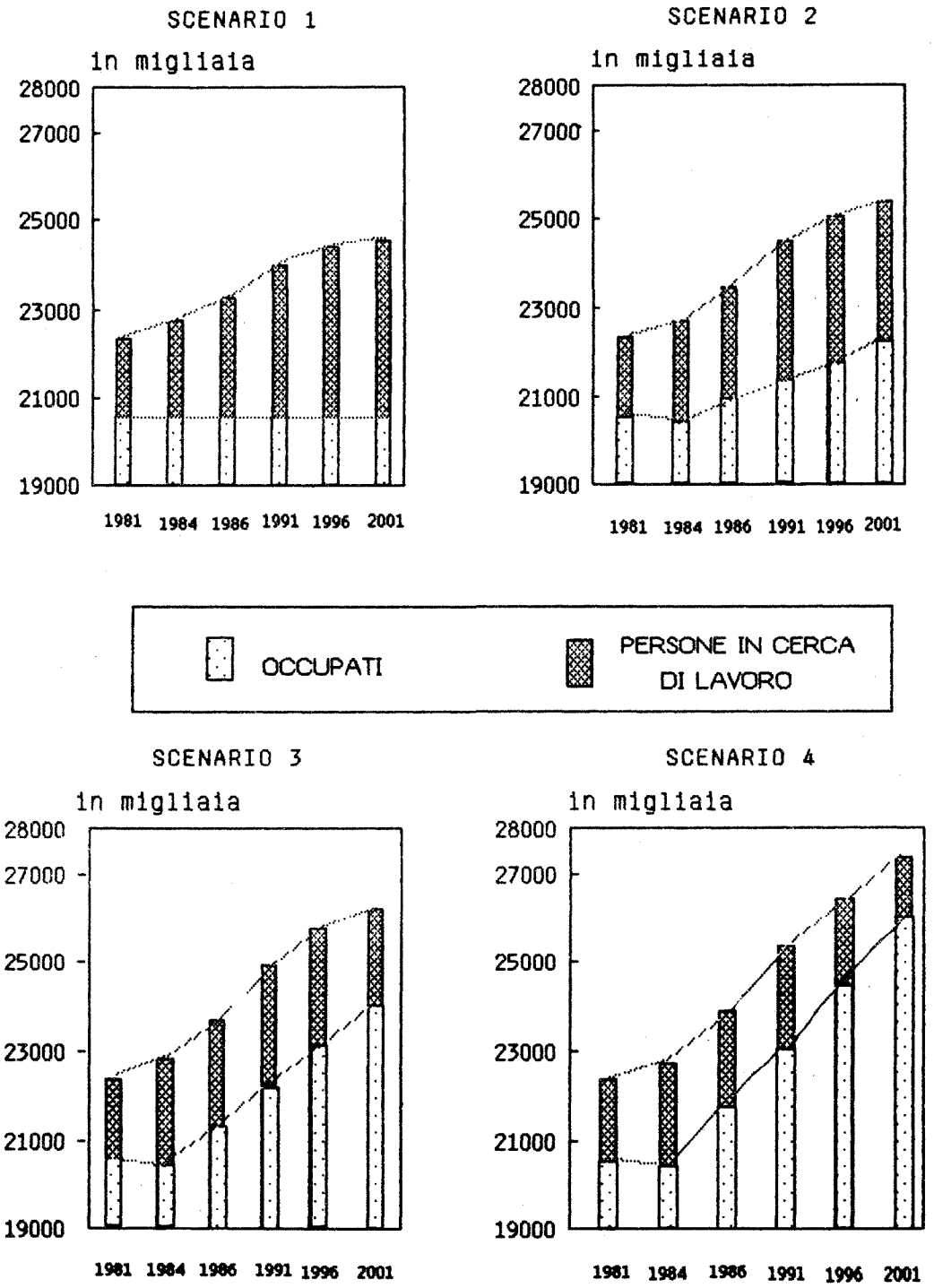
b) il tasso di attività, che oggi si situa intorno al 57%, aumenterebbe fino al 65% circa, il che significa che, in particolare per le donne, si verrebbe a situare su un livello (55%) ancora inferiore a quello oggi considerato normale in molti altri paesi industrializzati;

c) il tasso di disoccupazione continuerebbe a mantenersi su livelli superiori al 10% fino al 1996 per poi ridursi a circa l'8% negli ultimi anni del secolo; il miglioramento risulterebbe molto più accentuato nel caso dei maschi (da circa il 7% al 3,5%), mentre per le femmine ci si muoverebbe su valori sempre oscillanti tra il 14% e il 16%.

Per migliorare in misura sostanziale la futura situazione occupazionale e per ridurre a livelli "sopportabili" il tasso di disoccupazione bisognerebbe quindi spostarsi, nel prossimo quindicennio, verso uno scenario del tipo 4 che prevede un tasso di incremento medio annuo dell'occupazione dell'1,2%. In tal caso infatti si verrebbero a creare, rispetto al 1981, oltre 5,3 milioni di posti di lavoro; la disoccupazione si ridurrebbe, rispetto al livello attuale, di oltre 900 mila unità; il complesso degli indicatori del mercato del lavoro si muoverebbe in linea con quanto registrato negli altri paesi industrializzati e il tasso di disoccupazione riuscirebbe a raggiungere livelli del 7-8% con un minimo del 5% alla fine del secolo. Uno scenario del tipo ipotizzato (7) presupporrebbe tuttavia, in presenza di una invarianza del tasso di incremento della produttività, tassi di incremento del reddito che, nella migliore delle ipotesi (e cioè

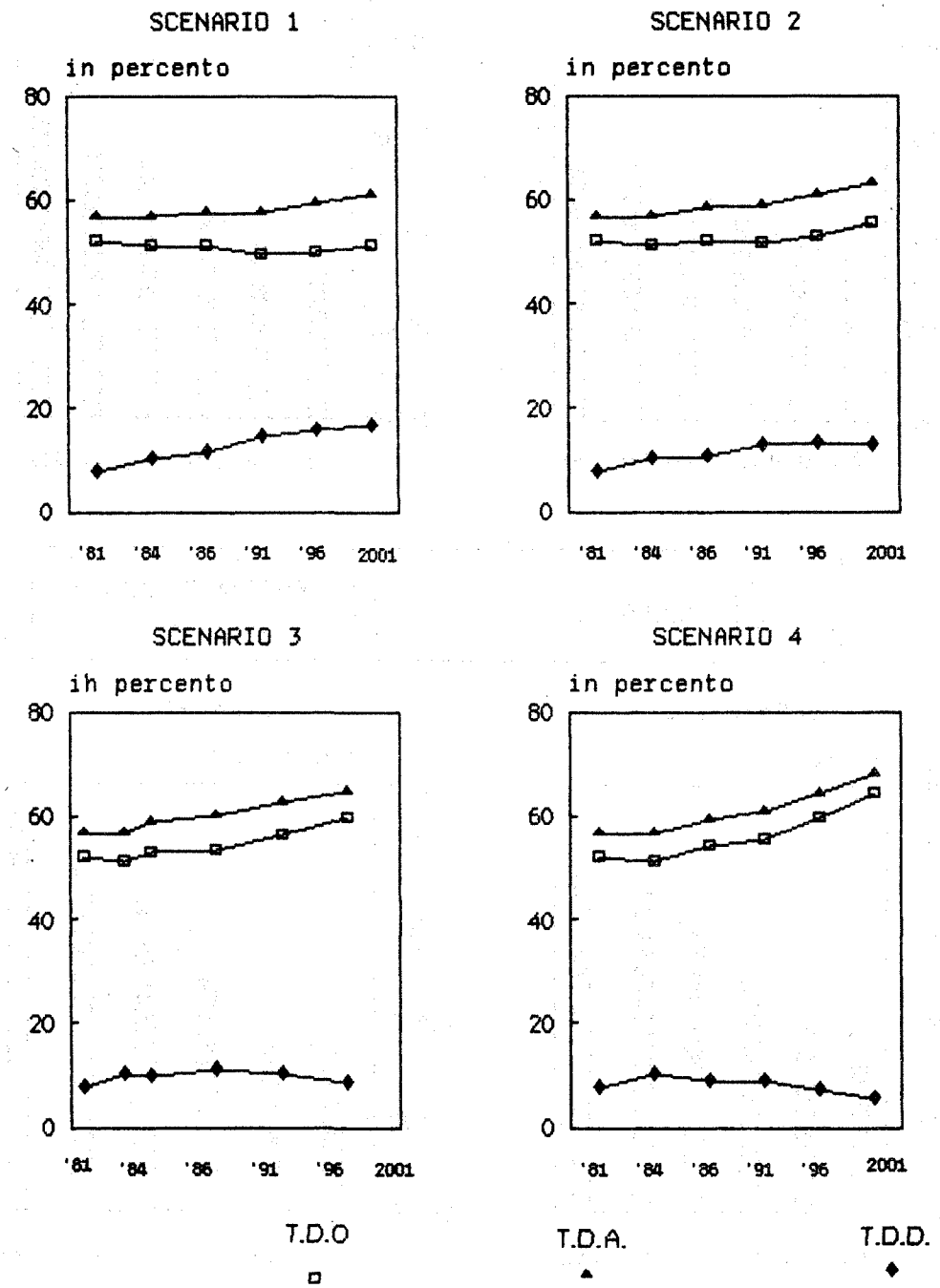
TAV. III.4

FORZE DI LAVORO (15-69 ANNI) PREVISTE
AL 1986-1991-1996-2001
ITALIA



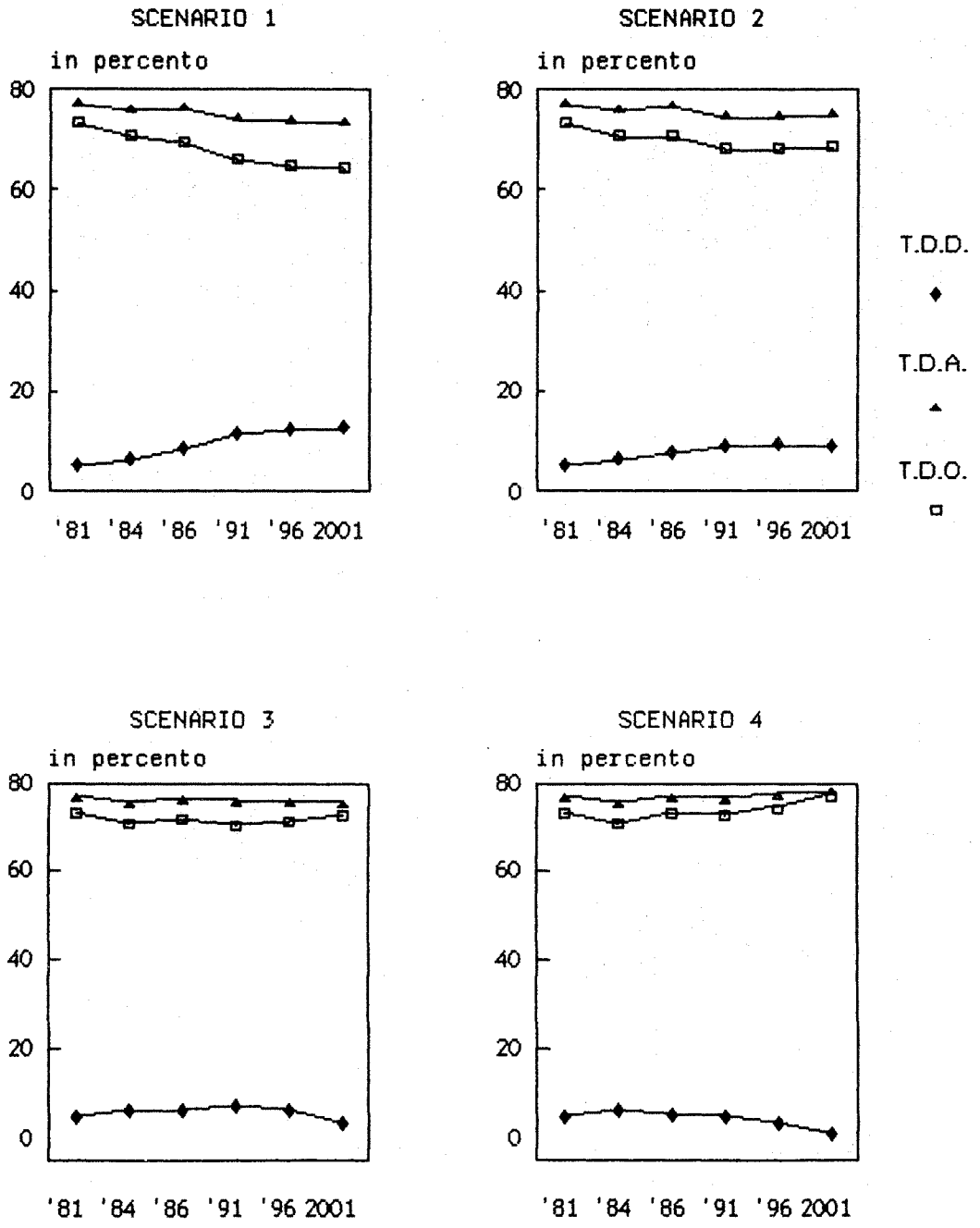
TAV. III.5

TASSI DI OCCUPAZIONE (T.D.O.)
TASSI DI ATTIVITÀ (T.D.A.)
TASSI DI DISOCCUPAZIONE (T.D.D.)
ITALIA



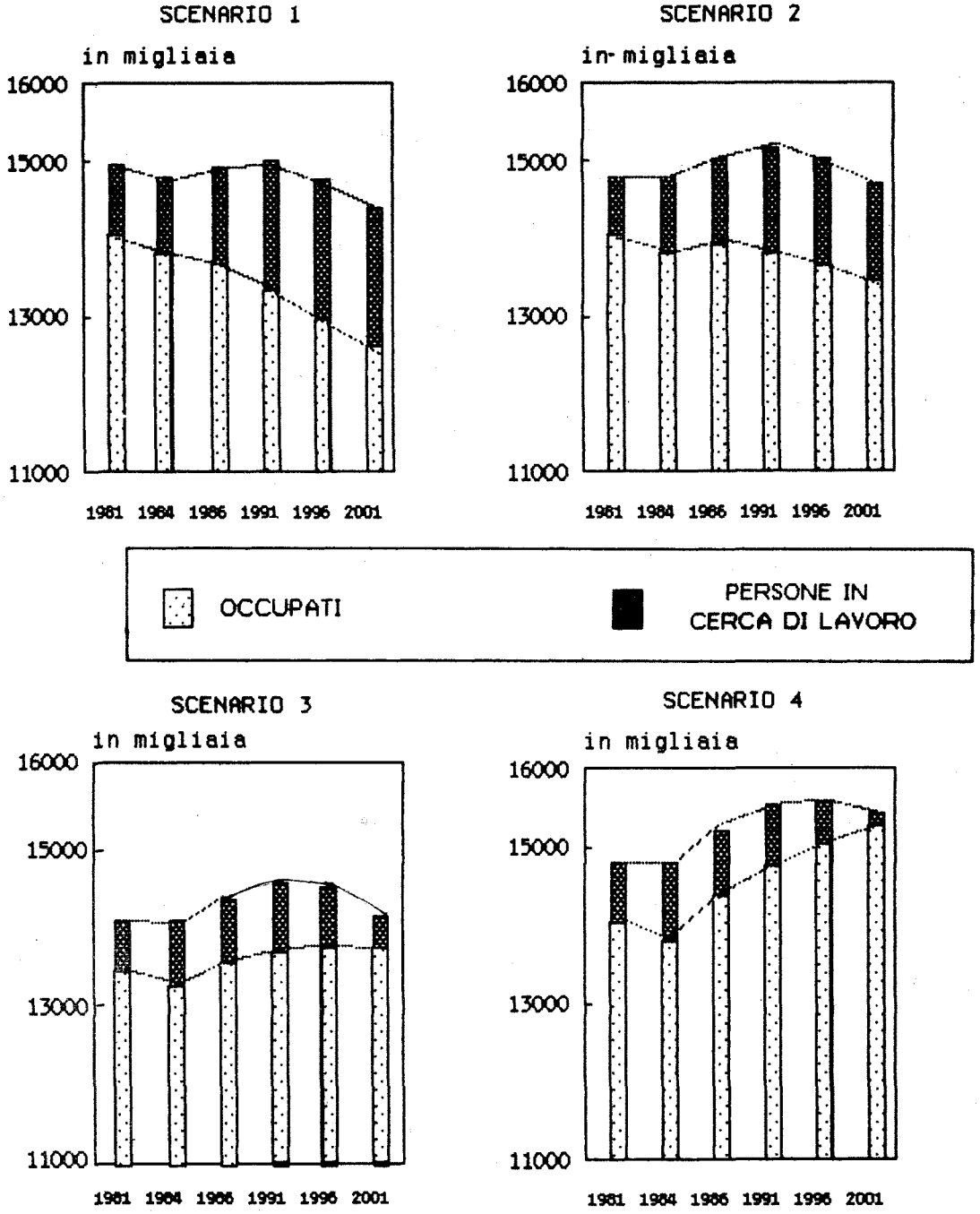
TAV. III.6

TASSI DI OCCUPAZIONE (T.D.O.)
TASSI DI ATTIVITÀ (T.D.A.)
TASSI DI DISOCCUPAZIONE (T.D.D.)
ITALIA MASCHI



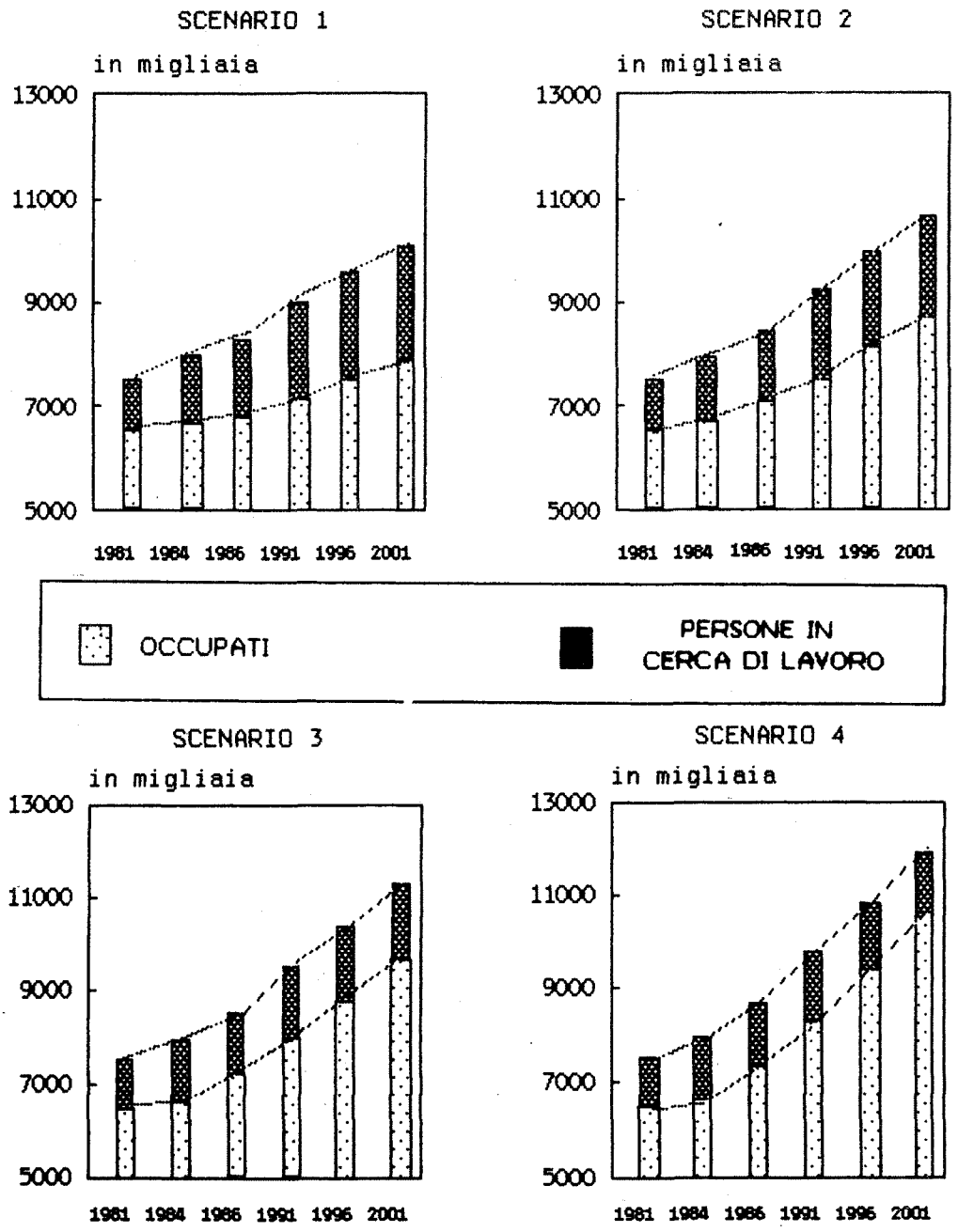
TAV. III.7

FORZE DI LAVORO (15-69 ANNI) PREVISTE
AL 1986-1991-1996-2001
ITALIA MASCHI



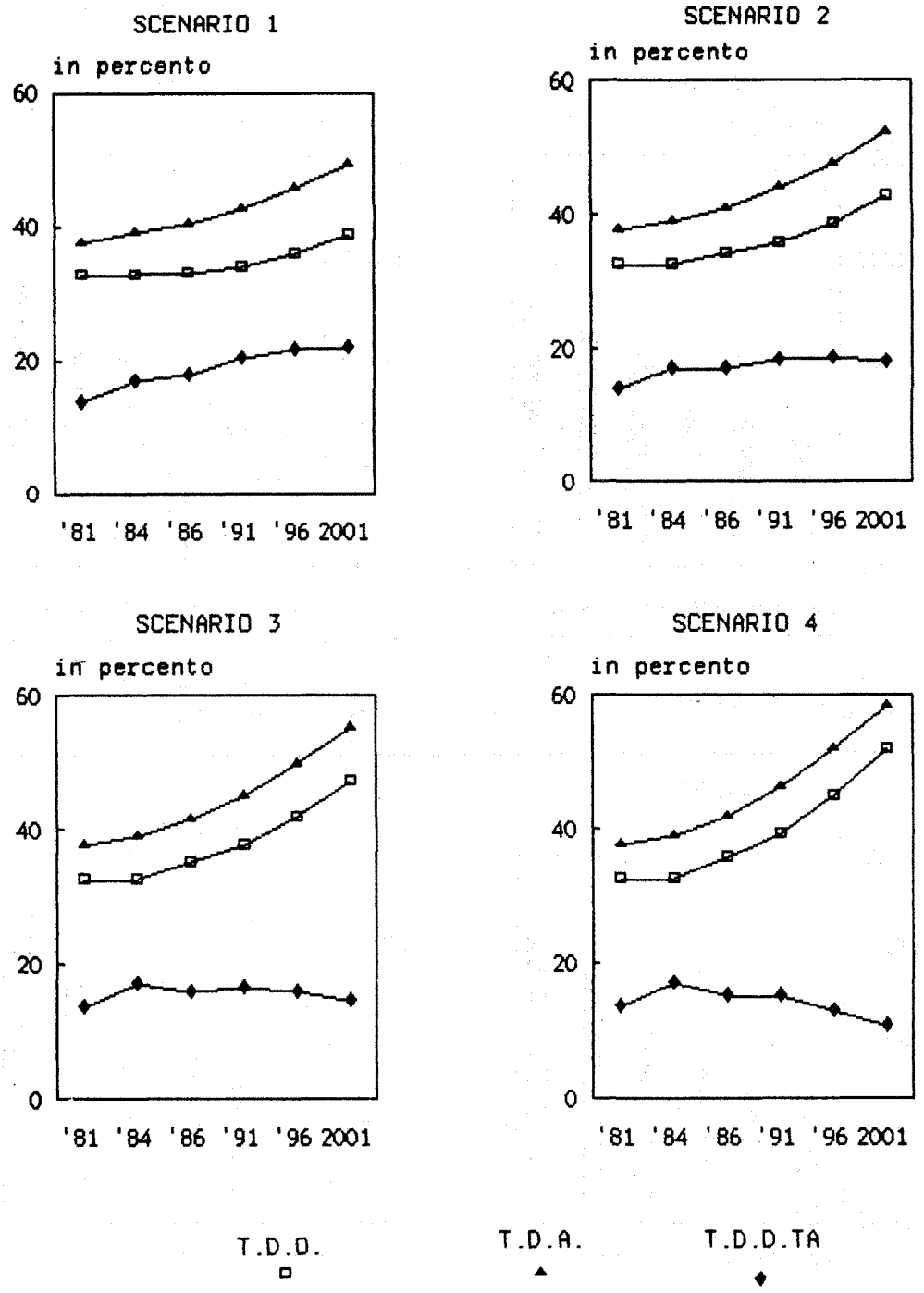
TAV. III.8

FORZE DI LAVORO (15-69 ANNI) PREVISTE
AL 1986-1991-1996-2001
ITALIA FEMMINE



TAV. III.9

TASSI DI OCCUPAZIONE (T.D.O.)
TASSI DI ATTIVITÀ (T.D.A.)
TASSI DI DISOCCUPAZIONE (T.D.D.)
ITALIA – FEMMINE



considerando i più elevati valori della elasticità reddito/occupazione finora registrati) dovrebbero muoversi, nel lungo periodo, costantemente intorno al 4% annuo.

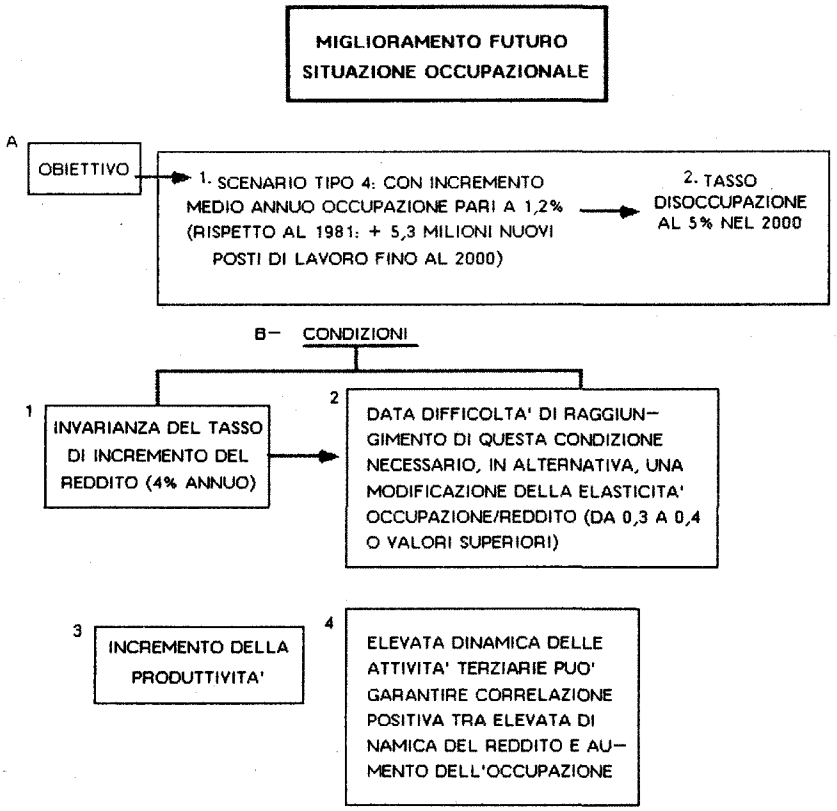
È questo un obiettivo che, sulla base della esperienza passata, non può considerarsi ragionevolmente raggiungibile; per potersi quindi avvicinare allo scenario 4 è necessario che ci si sposti gradualmente verso una situazione che mostri una sostanziale modificazione della elasticità occupazione/reddito che da valori inferiori, o appena superiori a 0,3 dovrebbe aumentare fino ad un livello di 0,4 o addirittura superiore.

Non è certo possibile avanzare previsioni circa le modificazioni nel lungo periodo della produttività del lavoro; tenendo tuttavia presente la situazione attuale dell'Italia rispetto a quanto si è verificato e si sta verificando in altri paesi industrializzati, si può affermare che esistono alcuni elementi che potrebbero portare, nel lungo periodo, ad una diminuzione del prodotto pro capite e fra questi lo scarso ricorso finora registrato a forme di lavoro temporanee o a tempo parziale e il probabile ulteriore incremento della incidenza della occupazione nel settore terziario. Per quanto riguarda il primo punto basterà ricordare come nel nostro paese l'occupazione a tempo parziale coinvolga appena il 3-5% degli occupati, a fronte di un livello medio relativo all'intera Comunità Europea superiore al 10%, (con punte anche del 15% in alcuni paesi) e come, nel caso delle donne, la posizione anomala dell'Italia risulti ancora più evidente (6-8% rispetto al 25% della media comunitaria).

Per quanto riguarda invece il secondo punto, l'esperienza di altri paesi, ed in particolare degli Usa, ha ampiamente dimostrato – e le cifre riportate nelle Tabelle comparative presentate nella prima parte del presente lavoro lo dimostrano – come un forte tasso di incremento del reddito possa coniugarsi con un forte tasso di incremento dell'occupazione solo grazie ad una elevata dinamica delle attività terziarie in settori di supporto alla produzione ma anche, e spesso soprattutto, in settori operanti nel campo dei tradizionali servizi al consumo.

Entrambe le strade, che presentano evidenti punti di contatto, risultano a nostro avviso lar-

TAV. III.10



gamente percorribili, ma non devono far dimenticare che l'aspetto, certamente cruciale per la comprensione degli sviluppi futuri del mercato del lavoro italiano, è quello connesso con la prevedibile diversa distribuzione geografica della domanda e della offerta di lavoro alla cui analisi dedicheremo il prossimo paragrafo.

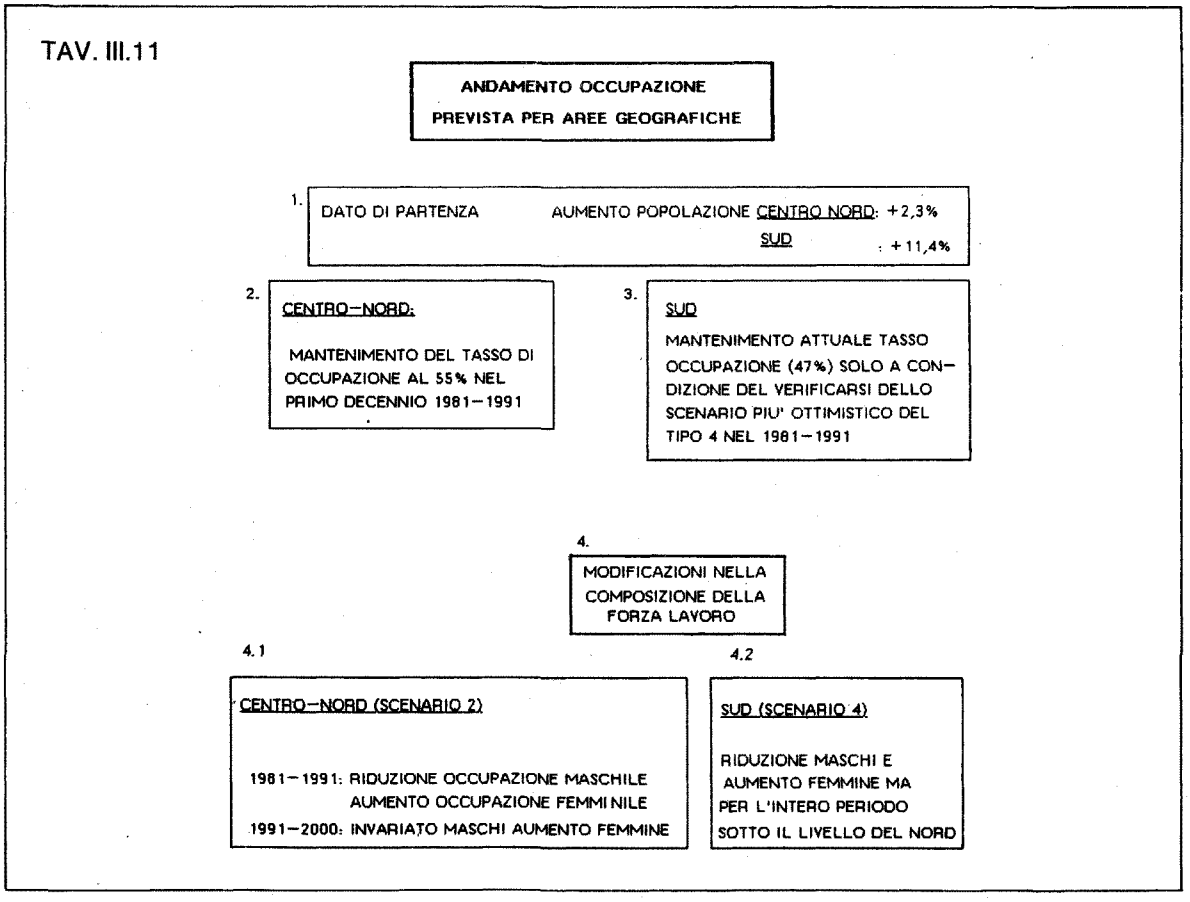
3.5.2. La situazione a livello ripartizionale

Il primo elemento che appare evidente dalla lettura dei dati ripartizionali è innanzitutto quello connesso con l'impatto della dinamica demografica sul mercato del lavoro: nel decennio 1981-91 la popolazione del Centro-Nord aumenta del 2,3% a fronte dell'11,4% di quella del Mezzogiorno, mentre nel decennio 1991-2001, un ulteriore aumento del 3,7% nelle regioni meridionali viene controbilanciato da un decremento del 7% circa nel resto del paese (v. Tab. III.12.A e III.13.A). Tale diversa dinamica tra le due aree appare più evidente se espressa in valori assoluti per l'intero ventennio 1981-2001: la popolazione in età lavorativa aumenta, a livello nazionale, di circa 800 mila unità, che sono tuttavia il frutto di un saldo tra un aumento di oltre 2 milioni nel Sud e una riduzione di 1,2 milioni nel Centro-Nord.

Data la forte diversità nella dinamica demografica tra le due aree appare evidente che, anche limitandoci a voler mantenere inalterata l'attuale situazione occupazionale, così come espressa dai tassi di occupazione, dovranno essere individuati scenari di crescita profondamente diversi. Nel caso del Centro-Nord il tasso totale di occupazione pari a circa il 55% (v. Tab. III.20) potrebbe essere mantenuto realizzando nel primo decennio uno scenario del tipo 2, mentre nel secondo decennio sarebbe più che sufficiente uno scenario del tipo 1; al contrario, nel caso del Mezzogiorno (v. Tab. III.21), il tasso di occupazione attuale, che è già sostanzialmente inferiore rispetto a quella del Centro Nord, potrebbe essere mantenuto solo riuscendo a raggiungere uno scenario del tipo 4 nel primo decennio e del tipo 3 nel secondo decennio.

Il nostro esercizio serve inoltre per evidenziare con chiarezza gli effetti fortemente negativi che

TAV. III.11



deriverebbero da una incapacità di governare la domanda di lavoro a livello territoriale in presenza di andamenti così differenziati della crescita della popolazione in età lavorativa. Proprio a tale scopo l'esercizio è condotto in ipotesi di assenza di migrazioni interne, che d'altra parte noi riteniamo debbano essere viste come uno strumento di riequilibrio della domanda e dell'offerta di lavoro, limitare e controllare.

Nel Centro-Nord lo scenario 2 (che permetterebbe di mantenere invariato il tasso di occupazione complessivo) comporterebbe una riduzione del tasso di occupazione dei maschi e un forte aumento di quello delle femmine nel primo decennio, mentre nel secondo implicherebbe la stazionarietà del tasso di occupazione maschile, ma farebbe aumentare quello femminile di ben 15 punti percentuali rispetto ai valori attuali. Uno scenario del tipo 2 appare quindi come una situazione di massimo per le regioni centro settentrionali prese nel complesso, in quanto per scenari che prevedano tassi di incremento della occupazione ancora superiori si raggiungerebbero tassi di occupazione teorici per le classi giovanile talmente elevati (v. Tab. III.18) da evidenziare una situazione di fortissima tensione sul mercato del lavoro locale, tensione che potrebbe essere risolta solo con il ricorso a flussi migratori di notevole portata (8).

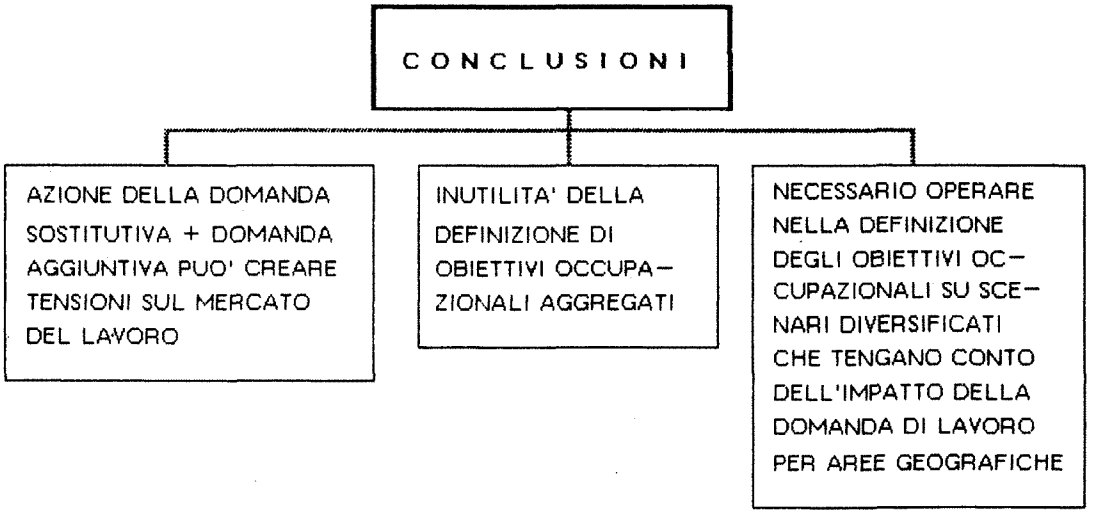
Nel caso delle regioni meridionali (v. Tab. III.21), al contrario, lo scenario 4 (ed eventualmente lo scenario 3 soltanto nell'ultimo quinquennio) sono una condizione indispensabile *per non peggiorare* la situazione attuale in termini di tasso globale di occupazione. Ma il mantenimento dell'attuale tasso globale di occupazione comporterebbe una riduzione del tasso di occupazione maschile (che, al 2000, sarebbe inferiore di circa 10 punti percentuali rispetto a quello oggi registrato nel Centro-Nord) ed un aumento di quello femminile che si manterrebbe tuttavia, anche nella ipotesi più ottimistica, sempre al di sotto del livello attualmente registrato nelle regioni centro-settentrionali. Nel complesso delle classi di età giovanili (15-29 anni) tassi di incremento dell'occupazione ai livelli massimi ipotizzati farebbero progressivamente cadere il tasso di occupazione dei maschi e porterebbero il tasso di occupazine delle femmine ad appena i 3/4 di quello oggi registrato nel Centro-Nord.

Risulta evidente come a fronte di una tale accentuata diversificazione tra le due ripartizioni, una stima dell'offerta di lavoro su base ripartizionale porterebbe a risultati di scarsa significatività, che comunque nulla aggiungerebbero alle indicazioni finora ottenute.

3.6. Conclusioni

La nostra analisi ha chiaramente illustrato, attraverso un esame prospettico congiunto della domanda sostitutiva, della domanda aggiuntiva e della dinamica demografica che una politica economica non articolata sul territorio può portare, nel prossimo quindicennio, a forti tensioni

TAV. III.12



sul mercato del lavoro con situazioni "esplosive" che, se non opportunamente controllate, possono produrre danni irreparabili per la collettività nazionale.

In tale quadro diviene quindi privo di significato il proporsi, e il cercare di raggiungere, obiettivi occupazionali omogenei a livello nazionale –sarebbe questo il caso dello scenario 3 discusso in precedenza – in quanto una tale politica implicherebbe quasi certamente la riattivazione di flussi migratori sud-nord di notevoli dimensioni, con conseguenti rilevanti costi sociali.

Al contrario, tutti gli strumenti di politica macroeconomica e di politica del lavoro dovranno essere utilizzati per raggiungere risultati coerenti con scenari profondamente diversificati per le singole aree geografiche. Nel caso del Centro-Nord sarebbe infatti adeguato uno scenario del tipo 2 nel primo decennio che tenda verso uno scenario del tipo 1 nel secondo, mentre nel caso del Mezzogiorno sarebbe adeguato uno scenario del tipo 4 nel primo decennio che tenda verso uno scenario del tipo 3 nel secondo. Una politica che riuscisse a raggiungere obiettivi tanto diversificati non farebbe tuttavia altro che mantenere inalterato l'attuale differenziale fra il tasso di occupazione del Nord e del Sud che è pari a circa 8 punti percentuali. Per poter raggiungere un effettivo allineamento tra le due aree la diversificazione in termini di domanda aggiuntiva di lavoro dovrebbe risultare ancora maggiore; ciò non garantirebbe peraltro un allineamento della situazione italiana con quanto oggi registrato in gran parte delle altre economie industrializzate, i cui tassi di occupazione – almeno quelli registrati ufficialmente dalle statistiche – si mantengono su livelli che appaiono irragiungibili anche nel medio-lungo periodo.

Appendice metodologica

Sulla base delle ipotesi e dei criteri già enunciati si è proceduto individuando in primo lungo quattro scenari di crescita della occupazione basati sulle seguenti ipotesi: il numero totale dei posti di lavoro rimane costante al livello del 1981 (scenario 1), aumenta ogni quinquennio rispettivamente del 2%, 4% e 6% (scenari 2, 3 e 4).

Definiti così quattro possibili livelli di domanda aggiuntiva il secondo elemento che risultava necessario valutare era la domanda sostitutiva, vale a dire il numero di ingressi resi possibili in ogni intervallo di tempo dalle uscite definitive dall'area della occupazione che si registrano in ogni intervallo e che, come sappiamo, sono dovute soprattutto a motivi di pensionamento. Per giungere a tale valutazione era necessario definire quali classi fossero interessate da saldi negativi e quale fosse la probabilità per gli appartenenti a ciascuna di tali classi di lasciare l'occupazione.

Per quanto riguarda i maschi, l'analisi delle serie storiche disponibili mostra una sostanziale stabilità dello spartiacque tra le classi interessate da saldi positivi e le classi interessate da saldi negativi, spartiacque che si situerebbe tra le classi 35-39 e 40-44 anni. Dopo una analisi esplorativa di una serie di possibili soluzioni, si è finito col decidere di utilizzare le frequenze di uscita registrate nell'ultimo quinquennio (1978-83) relativamente alle classi di età con 35 anni e oltre, applicandole ai dati del 1981 e poi consecutivamente a quelle così ottenute.

L'utilizzo di questa procedura appariva particolarmente consigliabile anche perché si prestava meglio ad affrontare il problema delle previsioni della domanda sostitutiva per le donne. In questo caso, infatti, l'analisi del passato mostra un andamento fortemente evolutivo; d'altra parte la scarsa numerosità dei dati non permetteva di utilizzare procedure estrapolative e quindi la scelta dell'ultima informazione disponibile si presentava come una scelta ragionevole.

La somma della domanda sostitutiva con i dati relativi ai quattro scenari della domanda aggiuntiva permetteva di ottenere delle previsioni sugli ingressi quinquennali nell'area della occupazione per il ventennio 1981-2001.

Il nostro esercizio incontrava a questo punto uno degli scogli maggiori: la ripartizione della domanda di flusso fra maschi e femmine. Esaminando l'incidenza della domanda di flusso femminile sulla domanda di flusso totale (vale a dire il tasso di femminilizzazione della domanda di flusso) abbiamo potuto osservare, sulla base di dati sia italiani che statunitensi, come esso presenti due caratteristiche di fondo:

a) un trend fortemente positivo da imputare alla crescente terziarizzazione delle economie industriali e quindi all'aumentare delle professioni femminili;

b) valori tanto più elevati quanto maggiore è la domanda aggiuntiva.

Per quanto riguarda il primo punto, in particolare, si constatava che negli ultimi dodici anni la variabile in esame ha guadagnato in Italia circa 10 punti, passando da un valore inferiore al 30% nel quinquennio 1966-71 ad uno vicino al 40% negli ultimi quinquenni considerati. Ci si è allora posti il problema di capire se ed in che misura una qualche estrapolazione di tale ten-

denza potesse essere utilizzata e fosse credibile.

Un esame del dato corrisponde relativo al mercato del lavoro americano metteva in evidenza come già nel quinquennio 1962-1967 il tasso di femminilizzazione della domanda di flusso di tale paese fosse più elevato di quello italiano attuale (44,8%) e ciononostante sia aumentato progressivamente nel periodo successivo, assestandosi, negli ultimi anni, su valori leggermente superiori al 50%. Inoltre anche nel caso americano il tasso di femminilizzazione appare positivamente correlato al livello della domanda di flusso.

In assenza di un numero di osservazioni sufficienti per stimare sia un valore di trend che un coefficiente che collegasse l'andamento del tasso di femminilizzazione alla domanda aggiuntiva, il tasso di femminilizzazione della domanda di flusso dei prossimi quinquenni è stato costruito applicando al valore del 1981 un trend lineare per ciascuno dei quattro scenari; il valore del trend è tanto più elevato quanto maggiore è il tasso di crescita dell'occupazione.

Noto il tasso di femminilizzazione è stato allora possibile:

a) distribuire la domanda di flusso tra maschi e femmine;

b) ottenere la domanda aggiuntiva per ciascuno dei due sessi come differenza tra le rispettive domande di flusso e domande sostitutive;

c) calcolare lo stock previsto di occupati maschi e femmine per il 1986, 1991, 1996 e 2001;

d) calcolare per gli stessi anni i relativi tassi di occupazione.

Per quanto riguarda il punto d) va precisato che il dato di popolazione utilizzato si riferisce alla popolazione presente da noi stimata applicando al dato medio della popolazione presente per sesso e classi di età relativo al 1981, i tassi di sopravvivenza quinquennali dedotti dalle stime al 2001 effettuate dalla Istat per la popolazione residente in caso di bassa natalità e assenza di emigrazione.

L'ultimo problema che rimaneva da risolvere nell'ambito del nostro esercizio previsionale relativo al lato della domanda, era quello di allocare la domanda di flusso fra le varie classi di età in modo da valutare l'impatto dei diversi tassi di crescita non solo sul livello di occupazione totale, ma sul segmento più interessato dalla attuale carenza di posti di lavoro, i giovani.

Partendo da una visione istituzionale del mercato del lavoro che prevede:

– per i maschi una allocazione preventiva dei posti disponibili fra i non occupati appartenenti alle classi centrali, e poi via via, alle classi più giovani, cosicchè la prima classe, quella d'ingresso, rappresenta una classe residuale;

– per le femmine l'imporsi graduale di un sistema di partecipazione di tipo maschile (si entra giovani e si rimane fino al pensionamento) a seguito del crescere del numero di professioni socialmente accettate come posizioni femminili (posizioni particolarmente presenti nel "settore" terziario, oggi in grande sviluppo); si è proceduto nel seguente modo:

a) alle classi centrali maschili (30-44) si è attribuito il numero di posti necessario per mantenere inalterato il loro tasso di occupazione sui valori registrati nel 1981;

b) per i giovani maschi e per le femmine (ad eccezione della prima classe che, come abbiamo già detto, è considerata una classe residuale) si è individuata una formula allocativa tale che gli ingressi in ogni classe fossero tanto più elevati quanto più elevata era la domanda di flusso e quanto maggiore era il fabbisogno di tale classe – misurato come differenza tra popolazione ed occupazione – nell'anno di partenza.

I dati così ottenuti ci hanno infine permesso di calcolare i tassi di occupazione specifici per le singole classi di età che sono state presentate tuttavia in forme più aggregate (15-29, 30-44, 45-59, 60-69).

Per completare il nostro esercizio previsionale bisognava infine cercare di fornire una valutazione della disoccupazione futura nei quattro scenari utilizzati.

Si è partiti dall'ipotesi che l'entità dell'ingresso nell'area della disoccupazione dipende dalla probabilità percepita di trovare lavoro e che un indicatore di tale probabilità poteva essere individuato nella differenza tra ingressi nell'area della popolazione ed ingressi nell'occupazione.

Il calcolo della variazione della disoccupazione è stato pertanto eseguito nel modo seguente: si è calcolato, per il periodo 1978-83, sia per i maschi che per le femmine, il seguente rapporto:

$$\eta = \frac{\Delta U}{E_p - E_o}$$

dove ΔU è la variazione nel numero dei disoccupati nell'intervallo considerato, E_p e E_o sono rispettivamente gli entrati nella popolazione e nella occupazione, calcolati come somma dei saldi positivi relativi alle singole classi quinquennali seguite nel loro invecchiamento, e si è applicato il coefficiente così ottenuto ai dati relativi al quinquennio 1981-86 per individuare,

noti E_p e E_o, il Δ U di tale periodo. Per i quinquenni successivi si è poi proceduto in maniera analoga iterando il procedimento indicato.

La procedura di calcolo delineata in questa appendice è stata poi utilizzata anche a livello delle singole ripartizioni Italia Nord Occidentale, Nord Orientale, Centrale e Meridionale, e si è proceduto poi ad aggregare i dati delle prime tre che risultavano sufficientemente omogenei.

---

(1) Si rivedano ad esempio le previsioni dell'interessante lavoro pubblicato nel 1968 da Livi Bacci e Pilloton, *"Popolazione e Forze di lavoro delle regioni italiane al 1981"*. Svimez, Roma, Giuffrè 1968.

(2) Tra i lavori pubblicati negli ultimi mesi possiamo ricordare: *Del Boca D. n. – Ortona G – Santagata W., "Problemi del mercato del lavoro nel 1991 nell'ipotesi di tassi di attività costanti"*, Economia e Lavoro, n. 4, 1983; Istat, *Mutamenti demografici nell'offerta di lavoro*, 1984; Eni, *Previsioni delle forze di lavoro al 1986, 91, 96, 2001 per regione, sesso e classe di età*, 1983; Bruni M. – Farnè S., *Sviluppo demografico e sviluppo economico a livello regionale*, in Candela G. (a cura di), *Crisi e sviluppo del sistema produttivo in Emilia Romagna*, Clueb 1984; Giannini C., "L'offerta di lavoro in Italia: tendenze recenti e previsioni per il periodo 1984-1993", *Temi di discussione*, n. 45, Banca d'Italia, 1985.
Tra i lavori precedenti da ricordare: Golini A., Ciucci L., Caselli G., *Proiezione della popolazione in età lavorativa e delle forze di lavoro al 1986*, atti della società italiana di statistica, 1978.

(3) cfr. C. Giannini, "L'offerta di lavoro in Italia: tendenze recenti e previsioni per il periodo 1984-1993", temi di discussione, n. 45 Banca d'Italia, 1985. In tale studio, dopo aver presentato delle proiezioni relative alle forze di lavoro nelle ipotesi di tassi di attività costanti e variabili, utilizzando, in questo secondo caso, "il duplice criterio della bontà dell'adattamento e della plausibilità delle previsioni", viene stimata la reattività dell'offerta alla domanda di lavoro per tre classi di età, sia per i maschi che per le femmine, utilizzando una specificazione logistica della equazione di Cooper e Johnston (cfr. Cooper S., Johnston D.F. "Labour Force Projections 1970-80". Monthly Labour Review, 1965). (Bruni M., Franciosi F.B., "Il mercato del lavoro in Italia: una analisi di flusso", in Schenkel M. (a cura di), *L'offerta di lavoro in Italia, Problemi di rilevazione, valutazione, costruzione di modelli di comportamento*, Marsilio Venezia, 1985 e degli stessi autori: "Una interpretazione in termini di flusso della dinamica delle forze di lavoro in Italia". *Economia e Lavoro*, n. 2, 1981, e "Domanda di lavoro e tassi di attività", *Rivista di Economia, Istruzione o Formazione Professionale*, n. 6/1979. Si veda su questo argomento anche Bruni M., "Andamento demografico e programmazione economica", *Economia e Lavoro*, n. 4, 1964).

(4) Come abbiamo già sostenuto la stima di una relazione funzionale tra offerta e domanda di lavoro a livello di specifiche classi di età e sesso è teoricamente accettabile sono nella misura in cui sia possibile utilizzare il modello di riferimento per produrre tali funzioni. Nell'ambito neo-classico tale operazione ci sembra possibile per le funzioni di offerta che possono essere ottenute come somma delle offerte individuali. Non ci sembra invece proponibile per le corrispondenti funzioni di domanda in quanto lavoratori di diversa età o sesso possono costituire aggregati statistici distinti, ma non certo fattori di produzione distinguibili fra loro e questa è una esigenza irrinunciabile per la formulazione di distinte funzioni di domanda.
Molto discutibile è poi, a nostro avviso, l'ipotesi, tipica di questi modelli, che i tassi di occupazione specifici rappresentino una proxy della probabilità di trovare lavoro per le persone non occupato della stessa classe. Questa tesi è sostenibile solo quando si ipotizzasse una totale assenza di vincoli istituzionali che garantiscano la permanenza nell'area della occupazione di chi già vi si trova. Se così non fosse la variazione di un tasso di occupazione specifico da un intervallo all'altro potrebbe essere invece il risultato di più elevate probabilità d'ingresso per una classe più giovane in un periodo precedente. Tale ipotesi risulterebbe pertanto realistica ed accettabile solo qualora il mercato fosse caratterizzato da una perfetta mobilità del lavoro.

(5) Si veda Franciosi F.B., *L'offerta di lavoro nell'analisi economica*, Franco Angeli, Milano, 1984.

(6) Come già detto in precedenza, le previsioni circa la distribuzione per sesso ed età della domanda totale di flusso sono basate sulla osservazione della dinamica passata, nell'ambito di vincoli desunti dalla esperienza di altri paesi; è tuttavia probabile che, specialmente nel caso della distribuzione per sesso, tali vincoli possono subire modificazioni imprevedibili per quanto riguarda il contesto socio-economico dell'Italia.

(7) Risulta evidente che nel caso dello scenario 4, proprio per la sua "eccezionalità" rispetto alla esperienza passata, l'analisi previsionale basata su una estrapolazione delle tendenze trascorse, può produrre risultati per molti versi incongrui. È evidente infatti che un forte aumento della domanda di lavoro potrebbe prodrre tensioni sui singoli mercati, modificando così in termini strutturali alcuni degli elementi che sono alla base del calcolo (p. es. tasso di femminilizzazione, distribuzione della domanda tra classi di età e regioni, forte aumento nel numero degli immigrati).

(8) Nella Tabella n. 8 la dinamica "esplosiva" della domanda di lavoro rispetto alle potenzialità demografiche è evidenziata dai tassi di occupazione, relativi agli scenari 3 e 4, per la classe di età 15-29 anni. Trattandosi infatti di classi di età residuali, relativamente alla domanda di lavoro, il meccanismo implicito nella metodologia adottata porta a tassi di occupazione chiaramente assurdi (vicini o addirittura superiori al 100%), ma che evidenziano proprio per questo situazioni di forte tensione sul mercato del lavoro.

TAB. III.4 – ITALIA. PREVISIONI DELLA DOMANDA SOSTITUTIVA, AGGIUNTIVA E DI FLUSSO PER I QUINQUENNI 1981-86, 1986-91, 1991,96, 1996-2001.
(Valori in migliaia relativi all'intero quinquennio)

	1981-86	1986-91	1991-96	1996-2001
Maschi				
Domanda sostitutiva	1.848	1.842	1.899	1.907
Domanda aggiuntiva				
Scenario 1)	– 347	– 346	– 354	– 369
Scenario 2)	– 112	– 124	– 148	– 178
Scenario 3)	121	33	64	23
Scenario 4)	348	869	282	234
Domanda totale di flusso				
Scenario 1)	1.501	1.496	1.545	1.538
Scenario 2)	1.736	1.718	1.751	1.729
Scenario 3)	1.696	1.875	1.963	1.930
Scenario 4)	2.196	2.211	2.181	2.141
Femmine				
Domanda sostitutiva	612	651	719	745
Domanda aggiuntiva				
Scenario 1)	347	346	354	369
Scenario 2)	522	543	575	613
Scenario 3)	700	755	824	900
Scenario 4)	833	936	1.101	1.232
Domanda totale di flusso				
Scenario 1)	959	997	1.073	1.114
Scenario 2)	1.134	1.194	1.294	1.358
Scenario 3)	1.312	1.406	1.543	1.645
Scenario 4)	1.495	1.587	1.820	1.977
Totale				
Domanda sostitutiva	2.460	2.493	2.618	2.652
Domanda aggiuntiva				
Scenario 1)	–	–	–	–
Scenario 2)	410	419	427	435
Scenario 3)	821	854	888	925
Scenario 4)	1.231	1.305	1.383	1.466
Domanda totale di flusso				
Scenario 1)	2.460	2.493	2.618	2.652
Scenario 2)	2.870	2.912	3.045	3.087
Scenario 3)	3.281	3.341	3.506	3.577
Scenario 4)	3.691	3.798	4.001	4.118

Fonte: IBIDEM

TAB. III.5 – ITALIA. PREVISIONI DELLA DOMANDA SOSTITUTIVA, AGGIUNTIVA E DI FLUSSO PER I QUINQUENNI 1981-86, 1986-91, 1991,96, 1996-2001.
(Valori medi annui in migliaia)

	1981-86	1986-91	1991-96	1996-2001
Maschi				
Domanda sostitutiva	370	368	380	381
Domanda aggiuntiva				
Scenario 1)	– 69	– 69	– 71	– 74
Scenario 2)	– 22	– 25	– 30	– 36
Scenario 3)	24	7	13	5
Scenario 4)	70	75	56	47
Domanda totale di flusso				
Scenario 1)	301	299	309	307
Scenario 2)	348	343	350	345
Scenario 3)	394	375	393	386
Scenario 4)	440	443	436	428
Femmine				
Domanda sostitutiva	122	130	144	149
Domanda aggiuntiva				
Scenario 1)	70	69	71	74
Scenario 2)	104	109	115	123
Scenario 3)	140	151	165	180
Scenario 4)	177	187	220	246
Domanda totale di flusso				
Scenario 1)	192	199	215	223
Scenario 2)	226	239	259	272
Scenario 3)	262	281	309	329
Scenario 4)	299	317	364	395
Totale				
Domanda sostitutiva	492	499	524	530
Domanda aggiuntiva				
Scenario 1)	–	–	–	–
Scenario 2)	82	83	85	87
Scenario 3)	164	170	178	185
Scenario 4)	246	261	277	293
Domanda totale di flusso				
Scenario 1)	492	499	524	530
Scenario 2)	574	582	609	617
Scenario 3)	656	669	702	715
Scenario 4)	738	760	801	824

Fonte: IBIDEM

TAB. III.6 –ITALIA. TASSI DI FEMMINILIZZAZIONE DELLA DOMANDA DI FLUSSO PREVISTI PER IL PROSSIMO VENTENNIO

Scenari	1981-86	1986-91	1991-96	1996-2001
1	39,0	40,0	41,0	42,0
2	39,5	41,0	42,5	44,0
3	40,0	42,0	44,0	46,0
4	40,5	43,0	45,5	48,0

Fonte: IBIDEM

TAB. III.7 – ITALIA. TASSI DI OCCUPAZIONE SPECIFICI, PER CLASSI DI ETÀ, MASCHI E FEMMINE

Classi di età	1981	1986	1991	1996	2001
Maschi					
15-29	55,4				
Scenario 1)		48,6	42,0	35,5	28,9
Scenario 2)		52,2	48,0	45,3	43,7
Scenario 3)		55,8	54,8	56,2	59,7
Scenario 4)		59,3	63,2	68,9	78,1
30-44	97,0	96,3	96,3	96,3	96,3
Scenario 1)					
Scenario 2)					
Scenario 3)					
Scenario 4)					
45-59	86,9	85,5	84,9	83,6	83,5
60-69	27,1	28,5	26,1	25,7	26,0
Femmine					
15-29	35,9				
Scenario 1)		33,0	31,0	32,7	37,9
Scenario 2)		35,3	35,7	39,3	46,0
Scenario 3)		37,6	40,5	46,5	56,8
Scenario 4)		40,1	45,0	53,7	66,3
30-44	42,8				
Scenario 1)		48,3	52,1	52,7	50,7
Scenario 2)		48,7	53,1	55,8	56,5
Scenario 3)		49,2	54,3	58,9	61,4
Scenario 4)		49,7	55,5	62,1	68,1
45-59	29,1	31,1	34,6	39,5	45,5
60-69	7,2	7,6	7,0	7,4	8,2
Totale					
15-29	45,6				
Scenario 1)		40,8	36,6	34,1	33,4
Scenario 2)		43,8	41,9	42,3	44,9
Scenario 3)		46,8	47,8	51,4	58,3
Scenario 4)		49,8	54,2	61,4	72,3
30-44	69,4				
Scenario 1)		71,7	73,6	74,3	73,5
Scenario 2)		72,0	74,2	75,9	76,4
Scenario 3)		72,2	74,8	77,4	78,9
Scenario 4)		72,5	75,4	79,0	82,2
45-59	57,2	57,6	59,0	60,8	63,8
60-69	16,5	17,3	15,8	15,8	16,5

Fonte: IBIDEM

TAB. III.8A – ITALIA. POPOLAZIONE PRESENTE 15-69 ANNI, PER SESSO. VALORI MEDI PER IL 1981 E 1984. PREVISIONI PER IL 1986, 1991, 1996 e 2001
(Valori in migliaia)

	1981	1984	1986	1991	1996	2001
Totale	39.410	40.048	40.398	41.520	41.142	40.224
Maschi	19.299	19.604	19.776	20.337	20.177	19.741
Femmine	20.111	20.444	20.622	21.183	20.965	20.483

TAB. III.8B – POPOLAZIONE PRESENTE 15-69 ANNI, PER SESSO. VALORI MEDI ANNUI PER CIASCUN QUINQUENNIO, IN MIGLIAIA

	1981-86	1986-91	1991-96	1996-2001
Variazioni di stock				
Totale	198	224	– 76	– 184
Maschi	95	112	– 32	– 87
Femmine	103	112	– 46	– 97
Entrati				
Totale	890	838	694	608
Maschi	452	427	353	309
Femmine	438	411	341	299

Fonte: IBIDEM

TAB. III.9 – ITALIA – TOTALE. OCCUPATI, PERSONE IN CERCA DI OCCUPAZIONE E FORZE DI LAVORO (15-69 ANNI) PREVISTI AL 1986, 1991, 1996 e 2001 (VALORI ASSOLUTI IN MIGLIAIA) E RELATIVI TASSI DI OCCUPAZIONE (T.D.O.), TASSI DI ATTIVITÀ (T.D.A.) E TASSI DI DISOCCUPAZIONE (T.D.D.)

	Occupati	Persone in cerca di occupazione	Forze di lavoro	t.d.o.	t.d.a.	t.d.d.
1981	20.543	1.788	22.331	52,1	56,7	8,0
1984	20.406	2.322	22.728	51,0	56,8	10,2
Scenario 1)						
1986	20.519	2.733	23.252	50,8	57,6	11,8
1991	20.519	3.487	24.006	49,4	57,8	14,5
1996	20.519	3.839	24.358	49,9	59,2	15,8
2001	20.519	3.992	24.511	51,0	60,9	16,3
Scenario 2)						
1986	20.929	2.529	23.458	51,8	58,1	10,8
1991	21.348	3.079	24.427	51,4	58,8	12,6
1996	21.775	3.231	25.006	52,9	60,8	12,9
2001	22.210	3.183	25.393	55,2	63,1	12,5
Scenario 3)						
1986	21.340	2.325	23.665	52,8	58,6	9,8
1991	22.194	2.707	24.901	53,5	60,0	10,9
1996	23.082	2.640	25.722	56,1	62,5	10,3
2001	24.005	2.130	26.135	59,7	65,0	8,2
Scenario 4)						
1986	21.750	2.121	23.871	53,8	59,1	8,9
1991	23.055	2.234	25.289	55,5	60,9	8,8
1996	24.438	1.945	26.383	59,4	64,1	7,4
2001	25.904	1.440	27.344	64,4	68,0	5,3

Fonte: IBIDEM

TAB. III.10 – ITALIA – MASCHI, OCCUPATI, PERSONE IN CERCA DI OCCUPAZIONE E FORZE DI LAVORO (15-69 ANNI) PREVISTI AL 1986, 1991, 1996 e 2001 (VALORI ASSOLUTI IN MIGLIAIA) E RELATIVI TASSI DI OCCUPAZIONE (T.D.O.), TASSI DI ATTIVITÀ (T.D.A.) E TASSI DI DISOCCUPAZIONE (T.D.D.)

	Occupati	Persone in cerca di occupazione	Forze di lavoro	t.d.o.	t.d.a.	t.d.d.
1981	14.032	763	14.795	72,7	76,7	5,2
1984	13.791	981	14.772	70,3	75,4	6,6
Scenario 1)						
1986	13.685	1.251	14.936	69,2	75,5	8,4
1991	13.339	1.645	14.984	65,6	73,7	11,0
1996	12.985	1.782	14.767	64,4	73,2	12,1
2001	12.616	1.788	14.404	63,9	73,0	12,4
Scenario 2)						
1986	13.920	1.106	15.026	70,4	76,0	7,4
1991	13.796	1.363	15.159	67,8	74,5	9,0
1996	13.648	1.372	15.020	67,6	74,4	9,1
2001	13.470	1.263	14.733	68,2	74,6	8,6
Scenario 3)						
1986	14.153	962	15.115	71,6	76,4	6,4
1991	14.252	1.122	15.374	70,1	75,6	7,3
1996	14.316	1.000	15.316	71,0	75,9	6,5
2001	14.339	523	14.862	72,6	75,3	3,5
Scenario 4)						
1986	14.380	820	15.200	72,7	76,9	5,4
1991	14.749	773	15.522	72,5	76,3	5,0
1996	15.031	523	15.554	74,5	77,1	3,4
2001	15.265	165	15.430	77,3	78,2	1,1

Fonte: IBIDEM

TAB. III.11 – ITALIA – FEMMINE, OCCUPATI, PERSONE IN CERCA DI OCCUPAZIONE E FORZE DI LAVORO (15-69 ANNI) PREVISTI AL 1986, 1991, 1996 e 2001 (VALORI ASSOLUTI IN MIGLIAIA) E RELATIVI TASSI DI OCCUPAZIONE (T.D.O.), TASSI DI ATTIVITÀ (T.D.A.) E TASSI DI DISOCCUPAZIONE (T.D.D.)

	Occupati	Persone in cerca di occupazione	Forze di lavoro	t.d.o.	t.d.a.	t.d.d.
1981	6.511	1.025	7.536	32,4	37,5	13,6
1984	6.615	1.341	7.956	32,4	38,9	16,9
Scenario 1)						
1986	6.834	1.482	8.316	33,1	40,3	17,8
1991	7.180	1.842	9.022	33,9	42,6	20,4
1996	7.534	2.057	9.591	35,9	45,7	21,4
2001	7.903	2.204	10.107	38,6	49,3	21,8
Scenario 2)						
1986	7.009	1.423	8.432	34,0	40,9	16,9
1991	7.552	1.716	9.268	35,7	43,8	18,5
1996	8.127	1.856	9.983	38,8	47,6	18,6
2001	8.740	1.920	10.660	42,7	52,0	18,0
Scenario 3)						
1986	7.187	1.363	8.550	34,9	41,5	15,9
1991	7.942	1.585	9.527	37,5	45,0	16,6
1996	8.766	1.640	10.406	41,8	49,6	15,8
2001	9.666	1.607	11.273	47,2	55,0	14,3
Scenario 4)						
1986	7.370	1.301	8.671	35,7	42,0	15,0
1991	8.306	1.461	9.767	39,2	46,1	15,0
1996	9.407	1.422	10.829	44,9	51,7	13,1
2001	10.639	1.275	11.914	51,9	58,2	10,7

Fonte: IBIDEM

TAB. III.12A – ITALIA CENTRO-NORD. POPOLAZIONE PRESENTE 15-69 ANNI PER SESSO. VALORI MEDI PER IL 1981, PREVISIONI PER IL 1986, 1991, 1996, 2001. VALORI IN MIGLIAIA

	1981	1986	1991	1996	2001
Totale	26.094	26.313	26.681	25.910	24.833
Maschi	12.810	12.875	13.026	12.635	12.114
Femmine	13.284	13.438	13.655	13.275	12.719

Fonte: IBIDEM

TAB. III.12B – ITALIA CENTRO-NORD. POPOLAZIONE PRESENTE 15-69, PER SESSO. VALORI MEDI ANNUI PER CIASCUN QUINQUENNIO, IN MIGLIAIA.

	1981-86	1986-91	1981-91	1991-96	1996-2001	1991-2001
Variazioni di stock						
Totale	44	74	59	– 154	– 215	– 185
Maschi	13	30	22	– 78	– 104	– 91
Femmine	31	44	37	– 76	– 111	– 94
Entrati						
Totale	506	502		382	316	
Maschi	271	253		192	157	
Femmine	235	249		190	159	

Fonte: IBIDEM

TAB. III.13A – ITALIA MERIDIONALE. POPOLAZIONE PRESENTE 15-69 ANNI PER SESSO. VALORI MEDI PER IL 1981. PREVISIONI PER IL 1986, 1991, 1996, 2001. VALORI IN MIGLIAIA

	1981	1986	1991	1996	2001
Totale	13.316	14.085	14.839	15.232	15.391
Maschi	6.489	6.901	7.311	7.542	7.627
Femmine	6.827	7.884	7.528	7.690	7.764

Fonte: IBIDEM

TAB. III.13B – ITALIA MERIDIONALE. POPOLAZIONE PRESENTE 15-69, PER SESSO. VALORI MEDI ANNUI PER CIASCUN QUINQUENNIO, IN MIGLIAIA.

	1981-86	1986-91	1981-91	1991-96	1996-2001	1991-2001
Variazioni di stock						
Totale	154	151	152	79	32	55
Maschi	82	82	82	46	17	32
Femmine	72	69	70	33	15	23
Entrati						
Totale	383	336		312	292	
Maschi	181	174		161	152	
Femmine	202	162		151	140	

Fonte: IBIDEM

TAB. III.14 – ITALIA CENTRO-NORD. PREVISIONI DELLA DOMANDA SOSTITUTIVA, AGGIUNTIVA E DI FLUSSO PER I QUINQUENNI 1981-86, 1986-91, 1991,96, 1996-2001.
(Valori totali per ciascun quinquennio, in migliaia)

	1981-86	1986-91	1991-96	1996-2001
Maschi				
Domanda sostitutiva	1.313	1.276	1.294	1.347
Domanda aggiuntiva				
Scenario 1)	– 254	– 267	– 259	– 285
Scenario 2)	– 94	– 116	– 121	– 158
Scenario 3)	56	– 27	22	– 24
Scenario 4)	215	184	176	123
Domanda totale di flusso				
Scenario 1)	1.059	1.009	1.035	1.062
Scenario 2)	1.219	1.160	1.173	1.189
Scenario 3)	1.369	1.249	1.316	1.323
Scenario 4)	1.528	1.460	1.470	1.470
Femmine				
Domanda sostitutiva	477	461	518	542
Domanda aggiuntiva				
Scenario 1)	254	267	259	
Scenario 2)	380	408	418	285
Scenario 3)	516	622	597	462
Scenario 4)	643	726	786	668
Domanda totale di flusso				897
Scenario 1)	731	728	777	
Scenario 2)	857	869	936	827
Scenario 3)	993	1.083	1.115	1.004
Scenario 4)	1.120	1.187	1.304	1.210
				1.439
Totale				
Domanda sostitutiva	1.790	1.737	1.812	1.889
Domanda aggiuntiva				
Scenario 1)	–	–	–	–
Scenario 2)	286	292	297	304
Scenario 3)	572	595	619	644
Scenario 4)	858	910	962	1.020
Domanda totale di flusso				
Scenario 1)	1.790	1.737	1.812	1.889
Scenario 2)	2.076	2.029	2.109	2.193
Scenario 3)	2.362	2.332	2.431	2.533
Scenario 4)	2.648	2.647	2.774	2.909

Fonte: IBIDEM

TAB. III.15 – ITALIA CENTRO-NORD. PREVISIONI DELLA DOMANDA SOSTITUTIVA, AGGIUNTIVA E DI FLUSSO PER I QUINQUENNI 1981-86, 1986-91, 1991,96, 1996-2001.
(Valori medi annui per ciascun quinquennio in migliaia)

	1981-86	1986-91	1991-96	1996-2001
Maschi				
Domanda sostitutiva	263	255	259	269
Domanda aggiuntiva				
Scenario 1)	– 51	– 53	– 52	– 57
Scenario 2)	– 19	– 23	– 24	– 32
Scenario 3)	11	– 5	4	– 5
Scenario 4)	43	37	35	25
Domanda totale di flusso				
Scenario 1)	212	202	207	212
Scenario 2)	244	232	235	237
Scenario 3)	274	250	263	264
Scenario 4)	306	292	294	294
Femmine				
Domanda sostitutiva	95	92	104	108
Domanda aggiuntiva				
Scenario 1)	51	53	52	57
Scenario 2)	76	82	83	92
Scenario 3)	103	124	119	134
Scenario 4)	129	145	157	179
Domanda totale di flusso				
Scenario 1)	146	145	156	165
Scenario 2)	171	174	187	201
Scenario 3)	198	216	223	242
Scenario 4)	224	237	261	287
Totale				
Domanda sostitutiva	358	347	362	378
Domanda aggiuntiva				
Scenario 1)	–	–	–	–
Scenario 2)	57	58	59	61
Scenario 3)	114	119	124	129
Scenario 4)	172	182	192	204
Domanda totale di flusso				
Scenario 1)	358	347	362	378
Scenario 2)	415	405	421	439
Scenario 3)	472	466	486	507
Scenario 4)	530	529	554	582

Fonte: IBIDEM

TAB. III.16 – ITALIA MERIDIONALE. PREVISIONI DELLA DOMANDA SOSTITUTIVA, AGGIUNTIVA E DI FLUSSO PER I QUINQUENNI 1981-86, 1986-91, 1991,96, 1996-2001.
(Valori totali per ciascun quinquennio in migliaia)

	1981-86	1986-91	1991-96	1996-2001
Maschi				
Domanda sostitutiva	540	569	594	601
Domanda aggiuntiva				
Scenario 1)	– 46	– 56	– 67	– 75
Scenario 2)	35	20	5	– 8
Scenario 3)	115	98	79	64
Scenario 4)	193	175	156	140
Domanda totale di flusso				
Scenario 1)	494	513	527	526
Scenario 2)	575	589	599	593
Scenario 3)	655	667	673	665
Scenario 4)	733	744	750	741
Femmine				
Domanda sostitutiva	186	195	203	207
Domanda aggiuntiva				
Scenario 1)	46	56	67	75
Scenario 2)	90	107	125	140
Scenario 3)	135	162	191	217
Scenario 4)	182	222	265	306
Domanda totale di flusso				
Scenario 1)	232	251	270	282
Scenario 2)	276	302	328	347
Scenario 3)	321	357	394	421
Scenario 4)	368	417	468	513
Totale				
Domanda sostitutiva	726	764	797	808
Domanda aggiuntiva				
Scenario 1)	–	–	–	–
Scenario 2)	125	127	130	132
Scenario 3)	250	260	270	281
Scenario 4)	375	397	421	446
Domanda totale di flusso				
Scenario 1)	726	764	797	808
Scenario 2)	851	891	927	940
Scenario 3)	976	1.024	1.067	1.089
Scenario 4)	1.101	1.161	1.218	1.254

Fonte: IBIDEM

TAB. III.17 - ITALIA MERIDIONALE. PREVISIONI DELLA DOMANDA SOSTITUTIVA, AGGIUNTIVA E DI FLUSSO PER I QUINQUENNI 1981-86, 1986-91, 1991,96, 1996-2001.
(Valori medi annui per ciascun quinquennio in migliaia)

	1981-86	1986-91	1991-96	1996-2001
Maschi				
Domanda sostitutiva	108	114	119	120
Domanda aggiuntiva				
Scenario 1)	- 9	- 11	- 13	- 15
Scenario 2)	7	4	1	- 2
Scenario 3)	23	20	16	13
Scenario 4)	39	35	31	28
Domanda totale di flusso				
Scenario 1)	99	103	106	105
Scenario 2)	115	118	120	118
Scenario 3)	131	134	135	133
Scenario 4)	147	149	150	148
Femmine				
Domanda sostitutiva	37	39	41	41
Domanda aggiuntiva				
Scenario 1)	9	11	13	15
Scenario 2)	18	21	25	28
Scenario 3)	27	32	38	43
Scenario 4)	36	44	53	61
Domanda totale di flusso				
Scenario 1)	46	50	54	56
Scenario 2)	55	60	66	69
Scenario 3)	64	71	79	84
Scenario 4)	73	83	94	102
Totale				
Domanda sostitutiva	145	153	159	162
Domanda aggiuntiva				
Scenario 1)	–	–	–	–
Scenario 2)	25	25	26	26
Scenario 3)	50	52	54	52
Scenario 4)	75	79	84	89
Domanda totale di flusso				
Scenario 1)	145	153	159	162
Scenario 2)	170	178	185	188
Scenario 3)	195	205	213	214
Scenario 4)	220	232	243	251

Fonte: IBIDEM

TAB. III.18 – ITALIA CENTRO-NORD. TASSI DI OCCUPAZIONE SPECIFICI, PER CLASSI DI ETÀ, MASCHI E FEMMINE

Classi di età	1981	1986	1991	1996	2001
Maschi					
15-29	59,2				
Scenario 1)		55,0	50,3	47,9	46,1
Scenario 2)		59,0	57,5	59,7	64,9
Scenario 3)		57,1	58,4	65,5	77,5
Scenario 4)		66,6	73,7	85,1	(*)
30-44	97,5	96,6	96,8	96,3	96,9
Scenario 1)					
Scenario 2)					
Scenario 3)					
Scenario 4)					
45-59	86,9	86,1	85,9	84,3	83,5
60-69	26,3	27,2	24,8	24,7	25,1
Femmine					
15-29	45,7				
Scenario 1)		42,4	40,1	43,1	51,7
Scenario 2)		45,4	46,1	51,7	62,9
Scenario 3)		48,3	52,4	61,3	77,7
Scenario 4)		51,3	57,8	70,7	90,7
30-44	47,8				
Scenario 1)		57,4	62,3	64,4	62,7
Scenario 2)		56,5	63,2	67,7	69,2
Scenario 3)		56,9	64,5	71,1	74,9
Scenario 4)		57,4	65,4	74,3	82,1
45-59	29,5	32,3	37,0	43,8	52,8
60-69	7,4	7,4	7,2	7,6	8,7
Totale					
15-29	52,5				
Scenario 1)		48,8	45,2	45,5	48,9
Scenario 2)		52,3	51,8	55,7	63,9
Scenario 3)		52,8	55,4	63,4	77,6
Scenario 4)		59,1	65,8	77,9	97,1
30-44	72,3				
Scenario 1)		76,7	79,4	80,5	79,9
Scenario 2)		76,2	79,9	82,1	83,2
Scenario 3)		76,4	80,5	83,8	86,0
Scenario 4)		76,7	81,0	85,4	89,6
45-59	57,4	58,5	60,5	63,2	67,4
60-69	16,2	16,4	15,3	15,4	16,1

Fonte: IBIDEM

TAB. III.19 – ITALIA MERIDIONALE. TASSI DI OCCUPAZIONE SPECIFICI, PER CLASSI DI ETÀ, MASCHI E FEMMINE

Classi di età	1981	1986	1991	1996	2001
Maschi					
15-29	49,0				
Scenario 1)		38,3	29,5	18,3	7,0
Scenario 2)		41,5	33,5	25,4	16,8
Scenario 3)		53,8	49,3	43,2	37,1
Scenario 4)		47,7	47,3	46,5	45,8
30-44	95,8	95,7	95,2	95,1	95,2
Scenario 1)					
Scenario 2)					
Scenario 3)					
Scenario 4)					
45-59	86,8	84,1	83,0	82,2	83,4
60-69	28,8	31,2	28,6	27,6	27,7
Femmine					
15-29	20,6				
Scenario 1)		18,1	16,8	17,5	19,8
Scenario 2)		19,5	19,4	21,0	23,8
Scenario 3)		21,0	22,0	24,6	29,3
Scenario 4)		22,5	24,9	28,8	34,1
30-44	32,9				
Scenario 1)		31,8	35,3	34,3	32,0
Scenario 2)		34,8	36,5	37,1	36,5
Scenario 3)		35,3	37,7	39,1	40,3
Scenario 4)		35,8	39,3	43,3	46,0
45-59	28,3	28,6	29,5	30,8	32,6
60-69	6,8	8,2	6,7	6,8	7,3
Totale					
15-29	34,4				
Scenario 1)		28,2	23,3	20,5	13,2
Scenario 2)		30,5	26,7	23,3	20,2
Scenario 3)		37,4	36,0	34,2	33,3
Scenario 4)		35,1	36,4	37,9	40,1
30-44	63,8				
Scenario 1)		62,7	63,8	63,8	63,5
Scenario 2)		64,3	64,5	65,3	65,8
Scenario 3)		64,6	65,1	66,7	67,7
Scenario 4)		64,8	65,9	68,5	70,5
45-59	56,7	55,8	55,9	54,1	57,1
60-69	17,4	19,1	17,1	16,7	17,0

Fonte: IBIDEM

TAB. III.20 – ITALIA CENTRO-NORD. TASSI DI OCCUPAZIONE (15-69 ANNI), PER SESSO, PREVISTI AL 1986, 1991, 1996, 2001

	1981	1986	1991	1996	2001
Maschi	74,1				
Scenario 1)		71,8	68,9	69,0	69,6
Scenario 2)		73,0	71,3	72,5	74,3
Scenario 3)		74,2	73,1	75,6	78,6
Scenario 4)		75,4	76,0	79,7	84,1
Femmine	36,2				
Scenario 1)		37,7	39,1	42,1	46,2
Scenario 2)		38,7	41,0	45,3	51,0
Scenario 3)		39,7	43,6	49,3	56,7
Scenario 4)		40,6	45,3	52,5	61,8
Totale	54,8				
Scenario 1)		54,4	53,6	55,2	57,6
Scenario 2)		55,5	55,8	58,6	62,4
Scenario 3)		56,6	58,0	62,1	67,4
Scenario 4)		57,6	60,3	65,8	72,7

TAB. III.21 – ITALIA MERIDIONALE. TASSI DI OCCUPAZIONE (15-69 ANNI), PER SESSO, PREVISTI AL 1986, 1991, 1996, 2001

	1981	1986	1991	1996	2001
Maschi	69,9				
Scenario 1)		65,1	60,1	57,9	56,3
Scenario 2)		66,3	62,8	60,8	60,0
Scenario 3)		67,4	65,0	64,0	64,1
Scenario 4)		68,5	67,1	67,1	68,2
Femmine	24,5				
Scenario 1)		23,9	23,6	24,0	24,7
Scenario 2)		24,5	24,8	25,9	27,5
Scenario 3)		25,2	26,2	28,1	30,6
Scenario 4)		25,8	27,6	30,5	34,1
Totale	46,6				
Scenario 1)		44,1	41,8	40,8	40,3
Scenario 2)		45,0	44,4	43,3	43,7
Scenario 3)		45,9	45,3	45,9	47,2
Scenario 4)		46,8	47,1	48,6	51,0

Le previsioni di crescita economica

4.1. Il quadro internazionale

La crescente integrazione internazionale impone a considerare le prospettive dell'economia italiana nel medio-lungo periodo nel quadro dei prevedibili andamenti dell'economia mondiale. Sono numerose le ricerche condotte da organismi internazionali e da centri di ricerca specializzati. I loro risultati possono essere compendiati prospettando due diversi scenari.

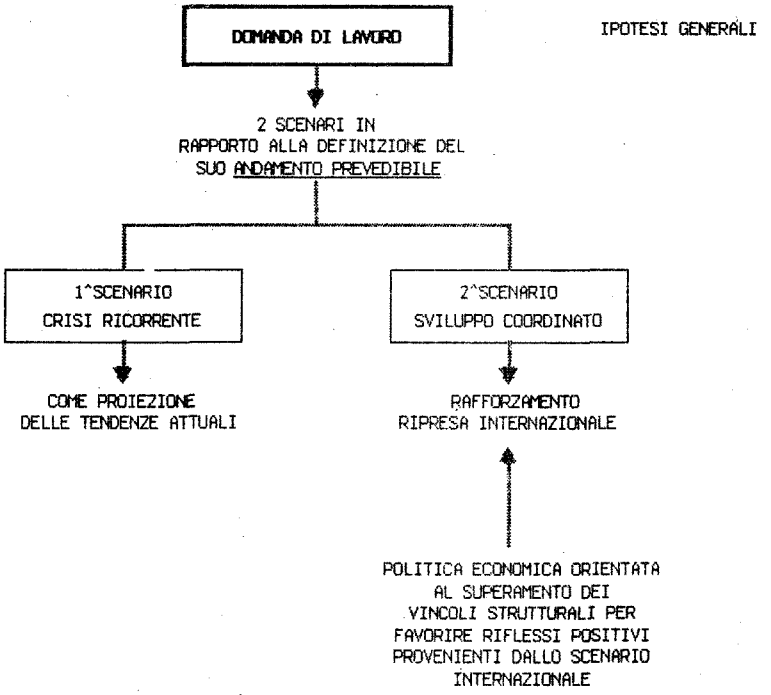
Con il primo scenario – che definiremo "crisi ricorrenti" – si vuole esaminare quali riflessi potrebbero determinarsi nei prossimi anni, da qui al 2000, qualora proseguissero le tendenze che hanno caratterizzato gli ultimi dieci-quindici anni. Dopo il lungo periodo di espansione, seguito alla seconda guerra mondiale e reso possibile da un clima di cooperazione internazionale, all'inizio degli anni settanta ebbe inizio un periodo di crisi ricorrenti, che ha visto dissolversi la cooperazione internazionale. Lo scenario di crisi ricorrenti dunque, non è nulla più che la proiezione delle tendenze attuali.

Una ricerca esplorativa che è in corso a cura dell'Onu – Commissione economica per l'Europa – considera quali conseguenze si possono prevedere in un tale scenario. I principali risultati, con riferimento alla media dei paesi dell'Europa occidentale, sono compendiati nella tab. IV.1. Il Pil non raggiungerebbe neppure il 2 per cento annuo a livello europeo. I risultati per l'occupazione sarebbero però lievemente e gradualmente positivi. Infatti, con un'occupazione che aumenta ad un tasso medio annuo dello 0.7%, si riuscirebbe a riassorbire gradualmente il forte stock di disoccupazione formatosi in questi anni. Le previsioni dell'offerta di lavoro – pur scontando una modifica nella struttura dell'età che porta ad accrescere il tasso generico di attività, a tassi specifici costanti – lasciano ritenere una decelerazione (e per alcuni paesi persino un declino) nelle forze di lavoro.

Con il secondo scenario – che definiremo "sviluppo coordinato" – si vuole esplorare quale sarebbe lo spazio per una maggiore crescita delle economie dei paesi industriali, nell'ipotesi di un'inversione nelle tendenze in atto.

L'esperienza degli anni compresi tra il 1970 e il 1984 è stata rovinosa, ma eloquente. Il dissolversi del sistema monetario internazionale istituito con gli accordi di Bretton Woods, le forti oscillazioni nelle ragioni di scambio, soprattutto a seguito degli aumenti di prezzo del petrolio, dell'inflazione, dell'instabilità del sistema economico hanno rotto quella cooperazione in-

TAV. IV.1



ternazionale che aveva attivamente contribuito allo sviluppo nei venticinque anni precedenti. Ora, la ripresa potrà avvenire solo se si ricrea quel clima di cooperazione internazionale.

I progetti per un nuovo ordine internazionale non mancano; sono finora mancate le condizioni per tradurli in atto. Non è agevole che esse si ricreino nel breve termine. Ma sarebbe temerario non proporsi un così ragionevole obiettivo nel medio-lungo periodo.

È sintomatico che i vari organismi che si dedicano alle previsioni di medio-lungo periodo presentino scenari di ripresa, sia pur con ampie escursioni e con differenti prospettive per le singole aree, industrializzate o meno, esportatrici o importatrici di petrolio. Il valore centrale di queste prospettive – in termini di incremento medio annuo del Pil – è intorno al 3 per cento: si veda la tab. IV.3.

Si può notare che, anche nelle ipotesi migliori, la ripresa produttiva presenta un sentiero stretto. Non ci si può attendere da qui al 2000 un'espansione del tipo di quella che ha caratterizzato gli anni che vanno dal 1945 al 1970.

Le stesse conseguenze della prolungata crisi condizionano lo sviluppo dei prossimi decenni. Ma è agevole intendere che – con un'espansione produttiva più sostenuta e più stabile – l'andamento dell'occupazione potrebbe consentire risultati più soddisfacenti.

Quanto alle ipotesi sui prezzi internazionali, le ricerche e previsioni compiute dai vari organismi lasciano sperare che le prospettive di medio-lungo termine siano caratterizzate da una certa stabilità dei prezzi relativi.

Le previsioni relative ai prezzi dei manufatti, riferite alla tab. IV.4, potrebbero essere confermate da analoghe indicazioni sui prezzi delle materie prime (comprese le derrate alimentari e le fonti di energia). Anzi, per i prezzi del petrolio si può confidare in una loro riduzione, visto l'eccesso di produzione potenziale rispetto alla domanda. Il riequilibrio delle ragioni di scambio potrebbe rappresentare un fattore di stabilizzazione dello sviluppo.

Non ci si può nascondere, però, che due gravi problemi suscitano una forte incertezza. L'andamento dell'economia degli Stati Uniti e l'indebitamento dei paesi in via di sviluppo proiettano sull'avvenire motivi di preoccupazione. Per quanto riguarda gli Usa, crescenti disavanzi del bilancio pubblico, tassi di interesse, movimenti di capitali, quotazioni del dollaro rappresentano una miscela esplosiva; ci si chiede se in assenza di un coordinamento tra le politiche delle principali aree del mondo sia possibile mantenere sotto controllo la situazione. Anche nel caso dell'indebitamento dei paesi in via di sviluppo non sembra esserci una valida soluzione al di fuori di un contesto di cooperazione internazionale.

TABELLA IV.1 – PAESI EUROPEI AD ECONOMIA DI MERCATO. PRINCIPALI AGGREGATI – VARIAZIONI PERCENTUALI MEDIE ANNUE

		Previsioni	
	1974-1983	1984-1990	1991-2000
PIL in termini reali	1,75	2,20	2,50
Produttività	1,66	1,59	1,81
Occupazione	0,09	0,60	0,67
Popolazione attiva	0,93	0,59	0,09
Disoccupazione	(1973)	(1983)	(1990)
in percentuale	2,69	10,50	10,45
in valore assoluto (milioni)	3,85	16,49	17,10
Domanda interna	1,66	2,18	2,60
Consumi privati	1,83	2,09	2,58
Consumi collettivi	3,00	1,42	2,46
Formazione lorda di capitale fisso	0,28	3,04	2,75
Deflatori dei prezzi			
Al consumo privato	11,43	5,40	5,00
Bilancia dei pagamenti correnti a/		8,55	12,02
In miliardi di dollari E.U. correnti	– 5,95	0,14	0,10
Percentuale del PIL	– 0,25		

Fonte: Statistiche e stime del segretariato delle Nazioni Unite, Commissione Economica per l'Europa – EC.AD/R.2 – 22 gennaio 1985.
a/ Media annua.

TABELLA IV.2 – PAESI EUROPEI AD ECONOMIA DI MERCATO. AUMENTO DEL VALORE AGGIUNTO DELLA PRODUTTIVITÀ E DELL'OCCUPAZIONE PER GETTONI – VARIAZIONI PERCENTUALI MEDIE ANNUE

		Previsioni	
	1974-1983	1984-1990	1991-2000
Valore aggiunto			
Agricoltura	1,19	1,66	2,06
Industria inattiva	5,05	0,99	1,80
Manifatturiera	1,35	2,14	2,36
Elettricità, gas e acqua	2,93	3,16	2,81
Costruzioni	– 0,33	1,66	2,17
Commercio	1,89	2,14	2,34
Trasporti e comunicazioni	2,86	2,81	3,04
Servizi finanziari	3,33	2,62	2,86
Servizi collettivi	1,40	2,06	2,55
Totale	1,75	2,20	2,50
Produttività			
Agricoltura	3,64	1,94	2,23
Industria inattiva	4,59	1,26	1,64
Manifatturiera	2,35	2,34	2,51
Elettricità, gas e acqua	2,24	4,53	2,24
Costruzioni	0,87	1,02	1,39
Commercio	1,33	1,16	2,31
Trasporti e comunicazioni	2,36	2,70	3,41
Servizi finanziari	1,06	1,95	1,56
Servizi collettivi	– 0,53	0,47	0,56
Totale	1,66	1,59	1,81
Occupazione			
Agricoltura	– 2,36	– 0,27	– 0,16
Industria inattiva	0,44	– 0,26	0,15
Manifatturiera	– 0,99	– 0,20	– 0,14
Elettricità, gas e acqua	0,67	– 1,31	0,55
Costruzioni	– 1,19	0,63	0,77
Commercio	0,55	0,97	0,04
Trasporti e comunicazioni	0,48	0,10	– 0,36
Servizi finanziari	2,25	0,66	1,28
Servizi collettivi	1,95	1,58	1,98
Totale	0,09	0,60	0,67

Fonte: Statistiche e stime del segretariato delle Nazioni Unite, Comunicazione Economica per l'Europa – EC.AD/R.2 – 22 gennaio 1985.

TABELLA IV.3 – TASSI DI VARIAZIONE DEL PRODOTTO INTERNO LORDO
(percentuale)

	Date	Periodo	Paesi industrializzati ad economia di mercato	Paesi ad economia pianificata	Altri paesi industrializzati	Paesi in via di sviluppo importatori di petrolio	Paesi in via di sviluppo esportatori di petrolio
		1961-1973	4.2-4.8	6.7	8.5	5.2	7.0
		1974-1983	1.8-1.9	4.0	3.5k/	4.8k/	3.9k/
World Bank/a	1983	1985-1995	2.5-5.0		(2.5-5)	(2.7-4.5/3.9-6.9)	5.3-5.8
World Bank/b	1984	1985-1995	2.5-4.3		(4.3-2.5)	(2.8-5.2/3.2-6.3)	4.7-5.4
Unctad/c	1983	1985-2000	3.2	3.8	3.2	6.6-6.9	4.2
Interfutures/d	1979	1975-2000	2.3-4.4	4.2-5.0			
Diesa/e	1982	1980-2000	2.6-4.0	3.5-5.2	2.6-4.0	4.6-7.0	
Global 2000/f	1980	1980-2000	2.5-3.7	2.5-3.0	2.5-3.7	(2.5-3.9/3.1-4.9)	4.3-6.5
Imf/g	1984	1985-1990	3.25			4.6	4.6
Fugi/h	1984	1985-1990	3.1	3.1	3.6-4.2	5.5	5.1

a/ World Bank, *World Development Report*, 1983.
b/ World Bank, *World Development Report*, 1984.
c/ Unctad, "Examen des objectifs de base de la troisième décennie des Nations Unies pour le Développement" (TD/B/AD.36/2) (see also EC.AD. (XX)/R.3/Add. 1).
d/ Oecd, *Interfutures*, 1979.
e/ Diesa, *Exsamination of long-term trends in Economic Development*, 1982.
f/ *The Global 2000 Reporto to the President*, 1984.
h/ Onishi, *Possibilities for World Development*, 1984.
i/ Australia.
j/ Japan.
k/ 1974-1981.
Fonte: Statistiche e stime del segretariato delle Nazioni Unite, Commissione Economica per l'Europa – EC.AD/R.2 – 22 gennaio 1985.

TABELLA IV.4 – AUMENTO DEI PREZZI ALL'ESPORTAZIONE DEI MANUFATTI
(variazione percentuale media annua)

Regione	1974-1980	1984-2000
Nord America	10.2	5.0.
Paesi europei ad economia di mercato	10.2	4.8
Paesi ad economia pianificata	9.5	5.0
Altri paesi industrializzati	10.3	5.1
Paesi in via di sviluppo esportatori di petrolio	9.8	5.0
Paesi in via di sviluppo importatori di petrolio	10.2	4.8

Fonte: Statistiche e stime del segretario delle Nazioni Unite, Commissione Economica per l'Europa – EC.AD/R.2 – 22 gennaio 1985.

4.2. Le prospettive per un miglioramento della situazione economica italiana

Per un'economia come quella italiana che presenta una forte dipendenza dall'estero, questi scenari delineano il contesto nel quale poter compiere le scelte, così da allentare i vincoli che condizionano il nostro sviluppo.

Per mantenere in equilibrio le partite correnti della bilancia dei pagamenti ed assicurare al tempo stesso i migliori risultati in termini di sviluppo, si pone l'esigenza di correggere le due elasticità:

– tra esportazioni italiane di beni e di servizi e domanda mondiale;

– tra importazioni italiane di beni e di servizi e prodotto interno lordo.

Accrescere la prima significherebbe aumentare la nostra quota nel commercio internazionale, quota già elevata e compromessa dall'andamento della competitività e dalla penetrazione commerciale dei paesi concorrenti, dell'area nord-americana, dell'area giapponese, di quella europea e dei paesi di nuova industrializzazione. Tuttavia nel medio-lungo periodo non si può contare in un continuo aumento della quota italiana sui mercati mondiali. L'elasticità oscillerà intorno all'unità.

Ridurre la seconda elasticità è si problema di competitività, ma anche di miglioramento strutturale. Perciò è privo di senso ritardare un programma per l'energia che mira a ridurre la nostra dipendenza dall'estero. Anche per l'agricoltura si può compiere uno sforzo – che finora le normative comunitarie hanno ostacolato – per accrescere la capacità del nostro sistema di soddisfare in maggiore misura i fabbisogni interni. Gli esempi potrebbero continuare, anche per la produzione di beni di consumo, di beni intermedi, di beni strumentali e di servizi, con l'ovvia considerazione che una tale politica va sempre vista nella prospettiva dell'economia aperta. Non vi debbono essere né ombre di possibili tentazioni protezionistiche (che sarebbero deleterie per il nostro sviluppo, soprattutto nell'attuale fase di innovazione tecnologica), né sospetti che – pur di accrescere la produzione nazionale – si abbia poca attenzione per le convenienze dei nostri rifornimenti.

L'elasticità delle importazioni italiane rispetto al prodotto lordo, presenta dimensione abnorme. Nel medio-lungo periodo oscilla intorno a 2; di recente essa – anziché diminuire – ha mostrato la tendenza ad aumentare. È agevole notare che, con una elasticità di tali dimensioni, il vincolo estero si dimostra uno dei più gravi condizionamenti allo sviluppo. È d'altra parte evidente che rinviando una politica volta a modificare le strutture produttive – ed in particolare rinviando una politica industriale espressamente rivolta a ridurre la dipendenza dall'estero – si costringe l'economia italiana ad un'espansione minore rispetto a quella dei paesi industriali, la cui elasticità importazioni/Pil non solo è molto inferiore alla nostra, ma tende persino a ridursi.

Tanto nello scenario "crisi ricorrenti" quanto in quello "sviluppo coordinato", l'allentamento del vincolo estero rappresenta una condizione irrinunciabile, se si vogliono migliorare le prospettive di sviluppo e di occupazione. Si può stimare che – nei due scenari – la domanda mondiale di prodotti industriali aumenti rispettivamente del 3 e del 5 per cento. Se non si allentano i vincoli (aumentando la prima elasticità e, soprattutto, riducendo la seconda), è agevole notare che l'equilibrio dei conti con l'estero sarebbe compatibile con un aumento del Pil rispettivamente dell'1,5 e del 2,5 per cento.

In condizioni del genere, l'occupazione potrebbe pur sempre aumentare, ma in misura troppo modesta rispetto alla prevista espansione dell'offerta di lavoro ed alla necessità di riassorbire l'attuale disoccupazione.

Modifiche strutturali in grado di conseguire risultati rilevanti nell'allentamento del vincolo estero richiedono rilevanti programmi di investimento, mirati allo scopo. Ne consegue che nei prossimi anni – se si vuole fare una politica di sviluppo e di occupazione – è indispensabile riservare risorse crescenti agli investimenti produttivi.

4.3. Politiche di sviluppo

Le prospettive di medio-lungo periodo dell'economia italiana possono essere esaminate – oltre che sulla base degli scenari internazionali – con riferimento alle politiche interne che si intenderà porre in atto.

Si può notare che – secondo le indicazioni Un/Ece fornite alla tab. IV.1, in coerenza con quello scenario che abbiamo denominato "crisi ricorrenti" – per i paesi dell'Europa occidentale è stato prospettato uno sviluppo trainato da consumi delle famiglie e dalle esportazioni. L'andamento degli investimenti è poco sostenuto. In altri termini, si dà per implicita una strategia "di domanda". Essa può comportare politiche dei redditi permissive e politiche fiscali relativamente espansive, a sostegno dei consumi.

È evidente che per un'economia come quella italiana, che presenta rilevanti problemi di ristrutturazioni produttive per allentare i vincoli che ne condizionano lo sviluppo, una tale strategia appare poco adatta. Infatti, la nostra economia si scontra troppo rapidamente con il vin-

colo estero, incontrando difficoltà a mantenersi competitiva, gravata com'è dal disavanzo pubblico.

Sembra opportuno prospettare per l'Italia una strategia più decisamente mirata ad allentare i vincoli allo sviluppo e a valorizzare le potenzialità produttive e di occupazione. Ossia, una politica "dell'offerta" che richiede crescenti quote di risorse per investimenti.

Tale strategia è inoltre coerente con l'esigenza di affrontare quella sfida dell'innovazione tecnica che procede, negli altri paesi, anche se l'Italia rimane in ritardo. Ne consegue il rischio di una progressiva emarginazione del nostro paese dai mercati più interessanti. La relazione tra investimenti produttivi e innovazione è diretta: quanto più alta è la propensione ad investire, tanto più diviene agevole incorporare progresso tecnico nelle combinazioni produttive. Tuttavia è da sottolineare che la convenienza ad impiegare le migliori tecnologie persiste anche se la propensione ad investire rimane bassa. In tal caso gli investimenti (tanto quelli di rinnovo, quanto quelli "netti" o "di sviluppo") assumono carattere tecnologicamente intensivo; il loro impatto negativo sull'occupazione diviene maggiore dei possibili riflessi positivi.

Nel caso in cui la dipendenza dell'Italia dall'estero si mantenga e si accentui nei settori avanzati, l'innovazione si realizzerà ugualmente mediante importazioni e così i riflessi sullo sviluppo produttivo e sull'occupazione divengono ancor più pesanti.

Per favorire un adeguato processo di accumulazione, la dinamica dei costi e dei redditi va resa coerente con l'esigenza di migliorare la convenienza e la propensione ad investire. Il mantenimento di condizioni di competitività rende possibili non solo maggiori esportazioni, ma anche l'espandersi della produzione nazionale, in alternativa alle importazioni. Il riferimento è a tutti i costi dei fattori ed a tutti i redditi: costo del lavoro e del denaro, costi dei beni e dei servizi di acquisto, margini di produzione e di commercializzazione, ecc.

L'ormai consolidata permanenza di un differenziale nei costi e nei prezzi interni, rispetto ai costi ed ai prezzi dei competitori, è stata all'origine di svalutazioni compensative, il cui danno ormai supera i vantaggi. Non si può programmare per l'avvenire il ricorso sistematico a questo strumento di ultima istanza. È indispensabile correggere quei fattori interni che provocano tale differenziale.

Diviene cruciale il problema del disavanzo pubblico, visto che esso riduce le potenzialità di crescita del sistema. Il finanziamento del disavanzo pubblico – quando non avvenga con mezzi monetari – accresce il crowding out, scoraggia, rende troppo oneroso o impraticabile la realizzazione di programmi di investimenti produttivi. Ciò appare più rilevante per le imprese che dispongono di un basso autofinanziamento e che incontrano difficoltà nel ricorrere al credito. Ma vale anche per le Amministrazioni, impegnate – in via diretta, o tramite aziende autonome o imprese pubbliche – ai grandi programmi, per l'energia, per le telecomunicazioni, per i trasporti, per il risanamento delle grandi città soprattutto nel Mezzogiorno, per le infrastrutture civili e sociali, per la difesa dell'ambiente.

I tentativi di quantificare il fabbisogno di investimenti, o il rapporto tra investimenti (siano essi produttivi o in infrastrutture) ed occupazione "aggiuntiva" si sono finora dimostrati incerti o quanto meno poco attendibili. Le variabili da prendere in esame sono molte.

Alcuni investimenti "distruggono" posti di lavoro; ma essi vanno comunque realizzati se concorrono ad aprire la via a produzioni nuove, a nuove attività, a nuovi fabbisogni di lavoro. Viceversa, anche gli investimenti che in apparenza "creano" lavoro in un punto del sistema possono "distruggerli" in un altro. Ad ogni modo non può essere contestato il legame complessivo tra innovazione – che procede comunque – ed investimenti che la rendono possibile. Senza innovazione si compromette il futuro del paese.

4.4. Sviluppo e occupazione

Le prospettive di sviluppo di medio-lungo periodo, dunque, possono comportare una domanda di lavoro di diversa ampiezza e con diverse caratteristiche qualitative. Tempestività ed efficacia delle politiche economiche e del lavoro poste in atto sono determinanti per i risultati sull'occupazione.

La domanda di lavoro è qui stimata come risultato di analisi settoriali, di cui sono in corso verifiche di coerenza con il quadro economico e con le dinamiche della produttività settoriale ed intersettoriale. Questi risultati vanno interpretati con la dovuta cautela, come un tentativo di compiere un'esplorazione sulle prospettive di più lungo periodo.

Oltre alla coerenza con le esperienze del passato possono essere evidenziati quei cambiamenti di rotta che debbono verificarsi per passare dalle ipotesi meno favorevoli a quelle che consentono di accrescere maggiormente l'occupazione e di conseguire migliori risultati nel riassorbimento della disoccupazione.

L'influenza dell'economia mondiale è molto rilevante, dato il grado di dipendenza iniziale

dall'estero. Tuttavia essa non può esimerci dal realizzare una politica economica in grado di valorizzare le potenzialità di sviluppo che le circostanze mettono a disposizione. Le alternative prospettate lasciano intendere quali margini si possono determinare e quali conseguenze è logico attendersi nelle condizioni richiamate.

Sulla base dei due scenari internazionali e della tempestività ed efficacia delle politiche (di domanda e di offerta) sono state esaminate varie ipotesi di sviluppo produttivo e di occupazione. Si ribadisce ancora una volta che – al di là delle ipotesi "tendenziali", di riferimento – l'attenzione è stata rivolta agli effetti delle politiche espansive, volte ad allentare i vincoli dello sviluppo, a valorizzare le potenzialità produttive del paese, a migliorare le condizioni per l'impiego del fattore lavoro.

Risultati comuni alle varie ipotesi esaminate

Si ricordano i seguenti.

a) Nell'avvenire si avrà un ridimensionamento (assoluto, e non solo relativo) negli addetti alla produzione di beni. La creazione di occupazione aggiuntiva è affidata quasi esclusivamente ai servizi.

b) Nella prima fase (1985-90) risulterà rilevante il riassorbimento delle eccedenze di personale formatesi nelle imprese industriali di maggiore dimensione per il persistere della crisi. Nella seconda fase (1990-1995) la domanda di lavoro potrà decelerare, soprattutto nei servizi, con incrementi maggiori di produttività.

c) L'esodo agricolo proseguirà in misura cospicua, anche se verranno prese iniziative per il rilancio del settore e per la riduzione del deficit agro-alimentare.

d) L'occupazione nelle costruzioni risentirà molto dei programmi di ammodernamento delle strutture produttive e delle infrastrutture. In particolare una domanda di lavoro più rilevante si avrà se verranno realizzati programmi di risanamento urbano, a forte input di manodopera.

e) Per l'occupazione nelle amministrazioni pubbliche, le previsioni accolte sono contenute, tanto per la necessità di un migliore utilizzo del personale disponibile, tanto per l'improrogabile realizzazione del risanamento della finanza pubblica, premessa per disporre di maggiori mezzi per gli investimenti produttivi e per la creazione di posti di lavoro nell'intero sistema.

Ipotesi meno favorevole

Il confronto tra le due ipotesi appare interessante soprattutto per le analisi settoriali che hanno consentito di pervenire alle stime riferite. Un andamento incerto dell'economia mondiale – con i minori stimoli alle esportazioni ed in genere allo sviluppo – rende particolarmente depressa la produzione industriale.

Se prevalgono politiche della domanda, mediante il sostegno dei consumi, saranno attivati soprattutto i servizi ed il conseguente fabbisogno di lavoro. L'occupazione aggiuntiva, se non supera le 100 mila unità all'anno (contro le 40 mila unità annue nella prima metà degli anni

TABELLA IV.5 – OCCUPAZIONE: TENDENZE 1960-1985
(valori assoluti in migliaia)

anni	agricoltura	industria	costruzioni	servizi vendibili	servizi non vendibili	totale	di cui beni
1960	6456	5091	1833	4995	2101	20476	13380
1965	4862	5238	2005	5109	2337	19550	12105
1970	3605	5660	2033	5638	2603	19539	11298
1975	3047	5813	1749	6126	3162	19897	10609
1980	2760	5847	1739	6877	3440	20663	10346
1985	2404	5276	1708	7792	3686	20866	9388
			composizione percentuale				
1960	31.53	24.86	8.95	24.39	10.26	100.00	65.34
1965	24.87	26.79	10.26	26.13	11.95	100.00	61.92
1970	18.45	28.97	10.40	28.86	13.32	100.00	57.82
1975	15.31	29.22	8.79	30.79	15.89	100.00	53.32
1980	13.35	28.30	8.42	33.28	16.65	100.00	50.08
1985	11.52	25.29	8.19	37.34	17.67	100.00	44.99

Fonte: Nostra elaborazione su dati ISTAT.
NB: dati ricostruiti non sono sempre esattamente corrispondenti con i valori ufficiali.

ottanta), non sarà sufficiente a far fronte all'afflusso delle nuove forze di lavoro e a riassorbire la disoccupazione attuale. In tal caso le generazioni più numerose – nate negli anni sessanta – vedranno allungarsi il tempo medio di attesa nella ricerca di un lavoro.

Ipotesi più favorevoli

Nelle ipotesi connesse ad un quadro internazionale più espansivo ed a politiche interne più orientate a migliorare le prospettive di crescita interna, l'occupazione potrebbe aumentare in misura alquanto superiore (nell'ordine di 200 mila unità all'anno). Ma è da ritenere che la qualità dell'occupazione sia molto diversa a seconda del tipo di condizioni e di politiche che verranno attuate.

Lo sviluppo produttivo, soprattutto in presenza di un andamento positivo della domanda mondiale, potrà essere sostenuto da una politica orientata espressamente ad allentare i vincoli strutturali che condizionano la nostra economia. In tal caso potrebbe aversi una ripresa della produzione industriale in grado di risanare le imprese in difficoltà, e di allargare la struttura produttiva nel Mezzogiorno.

Oltre al riassorbimento dell'occupazione industriale, ora eccedente i fabbisogni delle imprese, si avrebbe un'allocazione più razionale del lavoro. Non sarebbe necessario rigonfiare i servizi di un eccesso di manodopera, anzi la decelerazione nell'occupazione nei servizi potrebbe risultare quale riflesso di una diffusa applicazione delle nuove tecniche produttive.

4.5. Occupazione e disoccupazione

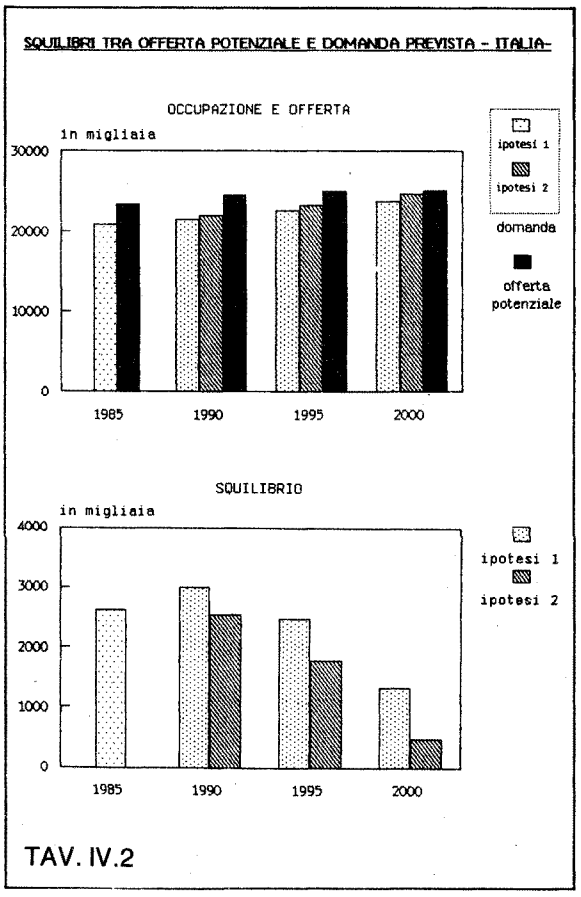
È lecito chiedersi in quale misura l'andamento della domanda di lavoro nel prossimo decennio possa ridurre la disoccupazione, tenendo conto del prevedibile aumento dell'offerta di lavoro.

La risposta va circondata di cautele. Essa rappresenta un primo esercizio aggregato che dovrà essere ulteriormente verificato e, soprattutto, convalidato o meno dalle analisi disaggregate (in particolare da quelle territoriali).

Si può notare che si fa sempre riferimento all'offerta potenziale di lavoro; i confronti sono effettuati con l'intento di valutare lo "squilibrio": esso non è affatto sinonimo di disoccupazione.

Non si tratta di questioni terminologiche. Si vuole in tal modo sottolineare che – con il trascorrere di un periodo medio-lungo – i confronti quantitativi tra gli aggregati divengono impropri quanto più essi subiscono variazioni qualitative. Inoltre, nei confronti territoriali, lo squilibrio pone in evidenza saldi positivi e negativi, anche a livelli di aggregazione alquanto elevati. Lo squilibrio, dunque, non è solo un dato quantitativo; esso sottende le difficoltà qualitative di incontro tra offerta e domanda di lavoro che in parte possono essere compensate dalla mobilità (territoriale e professionale), in parte da fenomeni di emarginazione dalla condizione lavorativa ("ipotesi del lavoratore scoraggiato"), in parte dall'afflusso di lavoratori stranieri.

Le modifiche nella composizione qualitativa degli aggregati li rendono tra loro – in certo modo – incomparabili. Un'espansione dell'occupazione a tempo parziale può determinarsi qualora si verifichino le condizioni favorevoli (tanto nell'offerta quanto nella domanda di lavoro) per un tale tipo di contratto. Quando non diversamente specificato, la domanda di lavoro s'intende a parità di condizioni. Un suo aumento del cinque per cento può comportare un aumento maggiore nell'occupazione se – a parità di costo – l'orario medio risulti diminuito ad esempio per il diffondersi del part-time. Analoga considerazione deve farsi per la produttività. Quanto all'offerta di lavoro, essa si modifica



TAV. IV.2

nel tempo, per il variare dell'età media, della presenza femminile, della scolarità, della disponibilità o meno a svolgere lavori non corrispondenti alla propria preparazione o attitudine, e così via.

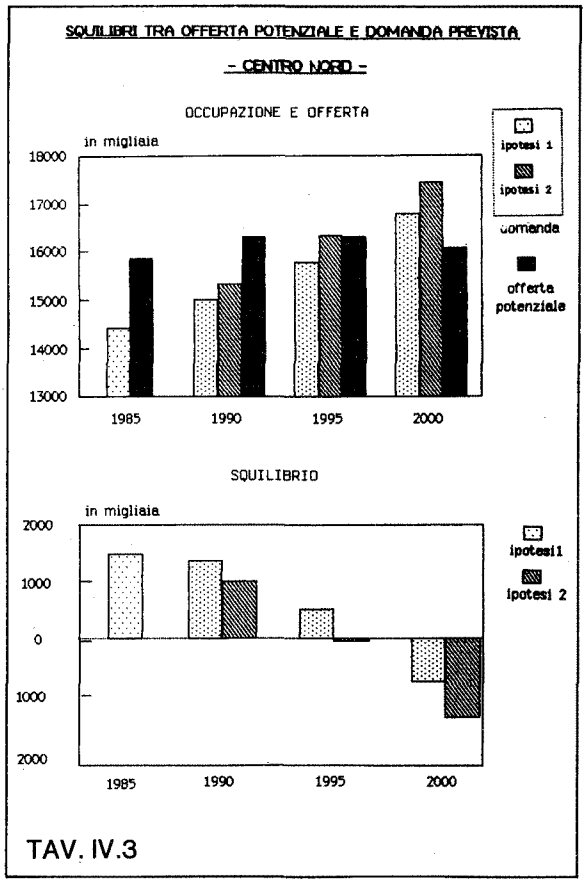
Lo "squilibrio", in tal modo, assume connotazioni diverse nelle due ipotesi. In alcune condizioni dovrebbe trattarsi di "disoccupazione" senz'altra precisazione, in altre, ci si troverebbe di fronte ad una "disoccupazione palese", alla quale peraltro dovrebbe aggiungersi una disoccupazione nascosta rappresentata, appunto, dai lavoratori scoraggiati.

Il rapporto S/LPU (che nella terminologia corrente corrisponde al tasso di disoccupazione) appare elevato nelle ipotesi meno favorevoli. Esso è invece in lenta diminuzione nelle ipotesi più favorevoli, a condizione che siano efficaci le politiche espansive. Il significato di questo rapporto, però, è relativo. È comunque da osservare che, in Italia come in altri paesi, va aumentando la componente "frizionale" della disoccupazione. È difficile valutarne l'entità, nel momento presente, e tanto più in prospettive di medio-lungo periodo.

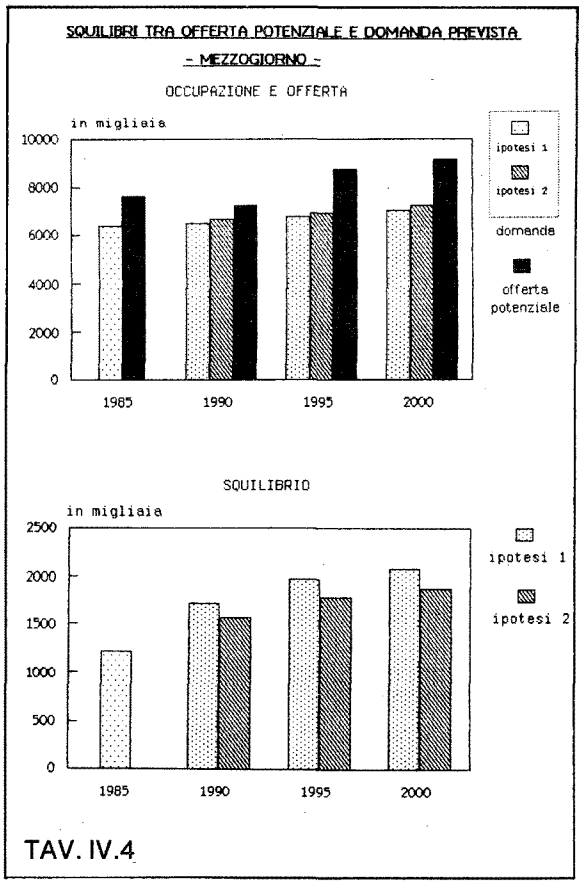
Il rapporto LP/N (che nella terminologia corrente corrisponde al tasso generico di attività o di partecipazione) è crescente in tutte le ipotesi, in conformità ai criteri che hanno presieduto alle stime dell'offerta potenziale di lavoro. Naturalmente, se non fosse stata prevista un'espansione dell'offerta di lavoro dell'entità indicata, tale rapporto risulterebbe minore, come corrispettivo di un'offerta di lavoro emarginata.

Il rapporto E/N (ossia, il tasso di occupazione come rapporto tra occupati e popolazione) nelle ipotesi considerate è anch'esso sempre crescente. Questa caratteristica va riferita tanto alla possibilità che l'occupazione aumenti nelle proporzioni indicate, quanto all'andamento demografico. Essa è peraltro conforme all'esperienza recente, maturata tra il 1973 ed il 1981 (e che sarebbe proseguita, se non fossero intervenuti gli effetti negativi della seconda crisi petrolifera).

Questo è l'indicatore più significativo, perché meno influenzato degli altri dalle difficoltà di accertamento (rilevanti soprattutto nel determinare l'appartenenza o meno alla popolazione attiva). Anch'esso però va interpretato. Le evoluzioni qualitative di E sono assai rilevanti. Si è accennato sopra a quelle settoriali, soprattutto

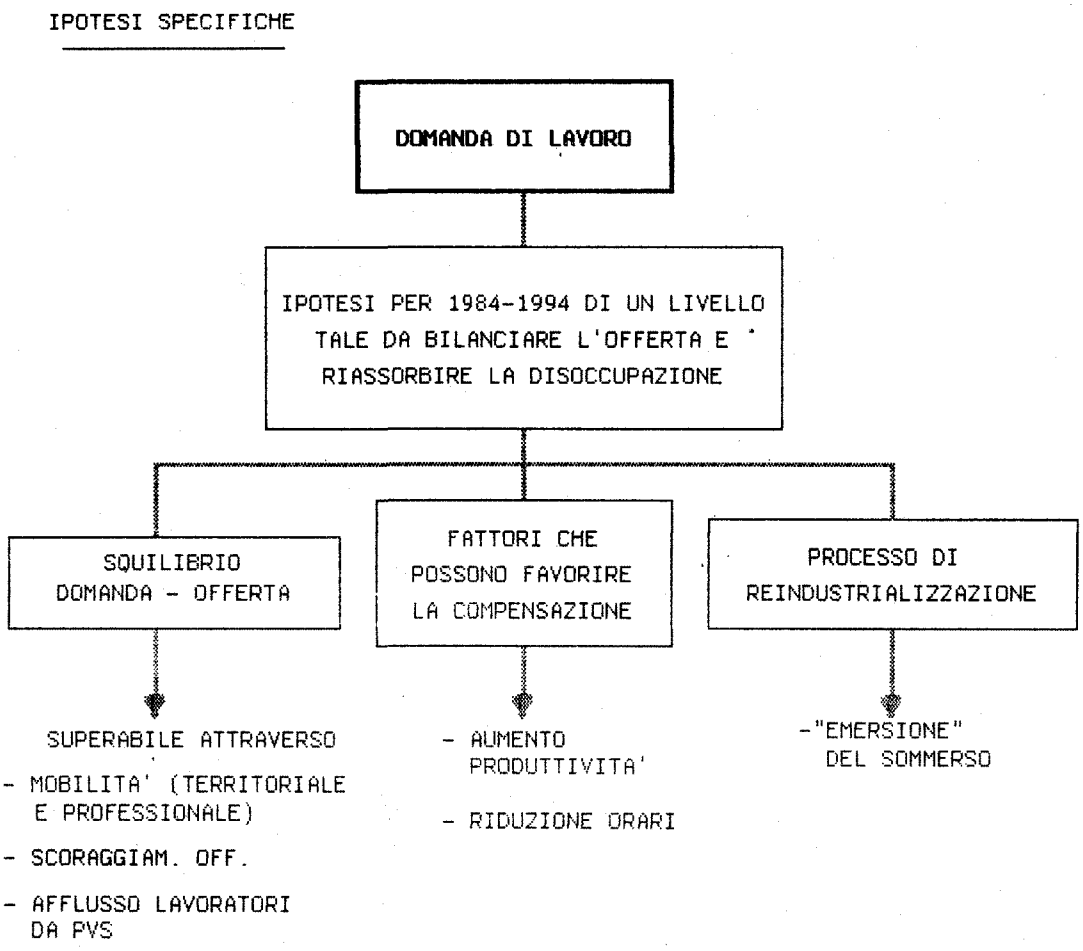


TAV. IV.3



TAV. IV.4

TAV. IV.5



con riferimento ad una politica di reindustrializzazione. Non è escluso che una parte dell'aumento dell'occupazione, cui si fa riferimento, possa avvenire per l'emergere di una parte del lavoro sommerso.

La stima di un aumento della domanda di lavoro, dunque, assume al tempo stesso contorni più incerti, ma significato più preciso. È bene esplicitare sempre il tipo di occupazione cui si fa riferimento. Le stime quantiative sono sempre collegate alle definizioni; e le definizioni degli aggregati in esame sono spesso indeterminate, perché la realtà è varia e mutevole, perché le condizioni di lavoro di oggi non sono come quelle di ieri, né domani saranno uguali a quelle di oggi.

Per completezza si ricorda che sono state effettuate altre stime. Quelle qui presentate sono state accolte non perché più probabili, ma perché più significative per lo scopo che ci eravano proposto: esplorare in quale misura sia possibile accrescere l'occupazione (e, secondariamente, riassorbire la disoccupazione). Un andamento dell'occupazione meno favaorevole di

quelli qui esposti è stato preso in esame ma giudicato poco interessante perché contrario alle tendenze di fondo. Nulla esclude che esso sia probabile.

Da ultimo, si ricorda che il confronto qui riferito è aggregato. In realtà l'incontro tra l'offerta e la domanda di lavoro avviene in specifiche condizioni territoriali, professionali, settoriali, sociali, personali e familiari.

Trascurare – com'è nella logica del confronto aggregato – questa eterogeneità significa allontanarsi dalla realtà. Le tensioni che derivano dalla difficoltà qualitativa di incontro tra offerta e domanda di lavoro nei confronti aggregati scompaiono. E che si tratti di diversità importanti è evidente, quando si abbia a mente la caratteristica differenziazione territoriale del nostro paese, e la varietà delle condizioni professionali e contrattuali, personali e sociali, che fanno del lavoro una delle espressioni umane più complesse.

4.6. Politica dell'occupazione e Mezzogiorno

La rilevanza dello squilibrio Nord/Sud induce a sottolineare come non vi possa essere in Italia una politica dell'occupazione che non ponga la dovuta attenzione su questo aspetto.

È stata condotta una simulazione nell'ipotesi che – nel medio-lungo termine – la dinamica settoriale del prodotto e dell'occupazione sia analoga al Sud rispetto al Nord. Ne emergono i seguenti risultati.

Primo: già in partenza il Mezzogiorno si trova svantaggiato, con un tasso di disoccupazione doppio rispetto a quello delle regioni del Centro-Nord. Secondo: il tasso di incremento complessivo dell'occupazione nel medio-lungo periodo risulta sfavorevole al Mezzogiorno (per la diversa incidenza dei settori in espansione e di quelli in declino). Terzo: la maggiore dinamica dell'offerta di lavoro che caratterizza il Mezzogiorno (non solo per i fattori demografici, ma anche per la tendenza ad una maggiore partecipazione al lavoro da parte delle giovani leve femminili ad alto grado di scolarità) concorre ad accrescere lo squilibrio già ora esistente.

Dall'analisi condotta emerge con evidenza che già nel corso dei prossimi anni (e tanto più procedendo verso la fine del secolo) la situazione Nord/Sud si dimostra divergente. La compensazione, d'altro canto, non si presenta affatto agevole. Le eccedenze permarranno in larga misura nel Mezzogiorno pur in presenza di carenze nelle altre regioni.

La politica dell'occupazione viene qui intesa non solo come politica del lavoro e delle relazioni industriali, ma prima di tutto come modo per orientare lo sviluppo economico verso una maggiore domanda di manodopera delle diverse qualifiche. È poco ragionevole che le politiche generali e soprattutto quelle settoriali (industriale, agricola, energetica, dei servizi per le imprese, dei servizi sociali), considerino marginale un problema così centrale per lo sviluppo.

I grandi nodi dell'economia italiana si trovano intrecciati. Per allentare i vincoli che ne condizionano lo sviluppo, diviene essenziale una modifica strutturale e funzionale nella destinazione delle risorse. Per valorizzare le potenzialità del paese non si possono trascurare gli aspetti ambientali che condizionano in positivo o in negativo lo sviluppo. Le attività produttive e la domanda di lavoro si svolgono sul territorio e gli squilibri territoriali influiscono sul funzionamento del nostro sistema nel suo insieme.

Per questi motivi la politica dell'occupazione non può che fondarsi su una strategia di sviluppo del Mezzogiorno. Non si può fare affidamento sul grado di sopportazione di un tasso di disoccupazione (palese o meno) che comunque rimane troppo elevato. Né si può contare oltre misura sulle migrazioni interne ed estere. La via maestra è quella di mettere in condizione le regioni meridionali di valorizzare al meglio le loro potenzialità. Ma ciò richiede, appunto, una strategia coerente con gli altri obiettivi.

Occupazione sommersa e immigrazione straniera

5.1. La modularizzazione del mercato del lavoro

Chi ha seguito l'evoluzione dell'offerta di lavoro durante gli anni Settanta ed in questa prima parte degli anni Ottanta ha potuto cogliere i segni di un graduale emergere di situazioni mature del mercato del lavoro:

– la crescita di potenziale lavorativo dipendente essenzialmente dalla componente femminile;

– l'elevato grado di soggettività dell'offerta che si è tradotto in discrasie tra quantità e tipologie della domanda e propensione della manodopera;

– l'elevata tendenza alla contrattazione di livelli retributivi personalizzati;

– la caratterizzazione di molti processi di mobilità lavorativa in termini di mobilità verso l'esercizio di attività d'impresa o di lavoro autonomo.

L'assetto del mercato del lavoro appare, insomma, in chiara fase evolutiva nella transizione verso articolazioni più duttili per la riciproca interazione fra cambiamenti nella domanda (molto più destrutturata, terziarizzata, modularizzata) e nell'offerta (molto più autodiretta e ad elevato grado di soggettività).

In questo contesto non meraviglia che abbiano assunto stabile insediamento nel mercato del lavoro sia fenomeni di modularizzazione occupazionale, sia fenomeni sperimentati da altri paesi europei in situazioni di prima occupazione, sia fenomeni di segmentazione di quella parte di offerta che è correttamente racchiusa nella categoria della disoccupazione:

1. *il doppio lavoro,* per il quale, utilizzando una fonte analitica come quella delle dichiarazioni Irpef, si può pervenire per il 1980 ad una stima di 4.2 milioni di unità, pari al 19,1 per cento dei dichiaranti redditi derivanti da attività lavorative (al netto, quindi, delle rendite effettive o figurative, come redditi da capitali, da fabbricati e dominicali). Con una non trascurabile minoranza di iperoccupati, con tre o più attività, che tocca le 260 mila unità circa, e con una situazione di quasi "normalità" della plurioccupazione in alcune posizioni professionali (come mostra il 69,8 per cento di plurioccupati tra i percettori di reddito da lavoro autonomo o il 37,9 per cento tra i percettori di redditi da partecipazione o il 33,7 per cento tra i dichiaranti redditi di impresa e di impresa minore);

2. *la consistenza raggiunta dal part-time* (certamente comprensivo di figure lavorative antiche come di innovazioni recenti), il quale, nel 1984, interessa 1,2 milioni di occupati (con riferimento all'unica o alla principale occupazione), corrispondente al 5,9 per cento dell'occupazione totale (mentre, per la sola occupazione femminile, la medesima quota sale all'11,2 per cento). Né si tratta di un fenomeno dipendente dalla scarsità dei posti, poiché solo una minoranza (il 23,6 per cento) dei lavoratori a tempo parziale non ha trovato occasioni di maggior lavoro;

3. *la presenza degli immigrati stranieri,* oggi sconosciuta nella sua reale entità, ma presumibilmente in forte espansione se si guarda alla dinamica dei permessi di soggiorno;

4. *la segmentazione dell'insieme dell'inoccupazione* che va al di là della pur profonda differenziazione tra i disoccupati, cioè coloro che hanno perso una precedente occupazione (che sono, nel 1983, 335 mila e rappresentano il 15,6 per cento della inoccupazione), i giovani in cerca di prima occupazione (che sono un milione e 299 mila, pari al 57 per cento di tutta l'occupazione) e le altre persone in cerca di lavoro (casalinghe, studenti e pensionati che aspirerebbero a lavorare, che sono 624 mila, pari al 27,4 per cento), le quali andrebbero probabilmente ascritte, assieme ai 644 mila inattivi disposti a prendere un lavoro a condizioni particolari, a quell'area di "indistinzione" tra l'attività e l'inattività che segnala un ulteriore elemento di complessità dell'offerta di lavoro.

Scomponendo, infatti, in base all'età e al titolo di studio, l'offertà di lavoro giovanile in cerca di prima occupazione (333 mila sono giovani tra i 20 e i 29 anni (27,6 per cento) con, al massimo, la licenza dell'obbligo e 498 mila (40 per cento) in età immediatamente successiva al conseguimento del titolo di studio sia esso d'obbligo, diploma o laurea) si possono notare differenze notevoli di condizioni, di figure sociali, di aspettative e di soggettività.

Questa fenomenologia, che ha il segno prevalente, benché non esclusivo, della maturità del mercato del lavoro, suggerisce di guardare alla configurazione dell'offerta anche in chiave dinamica.

Appare, in questo caso, un'ampia area di fluidificazione della partecipazione al lavoro, che si esprime come identità mobile dell'offerta. L'identità mobile è caratteristica di una zona di popolazione più ampia di quanto la relativa stabilità degli stock delle forze di lavoro faccia suporre (benché la metodologia Istat possa comportare una sovrastima della mobilità). Durante l'arco dell'anno, infatti, un insieme di 4,9 milioni di persone (corrispondente all'11,7 per cento della popolazione in età da lavoro) trasforma i riferimenti elementari della propria identità lavorativa, passando dall'inattività all'attività e dall'occupazione all'inoccupazione o in direzione opposta. Se a questi aggiungiamo gli occupati che cambiano lavoro (circa 2,7 mi-

lioni, secondo stime che potrebbero rivelarsi inesatte per difetto) si ottiene, nel volgere di un anno, un movimento di sette milioni e 633 mila unità, corrispondente al 18,3 per cento della popolazione tra i 14 e i 70 anni.

Sempre durante l'arco dell'anno, circa 430 mila casalinghe entrano nell'occupazione, contro 428 mila che dall'occupazione ritornano all'inattività; e studi di carattere locale confermano questo pendolarismo annuale e infra annuale tra inattività e occupazione. Le stagionali del salernitano forniscono un modello non generalizzabile, ma certamente più ampio della dimensione locale (6,89 per cento).

Inoltre, dei 690 mila giovani che entrano per la prima volta nel mercato del lavoro, 305 mila vengono dalla scuola, 152 mila dal lavoro temporaneo, e 50 mila circa dall'"indistinto" (anche in questo caso c'è un riscontro negli studi sulla partecipazione al lavoro della popolazione studentesca, con percentuali che vanno dal 25 per cento circa in su).

Infine, contro 551 mila occupati che vanno in pensione, circa 194 mila pensionati trovano lavoro.

In altre parole, non esistono confini netti tra lavoro e non lavoro per consistenti fasce di offerta, sia in età di ingresso, sia in età di uscita, sia in età centrale: non è possibile quantificare queste fasce adeguatamente, ma i dati della mobilità e gli studi che si vanno accumulando ci indicano grandezze che condizionano il funzionamento del mercato del lavoro.

Per buona parte di esso le identità si fanno instabili, polivalenti, con determinanti multiple, con forte variabilità temporale; la maglia categoriale (attivi/inattivi, occupati/inoccupati) costruita per leggerlo appare sempre più inadeguata.

In altri termini, questa immagine dell'offerta di lavoro ci dice che essa non è oggi comprensibile (né tanto meno governabile) per identità unidimensionali e per insiemi disgiunti (gli attivi, gli inattivi, gli occupati, gli inoccupati). Questo ha conseguenze di rilievo per le politiche, che:

– più che proporsi l'espansione in termini di nuovi "posti" lavorativi, debbono creare e aprire nuovi "spazi" mediante i quali valorizzare le capacità di offerta disponibili;

– debbono assumere innovazioni e professionalità (e innovazione della professionalità) in una logica di cambiamento continuato, finalizzato alla ridefinizione della partecipazione al lavoro;

– debbono mirare alla costruzione di una rete permanentemente efficace nella commutazione (anche rapida) delle identità lavorative.

5.2. L'occupazione "sommersa"

Alcune analisi del cosiddetto "lavoro nero" o "sommerso" (1) si trovano inserite nella numerosa letteratura disponibile sull'economia sommersa, ma pochissimi e non recenti sono gli studi specifici su questo fenomeno che, ricorrente nei periodi di crisi e di trasformazione come l'attuale, è componente di fatto del mercato del lavoro.

È evidente la difficoltà di studiare un fenomeno che tendenzialmente mira a non essere conosciuto, che si presenta in forme eterogenee e che è in continua evoluzione. Esso, peraltro, ha in sé potenziali margini di utilità nel complesso del mercato del lavoro nel senso che anticipa in molti casi forme emergenti di occupazione e di rapporti di lavoro. Così che la sua conoscenza, seppure stimata, può essere fonte di indicazioni per operare.

Il fenomeno, in varie misure rilevante in tutti i Paesi occidentali ad alto sviluppo, si presenta con particolare evidenza in Italia dove il mercato del lavoro è soggetto ad una complessa, e teoricamente completa, regolamentazione giuridica che, in quanto definitoria, è difficilmente modificabile e mette fuori legge una serie di attività altrimenti da considerare pienamente legittime (lavoro a domicilio ad esempio), salvo che per il pagamento degli oneri fiscali.

L'Italia è inoltre l'unico Paese, assieme agli Stati Uniti d'America, che evidenzia nell'ambito delle rilevazioni riguardanti l'economia sommersa la produzione e il commercio di beni e servizi illegali e conseguentemente anche il lavoro addetto a tali attività.

Infine, la massiccia e duratura presenza del trattamento di integrazione guadagni distorce le stime e le analisi del lavoro sommerso nel nostro paese.

In questi ultimi anni, infatti, "le categorie degli occupati e dei disoccupati si sono andate articolando e quantitativamente e nelle loro caratteristiche qualitative attraverso meccanismi sia sostitutivo-aggiuntivi, sia di sovrapposizione-alternanza" (2).

Tra le indagini condotte sul fenomeno quella svolta dagli Ispettorati del Lavoro ha cercato di evidenziare la consistenza e le caratteristiche che il lavoro nero ha assunto nell'economia italiana.

Nella Tab. V.1 sono indicate le varie forme di lavoro "sommerso" per tipologie omogenee, secondo quanto emerge dai rapporti redatti dagli Ispettoratori del Lavoro.

È da precisare, che l'analisi dei dati non tiene tuttavia conto:

– dell'attività remunerata svolta da individui per

la produzione ed il commercio di beni e servizi illegali;

– degli iscritti come lavoratori solo per percepire i contributi Cee per i lavori agricoli stagionali e le prestazioni di malattia.

Per quanto riguarda la definizione di sommerso l'Ocse, invece, come appare dalla Tav. V.2 vi include le tre componenti e cioè:

– la produzione di beni e servizi legale in quanto tale, ma nascosta deliberatamente alle pubbliche autorità per evitare pagamento di tasse e carichi simili;

– la produzione illegale di beni e servizi;

– i redditi occulti in natura.

È opportuno, a questo punto, considerare le motivazioni che portano allo sviluppo di tale occupazione sommersa. Tra queste è da porre innanzitutto l'esigenza primaria di lavorare che si è estesa, negli ultimi 10 anni, specie per le fasce di età giovanili e per le donne, in parallelo con la diminuzione dei componenti del nucleo familiare, con l'aumento delle esigenze di consumi e servizi e con la conseguente necessità di disporre di più redditi nell'ambito della famiglia.

La garanzia previdenziale e di accesso al servizio sanitario assicurata anche da un solo membro della famiglia, ha diminuito, poi, l'interesse ad un lavoro contrattualmente corretto da parte degli altri membri del nucleo familiare; e ciò a fronte di una domanda che offre una retribuzione relativamente alta ed aumentabile con l'incremento della produzione, purché non gravata di altri vincoli monetari od organizzativi. Va inoltre valutata anche l'assenza di impegni formali di dipendenza gerarchica, di vincoli di orario, di sede e la possibilità di scelte personali modificabili con responsabilità diretta e immediata, nella scelta di una occupazione irregolare. Si tratta tra l'altro di uno schema di comportamento che attira particolarmente i giovani e le donne.

TAV. V.1 – ATTIVITÀ LAVORATIVA "SOMMERSA

Tipo di lavoro	Copertura previdenziale e malattia	Tasse	Lavoratori interessati	Tempo di lavoro	Settori produttivi
Lavoro subordinato senza contratto	Solo in caso di primo lavoro regolare	Solo per il primo lavoro regolare	Tutte le categorie (lavoratori in Cigs), in disoccupazione speciale, in malattia, pensionati, in cerca di occupazione, occupati stranieri, minori	Part-time per coloro che hanno primo lavoro regolare – indefinito per gli altri	Edilizia Tessile Confezioni Agricoltura Artigianato Commercio ambulante Studi professionali Turismo
Lavoro compensato fuori busta	Solo per la parte di lavoro regolare	Solo per il primo lavoro regolare	Lavoratori subordinati	– Part-time – Festivo	Tutti i settori
Lavoro a domicilio	– nessuno – totale nel caso di coltivatori diretti	nessuno	Prevalentemente donne	Indefinito	– Tessile e confezioni – Fast-food – Pellami e scarpe – Giocattoli
Lavoro artigianale fittizio (appalti simulati)	– se iscritto come artigiano	nessuno	Ex portieri colf stranieri altre categorie	Tempo parziale plurimo	Pulizie Facchinaggio Meccanica Trasporti Impiantistica e Installazioni Subappalti
Lavoro autonomo fittizio (associazioni, in partecipazione, cooperative)	Nessuno	A bilancio	– Tutte le categorie – Soci di cooperative di fatto dipendenti	Indefinito	Artigianato Piccolo commercio Alberghi Ristoranti
Secondo lavoro non subordinato (consulenze, collaborazioni, lavoro manuale)	Per il primo lavoro	Per il primo lavoro	Statali Pensionati Altri	Part-time	– Studi professionali – Spettacolo – Coltivatori diretti – Floricoltori
Lavoro autonomo	Nessuna	Nessuna	– Ricerca di 1ª occupazione – Altri – Stranieri	Indefinito	– Baby Sitter – Ripetizioni private – Lavoro domestici – Laboratori di analisi – Scuole private – Palestre – Centri elaborazioni dati – Praticanti di studi professionali – Commercio ambulante e porta a porta
Lavoro alla pari	Nessuna	Nessuna	– In cerca di prima occupazione	Tempo totale	– Lavori domestici – Attività turistiche

TAV. V.2 – PROBABILI ATTIVITÀ SOMMERSE NON CLASSIFICATE COME ATTIVITÀ ECONOMICHE

Suddivisione della CITI	Produzione legale non dichiarata (PLND)	Produzione di beni e servizi illegali	Redditi occulti in natura (detrazioni effettuate dai salariati)
1. Agricoltura, ecc.	Inferiore produzione dichiarata dagli agricoltori. Salari non dichiarati, versati a lavoratori stagionali non registrati.		–
2. Industrie di estrazione	–	–	Possono incidere negativamente sull'estrazione di metalli preziosi
3. Industria manifatturiera	Inferiore produzione dichiarata da parte delle industrie leggere (abbigliamento, cuoio e pelle). Salari non dichiarati, versati a dei lavoratori non registrati.	Trasformazione di stupefacenti. Distillazione dell'alcool	Probabilmente incidono la maggior parte delle industrie leggere.
4. Elettricità, gas e acqua	–	–	–
5. Costruzioni	Compensi non dichiarati per lavori effettuati in proprio da idraulici, ecc. Salari non dichiarati, versati a dei lavoratori non registrati.	–	Eventuale scomparsa di materiali edili da cantieri di costruzione.
6.1. e 6.2. Commercio all'ingrosso e al dettaglio	Inferiore produzione dichiarata da piccoli commercianti a conduzione familiare	Distribuzione di stupefacenti. Distribuzione di sigarette di contrabbando.	Ritenuti importanti dai salariati di grandi organizzazioni.
6.3. Alberghi e ristoranti	Inferiore produzione dichiarata dai ristoranti, piccoli alberghi, locali notturni, ecc.	–	Detrazione di prodotti alimentari da parte di coloro che lavorano negli alberghi e nella ristorazione.
7. Trasporti e comunicazioni	Inferiore produzione dichiarata da taxi e piccole imprese di trasporto	–	–
8. Banche, assicurazioni e servizi forniti alle imprese	Inferiore produzione dichiarata da intermediari, agenti, avvocati, ecc. che lavorano in proprio.	–	–
9. Servizi forniti alla collettività	Inferiore produzione dichiarata di servizi	–	–

Fonte: Ocse

TAB. V.1 – POPOLAZIONE – FORZE DI LAVORO E CONSUMI

Anno	Popolazione	Variazione % popolazione	Forze di lavoro	Tasso di attività	Occupati	Tasso di occupazione		Persone in cerca di occupazione				Tasso di attività		In cerca di 1ª occupazione su F.L.
						Su popolazione	Su forze lavoro	Disoccupati	In cerca 1ª occupazione	Altri in in cerca lavori	Totale	Su forze lavoro	Su popolazione	
1974	54.541	1.1	20.714	37.9	19.601	35.9	94.6	194	489	430	1.113	5.3	2.0	2.3
	100.0		101.1		100.5			126.8	104.4	110.0	110.5			
1975	54.967	0.8	20.946	38.1	19.716	35.8	94.1	246	511	473	1.230	5.8	2.2	2.4
	101.4		102.7		101.3			131.4	123.3	132.1	128.1			
1976	55.325	0.7	21.285	38.4	19.859	35.9	93.3	255	603	568	1.425	6.7	2.5	2.8
	101.9		104.3		102.3			108.7	141.7	149.3	138.9			
1977	55.576	0.5	21.610	38.8	20.064	36.1	92.8	211	693	642	1.546	7.1	2.7	3.2
	102.3		104.9		102.8			109.2	161.9	131.8	141.1			
1978	55.806	0.4	21.730	38.9	20.159	36.1	92.7	212	792	567	1.571	7.2	2.8	3.6
	102.7		106.5		103.9			116.5	177.1	140.9	192.5			
1979	56.016	0.4	22.075	39.4	20.377	36.3	92.3	226	866	606	1.698	7.7	3.0	3.9
	102.9		108.0		105.4			109.2	182.0	138.6	152.5			
1980	56.121	0.2	22.372	39.8	20.674	36.8	92.4	212	890	596	1.698	7.6	3.0	3.9
	103.2		109.4		105.8			111.8	204.3	162.1	171.8			
1981	56.292	0.3	22.664	40.2	20.751	36.8	91.5	217	999	697	1.913	8.4	3.4	4.4
	103.5		109.8		105.4			145.8	238.4	143.9	185.8			
1982	56.448	0.3	22.746	40.3	20.678	36.5	90.9	283	1.166	619	2.068	9.1	3.6	5.1
	103.7		110.9		105.6			182.4	265.6	145.1	204.6			
1983	56.577	0.2	22.982	40.6	20.704	36.5	90.0	354	1.299	624	2.278	9.9	4.0	5.6

Fonte: ISTAT per i valori assoluti. Elaborazione Segreteria Tecnica Commissione Centrale per l'impiego – Ministero del Lavoro e P.S.

Se osserviamo poi la tabella V.1, che documenta in modo comparato l'evoluzione, negli ultimi 10 anni della popolazione, delle forze di lavoro, degli occupati e delle persone in cerca di occupazione, appare che, a fronte di un aumento della popolazione di meno di 4 punti percentuali, aumentano di meno di 6 punti gli occupati, di 11 punti le forze di lavoro e di 104 punti le persone in cerca di occupazione (165 in cerca di prima occupazione).

Il quadro che ne emerge evidenzia una situazione che, senza la presenza del lavoro sommerso, sarebbe indubbiamente esplosiva.

Un indicatore empirico della esistenza e della importanza del lavoro sommerso è offerto anche dalla sovrapposizione ai dati su popolazione, occupati, attivi e disoccupati sopra riportati, dei dati sui consumi che, negli anni considerati, salgono del 452 per cento. Si tratta, come detto, di un indicatore empirico che, ai fini di una più esatta valutazione, deve essere depurato della percentuale di aumento del costo della vita (l'indice generale dei prezzi è aumentato nel periodo del 371%), ma che in ogni caso è espressivo di un reddito e di consumi in progressivo rilevante aumento che non possono trovare giustificazione se non nell'esistenza di redditi da lavoro "sommerso".

In uno studio sulla economia sommersa (3) l'Ocse ha tentato di stimare le spese per i beni e servizi "dissimulati" da parte di una famiglia media di quattro persone, nei Paesi membri.

La valutazione del "sommerso" in economia e le reciproche influenze con i conti economici e finanziari delle famiglie ed il mercato del lavoro hanno costituito oggetto di alcuni studi anche in Italia, ma con risultati incerti e molto differenziati (4).

L'Istat, per esempio, ha rivalutato del 9% il Pil per tutti gli anni '70 considerando gli effetti del lavoro aggiuntivo sulla produzione e sul reddito.

Nella tabella V.2 (5) sono valutati i riflessi delle varie ipotesi di rivalutazione del Pil in relazione alle diverse stime del sommerso.

Una stima, questa volta per settori e non per grandi aggregati economici, porta ad una valutazione del sommerso del 20,3% rispetto all'"emerso" nel 1982 (6). È stata esclusa da questa valutazione, secondo quanto detto in premessa, la stima dell'"economia criminale".

Frey e Week a loro volta in una ricerca del 1983 hanno classificato i principali Paesi Ocse in base alla possibilità di incremento dell'area sommersa dell'economia tenendo conto: del livello della disoccupazione, della durata media della disoccupazione, del tasso di attività, della media delle ore di lavoro nell'industria manufatturiera, del reddito familiare, dell'evasione fiscale, dell'intervento pubblico nell'economia. Gli stessi autori peraltro ricordano che il metodo deve essere ulteriormente precisato come tale nelle fonti e nelle valutazioni.

Per una stima, seppure di larga massima, della entità dei lavoratori che svolgono attività sulla base di rapporti di lavoro irregolari e formalmente inesistenti, si utilizza in primo luogo la serie di dati rilevati dagli Ispettorati del lavoro nel corso di ispezioni in unità locali operanti nel territorio di competenza. La percentuale di lavoratori irregolari accertati sul totale degli occupati nelle unità locali ispezionate raggiunge, a livello nazionale, il 9,77%, mentre al 6,7% degli occupati si attesta la quantità di lavoratori accertati in lavoro sommerso. A livello regionale se si applicano le percentuali dei lavoratori accertati in lavoro sommerso (6,7%) al totale degli occupati per regioni si ottiene una valutazione di 1.508 mila persone operanti in lavoro "sommerso" presso unità locali. A questa entità deve essere aggiunto il totale dei lavoratori autonomi, a domicilio ed alla pari, nonché i lavoratori agricoli la cui entità è valutata complessivamente in circa 2.050 mila unità, portando così il totale complessivo del lavoro sommerso stimato a circa 3.560 mila unità (Tab. V.4-V.5).

Come si vede si tratta di una stima basata su elementi di valutazione molto deboli ed aleatori che tuttava sono, ad oggi, gli unici disponibili derivanti da accertamenti formali.

In proposito si ricorda che già nella premessa si è posto in evidenza come la natura propria del lavoro "sommerso" determini assenza di dati certi di riferimento. Lo stesso tentativo, più volte effettuato, di stimare il lavoro sommerso estraendolo dai dati della contabilità nazionale partendo dal presupposto che l'economia sommersa non può esserlo in tutte le sue articolazioni, non viene poi portato a compimento data la difficoltà di comprendere la diversa valenza nei vari settori ai fini della valutazione dell'occupazione sommersa. Una descrizione di metodo molto puntuale si trova in una recente relazione di Rey (7), ma le tabelle di stima formulate con l'uso del metodo descritto non portano poi ad indicazioni specifiche del lavoro sommerso. Il Cespe in uno studio "per la riformulazione dell'obiettivo della prima occupazione" (8), valuta complessivamente attorno a 3.625 mila unità i lavoratori nel 'sommerso' cifra che si articolerebbe in 878 mila occupati occasionali, in 301 mila occupati stagionali, in 746 mila occupati non dichiarati, in 700 mila lavoratori a domicilio, in circa 500 mila stranieri senza contratto ed in altrettanti minori.

TAB. V.2 – RIFLESSI SUL CONTO DELLE A.A.P.P. E SUI CONTI SETTORIALI DI VARIE IPOTESI DI RIVALUTAZIONE DEL PIL (TRA PARENTESI L'INCREMENTO PERCENTUALE) – 1981

	Valori pubblicati	IPOTESI								
		5,33%			9,93%			22,85%		
		Fam.	Imprese	Totale	Fam.	Imprese	Totale	Fam.	Imprese	Totale
PIL	198.685	217.649 (9,5)			236.184,2 (18,9)			285.536,9 (43,7)		
	138.332		140.745,5 (1,75)			140.754,5 (1,75)			143.177 (3,3)	
	401.300			422.687 (5,33)			441.172 (9,93)			492.997 (22,85)
Reddito lordo disponibile	*323.660*	*344.624* (5,8)			*363.159,2* (11,5)			412.512 (26,7)		
	11.906		14.328,3 (20,3)			14.328,5 (20,3)			16.751 (40,7)	
	399.537			420.924 (5,35)			439.409 (9,97)			91.234 (22,9)
Imposte dirette, ind. e C.S. / PIL	36,4			34,6			33,1			29,7
Spesa pubblica / PIL	31,2			48,6			46,6			41,7
Disavanzo A.P. / PIL	11,8			11,2			10,7			9,6
Imposte dirette	11,8	11,3			10,8			9,6		
Reddito dispon.	31,7		12,1			27,9			24,9	
	12,8			12,1			11,6			10,4
A parità di propensione al consumo. Consumi delle famiglie	248.224	262.679 (5,8)			276.807 (11,5)			314.424 (26,7)		
Risparmio lordo	81.758	86.267 (5,5)			90.764,6 (10,9)			102.410 (25,3)		
	9.229		11.651,5 (26,2)			11.651,5 (26,2)			14.074 (32,5)	
Investimenti	36.022	–			–			43.684 (21,3)		
			–			–			–	
Accreditam. indebitamento	52.150	56.654 (8,6)			61.067 (17,1)			65.140 (24,9)		
	–25.517		–23.094,9 (9,5)			–23094,5 (9,5)			–20.672 (19,0)	
A parità di consumi propensione al consumo	0,76	0,72			0,68			0,60		

Fonte: Rey, op. cit. ved. note

TAB. V.3 – STIMA DELL'ECONOMIA SOMMERSA IN ITALIA – ANNO 1982 – miliardi di lire

Banche e/o settori	dato ufficiale	% stimata di sottovalutazione	dato "sommerso"	Totale
Agricoltura, silvicoltura, pesca	**27.328**	**10,0**	**2,080**	**30.060**
Prodotti energetici	21.067	–	–	21.067
Siderurgia, metallurgia	6.808	–	–	6.808
Minerali non metalliferi	10.159	10,0	1.016	11.175
Chimica, farmaceutica	8.523	10,0	852	9.375
Meccanica	31.502	15,0	4.725	36.227
Mezzi di trasporto	8.128	5,0	406	8.534
Alimentari e tabacco	18.020	15,0	2.703	20.723
Tess., Abb.to, Calzat. ecc.	25.020	20,0	5.004	30.024
Legno e mobili in legno	9.998	15,0	1.500	11.498
Carta, stampa, editoria	7.572	5,0	379	7.951
Altre industrie	7.443	10,0	744	8.187
Totale industria in senso stretto	**154.240**	**11,2**	**17.329**	**171.569**
Costruzioni e OOPP	**36.805**	**40,0**	**14.722**	**51.527**
Commercio e pubblici es.	73.315	30,0	21.995	95.310
Trasporti e comunicazioni	29.419	20,0	5.884	35.303
Credito e assicurazioni	26.813	–	–	26.813
Locazione fabbricati	26.868	25,0	6.717	33.585
Servizi vari	33.631	40,0	13.452	47.083
Totale servizi destinabili alla vendita	**190.046**	**25,3**	**49.048**	**238.094**
Totale valore aggiunto dei beni e servizi destinabili alla vendita	**408.419**	**20,3**	**82.831**	**491.250**

Fonte: Deaglio – op. cit. vedi note.

TAB. V.4 – ACCERTAMENTI LAVORATIVI IRREGOLARI (1984)

Regioni	Occupati (ISTAT)	Lavoratori occupati presso unità locali visitate	Lavoratori irregolari per infrazioni varie	0/0 Lavorat. irregolari su occupati	Stima lavoratori irregolari su tot. occup.	Proiezioni 0/0 Lavorat. irregolari accertati per tipologia (*)	Stima lavorat. irregolari accertati per tipolog. su tot.
Piemonte	1.852.000	77.119	6.754	8,7	161.120	9,2	170.380
Valle D'Aosta	47.000	1.330	172	13,3	6.100	6,7	id. (i) 3.100
Lombardia	3.608.000	48.399	1.449	2,9	104.500	4,8	173.000
Trentino Alto Adige	353.000	17.499	520	2,9	10.200	6,7	id. (i) 10.200
Veneto	1.688.000	36.341	3.058	8,4	141.800	6,9	116.500
Friuli Venezia Giulia	456.000	24.774	550	2,2	10.028	6,7	id. (i) 10.000
Liguria	571.000	44.231	1.899	4,2	24.000	4,8	27.400
Emilia Romagna	1.650.000	58.452	4.237	7,2	118.800	4,3	71.000
Toscana	1.365.000	24.185	1.761	7,2	98.300	7,9	107.800
Umbria	300.000	4.152	852	20,5	60.000	6,5	19.500
Marche	594.000	33.115	2.468	7,4	44.000	6,2	37.000
Lazio	1.822.000	16.177	6.533	40,3	728.800	6,1	112.150
Abruzzo	454.000	13.457	1.386	10,2	45.400	5,4	24.500
Molise	111.000	2.943	97	3,2	3.500	6,7	7.500
Campania	1.780.000	27.467	2.456	8,9	158.500	8,8	156.600
Puglia	1.283.000	23.175	1.698	7,3	94.000	11,2	141.100
Basilicata	210.000	745	353	47,3	38.700	9,9	20.800
Calabria	613.000	17.791	10.263	57,6	349.400	9,7	59.500
Sicilia	1.473.000	8.504	1.273	14,9	220.600	6,7	id. (i) 220.600
Sardegna	477.000	19.587	1.063	5,4	26.000	4,2	20.000
Totale	20.704.000 2,4%	499.573 9,77%	48.842	9,77 media	2.442.320 11,8%	6,7	1.508.680

(*) Su un campione di 336.863, lavoratori occupati

(i) Per le Regioni in cui l'ispettorato non dipende dal Ministro del Lavoro e dalle quali pertanto, non pervengono i dati, si è applicata la percentuale nazionale. Per la Valle d'Aosta ove la percentuale accertata è del 28,8% si è utilizzata la percentuale nazionale per intero.

Fonte: Ministero del Lavoro e P.S. – Ispettorati del Lavoro.

TAB. V.5 – STIMA DEI LAVORATORI COINVOLTI NEL LAVORO "SOMMERSO" O NON FORMALE

Regioni	Forza lavoro ISTAT (Luglio '83)	Valori % – S = stimati – A = attribuiti	Lavoratori "non normali"
Valle D'Aosta	51.000	A. 15%	7.500
Piemonte	2.027.000	S. 18%	365.000
Liguria	639.000	S. 20%	128.000
Lombardia	3.901.000	S. 20%	780.000
Veneto	1.858.000	A. 15%	278.000
Friuli Venezia Giulia	505.000	A. 10%	50.000
Emilia Romagna	1.819.000	S. 10%	180.000
Toscana	1.495.000	S. 10%	150.000
Marche	646.000	A. 10%	65.000
Umbria	446.000	A. 10%	45.000
Lazio	2.032.000	S. 20%	400.000
Abruzzo	507.000	S. 20%	100.000
Molise	129.000	A. 20%	25.800
Campania	2.131.000	A. 20%	426.000
Basilicata	246.000	S. 20%	49.200
Puglia	1.447.000	A. 10%	145.000
Calabria	723.000	A. 10%	72.000
Sardegna	579.000	S. 16%	92.000
Sicilia	1.712.000	A. 15%	156.000
Trentino Alto Adige*	374.000	A. 15%	50.000
Totale	23.267.000		3.564.500

* Valori attribuiti non essendo pervenuti i dati in quanto l'Ispettorato del Lavoro non dipende dal Ministero.

Fonte: IBIDEM

TAB. V.6 – LAVORO SOMMERSO (1983)

Dati regionali	Stima posti lavoro nascosti	% su posti ufficiali	Classifica % su posti ufficiali
Piemonte	164.000	8,9	16,6 Calabria
Val D'Aosta	6.000	12,5	15,7 Trentino
Lombardia	218.000	6,0	14,3 Abruzzo
Trentino	55.000	15,7	14,2 Basilicata
Veneto	164.000	9,6	13,9 Sardegna
Friuli	37.000	8,1	13,6 Sicilia
Liguria	58.000	10,4	12,5 Val D'Aosta
Emilia	109.000	6,6	11,5 Campania
Toscana	107.000	7,9	11,4 Puglia
Umbria	23.000	7,8	11,1 Molise
Marche	53.000	8,9	10,4 Liguria
Lazio	138.000	7,5	9,6 Veneto
Abruzzi	66.000	14,3	9,5 Media Italia
Molise	12.000	11,1	8,9 Piemonte
Campania	204.000	11,5	8,9 Marche
Puglia	146.000	11,4	8,1 Friuli
Basilicata	29.000	14,2	7,9 Toscana
Calabria	105.000	16,6	7,8 Umbria
Sicilia	199.000	13,6	7,5 Lazio
Sardegna	66.000	13,9	6,6 Emilia
Totale	1.959.000	9,5	6,0 Lombardia

Fonte: Futurama

TAB. V.7 – OCCUPATI CON UNA O PIÙ ATTIVITÀ SECONDARIE, NELL'ANNO, OCCUPATI OCCASIONALI E OCCUPATI STAGIONALI ANNI 1977-1983

	1983	1982	1981	1980	1979	1978	1977
Occupati con una o più attività secondarie	1.004.000	1.013.000	1.128.000	1.166.000	1.066.000	1.157.000	1.379.000
Occupati occasionali	1.116.000	1.090.000	1.228.000	1.313.000	1.284.000	1.373.000	1.483.000
Occupati solo stagionali	375.000	368.000	367.000	381.000	351.000	358.000	356.000
Totale	2.495.000	2.471.000	2.723.000	2.860.000	2.701.000	2.888.000	3.218.000

Nota: Il totale comprende quella parte dell'insieme delle occupazioni non istituzionali, regolari e non regolari, "rilevate" dalle indagini ISTAT sulle forze di lavoro.

Questa stima si avvicina di molto a quella di 3.564 mila unità di lavoro sommerso valutata dagli ispettorati del lavoro come indicato nella tabella.

Lo stesso Ispettorato del lavoro ha valutato la consistenza del doppio e terzo lavoro, di Cigs e di altre attività aggiuntive al lavoro sommerso, in circa il 45% del totale. Si ha così una stima dei lavoratori che esercitano in "sommerso" la loro unica attività di lavoro in 1.950 mila unità circa.

Tali dati concordano con la valutazione effettuata dalla Fondazione Agnelli (8) e che si riporta nella tabella V.6.

Tuttavia, una stima puntuale è quanto mai difficile giacché l'intera cifra di 1.950 mila non può essere detratta dal totale dei disoccupati, in quanto anche fra questi ve ne sono di coloro che tali non si sono dichiarati e perciò non risultano conteggiati nelle statistiche redatte sia sulla base di atti amministrativi sia a seguito di interviste.

5.3. Necessità di più puntuali accertamenti

L'ampiezza del fenomeno del sommerso nell'economia e nel lavoro, impone di dedicarvi maggiore attenzione sia a livello conoscitivo che operativo.

Per individuare metodi e tecniche più precise

di quelle prima descritte, per l'accertamento del numero dei lavoratori in "sommerso" e dei settori ove svolgono la propria attività, si procederà utilizzando appieno sia la consulenza dell'Istat che il Ministero si è assicurato stipulando una apposita convenzione, sia il Comitato di esperti previsto dalla convenzione suddetta ed ora operante. Si procederà in parallelo a precisare le procedure di accertamento anche con le Regioni nell'ambito degli accordi in corso per l'organizzazione e la gestione dei sistemi informativi statistici e degli osservatori regionali e nazionale sul mercato del lavoro.

Dal punto di vista operativo la legge 863/84 dimostra di essere strumento per far emergere il lavoro sommerso specie nel caso di piccole imprese (vedi studi professionali). Essenziale, inoltre, si dimostrerà da un lato l'attenuazione dei vincoli giuridici e degli impegni formali, organizzativi ed economici per la stipula e la gestione di contratti di lavoro e dall'altro lo studio di una nuova contrattualistica che tenga conto delle esigenze ormai maturate nel campo della produzione e dei servizi e fra gli stessi lavoratori che, non più parte strutturalmente debole del sistema e perciò non più bisognosi di costante e puntuale protezione, vogliono poter scegliere fra forme diverse di rapporti di lavoro e fra diversi tipi di previdenza, diventando con ciò parte di quella flessibilità del sistema e dei singoli atti che sempre più è richiesta nella situazione attuale del mercato del lavoro.

5.4. Immigrati ufficiali ed immigrati clandestini

Nel corso degli anni '80 il mercato del lavoro europeo ha assistito, oltre che alla stagnazione generalizzata dei flussi di mobilità, anche al venir meno della distinzione tradizionale fra paesi di immigrazione e paesi di emigrazione: i più tradizionali paesi esportatori di manodopera, come la Spagna, la Grecia e l'Italia hanno visto il rapporto espatri-impatri ribaltarsi a favore di questi ultimi, ma hanno registrato al tempo stesso un fenomeno nuovo, l'arrivo di lavoratori stranieri, per lo più clandestini, impiegati nei settori più dequalificati ed abbandonati dalla manodopera locale.

Per quanto riguarda l'Italia in particolare, dal 1973 al 1980 si deve registrare il rientro in Italia di oltre 850 mila emigrati mentre i nuovi partenti sono stati 770.397. A ciò si deve aggiungere che secondo le stime più recenti lavorano in Italia ormai più di 500 mila stranieri, in gran parte non ufficiali, impiegati nelle zone deboli e dequalificate del mercato del lavoro quali: l'agricoltura, l'edilizia, il settore alberghiero, la pesca, i trasporti, il piccolo commercio ambulante, il lavoro domestico, ecc.

Nonostante il problema abbia ormai investito in modo preoccupante l'Italia, le informazioni sul fenomeno sono ancora molto carenti. Le fonti ufficiali registrano, infatti, solo le posizioni regolari dei lavoratori stranieri dipendenti, muniti, cioè, di autorizzazione al lavoro, dati questi che sono nettamente inferiori ai valori reali, come da più fonti vengono stimati, costituiti appunto dai c.d. clandestini che spesso e solo saltuariamente esercitano un'attività di lavoro dipendente.

L'unica indagine nazionale è stata svolta dal Censis nel 1977. La metodologia adottata è stata quella dell'individuazione di alcune zone di osservazione di particolare concentrazione del fenomeno, e di una ricerca in situazione, per estrapolare infine sul territorio nazionale i risultati raggiunti.

Le zone prese in considerazione per la ricerca sul campo sono state: Milano, il Triveneto, l'Emilia Romagna e la Sicilia.

Le estrapolazioni effettuate per una quantificazione nazionale hanno fatto riferimento ad alcuni fenomeni valutati come particolarmente significativi nella determinazione della presenza di lavoratorio stranieri:

1) l'effetto-metropoli;

2) il tessuto economico di piccola e media impresa tipico di molte zone e realtà economiche italiane;

3) la presenza di una grossa concentrazione turistica;

4) la caratterizzazione prevalente di alcune aree per singole attività economiche, come la pesca o la manovalanza portuale, l'agricoltura, il terziario alberghiero e la ristorazione, nonché la manovalanza edilizia e forse anche l'artigianato.

Attraverso le estrapolazioni riportate nella tabella V.10 si giungeva ad una valutazione plausibile di lavoratori stranieri in Italia che variava da un minimo di 280 mila ad un massimo di 400 mila.

Si è proceduto poi, sulla base di informazioni raccolte nella fase di preparazione dell'indagine sul campo, ad una quantificazione del fenomeno per nazionalità. In questo caso, si perveniva ad una cifra globale che va da un minimo di 290 mila ad un massimo di 410 mila.

A quell'epoca (1976), peraltro tramite gli uffici di collocamento, risultavano ufficialmente avviati al lavoro solo 9.507 stranieri (di cui 2.887 stagionali): una cifra molto inferiore quindi rispetto allo stock stimato per i motivi più sopra indicati.

Altrettanto sottostimata era la presenza dei lavoratori stranieri rispetto agli oneri previdenziali, su cui molti datori di lavoro "risparmiano" una parte del costo del lavoro (circa 1/3 del costo complessivo): i lavoratori provenienti da paesi extraeuropei assicurati dall'Inam nel 1976 erano infatti appena 2.013, di cui 1.179 impiegati e 834 operai.

Quanto ai permessi di soggiorno rilasciati dal Ministero dell'Interno nel 1975 risultavano presenti sul territorio italiano 186 mila stranieri di cui solo 73.987 in condizione professionale (circa il 40%). 77.275 erano in condizione non professionale e 34 453 (il 18,6%) studenti. Di questi ultimi 20.803 risultavano iscritti alle università italiane nell'anno accademico 1974-75.

Nel corso degli anni più recenti i dati ufficiali registrano un incremento delle presenze: facendo uguale a 100 il numero degli stranieri in Italia nel 1969, nel 1975 la quota risulta salita a 113, nel 1979 a 120, e nel 1980 a 163. Incremento particolarmente accentuato registrano i paesi non industrializzati e non facenti parte dell'area nord-orientale europea, e cioè proprio i paesi africani ed asiatici: da 100 nel '69 passano a 130 nel '75, a 158 nel '79, e nel 1980 a 283 (vedi Tab. V.13).

Particolarmente forte è la dinamica dei paesi nord-africani, da 8.600 presenze ufficiali nel 1976 a 23.499 nel 1981. Per gli altri paesi si potranno trovare dati di dettaglio in allegato.

Da una quota sul totale degli immigrati ufficiali del 3,2% nel 1970 l'Africa è salita ad una quota del 10,1%; minore crescita registrano i dati relativi ai paesi dell'Asia (dal 7,6% al 13,3%) mentre gli altri ambiti di provenienza risultano grosso modo stazionari (vedi Tab. V.16).

Le regolarizzazioni avvenute a partire dal 1982 non hanno avuto gli esiti sperati poiché effettuate in via amministrativa e, quindi, prive di effetti ai fini delle sanzioni penali irrogabili in ispecie ai sensi del Testo unico di P.S.. Vi è, tuttavia, da considerare che, all'epoca, erano in corso di discussione al Parlamento provvedimenti intesi a rimuovere gli ostacoli esistenti.

Scarsamente indicativi risultano comunque tali dati ufficiali rispetto alla realtà delle presenze di lavoratori stranieri in Italia, in quanto oltreché fortemente sottostimati anche nettamente in contraddizione tra loro.

Rispetto alle divergenze fra fonti, in allegato si trovano alcune tavole relative a dati di fonte Inps, Ministero degli Interni e Istat messi a confronto.

Per quanto attiene alla sottostima del fenomeno, non abbiamo che dati di stima e di valutazione (e non censimentari) da contrapporre a quelli ufficiali. Ma il divario è talmente marcato da non lasciare dubbi.

Le fonti ufficiali attestano ad esempio una presenza di 1500 tunisini e di 800 marocchini, mentre solo a Mazara del Vallo si parla di 5.000 marinai tunisini ed i sindacati valutano a 30 mila il numero dei marocchini che lavorano nel nostro paese. Sempre secondo le cifre ufficiali i lavoratori domestici di nazionalità straniera sarebbero in Italia tra 12 mila e 17 mila, mentre le stime generali valutano almeno a 100 mila unità le sole colf (collaboratrici familiari) estere.

Altre ricerche effettuate in Sicilia, Piemonte e Liguria confermano la forte consistenza della manodopera illegale. A Genova ad esempio "l'internazionalizzazione" degli equipaggi marittimi permette all'armatore di risparmiare sino al 25% dei costi di gestione della nave, e il collegio dei capitani di lungo corso e di macchina di Genova stima attorno al 40% la percentuale del personale di colore nella marineria mercantile. Nonostante una severa regolamentazione, tale personale è imbarcato generalmente col solo passaporto eludendo tutte le garanzie contrattuali e di sicurezza sociale.

In Sicilia la maggior parte degli imbarcati tunisini su navi da pesca non sono denunciati agli organi di vigilanza né sono assicurati e gli stipendi sono al di sotto di quelli contrattuali. I tunisini che lavorano nelle campagne, poi, hanno livelli di retribuzione ancora più bassi e la precarietà è ancora maggiore: le assunzioni avvengono in larga parte eludendo la normativa vigente in materia di collocamento degli stranieri.

In Piemonte i lavoratori stranieri sono occupati nelle fasce più dequalificate del terziario (collaboratori domestici, autisti, giardinieri, portinai, mercato ambulante, facchini, cuochi, sguatteri). Ma la presenza è in aumento anche nelle lavorazioni più pesanti dell'industria, ad esempio nelle fonderie, dove l'elemento di rifiuto da parte della manodopera locale non è dato dalle condizioni salariali e assicurative ma dall'ambiente di lavoro e dal tipo di lavorazione.

A Roma, secondo i dati ufficiali del Ministero dell'Interno, gli stranieri presenti nel comune sarebbero passati da 38.485 nel 1969 a 70.493 nel 1980.

Da un'indagine svolta dall'Ecap-Cgil nel 1980-81 presso le comunità di emigrati della capitale, particolarmente sottostimati risultano i dati ufficiali rispetto alle persone provenienti da Capo Verde, dall'Eritrea, dal Marocco, dalla Tunisia e dall'India. La stima parla di una presenza minima di lavoratori provenienti dall'Africa, dall'America Latina e dall'Asia di 21.800 unità; una presenza massima di 26.380; una presenza clandestina di almeno 14.500 persone.

Dalla ricerca emerge inoltre che buona parte degli stranieri a Roma lavorano come collaboratori domestici, addetti alla ristorazione, guardiani notturni nei garages, e nel Lazio nell'agricoltura (nella zona di Latina), nel turismo costiero e come venditori ambulanti. Pochi i casi nell'industria (qualche unità a Pomezia).

5.5. Manodopera straniera e mercato del lavoro

Le ricerche e i dati di stima esposti rendono conto, pur nella loro limitatezza e parzialità, della forte incidenza che l'immigrazione di forza lavoro straniera registra nel nostro paese:

– sia in termini quantitativi, per le dimensioni raggiunte che sono tutt'altro che insignificanti, contrariamente a ciò che risulta dai dati ufficiali;

– sia nelle linee di tendenza del fenomeno che sembra presentare oggi tutte le precondizioni per avviarsi verso una rapida espansione in considerazione della capacità di mobilità evidenziata dagli stessi migranti e del difficile sradicamento di alcuni atteggiamenti socio-culturali di ordine motivazionale che hanno determinato l'abbandono da parte della nostra manodopera di alcuni settori professionali, particolarmente dequalificati e demotivanti;

– sia nei suoi risvolti sul tessuto socio-culturale, data la profonda anomalia di una categoria così importante di persone che si trova in condizione di clandestinità, di isolamento e di "silenzio" strutturale; anomalia che non può non costituire una mina vagante di possibile conflittualità e degenerazione dei rapporti tra le due collettività, ove si voglia anche solo fare astrazione dalle responsabilità morali che una tale situazione comporta per il nostro paese;

– sia rispetto ai meccanismi interni al nostro mercato del lavoro, dove la manodopera immigrata, che ha registrato non casualmente un processo espansivo durante un ciclo di bassa congiuntura economica, quando cioè più forte era la distanza tra le aspettative di professionalità e di soddisfazione al lavoro che provenivano dall'offerta e la mancanza di dinamicità e di razionalizzazione e/o programmazione da parte della domanda, sembra ormai consolidarsi nel senso di una "compensazione" della mancata evasione di un certo tipo di domanda di lavoro che richiede forte flessibilità ed accettazione di condizioni particolarmente gravose sul piano fisico e condizionanti sul piano interpersonale;

– sia, infine, sul piano delle possibili ed eventuali divergenze di interesse che a lungo termine potrebbero verificarsi tra questo gruppo di lavoratori immigrati ed alcune categorie di lavoratori italiani che operano nel nostro mercato del lavoro; ci riferiamo in particolare a tutta la fascia dell'occupazione non-istituzionale, componente rilevante della nostra forza lavoro, che fino ad oggi, anche se con motivazioni non del tutto simili a quelle dei lavoratori stranieri, dato che la spinta alla sopravvivenza è in genere sostituita da meccanismi arrangiatori di ampliamento di un reddito familiare composito, garantivano quelle caratteristiche di flessibilità e di risparmio del lavoro che costituiscono l'elemento trainante dell'emigrazione straniera.

Analizzando più dettagliatamente i meccanismi del mercato del lavoro, quanto alle determinanti di fondo del coinvolgimento della manodopera straniera sono da rilevare alcune variabili di carattere "esogeno" (che, cioè, non sono governabili da misure interne al nostro sistema), che attengono:

– ai differenziali di reddito registrabili tra il nostro paese e paesi limitrofi o anche solo prospicienti il mediterraneo;

– al potenziale migratorio che in tali paesi (soprattutto della costa africana) viene a realizzarsi con i programmi di industrializzazione, che determinano flussi di urbanizzazione eccedenti il fabbisogno della domanda e il costituirsi di notevoli sacche di sottoproletariato urbano.

A queste variabili se ne affiancano altre di carattere endogeno, e che sono prevalentemente costituite:

– dalle propensioni dell'offerta di lavoro: l'indisponibilità della manodopera locale ad espletare mansioni onerose, e più in generale, la fuga dal lavoro produttivo delle nuove leve costituiscono fenomeni che non possono non provocare un coinvolgimento sempre più consistente della forza-lavoro dei paesi sottosviluppati. Oltretutto, i vincoli regolamentari e della normativa vigente nel campo dell'immigrazione fanno sì che tale impegno si realizzi in forme non istituzionali. In alcuni casi, anzi, il realizzarsi di tale fenomenologia implica l'avvio di processi di destrutturazione del sistema di produzione;

– dalla qualità della domanda e, più precisamente, dalla tipologia e distribuzione settoriale degli investimenti produttivi. È evidente, infatti, che quanto più si ribadiscono gli impegni del nostro paese nei settori tradizionali della manifattura – stante la rigidità dell'offerta di lavoro a ricoprire mansioni dequalificate, che predominano nei comparti maturi – tanto maggiore il crescente potenziale di immigrazione sopra individuato diviene reale.

5.6. Previsioni e stime del fenomeno al 2000

Allo scopo di verificare sia pure in via preliminare i possibili sviluppi del fenomeno in Italia, in particolare per quanto riguarda i paesi dell'Africa mediterranea, abbiamo analizzato i trends demografici e del Prodotto Interno Lordo di questi paesi e di quelli europei da qui al 2000, nell'ottica della verifica del peso delle variabili di tipo esogeno rispetto al mercato del lavoro italiano.

L'analisi, sia pure sommaria, delle previsioni dei principali settori delle economie coinvolte dal fenomeno delinea, per il prossimo futuro, due tendenze divergenti:

– per i Paesi della Cee le previsioni al 2000 indicano un aumento consistente del rapporto Pil/popolazione che, nei prossimi quindici anni, dovrebbero crescere dagli attuali 9346 $ (10) al valore di 14202 $ (+ 51,9%);

– per i Paesi del Nord-Africa, invece, nonostante le previsioni indichino una crescita del suddetto rapporto consistente in termini relativi (+ 43,3%), l'analisi delle quantità in valore evidenzia come tale sviluppo sia assolutamente insufficiente a sanare le difficoltà storiche che gravano su queste nazioni. Si passa infatti da un valore attuale di 1523 $ ad uno previsto per il 2000 di 2182 $. Ciò significa che se attualmente il prodotto interno per abitante di questi paesi è equivalente a circa un sesto di quello di un europeo, tale rapporto è destinato a rimanere costante, se non a peggiorare, negli anni futuri.

Questa divergenza di tendenze è il risultato sia dei rispettivi andamenti demografici, che della crescita delle relative economie.

Nei prossimi 15 anni la dinamica demografica dell'Europa, registrerà infatti una crescita molto limitata, pari al + 3,2%. Per contro, sempre nello stesso periodo, nei paesi Nord -Africani, la popolazione aumenterà del 44,8%, passando dagli attuali 103 milioni ai 149 milioni previsti al 2000; la graduale traslazione in avanti dell'età media di questi popoli (attualmente è di circa 17-20 anni) sarà accompagnata da una crescente rilevanza delle classi di età comprese tra i 15 e i 19 anni, e ciò sia in termini assoluti (si passa dai 28.705 mila attuali ai 42.418 mila nel 2000) che in termini relativi (il peso di queste classi sul totale della popolazione si porterà dal 27,7% del 1985, al 28,3% previsto per il 2000).

Meno marcata è invece la differenza dei profili di crescita del Prodotto Interno Lordo dei due blocchi di Nazioni che analizziamo.

Gli scenari previsivi (11) per le Nazioni dell'Europa comunitaria delineano un sentiero di crescita per i prossimi 15 anni in cui dagli attuali 2.997.799 mil. $, che rappresentano l'ammontare complessivo stimato dal Pil dei 12 paesi membri nel 1985, si passerà nel 2000 ad un valore di 4.701.864 mil. $, con un aumento del 56%.

Una crescita marcata, in termini relativi, è prevista pure per gli Stati nord-africani: dagli attuali 157.461 mil $ stimati nel 1985 si passerà ai 326.784 mil $ nell'anno 2000. Ciò significherà un incremento del 107,5%.

Dinamica demografica e crescita economica si compongono nei valori del Prodotto Interno per abitante. In tal modo per i Paesi della Cee un incremento, nel periodo, del 3,2% della popolazione e un contemporaneo sviluppo del Pil del 56%, provocano una crescita del rapporto Pil/popolazione del 51,9%, pari in valore a 4856 $. Invece per le Nazioni del Nord-Africa l'effetto combinato di una crescita della popolazione del 44,8% e del pur consistente tasso di sviluppo dell'economia (+ 107,5%), provocheranno un effetto meno sensibile, in termini dello stesso rapporto, che segnerà una crescita del 43%.

I termini dello squilibrio attuale e delle difficoltà che si prevedono sono ancor più chiare se consideriamo le variazioni in valore più che in termini relativi: il Prodotto Interno per cittadino di un paese della Cee aumenterà da qui al 2000 di ben 4856 $. portandosi su un valore di 14202 $. Di ben altra consistenza è invece il miglioramento previsto per i popoli del Nord-Africa: si passerà dagli attuali 1523 $ ai 2182$ nel 2000 con un aumento di 659 $.

In termini percentuali il Pil per abitante dei Paesi del Nord-Africa è attualmente pari al 16,3% di quello dei Paesi della Cee, mentre la differenza in valore è di 7823 $. Nel 2000 il rapporto tra i due valori sarà del 15,3%, mentre la loro differenza diventerà di 12020 $. Le previsioni delineano, dunque, uno scenario in cui le diversità dell'evoluzione economica e sociale dei due blocchi dei paesi conducano ad un'accentuazione degli squilibri.

Volendo dai dati citati e da altre variabili significative arrivare a prevedere lo sviluppo del fenomeno migratorio nord-africano in Italia, bisogna anzitutto lamentare l'impossibilità di attuare previsioni statistiche dotate di un discreto grado di scientificità, data l'inconsistenza delle informazioni attualmente possedute sul fenomeno.

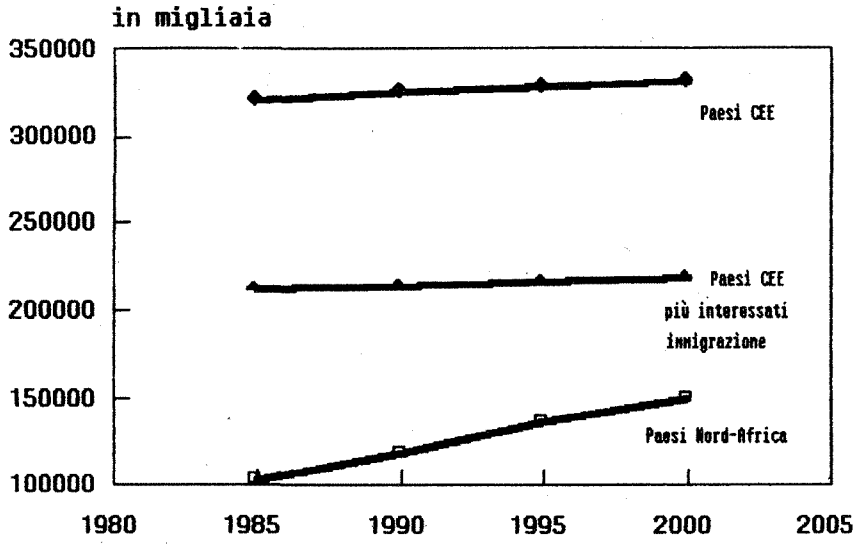
Purtuttavia abbiamo tentato di effettuare tali previsioni a partire dai dati ufficiali sui lavoratori stranieri in italia e dalle stime espresse dal Censis nel 1977 e nel 1982.

Supponendo costante il rapporto tra manodopera nord-africana e popolazione in età 15-64

TAV. V.3

CRESCITA DEMOGRAFICA

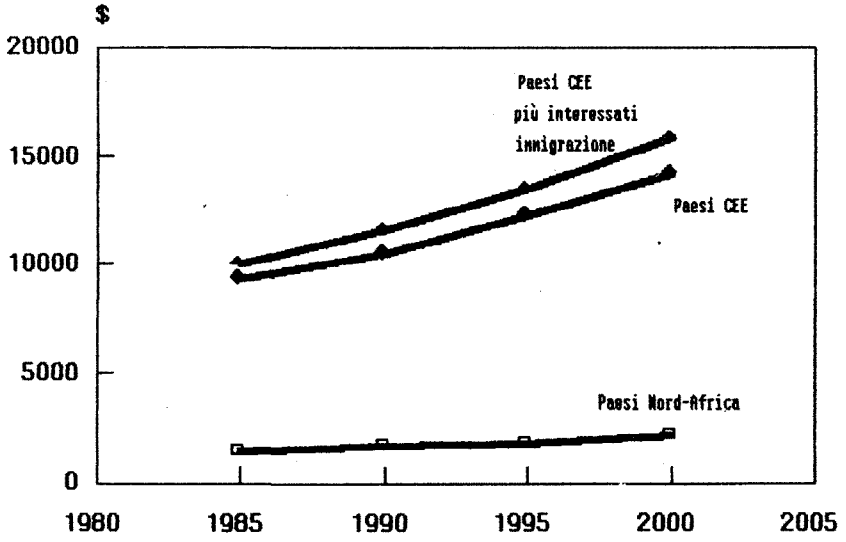
1985-2000



TAV. V.4

CRESCITA DEL G.N.P. PRO-CAPITE

1985-2000



Nota: i valori sono espressi in US $ a prezzi costanti 1980

anni nelle nazioni di provenienza (Algeria, Tunisia, Marocco, Libia, Egitto) secondo le stime Onu e prendendo per buona la stima Censis che valutava pari a 110.000 i lavoratori di questi paesi, negli anni a venire tale valore dovrebbe crescere fino a raggiungere la quota di 218.000 unità nel 2000.

TAB. V.8 - LAVORATORI STRANIERI IN ITALIA PROVENIENTI DA ALGERIA, MAROCCO, TUNISIA, LIBIA, EGITTO SULLA BASE DELLE PREVISIONI ONU SULLA POPOLAZIONE

1985	139.000
1990	160.000
1995	187.000
2000	218.000

A partire invece dal Pil (stime Fao) e supponendo costante il rapporto tra emigrati dal Nord-Africa e livello del Pil complessivo nella Cee, le stime effettuate danno risultanti analoghi:

TAB. V.9 - LAVORATORI STRANIERI IN ITALIA PROVENIENTI DA ALGERIA, MAROCCO, TUNISIA, LIBIA, EGITTO SULLA BASE DELLE PREVISIONI FAO NEL PIL

1985	197.315
1990	157.641
1995	283.644
2000	215.370

Le stime convergono verso un valore di 210-220 mila unità all'anno 2000. Tale dato va peraltro ritenuto una stima per difetto qualora si consideri che la divergenza tra i livelli di Pil per abitante tra paesi nord-africani e paesi europei passerà dagli attuali 7.823 $ ai 12.020 $ previsti per il 2000. Tale elemento potrà diventare fattore di stimolo ulteriore ad una lievitazione del fenomeno.

Quanto ad una stima dell'intero numero di lavoratori stranieri presenti in Italia, supponendo che la quota di nord-africani si attesti sul totale su un valore del 15-20%, si può prevedere che l'immigrazione straniera in Italia raggiunga nel 2000 la quota di 1,5-2 milioni di individui.

È evidente che previsioni di tale tipo pongono con urgenza il problema della cooperazione con i paesi di provenienza, allo scopo di evitare di comune accordo conseguenze deleterie per i due mercati del lavoro.

È quanto molto correttamente viene sottolineato nelle conclusioni delle ricerche condotte dall'Istituto F. Santi, volte a verificare proprio le possibilità di miglioramento delle condizioni di vita degli immigrati da una parte, e le propensioni al rientro e le esigenze formative dall'altra.

Nell'indagine su algerini a Milano, egiziani in Emilia Romagna, marocchini nel Lazio e tunisini in Sicilia, l'Istituto Santi conclude che esistono possibilità di cooperazione con i quattro paesi di provenienza, almeno nei seguenti settori: chimico (petrolio); artigianato; agricolo; pesca; turismo. Vi sarebbe inoltre la disponibilità verso la creazione di iniziative specifiche con alcune regioni italiane, la Sicilia in particolare, per la definizione di nuove formule di soggiorno turistico e per servizi primari, urbani e di trasporto.

5.7. Politiche di governo del mercato del lavoro e immigrazione straniera.

La riconosciuta difficoltà a formulare valutazioni di tipo quantitativo del fenomeno della immigrazione di lavoratori stranieri, determina anche una notevole approssimazione nella lettura qualitativa delle tendenze in atto.

Soprattutto appare difficile assegnare "peso specifico" alle diverse, molteplici cause che concorrono alla diffusione del fenomeno.

Per questo motivo il tentativo di valutare gli effetti che misure di politica attiva del lavoro potrebbero avere su questo specialissimo segmento di mercato del lavoro, non può che approdare a conclusioni largamente approssimative.

Ricapitolando, la diffusione del fenomeno appare riconducibile a tre ordini di fattori, peraltro fortemente intrecciati:

- una scarsa propensione dell'offerta di lavoro locale a svolgere mansioni faticose e/o fortemente dequalificate dal punto sociale o professionale. Tale fenomeno, nonostante gli squilibri strutturali del nostro mercato del lavoro e la discreta abbondanza di fasce particolari di offerta di lavoro (cassintegrati e prepensionati) non sembra destinato ad attenuarsi, anzi è in ogni caso prevedibile una sua espansione;
- in aziende e/o in aree marginali, ha ancora peso decisivo l'elemento di risparmio sui costi sia per quanto concerne il salario vero e proprio, sia – soprattutto – per il complesso di oneri diretti, indiretti e differiti dai quali il datore di lavoro si sente "liberato";
- la ricerca della massima flessibilità nell'uso della forza-lavoro. Anche da parte delle aziende di piccole e piccolissime dimensioni, si esprime una domanda dilavoro "non-rigido"

molto consistente. In sostanza le regole che governano il mercato del lavoro "ufficiale" spingono ancora verso nuove combinazioni di tipo organizzativo e non di rado la disponibilità di forza-lavoro "ad alta flessibilità" determina una vera e propria destrutturazione del sistema di produzione.

Questo ultimo fattore continua ad apparire come quello prevalente: la caratteristica dominante del flusso di immigrazione dei lavoratori stranieri sembra essere quello di normalizzazione degli effetti perversi esistenti nel nostro mercato del lavoro, determinati anche da profonde carenze nella regolarizzazione e nella programmazione delle politiche del lavoro.

Nel momento in cui, viceversa, si delinea un quadro di interventi fino alla programmazione di una politica organica, è legittimo e doveroso interrogarsi sulla evoluzione del fenomeno dell'immigrazione della manodopera straniera.

In una battuta si può affermare che il fenomeno è destinato ad accentuarsi, in modo anche consistente, e che la mancata adozione di politiche più flessibili di governo del mercato del lavoro ne costituirebbe motivo di ulteriore accelerazione.

Infatti:

a) da un punto di vista puramente di mercato è evidente che il flusso di offerta di lavoro straniera troverà sempre domanda di lavoro inevasa sia per livelli retributivi, sia per la confermata – o più probabilmente crescente – indisponibilità a svolgere mansioni dequalificate da parte dell'offerta di lavoro locale;

b) su questa offerta, che comunque troverà sbocchi di lavoro, potrà o meno sovrapporsi un'offerta di lavoro più qualificata (o meno dequalificata) che coprirà gli spazi di modularizzazione e di flessibilità che la domanda di lavoro richiede; questo segmento aggiuntivo di offerta di lavoro straniera potrebbe essere fortemente ridimensionato dalla adozione e dalla generalizzazione di politiche di maggiore flessibilità. In questo caso per le aziende la scelta tra lavoratore straniero e italiano non corrisponderebbe più in modo automatico alla scelta tra garanzia di massima flessibilità e rischio di forte rigidità.

Rispetto a questo schema di ragionamento non pare possibile – perché assolutamente arbitrario – stabilire nessi di causa-effetto tra eventuali singole misure e/o interventi e quantità di manodopera straniera impiegata. Infatti:

– tutti gli interventi tesi ad una qualificazione dell'offerta si pongono in un ambito del tutto esterno al circuito del lavoro di manodopera straniera;

– tutti gli interventi tesi ad allargare la domanda (riduzione di orario, incentivi a nuove assunzioni) non appaiono in grado di determinare apprezzabili effetti sulla manodopera straniera: perché tutti all'interno del mercato del lavoro istituzionale (agli incentivi corrispondono i controlli), e perché mai tanto "convenienti" da essere in concorrenza con gli "sconti" praticati dai lavoratori stranieri.

In sostanza, mentre è possibile immaginare una relazione tra un insieme di politiche tendenti a realizzare un governo meno rigido del mercato del lavoro e la diffusione del fenomeno della manodopera straniera, appaiono del tutto improbabili relazioni tra il fenomeno e singoli provvedimenti.

TAB. V.10 – STIMA DELLA PRESENZA DI LAVORATORI STRANIERI IN ITALIA PER ZONE TERRITORIALI

Zone osservate	Estrapolazioni
	Roma da 80.000 a 100.000 Torino da 10.000 a 20.000 Genova da 10.000 a 20.000
a) Milano: da 50.000 a 60.000	a) Napoli Bari da 20.000 Taranto a 30.000 Altre città
b) Triveneto: da 30.000 a 40.000	b) Liguria da 20.000 Piemonte a 30.000
c) Emilia Romagna: da 5.000 a 10.000	c) Litorale tirrenico e adriatico da 20.000 a 30.000
d) Sicilia: da 25.000 a 35.000	Altre zone agricole del Sud da 10.000 a 20.000 Altri porti italiani

Totale della valutazione della presenza: da 280.000 a 400.000
Fonte: Stima Censis

Naturalmente una previsione del genere non tiene conto di eventuali misure di ordine pubblico o anche di pura e semplice regolamentazione degli ingressi di manodopera straniera che costituirebbero vero fattore di limitazione del flusso di manodopera straniera.

---

(1) Zandano in una relazione su "dimensione economica e sociale del sommerso", riporta alcuni termini riferiti all'economia sommersa, che si possono adattare anche al "lavoro nero", clandestino, parallelo, occulto, dualistico, sotterraneo, camuffato, nero o grigio, ombra, sottobanco, malavitoso, fraudolento, regolato in contanti (eash economy), alla luce lunare o crepuscolare (moonshine, twilight).

(2) Accornero e altri in "ricerche Cespe" 1983 pag. 35.

(3) L'économie souterraine: in Etudes spéciales – Giugno 1982.

(4) Rey – Influenza del sommerso sulla formazione del prodotto interno lordo – Torino Febbraio 1985.

(5) Rey – Influenza del sommerso sulla formazione del prodotto interno lordo – Op. cit. – L'esposizione del metodo usato è riportato nelle conclusioni della relazione.

(6) Deaglio – Economia sommersa ed analisi economica – Giappichelli – Torino – 1985. La tabella è preceduta dalla esposizione dei criteri di stima basati sul confronto di serie statistiche non "inquinate" dal sommerso e serie statistiche che riguardano i dati ufficiali, su stime indipendenti per risorse ed impieghi e sulla simulazione dell'intero sistema dei conti nazionali.

(7) Rey – Influenza del sommerso sulla formazione del prodotto interno lordo – Op. cit.

(8) Ricerche Cespe – Materiali del centro studi di politica economica in Politica ed economia – 1983.

(9) Atlante di Futurama – Edizione della Fondazione – 1984.

(10) Le quantità in valore qui indicate sono espresse in $ Usa a prezzi costanti 1980.

(11) Le analisi fanno riferimento al livello inferiore del "range" in cui si colloca la previsione da noi utilizzata.

TAB. V.11 – STIMA DELLA PRESENZA DI LAVORATORI STRANIERI IN ITALIA PER NAZIONALITÀ

55.000	=	Cee (*)
da 20.000 a 40.000	=	Jugoslavia
da 40.000 a 60.000	=	Marocchini, tunisini e altri
da 35.000 a 45.000	=	Greci
da 5.500 a 10.000	=	Spagnoli-Portoghesi
da 30.000 a 40.000	=	Egiziani
da 70.000 a 100.000	=	Colf (Capoverde, Mens des Sey-Chelles, Eritrea, Filippine, Somalia, ecc.)
20.000	=	Rifugiati politici
da 15.000 a 40.000	=	Altre nazionalità

Fonte: Stima Censis

(*) I lavoratori della Cee hanno libera circolazione e non possono essere considerati stranieri.

TAB. V.12 – DISTRIBUZIONE PER PAESE DI PROVENIENZA E PROFESSIONE DEGLI STRANIERI TITOLARI DI PERMESSI DI SOGGIORNO NEL 1975

Paese di provenienza	Coltivatori	Domestici	Operai	Altre condiz. lavorative	Studenti	Condiz. non professionali	Totale
Cee (*)	122	1.844	3.730	22.261	4.160	22.381	54.498
Altri paesi europei	324	651	1.832	9.794	2.302	12.337	27.240
Paesi mediterranei	54	4.763	1.557	7.186	10.378	6.005	30.043
Paesi arabi	4	330	202	1.385	4.421	2.781	9.103
Africa	–	2.119	65	654	1.706	782	5.306
Asia	3	509	226	2.494	3.747	2.415	9.394
America	3	619	229	2.425	3.275	3.840	10.489
Usa, Canada	20	44	505	6.787	4.022	23.793	35.177
Altre provenienze	18	58	253	917	344	2.875	4.465
Totale	548	10.937	8.599	93.903	34.453	77.275	185.715

Fonte: Ministero degli Interni

(*) I lavoratori della Cee hanno libera circolazione e non possono essere considerati stranieri.

TAB. V.13 – INCREMENTO DI PERMESSI DI SOGGIORNO RILASCIATI SUL TERRITORIO NAZIONALE DAL MINISTERO DEGLI INTERNI SECONDO LA NAZIONALITÀ (1969 = 100)

Nazionalità	1969	1975	1979	1980
1. Paesi industrializzati	100	111	115	110
2. Paesi dell'Europa orientale	100	92	89	230
3. Altri paesi	100	130	158	283
Apolidi	100	–	71	83
Totale	100	113	120	163

TAB. V.14 – PERMESSI DI SOGGIORNO RILASCIATI DAL MINISTERO DELL'INTERNO PER NAZIONALITÀ

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1983
Europei	112.854	114.957	114.961	117.549	150.143	168.433	–
Africani	8.679	9.836	9.836	13.293	31.571	23.499	–
Asiatici	15.056	18.599	18.599	16.561	34.335	41.660	–
Americani (Nord e Sud)	45.389	46.293	46.293	44.678	58.745	65.060	–
Altri	7.750	7.594	7.594	9.390	9.536	4.568	–
Totale	186.413	194.024	194.024	197.287	280.130	304.365	383.765

Fonte: Ministero dell'Interno.

TAB. V.15 – PERMESSI DI SOGGIORNO RILASCIATI DAL MINISTERO DELL'INTERNO PER NAZIONALITÀ

	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Algeria	198	270	270	330	944	773
Tunisia	584	636	636	809	2.064	1.488
Marocco	299	355	355	490	1.188	829
Libia	1.241	1.274	1.274	1.296	3.743	3.095
Egitto	1.108	1.253	1.253	1.587	4.361	3.080

Fonte: Ministero dell'Interno.

TAB. V.16 – STRANIERI CON PERMESSO DI SOGGIORNO PER PAESI DI ORIGINE (valori percentuali)

Paese d'origine	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Cee	29,5	34,3	33,8	37,7	29,1	29,3	29,3	29,2	29,3	28,4	23,3	24,0
Altri Paesi europei	30,0	25,3	24,2	24,6	28,7	28,8	28,7	28,8	28,8	28,0	30,0	29,8
Africa	3,2	3,5	3,8	4,2	4,4	4,7	5,0	5,3	5,1	6,4	8,7	10,1
Asia	7,6	7,8	8,3	8,6	8,6	8,7	8,8	9,1	9,2	10,0	13,1	13,3
Stati Uniti e Canada	19,3	19,0	18,9	19,1	19,5	18,9	18,5	18,2	18,1	17,6	15,1	14,3
America Latina	5,7	5,7	5,8	5,7	5,7	5,6	5,7	5,7	5,7	6,0	6,4	6,5
Altri Paesi	4,7	4,4	5,2	4,1	4,0	4,0	4,0	3,7	3,8	3,6	3,4	2,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborazione su dati del Ministero dell'Interno, da R. Cagiano de Azevedo (Giornali di Studi dell'Istituto di demografia dell'Università di Roma e del CISP. CNR, Roma 22 marzo 1983)

TAB. V.17 – LAVORATORI STRANIERI IN ITALIA PER GRUPPI PROFESSIONALI E SETTORI

	1977	1982
Agricoltura	50.000	70.000
Pesca	25.000	35.000
Industria	75.000	105.000
Edilizia	50.000	70.000
Lavoro domestico	125.000	175.000
Basso terziario	125.000	175.000
Servizi	50.000	70.000
Totale	500.000	700.000

Fonte: Censis

TAB. V.18 – LAVORATORI STRANIERI REGOLARIZZATI A SEGUITO DELLA CIRCOLARE DEL MINISTERO DEL LAVORO DEL MARZO 1982

Paese d'origine	Professione 1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Austria	–	39	8	66	3	–	2	1	33	152
Jugoslavia	50	51	5	37	18	19	86	14	85	365
Altri paesi europei (non Cee)	107	175	29	43	13	9	27	9	139	551
Nigeria	5	1	4	3	2	1	3	–	5	24
Capoverde	486	1	–	–	–	–	–	–	–	487
Egitto	60	34	2	405	28	71	52	6	108	766
Etiopia	466	4	1	3	2	2	3	3	32	516
Libia	–	2	1	–	–	1	1	–	3	8
Marocco	50	3	–	23	4	15	9	–	27	131
Mauritius	177	1	–	–	1	–	–	14	4	183
Tunisia	36	6	–	56	10	2	21	1	36	181
Altri paesi africani	138	11	6	9	2	–	6	–	31	204
Ceylon	4	1	–	2	–	–	–	1	2	9
Filippine	1.154	6	3	9	–	–	4	–	8	1.185
Giappone	–	42	–	16	–	–	–	–	5	63
India	34	6	1	–	9	–	1	–	8	59
Iran	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Iraq	–	3	–	1	–	–	2	–	7	13
Libano	2	2	2	3	1	–	1	–	2	16
Pakistan	2	2	–	1	–	–	1	–	3	9
Altri paesi asiatici	293	42	11	179	23	18	22	–	170	758
Argentina	5	8	5	3	4	4	2	2	21	52
Altri paesi sud-americani	74	21	3	10	10	5	9	2	32	166
Paesi dell'America centrale	213	7	–	–	–	1	3	2	10	236
Altri Paesi	36	133	10	25	7	17	16	55	69	315
Totale	3.392	627	94	901	141	166	271		853	6.500

Indice:
1. Collaboratori domestici
2. Impiegati e personale di direzione
3. Interpreti
4. Ristoranti e alberghi
5. Artigiani e commercianti
6. Industria dei metalli
7. Costruzioni
8. Agricoltura
9. Altre attività
10. Totale

Fonte: Ministero del Lavoro

TAB. V.19 – STRANIERI IN ITALIA PER NAZIONALITÀ, 1976-1981. VALORI ASSOLUTI

	1976	1977	1978	1979	1980	1981
EUROPEI	112.854	114.957	114.961	117.549	150.143	168.433
Austriaci	5.422	5.264	5.264	5.134	5.776	5.782
Belgio e Lussemburgo	2.313	2.370	2.370	3.275	2.908	3.294
Cecoslovacchia	600	590	590	579	1.566	1.806
Danesi	825	822	822	872	1.024	1.139
Finlandesi	299	300	300	338	543	660
Francesi	12.677	13.008	13.008	13.328	15.619	17.519
Greci	10.452	12.171	12.177	12.380	19.387	24.129
Britannici	14.443	15.077	15.077	15.493	18.870	21.149
Irlandesi	975	1.017	1.017	1.095	1.270	1.370
Jugoslavi	7.371	7.270	7.270	7.493	11.192	11.942
Norvegesi	334	343	343	365	455	540
Olandesi	3.468	3.533	3.533	3.577	4.141	4.479
Polacchi	1.677	1.739	1.739	1.822	3.000	3.732
Portoghesi	2.179	2.221	2.221	2.504	3.054	3.471
Rumeni	500	508	508	529	2.120	2.841
Sovietici	461	532	532	526	741	799
Spagnoli	8.420	8.427	8.427	8.581	9.604	10.369
Svedesi	1.184	1.198	1.196	1.249	1.652	1.877
Svizzeri	12.760	12.715	12.715	12.586	13.410	14.508
Tedeschi (BRD)	19.797	20.063	20.063	20.235	24.001	26.150
Tedeschi (DDR)	164	184	184	210	232	230
Turchi	1.143	1.515	1.515	1.183	1.620	1.891
Ungheresi	758	774	774	762	2.805	3.088
ALTRI EUROPEI	4.632	3.680	3.680	3.453	5.153	5.668
AFRICANI	8.679	9.836	9.836	13.293	31.571	23.499
Algerini	198	270	270	330	944	773
Tunisini	584	636	636	809	2.064	1.488
Marocchini	299	355	355	440	1.188	829
Libanesi	1.241	1.274	1.724	1.296	3.743	3.095
Egiziani	1.108	1.253	1.253	1.587	4.361	3.080
Etiopici	2.327	2.400	2.400	2.934	5.471	4.527
Sudanesi	128	142	142	158	276	235
Congolesi	392	391	391	425	125	53
Sud-Africani	532	513	513	545	703	674
Nigeriani	184	235	235	813	2.315	1.648
Altri Africani	1.686	2.367	2.367	3.956	10.381	7.097
ASIATICI	15.056	18.599	18.599	16.561	34.335	41.660
Indiani	123	125	125	131	158	171
Cinesi	164	102	102	116	463	700
Coreani	259	2.801	2.801	237	474	618
Giordani	1.760	1.922	1.922	2.231	3.007	3.537
Indiani	1.089	1.127	1.127	1.240	2.839	3.805
Iracheni	1.650	1.730	1.730	2.138	2.894	3.369
Iraniani	198	228	228	267	871	1.266
Israeliani	2.235	2.353	2.353	2.677	8.369	10.131
Malesi	2.678	2.651	2.651	258	3.574	4.227
Pachistani	843	938	938	1.182	1.857	2.279
Filippini	200	210	210	260	272	491
ALTRI ASIATICI	1.146	1.101	1.101	1.087	1.528	1.845
	2.711	3.311	3.311	4.737	7.929	9.291
AMERICANI	45.389	46.293	46.293	44.678	58.745	65.060
Argentini	2.342	2.426	2.426	234	3.313	3.843
Boliviani	163	163	163	171	274	326
Brasiliani	1.731	1.781	1.781	1.996	2.413	2.781
Canadesi	2.377	2.375	2.375	2.449	3.006	3.292
Cileni	458	521	521	624	1.357	1.721
Colombiani	771	789	789	386	1.172	1.361
Cubani	179	181	181	172	182	201
Equatoriani	219	223	223	242	402	482
Messicani	894	914	914	1.027	1.391	1.617
Paraguaiani	126	123	123	136	173	208
Peruviani	469	504	504	542	755	902
Statunitensi	32.800	32.940	32.940	32.805	38.218	41.409
Venezuelani	1.819	1.928	1.928	321	468	572
Altri americani	761	1.137	1.137	1.334	2.062	2.282
OCEANIA	3.288	3.255	3.255	4.184	4.200	4.568
Australiani	3.087	3.052	3.052	3.969	3.925	4.263
Neo-zelandesi	201	202	202	214	270	297
Altri	–	1	1	1	5	8
APOLIDI	1.174	1.084	1.084	1.022	1.136	1.145
TOTALE	186.413	194.024	194.028	197.287	280.130	304.365

Fonte: Ministero degli Interni – Dati approssimativi

TAV. V.20 – POPOLAZIONE STRANIERA SECONDO LE DIFFERENTI FONTI UFFICIALI

Regioni	1978				
	Previdenze sociali	Ministero degli interni			ISTAT
	Collaboratrici domestiche	Collaboratrici domestiche	Totale	Studenti	Studenti universitari
Piemonte	1.240	513	8.200	1.243	949
Valle d'Aosta	26	30	354	13	–
Lombardia	3.203	3.168	45.007	7.230	4.498
Veneto	752	489	9.468	1.649	2.035
Trentino Alto Adige	179	209	6.103	176	19
Friuli Venezia Giulia	1.402	684	8.219	851	654
Liguria	665	399	8.640	783	903
Emilia Romagna	728	190	7.795	3.078	5.094
Toscana	1.702	553	12.935	3.790	3.090
Marche	143	56	1.705	533	654
Umbria	81	20	1.254	602	786
Lazio	5.264	1.066	54.212	12.581	3.112
Abruzzi	127	44	1.360	402	534
Molise	1	293	11	–	–
Campania	883	730	11.834	1.781	2.358
Puglia	318	236	4.768	693	563
Basilicata	10	7	245	6	–
Calabria	81	45	1.216	24	48
Sicilia	804	619	5.626	763	1.021
Sardegna	136	45	2.094	300	360
Totale	17.750	12.104	191.328	36.509	26.648

Fonte: M. Natale – Fonti e metodi di determinazione della popolazione straniera in Italia

TAV. V.20 – POPOLAZIONE STRANIERA SECONDO LE DIFFERENTI FONTI UFFICIALI

	1980			1981
		ISTAT Residenti stranieri	Ministero degli interni	Ministero degli interni
	Comuni con più di 20.000 abitanti (1)	Tutti i comuni (2)	Totale	Totale
Piemonte	7.045	11.215	12.638	13.118
Valle D'Aosta	194	459	431	539
Lombardia	30.109	37.873	53.442	56.555
Veneto	5.114	7.951	13.025	14.266
Trentino Alto Adige	2.645	5.857	6.137	6.853
Friuli Venezia Giulia	3.110	4.083	9.570	11.707
Liguria	7.958	14.348	11.049	12.092
Emilia Romagna	8.296	11.128	14.776	16.129
Toscana	9.351	11.964	14.648	17.127
Marche	1.354	3.413	2.993	3.884
Umbria	1.398	3.292	6.594	13.392
Lazio	30.496	32.558	75.567	78.315
Abruzzi	2.793	4.844	2.395	2.977
Molise	43	118	358	407
Campania	4.456	9.643	15.599	17.350
Puglia	2.369	5.385	5.845	6.981
Basilicata	42	42	290	312
Calabria	309	1.248	1.828	2.311
Sicilia	4.819	7.740	8.294	10.471
Sardegna	758	4.160	2.400	2.876
Totale	122.659	177.321	257.879	287.672

(1) Elaborazioni su dati ISTAT non pubblicati poiché incompleti.
(2) Totale dei consumi, compresi quelli con più di 20.000 abitanti.
Fonte: M. Natale – op. cit.

TAB. V.21 – DISTRIBUZIONE DEGLI STRANIERI OCCUPATI PRESENTI IN ITALIA SECONDO IL RAMO DI ATTIVITÀ ECONOMICA

Anno	Agricoltura energia acque estr. minerale non energ.	Trasformazione metalli	Altre industrie manifatturiere	Edilizia e genio civile	Commercio	Trasporti e comunicazioni	Altri	Totale
1982 30-4	879	1.251	1.176	936	2.609	926	6.402	14.179
1983 30-4	781	1.237	1.129	877	3.057	864	6.503	14.448

Fonte: Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale – Elaborazione Censis

TAB. V.22 – DISTRIBUZIONE PER CLASSI D'ETÀ DEGLI STRANIERI OCCUPATI PRESENTI IN ITALIA

	20	20-24	25-54	55-59	59	Totale
1982	263	1.746	11.621	341	208	14.179
1983	194	1.554	12.163	320	217	14.448

Fonte: Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale – Elaborazione Censis

TAB. V.23 – STRANIERI OCCUPATI PRESENTI IN ITALIA

	Totale paesi Cee	Altri paesi europei	Totale paesi non europei	Apolidi	Totale
Aprile 1982	3.124	3.549	7.477	29	14.179
	di cui uomini 1.615	2.189	3.804	21	7.629
Aprile 1983	2.762	3.469	8.193	24	14.448
	di cui uomini 1.430	2.124	4.617	15	8.186

Fonte: Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale – Elaborazione Censis.

TAB. V.24 – PRIMO PERMESSO DI LAVORO A STRANIERI RESIDENTI, SECONDO LA NAZIONALITÀ E LA CLASSE D'ETÀ – 1980

Nazionalità	Totale	Classe d'età				
		20	20-24	25-54	55-59	59
TOTALE PAESI CEE	1.022	14	128	844	23	13
Rep. Fed. di Germania	243	6	31	198	7	1
Francia	148	4	29	110	2	3
Paesi Bassi	31	0	3	26	1	1
Belgio	31	0	5	23	1	2
Lussemburgo	1	0	1	0	0	0
Regno Unito	281	2	44	227	4	4
Irlanda	9	0	3	6	0	0
Danimarca	10	0	4	6	0	0
Grecia	268	2	8	248	8	2
TOTALE ALTRI PAESI EUROPEI	4.432	46	286	3.723	182	95
Portogallo	496	2	77	401	11	5
Spagna	443	6	28	360	29	20
Turchia	142	0	9	122	4	7
Jugoslavia	2.052	12	136	1.780	92	32
Norvegia	19	0	0	19	0	0
Finlandia	32	0	7	28	2	0
Svezia	97	0	6	83	5	3
ALTRI EUROPEI	1.151	26	128	930	39	28
TOTALE ALTRI NON-EUROPEI	14.754	122	1.464	12.845	200	123
Algeria	70	0	3	67	0	0
Marocco	285	1	28	251	2	3
Tunisa	228	0	23	202	1	2
ALTRI NON-EUROPEI	14.171	121	1.410	12.325	197	118
APOLIDI	47	0	7	34	5	1
TOTALE	20.255	182	1.985	17.446	410	232

Fonte: Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale.

PRODOTTO INTERNO LORDO E RAPPORTO CON LA POPOLAZIONE NELL'AFRICA MEDITERRANEA (STIME '85, '90, '95, 2000)

	Prodotto interno lordo (1)				Rapporto prodotto interno lordo/popolazione (2)			
	'85	'90	'95	2000	'85	'90	'95	2000
Egitto	33.152	43.534	59.645	81.719	708	326	1.012	1.253
Libia	38.521	42.530	49.304	57.157	1.463	9.829	9.564	9.413
Tunisia	10.548	12.834	15.465	12.635	2.490	1.589	1.734	1.916
Algeria	54.766	75.741	100.406	133.103	867	2.914	3.292	3.782
Marocco	20.474	24.435	29.724	36.170	1.523	886	933	996
	157.461	199.074	254.544	326.784		1.675	1.877	2.182

(1) $ mil. a prezzi costanti 1980
(2) $ mil. a prezzi costanti 1980
Fonte: stime a partire da: Fao 1985.

TAB. V.26 – POPOLAZIONE, PRODOTTO INTERNO LORDO E RAPPORTO PRODOTTO INTERNO LORDO/POPOLAZIONE IN EUROPA (stime '85, '90, '95, 2000)

	Popolazione (valori assoluti)				Prodotto interno lordo (1)				Rapporto prodotto interno lordo/popolazione (2)			
	1985	1990	1995	2000	1985	1990	1995	2000	1985	1990	1995	2000
Lussemburgo	363	361	359	358								
Danimarca	5.144	5.152	5.146	5.126	59.654	67.822	78.624	91.147	11.079	13.296	15.407	17.921
Irlanda	3.595	3.799	4.018	4.247	16.253	19.303	23.148	27.760	4.646	5.226	5.932	6.741
Gran Bretagna	55.640	55.786	56.017	56.235	536.206	577.643	647.196	725.125	9.486	10.088	11.150	12.385
Grecia	9.932	10.214	10.481	10.734	36.620	44.553	54.992	67.876	3.687	4.360	5.263	6.318
Portogallo	10.077	10.938	10.721	10.995	23.995	28.449	34.840	43.417	2.353	2.706	3.209	3.892
Belgio	9.880	9.890	9.900	9.925	123.887	142.230	164.883	193.944	12.081	13.819	15.965	18.748
Olanda	14.506	14.726	14.895	15.011	59.654	67.822	78.624	91.147	10.586	11.591	12.979	14.622
Germania	61.106	60.684	60.277	59.755	837.735	961.771	1.109.548	1.286.266	13.694	15.828	18.409	21.704
Italia	56.874	57.448	57.882	58.155	401.573	476.942	566.456	672.771	6.935	8.148	9.606	11.362
Francia	54.608	55.416	56.289	57.083	669.338	794.962	957.923	1.154.291	12.284	14.407	17.155	20.443
Spagna	39.019	40.540	42.022	43.442	212.884	246.780	203.108	348.120	5.485	6.117	7.011	8.067
Totale	320.744	324.954	328.007	331.006	2.997.799	3.428.457	4.009.342	4.701.864	9.346	10.550	12.223	14.202

(1) $ mil. a prezzi costanti 1980
(2) $ mil. a prezzi costanti 1980
Fonte: stime a partire da: Fao, 1985.

TAB. V.27 – POPOLAZIONE TOTALE IN ETÀ 15-29, POPOLAZIONE URBANA ED ETÀ MEDIA DELL'AFRICA MEDITERRANEA (stime '85, '90, '95, 2000)

	Popolazione totale (valori assoluti)				Popolazione in età 15-29 (V.A.)				Popolazione urbana (%)				Età media			
	'85	'90	'95	2000	'85	'90	'95	2000	'85	'90	'95	2000	'85	'90	'95	2000
Egitto	46.800	52.716	58.931	62.200	12.972	13.763	15.600	17.787	46,5	48,8	51,6	54,8	20,2	20,6	20,6	21,6
Libia	3.604	4.327	5.166	6.072	900	1.111	1.363	1.635	64,5	70,2	73,9	76,1	16,7	16,9	17,1	17,5
Tunisia	7.209	8.078	8.921	9.725	2.131	2.391	2.613	2.790	56,8	60,9	64,5	67,7	19,5	20,7	21,9	23,4
Algeria	21.993	25.989	30.501	35.194	6.027	7.194	8.323	9.715	68,6	71,1	74,3	76,4	16,9	17,1	17,4	18,1
Marocco	23.602	27.575	31.253	36.325	6.615	7.698	8.857	10.421	43,9	47,5	51,2	54,9	17,0	17,5	18,2	19,1

Fonte: stime a partire da: Onu, World Population Prospects, N.Y. 1985.

Il costo della disoccupazione

6.1. Gli interventi di politica economica

6.1.1. Premessa

Nel medio-lungo termine l'occupazione dipende da fattori tecnologici, istituzionali, socio-culturali, che però si inquadrano ed assumono specifica rilevanza in relazione allo sviluppo economico.

È dimostrato, anche dall'esperienza recente, che la relazione tra sviluppo ed occupazione, in Italia, non è rigida; l'elasticità della domanda di lavoro rispetto al prodotto varia nel tempo al modificarsi delle condizioni strutturali e congiunturali. È perciò possibile conseguire migliori risultati in termini di occupazione, mediante opportune ed efficaci politiche economiche e del lavoro.

Il raccordo tra i due momenti dell'intervento è peraltro indispensabile. Infatti, le politiche del lavoro possono valorizzare posti di lavoro esistenti ma non crearli. Tale compito rimane affidato alle politiche economiche, sempreché esse pongano come prioritario l'obiettivo occupazione.

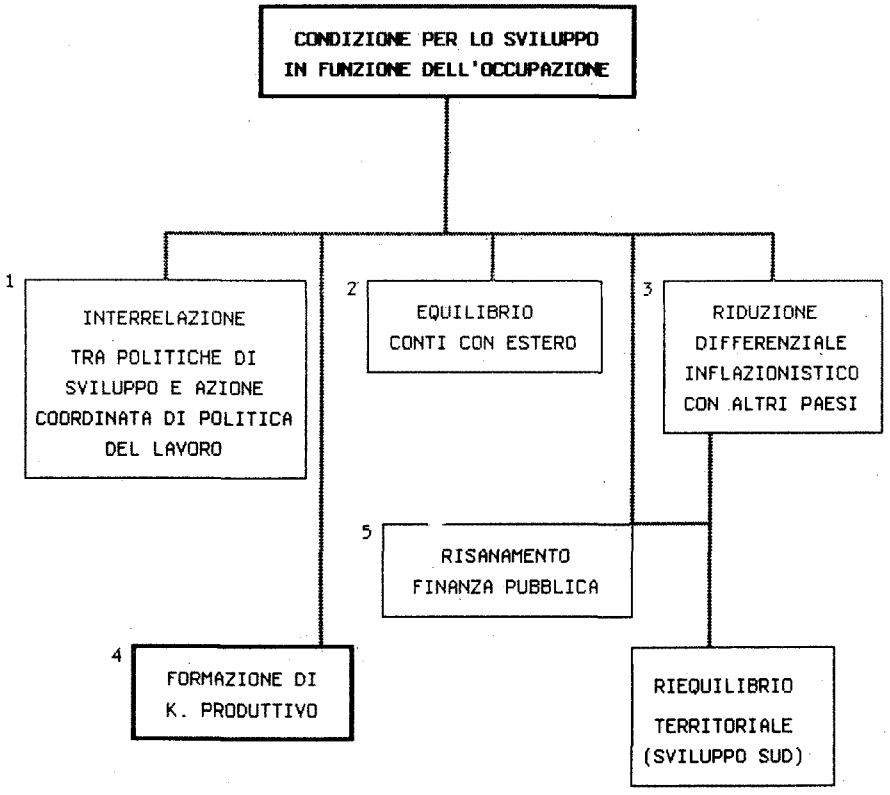
Lo sviluppo economico italiano, nella presente fase, è condizionato da vincoli che è necessario e possibile allentare. Al tempo stesso esso dispone di potenzialità che vanno utilizzate ai fini di una maggiore domanda di lavoro.

6.1.2. L'equilibrio dei conti con l'estero

Uno dei vincoli che è più urgente allentare è la forte dipendenza della nostra economia dall'estero.

Per fattori strutturali – e non solo per ragioni congiunturali connesse all'andamento della domanda mondiale ed alla competitività – le esportazioni italiane incontrano difficoltà ad accrescere (ed in alcuni casi a mantenere) il grado di penetrazione commerciale. Al tempo stesso la nostra propensione ad importare aumenta, e non solo per i prodotti di cui l'Italia è scarsamente dotata (materie prime, fonti di energia, prodotti agro-alimentari), ma anche per prodotti che sarebbe possibile realizzare all'interno.

TAV. VI.1



A fronte di un'elasticità unitaria delle esportazioni italiane rispetto alla domanda mondiale, l'elasticità delle importazioni rispetto al prodotto interno lordo oscilla, nel medio-lungo periodo, intorno a due. In condizioni del genere, se non si provvede a correggere un tale squilibrio strutturale, l'economia italiana è costretta a subire un doppio condizionamento. Da un lato, essa può espandersi a condizione che aumenti la domanda mondiale, dall'altro essa incontra molto rapidamente il vincolo estero, mentre altri paesi industriali (con elasticità delle importazioni rispetto al Pil prossima all'unità) non subiscono l'effetto di una così pesante dipendenza esterna.

Tale vincolo, di carattere strutturale, può essere allentato mediante modifiche dell'apparato produttivo, tanto nel senso di rafforzare la nostra capacità di esportare in condizioni di competitività, quanto nel senso di ridurre il nostro fabbisogno di importazioni, accrescendo la produzione interna di beni e servizi che ora siamo costretti ad importare.

Com'è naturale, una tale strategia non solo esclude la prospettiva di un protezionismo (o, peggio, di un'autarchia) essendo irreversibile e priva di alternative la scelta per un'economia aperta, ma anzi vuole evitare che il nostro paese sia indotto dalla spirale recessiva ad una progressiva emarginazione dai mercati mondiali. Le scelte di politica economica vanno perciò orientate a rafforzare ed a rendere più efficiente il nostro apparato produttivo.

Dal lato delle esportazioni, emerge l'esigenza di superare alcune condizioni di debolezza. La nostra specializzazione produttiva è andata concentrandosi in settori scarsamente dinamici, mentre è rimasta debole nei beni e servizi in più forte espansione, o in grado di realizzare più alto valore aggiunto o più remunerativi valori unitari.

È vero che, finora, l'emergere di paesi di nuova industrializzazione – in cui la manodopera è a basso costo – non ha intaccato molto le nostre quote di mercato ma si avvertono fenomeni di penetrazione commerciale nelle attività in cui paesi dotati di materie prime mirano ad accrescere la loro presenza nelle prime lavorazioni.

Al tempo stesso diviene problematica la prospettiva di competere con i paesi più avanzati che negli anni recenti hanno dedicato molte energie alla ricerca e sviluppo ed agli investimenti in settori a tecnologie avanzate.

Dal lato delle importazioni, possono dimostrarsi utili politiche congiunturali volte a scoraggiare importazioni di beni di consumo non essenziali, o che possono essere sostituiti da prodotti italiani. Ma risultati più rilevanti si possono conseguire con interventi strutturali, soprattutto nei settori nei quali i deficit sono più rilevanti: quello energetico e quello agro-alimentare. Una politica rinunciataria è da considerarsi perdente. I ritardi accumulati nella realizzazione del piano energetico e quelli indotti dalla politica agricola comunitaria debbono essere al più presto colmati, se si vuole ridurre la nostra dipendenza dall'estero e – per questa via –aprire all'economia italiana migliori prospettive di sviluppo e di occupazione.

Un miglioramento del nostro interscambio è possibile, valorizzando risorse e potenzialità tipiche delle nostre imprese: iniziativa manageriale, capacità tecniche ed organizzative, flessibilità delle combinazioni produttive, abilità nell'acquisire convenienza economica.

6.1.3. La riduzione del differenziale inflazionistico

L'elevato grado di dipendenza dall'estero si traduce in un forte rischio per il paese, troppo vulnerabile sul fronte dei prezzi.

Nel passato quindicennio, i prezzi internazionali hanno avuto un impatto determinante nel provocare l'elevata inflazione, anche a motivo della nostra forte dipendenza dall'estero. Né si possono trascurare le componenti interne: la stretta connessione tra costi e prezzi, gli effetti di traslazione derivanti dalla necessità di finanziare sempre più rilevanti disavanzi pubblici; si deve poi aggiungere il ruolo autonomo esercitato dai settori a prevalente domanda interna le cui disfunzioni ed inefficienze si sono tradotte in ulteriori impulsi inflazionistici.

In tal modo il differenziale inflazionistico con gli altri paesi, negli anni settanta, è stato elevatissimo; esso permane anche negli anni ottanta, pur in presenza di una riduzione dell'inflazione interna, visto l'andamento declinante dei prezzi avutosi anche negli altri paesi.

Nel medio-lungo periodo condizione per assicurare continuità allo sviluppo è il mantenimento della competitività: la riduzione del differenziale inflazionistico è necessaria per la difesa del cambio, per il mantenimento della nostra posizione nello Sme e per evitare ulteriori tensioni sui prezzi.

Dunque, nella prospettiva presa in esame, diviene indispensabile rimuovere inefficienze e disfunzioni nell'apparato produttivo, rigidità nell'impiego dei fattori, meccanismi automatici il cui effetto negativo è ormai accertato. Mentre si potranno evitare rincorse retributive, un rilevante impegno dovrà essere dedicato al miglioramento dell'efficienza dei servizi pubblici e privati.

6.1.4. Il risanamento della finanza pubblica

Gli ingenti disavanzi pubblici rappresentano ormai uno dei maggiori ostacoli allo sviluppo della nostra economia. Con una dinamica dell'indebitamento maggiore di quella del prodotto, il rapporto tra debito pubblico e Pil nei prossimi anni supererà certamente la soglia del 100 per cento.

Il risanamento della finanza pubblica, benché graduale, dovrà alleggerire la pressione che si determina sul sistema economico in cui i riflessi negativi ora prevalgono su quelli positivi. Si potrà in tal modo evitare che risultino compromessi i risultati raggiunti nel controllo dell'inflazione. Inoltre, potrà ridursi la quota del risparmio ora destinata a finanziare i disavanzi pubblici, a scapito degli investimenti produttivi.

Le politiche di risanamento del bilancio dello stato – non essendo sufficiente un contenimento della spesa – potranno anche considerare un aumento delle entrate: imposte, contributi sociali e tariffe, con un mix che peraltro va attentamente calibrato se si vogliono conseguire positivi risultati sull'occupazione.

Non si può trascurare tuttavia il rischio che una maggiore pressione fiscale e contributiva provochi nuovi impulsi inflazionistici. Si può notare come negli anni in cui il "fiscal drag" ha inciso in misura più rilevante sulle retribuzioni, ne è scaturita una spinta all'aumento delle varie voci retributive lorde. Aumenti dei contributi sociali avrebbero l'effetto perverso di accrescere il costo del lavoro o quello di attivare nuove spinte sui prezzi. Altrettanto si può notare per le imposte indirette. (In quest'ultimo caso la competitività potrebbe non essere compromessa, se le soluzioni adottate consentono l'esenzione dalle imposte o la restituzione di imposta per i prodotti esportati).

Non è da escludere che un aumento della pressione complessiva (fiscale e contributiva) possa essere realizzato con alleggerimenti nei contributi sociali ed aggravi in altre voci, proprio al fine di ridurre il costo del lavoro e di migliorare la convenienza ad assumere personale.

Dal lato della spesa, l'esigenza di ridurre il disavanzo si scontra con quelle tendenze all'aumento delle funzioni pubbliche e della spesa sociale che non è affatto agevole invertire. D'altra parte non va trascurata la necessità di migliorare i servizi resi dalla P.A.; una maggiore efficienza ed efficacia non sempre comportano una minore spesa.

Per gli investimenti pubblici, o in genere per gli investimenti nei quali la P.A. è coinvolta in responsabilità funzionali anche se non direttamente manageriali, i programmi sono numerosi ed impegnativi. È evidente la possibilità di attivare occupazione offerta dalla realizzazione di piani: quello energetico, quello delle telecomunicazioni; i piani per l'innovazione dell'industria ed un allargamento della base industriale al Sud, quelli per la ripresa dell'agricoltura, per la valorizzazione delle risorse turistiche, per l'edilizia residenziale e sociale, ed in particolare il risanamento delle aree metropolitane del Mezzogiorno.

In merito alla spesa corrente, va richiamata l'attenzione su quella per il personale. A parità di altre condizioni (relative sia al tempo di lavoro che alla composizione settoriale e professionale del pubblico impiego) non vi è dubbio che – date le retribuzioni medie – la spesa complessiva è funzione diretta del numero di dipendenti. Sempre in termini finanziari – e senza tener conto da un lato delle variazioni nel grado di efficienza e di efficacia dei servizi pubblici, e dall'altro dei riflessi sulla domanda – è altrettanto evidente che – a parità di spesa – l'occupazione sarà in relazione inversa rispetto all'andamento delle retribuzioni.

Il problema, naturalmente, va esaminato in tutte le sue implicazioni dirette ed indirette. Va comunque sottolineata l'importanza di rimuovere le condizioni di inefficienza e le disfunzioni che – gravando sulla finanza pubblica – provocano una poco valida allocazione delle risorse alimentando ulteriori spinte inflazionistiche.

6.1.5. La formazione di capitali produttivi e la creazione di posti di lavoro

Nel medio-lungo periodo, il livello e le condizioni di efficienza dell'occupazione sono da porsi in rapporto con la disponibilità di capitali produttivi. Per efficienza dell'occupazione – in prima approssimazione – s'intende la "produttività del lavoro" come rapporto tra valore aggiunto ed occupazione. Per investimenti produttivi s'intende l'insieme di investimenti ed attrezzature, – in mezzi di trasporto ed in scorte dai quali dipende:

– il numero di posti di lavoro;

– la dotazione di capitale per addetto;

– la possibilità di incorporare nuove tecnologie nelle organizzazioni produttive e quindi di elevare la produttività, di sostenere la competitività;

– di corrispondere adeguate remunerazioni ai fattori produttivi.

È vero che una parte dei settori produttivi può avvantaggiarsi, in questa fase, di "investimenti

leggeri", visto il basso costo (o l'alta produttività) degli investimenti in informatica. Non si deve peraltro dimenticare che, a monte, di questi si rendono necessari ingenti nella ricerca e nella installazione delle reti di telecomunicazioni. Si può notare che i paesi che presentano più elevato grado di innovazione tecnica dedicano ingenti risorse non solo nella Ricerca e Sviluppo, ma anche nella realizzazione di investimenti, la cui vita media è brevissima per effetto dell'elevata obsolescenza. I paesi europei sono rimasti indietro, rispetto agli Stati Uniti ed al Giappone; ma l'Italia è rimasta ancor più indietro rispetto agli altri paesi europei.

In merito ai riflessi sull'occupazione, va ricordato che essi non sono affatto univoci. In alcuni casi gli investimenti tendono a "risparmiare lavoro"; in altri casi essi consentono di "creare" nuova occupazione, nuove attività, nuove prospettive dirette o indirette di impiego del fattore lavoro. L'innovazione tecnologica tende a rompere la continuità con le regole del passsato; perciò anche le stime sui fabbisogni di capitale per la creazione di posti di lavoro aggiuntivi vanno considerate con la massima riserva, se non sono accompagnate dall'analisi dei posti di lavoro indotti e di quelli distrutti.

Inoltre, diversamente dal passato, si va realizzando un sistema incentrato sulla vitalità e capacità di innovazione delle piccole imprese. Valorizzare le potenzialità imprenditoriali, quindi, è possibile ed efficace – in termini di maggiore occupazione – se si riesce a sostenere l'imprenditorialità emergente, soprattutto mettendo a disposizione un ambiente adatto a recepire le novità ed una serie di servizi reali di cui le imprese minori hanno vivissimo bisogno.

6.1.6. Un riassetto territoriale: lo sviluppo del Mezzogiorno

Il problema degli squilibri territoriali, se è rilevante da vari punti di vista, lo è ancor più per quanto riguarda il lavoro. La visione aggregata dell'offerta e della domanda di lavoro rischiano di fornire un'immagine falsa della realtà in presenza di tendenze radicate ad una concentrazione della domanda di lavoro in alcune aree e dell'offerta di lavoro in altre. Anzi, vanno articolandosi differenti "mercati locali", tanto più distinti e resi impermeabili quanto minore è l'adattabilità tra caratteristiche qualitative dell'offerta e della domanda di lavoro, e quanto maggiori sono le difficoltà obiettive e le resistenze alle migrazioni.

Un problema di riassetto territoriale va comunque imponendosi, ma bisogna sottolineare che negli anni recenti le differenziazioni sono aumentate, anche all'interno delle tradizionali ripartizioni. La crisi ha colpito, ad esempio, più alcune aree del Piemonte e della Liguria che non quelle della Lombardia. Anche altre regioni ad imprenditorialità diffusa – come in genere quelle dell'Italia nord orientale e centrale – hanno risentito meno della crisi o hanno trovato maggiori opportunità di diversificazione produttiva. Differenze notevoli si riscontrano, poi nel Mezzogiorno; anche in tale area le zone che si affacciano sull'Adriatico hanno manifestato maggiore dinamismo rispetto a quelle del litorale tirrenico.

Ma tutto ciò non può mettere in ombra la macroscopica differenza Nord/Sud, soprattutto in termini di offerta e di domanda di lavoro.

Una politica "industriale" indifferenziata (che coinvolge i diversi settori produttivi, dall'agricoltura all'energia, dalle costruzioni ai servizi) non si adatta certo a valorizzare potenzialità tanto diverse disponibili nelle singole aree. Dunque, non solo la politica del lavoro, come modo di adattamento delle istituzioni e dei rapporti di lavoro, o di adeguamento del capitale umano alle varie esigenze, ma la stessa politica strutturale di sviluppo dev'essere pensata ed articolata con riferimento alle profonde diversità che il nostro paese presenta.

D'altra parte una politica indifferenziata finirebbe per dare la preferenza all'innovazione delle attività industriali dove esse esistono, trascurando il problema dell'allargamento della base industriale nel Mezzogiorno.

La rinuncia all'industrializzazione del Mezzogiorno significa trascurare il carattere trainante che l'industria può avere, per l'innovazione dell'apparato produttivo. Lo stesso sviluppo dei servizi avanzati – pur necessario – diviene efficace nella misura in cui trova un ambiente ricettivo.

Tale rinuncia, inoltre, significherebbe far "saltare" al Mezzogiorno l'esperienza industriale, avviandolo ad una terziarizzazione inefficiente del tipo di quella dei paesi del Terzo Mondo.

In terzo luogo, una politica indifferenziata finirebbe per emarginare il Mezzogiorno, accrescendo in quelle regioni il già elevatissimo tasso di disoccupazione, o imponendo la ripresa delle migrazioni (per le quali, peraltro, non vi è domanda sufficiente né da parte delle altre regioni, né dall'estero).

La scelta è dunque tra produttivismo ed assistenzialità. Se non si realizzano nel Mezzogiorno le condizioni per l'allargamento delle capacità produttive e dei posti di lavoro, ci si troverà costretti a realizzare programmi massicci di sussistenza, proprio nella fase in cui – con l'ingresso nella Cee – le altre aree concorrenti

(Grecia, Spagna e Portogallo) predispongono programmi di potenziamento agricolo, industriale, turistico. È questa una sfida importante, che il nostro Mezzogiorno non può vedere delusa per miopia della classe dirigente nazionale o per il prevalere di meccanismi che stimolano i municipalismi e le corporazioni.

6.2. Le politiche del lavoro: un'analisi dell'esperienza passata

6.2.1. Premessa

Fra gli obiettivi prioritari dei governi ha sempre figurato, insieme a quelli della crescita economica e della stabilità dei prezzi, quello della piena occupazione. Le politiche del lavoro si collocano in questo ambito. Esse operano rimuovendo gli ostacoli e le rigidità (di natura normativa e non) che impediscono l'equilibrio sul mercato del lavoro. Non sempre, tuttavia, l'obiettivo occupazionale ha dovuto essere posto o conseguito in maniera esplicita. Infatti, dal dopo guerra alla prima metà degli anni '70, la sua realizzazione appariva garantita dagli elevati tassi di crescita dell'intera economia. Con la prima crisi petrolifera, tuttavia, alla sostanziale complementarietà che aveva caratterizzato, o che si credeva caratterizzasse questi tre obiettivi, si è sostituita una apparente conflittualità cui ha fatto seguito, a partire dalla seconda metà degli anni '70, un esplicito *downgrading* dell'obiettivo occupazionale rispetto agli altri due.

Una conseguenza di ciò è stata anche l'accettazione progressiva di un "tasso di disoccupazione di piena occupazione" (Feur e Nairu nella terminologia anglosassone), sempre più elevato ed insensibile alle politiche economiche, a riconoscimento dell'accrescersi della componente strutturale della disoccupazione, rispetto a quella ciclica e frizionale. Secondo i dati della Cee quasi i 4/5 della disoccupazione europea sono ormai di tipo strutturale. Questo incremento del Feur è stato attribuito ai processi di "labor saving" dovuti alla introduzione delle nuove tecnologie che si è registrata in particolare a partire dal 1980.

Squilibri ed interventi

Sebbene sia ancora prematuro valutare le conseguenze della introduzione di nuove tecnologie, i cui effetti netti rimangono significativamente incerti nonostante le tesi ottimistiche di alcuni e pessimistiche di altri, sembra ormai evidente che un processo di trasformazione paragonabile forse ad una nuova grande rivoluzione industriale sia effettivamente iniziato.

Le soluzioni da proporre in questo quadro risultano certamente complesse. Tuttavia, dall'esperienza degli ultimi 15 anni è possibile trarre qualche insegnamento circa le modificazioni che si avranno sul mercato del lavoro.

In questo periodo la disoccupazione è aumentata in modo drammatico: da 1.215.000 nel 1960 a 2.393.000 nel 1984.

Non solo, ma anche aspetti quali la più alta incidenza della disoccupazione fra le donne, i giovani e le regioni a più basso reddito pro-capite si sono notevolmente acuiti. In particolare il tasso di disoccupazione giovanile è passato dal 24,8% nel '78 al 33,7% nel 1984; il tasso di disoccupazione al Centro-Nord è, nell'84, sull'8,7% mentre al Sud è su livelli del 14,0%; per la popolazione maschile si registra un tasso di disoccupazione del 6,8% a fronte del 17,1 per quella femminile.

Recessione ed alta disoccupazione hanno ovviamente comportato rilevanti costi attribuibili a:

– perdite di prodotto potenziale e conseguentemente di benessere, cioè, in termini macro-economici, beni e servizi che avrebbero potuto essere prodotti ma che non lo sono stati;

– costi sociali, dovuti alle perdite di redditi individuali e familiari (le quali possono tradursi in privazioni di vario grado) che solo in parte vengono attutiti dalle politiche di sostegno del reddito esistenti; o ancora dovuti alle perdite di capitale umano conseguenti alla marginalizzazione protratta, nel mercato del lavoro, di intere classi demografiche. Queste situazioni a loro volta conducono ad un diffondersi del disagio nella società che si manifesta nell'aumento della criminalità, nell'accentuarsi dei fenomeni di povertà, e così via;

– costi di finanza pubblica, legati a maggiori spese per programmi attivi di mercato del lavoro finalizzati a salvaguardare e promuovere l'occupazione; per politiche di sostegno dei redditi dei lavoratori disoccupati; per minori entrate conseguenti al restringimento di base imponibile (in pratica una minore massa salariale).

La valutazione di questi costi, come affermato dagli studi in materia, è particolarmente difficoltosa e può essere quantificata solo in maniera approssimata. L'Ocse ha calcolato per il periodo 1975-80 l'ordine di grandezza di alcuni di tali costi:

(i) *perdite di prodotto potenziale:* 1.3-1.8 punti del Pil in media all'anno;

(ii) *perdite di gettito potenziale e maggiori spese per il bilancio pubblico:* 0.6-0.8 punti del Pil in media all'anno.

Dal 1980, nonostante i più bassi tassi di cresci-

ta del Pil potenziale, il differenziale medio fra questi ed i tassi effettivi di crescita del prodotto si è allargato. Le perdite di prodotto potenziale verificatesi possono stimarsi a circa 2.0-2.3 punti del Pil in media all'anno (12-14.000 mld. circa nel 1984) e quelle di gettito potenziale e maggiori spese a circa 1-1.4 punti del Pil in media all'anno (6-8.000 mld circa nel 1984) di cui circa 2/3 per perdite di oneri sociali.

A fronte dei variegati problemi di mercato del lavoro, vi è tutta una serie di interventi di natura diversa e sostegni a differenti livelli, di cui non sempre risulta agevole fornire una definizione sia in termini quantitativi che in termini funzionali ed economici.

Questi interventi possono agire sia sul lato della domanda, sia dell'offerta o contribuire ad una migliore armonizzazione di entrambi. Fra i primi possono includersi i sussidi di disoccupazione, le misure dirette a favorire il prepensionamento e i corsi di formazione professionale. Fra i secondi figurano la C.I.G., le politiche di salvataggio delle imprese in crisi (es. Gepi), la creazione di nuovi posti di lavoro (es. L. 285) e, più in generale, le misure di incentivazione dirette ed indirette della occupazione (es. fiscalizzazione degli oneri sociali).

Il collocamento, infine, è un chiaro esempio di politiche che dovrebbero servire a migliorare le condizioni generali di funzionamento del mercato del lavoro.

Rintracciare il costo di questi interventi all'interno del bilancio della Pubblica Amministrazione non è agevole; infatti:

– non tutte le misure adottate figurano nel bilancio dell'Amministrazione Centrale. A livello di Amministrazioni periferiche poi molte misure divengono difficilmente rintracciabili;

– la gestione degli strumenti è affidata a enti diversi e manca, al proposito, una voce funzionale appropriata che permetta una individuazione precisa;

– esistono differenze fra i bilanci di competenza e di cassa;

– non tutti gli strumenti di incentivazione necessariamente comportano un costo per il bilancio pubblico.

D'altra parte il bilancio dello Stato, in particolare il bilancio del Ministero del Lavoro, è l'unico documento che faccia riferimento a tutti i tipi di intervento sopra ricordati, e ne dia una organica visione d'insieme. La sua lettura, tuttavia, è da sola insufficiente e richiede l'integrazione delle informazioni raccolte con una analisi condotta su ciascun tipo di provvedimento specifico per il mercato del lavoro.

Il presente studio è articolato in tre parti.

Nella prima parte viene esaminata la spesa che emerge dal bilancio del Ministero del lavoro e della Previdenza Sociale; nella seconda si prendono in considerazione gli oneri sostenuti dall'Inps relativamente a Cig, Indennità di disoccupazione, pre-pensionamento; infine vengono analizzati gli interventi in tema di occupazione giovanile e formazione professionale.

Questa analisi è preceduta da un quadro riassuntivo della spesa destinata ai diversi programmi e da una breve discussione delle principali conclusioni che emergono.

6.2.2. Il metodo d'indagine

Lo status di disoccupato oggi in Italia non è uguale per tutti coloro che sono privi di una occupazione o incontrano difficoltà sul mercato del lavoro. Ciò avviene non soltanto perché i lavoratori occupati e i disoccupati sono "oggettivamente" diversi (per età, cultura, esperienze di lavoro ecc.), ma anche perchè esiste un'ampia gamma di interventi sul mercato del lavoro e di trattamenti economici connessi alla situazione di disoccupazione assai differenziati tra di loro, anche nell'ambito di uno stesso istituto. Basti citare l'esempio dell'Indennità di Disoccupazione: si va dalle 800 lire al giorno dell'indennità ordinaria all'80% della retribuzione nei trattamenti speciali per i non agricoli. È evidente che il disagio e le difficoltà dovute a problemi occupazionali possono allora risultare molto diverse da caso a caso.

Un'idea delle dimensioni di queste disparità può ricavarsi dai seguenti indici di spesa media pro-capite relativi a diversi programmi: (spesa media totale pro-capite uguale a 100).

Cassa Integrazione Guadagni	361
Indennità di Disoccupazione	88
Pre-Pensionamento	224
L. 285	252
Spesa media Totale	100

Trattandosi di indici basati su stime di valori medi di spesa, i risultati sono, naturalmente, da considerare come indicazioni di massima di possibili ordini di grandezza. Senza spingersi oltre nelle considerazioni, si può comunque aggiungere che tra le situazioni teoriche di "coperture" del 15% circa della retribuzione ai disoccupati, e la situazione "privilegiata" di copertura dell'80% della retribuzione concessa ai cassintegrati ci corre una enorme massa di persone senza alcuna assistenza, (oltre 1/2 milione di individui).

Differenze così grandi di trattamento comportano, come è ovvio, che *mix* diversi di beneficiari "costino spesa pubblica" in modo diverso. Ciò è rivelato chiaramente dai valori delle elasticità

dei diversi tipi di spesa sia rispetto alle variazioni nella disoccupazione totale, sia rispetto al numero dei beneficiari.

Fare un bilancio completo di tutte le spese sostenute in Italia per interventi a sostegno della occupazione e dei redditi è, tuttavia, un'impresa difficile da portare a termine. L'analisi di questo studio mostra infatti un mosaico di politiche, scarsamente chiare negli obiettivi e con insoddisfacente coerenza giuridica ed istituzionale. Le risorse risultano ovviamente spezzettate attraverso numerosi rivoli, alcuni facilmente rintracciabili ed altri molto difficili da seguire. Prendendo a riferimento la situazione esistente nel 1984 il quadro che se ne ricava è il seguente:

6.2.3. La spesa nel bilancio del Ministero del lavoro

a) Il quadro d'insieme

Nel tentativo di definire l'ammontare delle somme destinate dalle Amministrazioni Pubbliche al mercato del lavoro, il primo documento che può essere consultato è il bilancio del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale.

I numerosi capitoli di spesa che interessano più direttamente il mercato del lavoro possono, al riguardo, essere raggruppati in cinque grandi categorie, in corrispondenza delle quali effettuare una prima aggregazione, secondo i seguenti criteri:

SCHEMA A

	del Pil	Spesa in percento della spesa pubblica totale	Beneficiari (000)
Cassa Integrazione Guadagni	1.0	1.8	436
Indennità Disoccupazione	0.4	0.7	620[a]
Pre-pensionamento	0.1	0.2	63
Legge 285	0.1	0.2	60
Formazione	0.4	0.6	n.n
Altre[b] (sgravi, etc.) (circa)	1-2	2-4 5	
Totale risorse utilizzate (circa)	2.9-3.9	5.3-7.5	

Fonte: Stime su dati contenuti nelle Tabb. VI.1-VI.13

Note: a - Si riferisce al 1983

b - Spese inscritte nel bilancio dello Stato e non inlcuse negli altri programmi elencati

n.d. - non disponibile.

Se, quindi, sulla base di singoli indicatori di spesa per i diversi programmi di intervento, le risorse del bilancio pubblico allocate ai fini di mercato del lavoro appaiono molto modeste, ben altra è l'immagine che appare quando si considera il consolidato di tali spese. La funzione di spesa "mercato del lavoro" viene infatti ad assumere un peso tra 3 e 4 punti percentuali del Pil che si avvicina in importanza a quello di altre funzioni di spesa sociale, ad esempio l'istruzione o la sanità.

Il riordino degli interventi, la diminuzione delle disuguaglianze di trattamento e l'aumento della efficacia e dell'efficienza dei programmi esistenti, resi necessari dalle mutate condizioni ed esigenze di mercato del lavoro, sono anche giustificati dalle necessità di controllo e riqualificazione della spesa pubblica.

– POLITICHE ATTIVE: vi confluiscono quegli interventi che mirano decisamente a "dirigere" il mercato, quali i provvedimenti in materia di occupazione giovanile o di formazione professionale.

– TRASFERIMENTI: interventi destinati ad integrare il reddito dei lavoratori occupati o in favore dei disoccupati, attraverso la costituzione di appositi fondi da trasferire alle varie gestioni dell'Inps, ovvero trasferimenti in favore del reddito dei lavoratori.

– SGRAVI: spese sostenute per agevolazioni alle imprese, direttamente o tramite l'Inps, tendenti ad alleviare il carico per oneri sociali.

– INTERVENTI STRAORDINARI: spese per Interventi Straordinari effettuati in seguito al verificarsi di catastrofi naturali (terremoti) o di origine diversa (si veda Seveso).

– STRUTTURA: gli interventi sopra elencati e più in generale ogni tipo di azione svolta sul mercato del lavoro comportano il mantenimento di una certa struttura amministrativa, i cui costi sono stati rilevati come, appunto, costo di struttura.

L'operazione, tuttavia, non è senza difficoltà: infatti ogni voce di spesa, ogni tipo di intervento, esplica i suoi effetti in più direzioni, per cui risulta molto difficile stabilirne il fine prevalente e la parte di spesa più direttamente assegnabile a scopi di funzionamento del mercato del lavoro e di sostegno del reddito dei disoccupati. Nonostante ciò, un tentativo di quantificazione – i cui risultati sono sintetizzati nella Tab. VI.1 – è stato fatto seguendo il criterio di considerare le cifre interamente destinate al mercato del lavoro, in tutti quei casi dove tale finalità poteva essere ragionevolmente supposta.

La Tab. VI.2 mostra i tassi medi annui di variazione delle diverse categorie di spesa. La spesa per struttura cresce a tassi piuttosto stabili in tutto il periodo, denunciando una flessione solo nel 1983, e ciò lascia intuire le rigidità insite nel costo della struttura pubblica. Le politiche di intervento attivo, invece, che pur dovrebbero rispecchiare, per definizione, un certo criterio di programmazione, hanno una tendenza molto irregolare.

La spesa per sgravi contributivi dopo due anni di tassi negativi presenta una inversione di tendenza a partire dal 1981 quando si assiste ad una crescita a ritmi assai accentuati. Questa crescita, tuttavia, appare essersi bruscamente fermata nel 1983. Infine, la spesa per trasferimenti ai lavoratori ha un trend esattamente simmetrico a quello, ora descritto, della spesa per sgravi contributivi.

In seguito agli andamenti ora descritti si sono verificate alcune variazioni nel peso percentuale di ogni voce rispetto al totale. In particolare (cfr. Tab. VI.3), in concomitanza alla diminuzione della spesa per sgravi si è avuta, dal 1978 al 1980, una diminuzione della sua incidenza sul totale ed un corrispondente aumento del peso delle altre voci. Negli anni 1981-82, coerentemente si verifica il fenomeno opposto.

b) Gli sgravi contributivi

L'importanza determinante degli sgravi contributivi nella spesa che emerge dal bilancio del Ministero del Lavoro giustifica un'analisi dettagliata di questa voce.

I capitoli del bilancio in cui essa si articola sono:

3589: Contributo all'Inps – gestione assicurazione obbligatoria per la Disoccupazione Involontaria per sgravio oneri sociali ad imprese industriali alberghiere, artigiane del *Mezzogiorno.*

3602: Rimborso all'Inam ed agli altri enti di gestione dell'assicurazione obbligatoria di malattia per sgravi disposti per il contenimento del costo del lavoro e dell'inflazione.

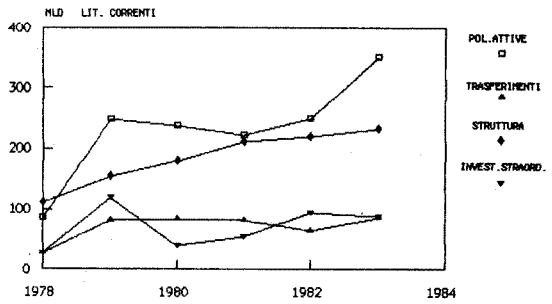
3612: Rimborso all'Inps per sgravio oneri sociali per le imprese industriali, alberghiere, artigiane del Mezzogiorno.

3611: Conguagli all'Inps – gestione Assicura-

TAV. VI.2

SPESE IN BILANCIO DEL MINISTERO DEL LAVORO (1)

SOMME IMPEGNATE

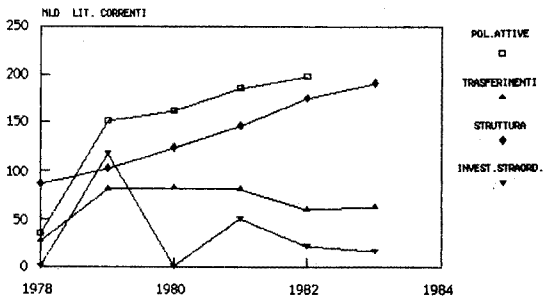


(1) DALLA RAPPRESENTAZIONE SONO ESCLUSE LE SPESE PER SGRAVI

TAV. VI.3

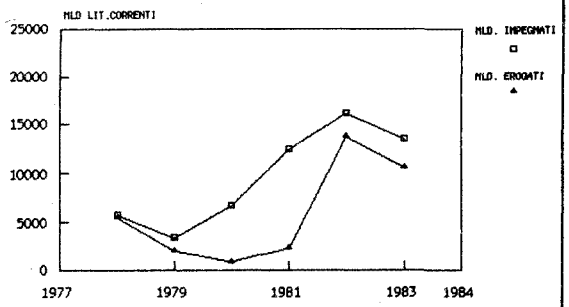
SPESA DI BILANCIO DEL MINISTERO DEL LAVORO (1)

SOMME EROGATE



(1) DALLA RAPPRESENTAZIONE SONO ESCLUSE LE SPESE PER SGRAVI

TAV. VI.4



zione Obbligatoria Disoccupazione Involontaria – per sgravio oneri sociali per imprese artigiane e piccole/medie imprese industriali.

3614: Somma da erogare per sgravi contributivi ex art. 1, IV comma L. 28.11.1980, n. 782 (1)

3617: Somma da erogare per sgravio contributivo ex D.L. n. 301 e 503/1980 (2).

3620: Somma da erogare per sgravi contributivi ex art. 1, I e II, L. 28.11.1980 n. 782 e proroghe.

La Tab. VI.4 ne mostra il loro ammontare e la loro incidenza. Da essa si può notare come ci sia stata una radicale modificazione nella composizione della spesa per sgravi contributivi. Negli anni 1978-79 sono infatti i capitoli 3589 e 3602 a comporre la spesa totale. Nel 1980, anno in cui si verifica una forte contrazione della stessa, il capitolo 3602 rappresenta il 93.6% del totale. Nel 1981/82, in corrispondenza di forti incrementi di spesa, il peso si sposta in gran parte sui capitoli 3614 e 3620 (legge 782,

TAB. VI.1 – LA SPESA DI BILANCIO DEL MINISTERO DEL LAVORO

	1978	1979	1980	1981	1982	1983
	Somme impegnate (Mld)					
1 Politiche attive (a)	87	245	236	222	249	351
2 Trasferimenti (b)	27	82	84	82	66	87
3 Sgravi (c)	5.736	3.377	6.597	12.352	16.052	13.384
4 Struttura (d)	110	153	178	209	219	231
5 Totale 1 (1+2+3+4)	5.961	3.857	7.094	12.868	16.584	14.054
6 Interventi straordinari (e)	27	120	39	54	93	89
7 Totale 2 (5+6)	5.988	3.977	7.132	12.822	16.667	14.143
	Somme erogate (Mld)					
1 Politiche attive	35	150	161	184	197	196
2 Trasferimenti	26	81	83	81	60	61
3 Sgravi	5.349	1.923	870	2.323	13.711	10.531
4 Struttura	85	102	122	145	175	190
5 Totale 1 (1+2+3+4)	5.495	2.257	1.235	2.733	14.144	10.978
6 Interventi straordinari	1	118	1	49	22	15
7 Totale 2 (5+6)	5.495	2.377	1.237	2.781	14.165	10.993
	Somme erogate su somme impegnate (valori percentuali)					
1 Politiche attive	40.1	61.4	68.4	83.0	79.2	55.7
2 Trasferimenti	97.5	99.0	98.7	98.2	90.9	70.6
3 Sgravi	93.2	56.9	13.2	18.8	77.1	78.7
4 Struttura	77.5	66.8	68.9	69.5	85.4	82.3
5 Totale 1 (1+2+3+4)	91.8	58.5	17.5	21.2	77.3	78.1
6 Interventi straordinari	3.6	98.3	4.1	90.2	23.1	16.7
7 Totale 2 (5+6)	92.2	59.7	17.3	21.5	85.0	77.7

Fonte: Elaborazioni su dati contenuti nel Rendiconto Generale dell'Amministrazione dello Stato.
Note: a, b, c, d, e: cfr. testo

TAB. VI.2 – LA SPESA DI BILANCIO DEL MINISTERO DEL LAVORO: I TASSI DI VARIAZIONE, 1978-83

		78-79	79-80	80-81	81-82	82-83
Struttura	Co	38.7	16.1	17.4	4.7	5.7
	Ca	19.5	19.7	18.4	20.8	8.7
Politiche attive	Co	180.3	– 3.7	– 5.7	12.0	41.0
	Ca	329.2	7.1	14.3	6.9	– 0.7
Trasferimenti	Co	201.9	2.0	– 1.7	– 19.1	30.9
	Ca	212.4	1.7	– 2.2	– 25.1	1.6
Sgravi	Co	– 41.1	95.3	87.2	29.9	– 16.6
	Ca	– 64.0	– 54.7	166.8	490.2	– 13.3
Totale (1)	Co	– 35.2	83.9	81.4	28.8	– 15.2
	Ca	– 58.9	– 45.2	121.2	417.8	– 13.4
Interventi straordinari	Co	336.0	– 67.7	+ 39.6	+ 73.0	– 4.8
	Ca	11.922.0	– 98.6	+ 2.950.1	– 55.6	– 31.2
Totale	Co	– 33.5	+ 83.9	81.4	+ 28.8	– 15.2
	Ca	– 56.7	– 47.9	+ 124.8	469.3	– 12.4

Fonte: IBIDEM
Note: Ca: Somme erogate
Co: Somme impegnate

TAB. VI.3 – LA COMPOSIZIONE DELLA SPESA DI BILANCIO DEL MINISTERO DEL LAVORO, 1978-83

	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Struttura	1.6	4.3	9.9	5.2	1.3	1.6
Politiche attive	0.6	6.3	13.0	6.6	1.5	2.5
Trasferimenti	0.5	3.4	6.7	2.9	0.4	0.6
Sgravi	97.3	81.0	70.4	83.5	96.2	94.6
Interventi straordinari	0.0	5.1	0.1	1.8	0.6	0.6

Fonte: IBIDEM

1980). Nel 1982, inoltre, riprende l'erogazione di spesa a fronte del capitolo 3589 che nel 1983 raggiunge il 32.5% del totale, quota assai prossima a quelle dei capitoli 3614 e 3620.

In conclusione, dunque, mentre la caduta della spesa per sgravi contributivi, avutasi tra il 78 e l'80, appare collegabile al declino delle agevolazioni concesse al Mezzogiorno e, in minor misura, degli sforzi compiuti per ridurre il costo del lavoro, la sua successiva ripresa nel periodo 81/83 può essere attribuita all'introduzione della legge 782/1980 (diretta a sostenere la competitività del sistema industriale), la quale d'altra parte prevede agevolazioni per il Mezzogiorno, oltre che ad una ripresa degli sgravi concessi ad imprese operanti nel meridione (capitolo 3614).

6.2.4. La spesa per indennità di disoccupazione, cig e prepensionamenti.

Un secondo grande operatore istituzionale del mercato del lavoro dopo il Ministero del Lavoro, è l'Inps. Tra le molteplici direzioni in cui si muove l'istituto, l'attenzione è focalizzata su: l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione, la Cassa Integrazione Guadagni, ed il Pre-Pensionamento.

TAB. VI.4 – LA COMPOSIZIONE DELLA SPESA PER SGRAVI CONTRIBUTIVI, 1978-83

Capitoli di spesa	1978	1979	1980	1981	1982	1983
3589	3.222	1.098	—	—	1.327	3.421
	(60.2)	(57.1)			(9.7)	(32.5)
3602	2.127	814	806	3	2	—
	(39.8)	(42.3)	(92.6)	(0.1)	(0.2)	
3611	—	—	—	1.4	—	1
				(0.1)		(0.0)
3612	—	11	64	—	174	—
		(0.6)	(7.4)		(1.3)	
3614	—	—	—	1.018	5.446	3.080
				(43.8)	(39.7)	(29.3)
3617	—	—	—	—	500	—
					(3.6)	
3620	—	—	—	1.300	6.261	4.028
				(56.9)	(45.7)	(38.3)

Fonte: IBIDEM
Nota: Le cifre in parentesi mostrano la composizione percentuale della spesa nei singoli anni.

TAB. VI.5 – LA SPESA PER INDENNITÀ DI DISOCCUPAZIONE, 1960-84

	1960	1965	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984
Spesa (mld):									
a prezzi correnti	62,6	142,0	137,0	533,0	1.240,6	1.579,4	1.986,9	2.325,3	2.251,7
a prezzi costanti (75)	157,7	281,3	235,7	533,7	582,2	629,2	679,6	693,8	606,3
Incidenza (%):									
sul Pil	0,3	0,4	0,2	0,4	0,4	0,4	8,4	0,4	0,4
sulla spesa pubblica totale	0,9	1,1	0,6	1,0	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7
N.ro di giorn. indenn. (000)	132,6	199,7	162,9	270,1	238,0	223,4	210,8	226,5	..
N.ro di beneficiari (000)	363	547	446	740	652	610	576	620	..

Tassi medi annui di variazione (%):	1960-65	1965-70	1970-75	1975-80	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84
Spesa a prezzi costanti	12,3	– 3,5	17,7	1,7	8,1	8,0	2,1	– 12,6
Numero di beneficiari	8,5	– 4,0			– 6,4	– 5,6	7,6	..

Fonte: INPS
Nota: a prezzi 1975.

L'assicurazione contro la disoccupazione.

Le misure a sostegno del reddito dei disoccupati vengono oggi ricomprese nello schema dell'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione. L'istituto è strutturato per settori (agricolo e non agricolo) e per tipo di intervento – ordinario, speciale, speciale edilizia e trattamenti particolari – e ad ogni specializzazione corrisponde una distinta gestione contabile.

La disciplina dell'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria è sintetizzata nello schema B

Per quanto riguarda il quadro quantitativo, nel 1983 la spesa complessiva per Indennità di Disoccupazione ha raggiunto i 2.251,7 miliardi, pari allo 0,37% del Pil. L'evoluzione che ha condotto a tali livelli è descritta nel seguito.

Come mostra la Tab. VI.5, la crescita dei livelli di spesa dal 1960 al 1984 è continua per tutto il periodo, con l'eccezione degli anni tra il 1965 ed il 1970 e tra il 1983 ed il 1984 in cui si verifica una flessione.

Negli anni '80 il rapporto tra Indennità di Disoccupazione ed uscite complessive rimane quasi stabile, ed anzi registra una leggera diminuzione. Il valore del rapporto rimane, comunque, sempre molto basso: solo nel 65 supera l'1%.

Per quanto riguarda il numero dei beneficiari, si può notare come dai dati non emerge nessuna forte correlazione con l'ammontare della spesa erogata, specie per quanto riguarda gli ultimi anni.

La Cassa Integrazione Guadagni

Sebbene il carattere originario della Cassa Integrazione Guadagni fosse legato ad una con-

SCHEMA B

DISOCCUPAZIONE

Evento Considerato / Settori	Non Agricolo				Agricolo			
Tipologia	Ordinaria	Spec. Industria	Spec. Edilizia	Tratt. particolari	Ordinaria	Speciale		Speciale per lavoratori meridionali
Disciplina Legislativa	R.D.L. 4 ottobre 1935 n. 1827	Leggi: 5 novembre 1968 n. 1115 e 8 agosto 1972 n. 464	Legge 6 agosto 1975 n. 427	Leggi: 25 luglio 1975 n. 402 e 12 giugno 1984 n. 228	D.P.R. 3 dicembre 1970 n. 1049	Leggi: 8 agosto 1972, n. 427 (Art. 25) e 16 febbraio 1977, n. 37 (Art. 7)		Vedi "Speciale" e Legge 11 novembre 1984 n. 638
Beneficiari e Condizioni di concessione	Operai ed Impiegati senza stabilità di impiego con 2 anni di assicurazione contro la disoccupazione ed un anno di contributi nel biennio precedente la disoccupazione	Operai ed Impiegati licenziati per cessazione totale o parziale della attività o per riduzione del personale con 13 settimane di lavoro presso la impresa che li ha licenziati	Operai ed Impiegati presso Imprese edili licenziati per cessazione dell'attività, ultimazione del cantiere o di singole fasi lavorative con 52 contributi settimanali per lavoro non agricolo o 26 settimane per lavoro edile	Lavoratori all'estero rimpatriati e Frontalieri in Svizzera rimasti disoccupati	Lavoratori agricoli iscritti negli appositi elenchi nominativi che abbiano almeno 102 giornate lavorative nell'ultimo biennio	Lavoratori agricoli iscritti per almeno 101 giornate di lavoro nell'ultimo anno	Lavoratori agricoli iscritti per almeno 151 giornate di lavoro nell'ultimo anno	Lavoratori agricoli con gli stessi requisiti dei precedenti, ma residenti nelle regioni meridionali ed iscritti nei cosiddetti "elenchi bloccati"
Durata	180 giorni	180 giorni prorogabili di 3 mesi in 3 mesi	30 giorni estendibili a 180 e poi di 3 mesi in 3 mesi a mezzo decreto del Ministro del Lavoro	180 giorni	Differenza tra il parametro 270 e le giornate di lavoro svolte nell'anno fino ad un massimo di 180 giorni	30 giorni quindi si passa alla indennità ordinaria		Come nella "ordinaria"
Intervento Previsto	L 800 al giorno più gli assegni familiari e le relative maggiorazioni, nonché i contributi figurativi a fini pensionistici. Non è cumulabile con le pensioni dirette superiori a L 200.000	80% della retribuzione nei limiti di un massimale (Per il 1984 L. 828.902 mensili) Cumulabile con pensioni, assorbe l'indennità ordinaria, non dà diritto agli assegni familiari	80% come il precedente, ma con in più il diritto agli assegni familiari ed alle relative maggiorazioni	Per i lavoratori rimpatriati come nell'"ordinaria". Per i frontalieri varia di anno in anno. Per il 1984 ammontava al 50% del sussidio speciale industria e viene finanziata con rimesse operate dagli istituti d'assistenza elvetici	L 800 al giorno più gli eventuali assegni familiari e le relative maggiorazioni.	40% 66% della retribuzione media convenzionale stabilità ogni anno per ogni provincia con appositi Decreti Ministeriali.		L 800 al giorno più gli eventuali assegni familiari e relative maggiorazioni. Ai sensi della Legge 11 novembre 1984, n. 629 questo ruolo dovrebbe esaurirsi nel 1986.

cezione della sicurezza sociale di tipo prettamente assicurativo, l'evoluzione della normativa nel corso degli anni è stata tale da fare assumere a questo istituto, in particolare tramite l'integrazione straordinaria, i lineamenti propri degli strumenti pubblici a sostegno delle attività industriali.

L'attuale disciplina dell'integrazione salariale è descritta nello schema C.

In termini di spesa, nel 1984 sono stati erogati dalla Cig 5753 miliardi, pari allo 0.9% del Pil. Osservando la Tab. VI.6 si può constatare come l'ammontare della spesa sia cresciuto a ritmi molto sostenuti specie negli ultimi anni. L'incidenza che le integrazioni salariali hanno sia rispetto al Pil sia rispetto alla Spesa Pubblica totale si è triplicata dal 1980 ad oggi ed è divenuta pressoché doppia rispetto alla indennità di disoccupazione.

È interessante anche notare come l'elasticità della spesa rispetto ai beneficiari sia molto bassa, come si può vedere confrontando i tassi medi annui di variazione nella spesa e nel numero di beneficiari.

Il prepensionamento

A partire dagli anni 80 si è fatto ricorso in modo sempre più deciso ad un nuovo tipo di intervento sul mercato del lavoro, finalizzato a risolvere i problemi di gestione delle esuberanze di manodopera in particolare nei comparti siderurgici e meccanici, costituito dall'anticipo del pensionamento rispetto ai normali limiti di età.

Dalla Tab. VI.7 si può vedere come la percentuale di domande presentate rispetto al numero di occupati di età tra i 50 ed i 60 anni, costituenti i potenziali fruitori, si sia subito attestata su una quota (0.6%) rimasta pressoché invariata sino al 1983.

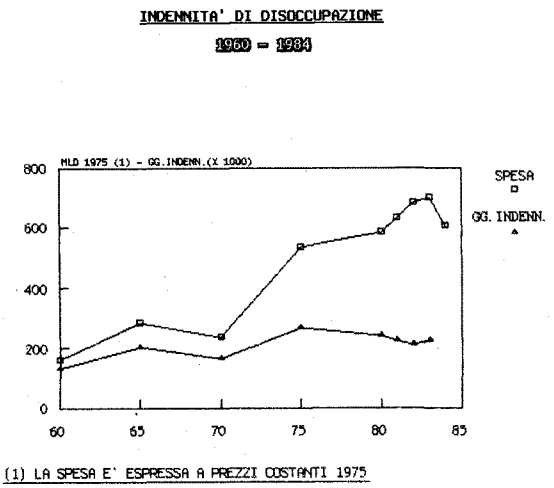
Il costo del provvedimento per lo Stato emerge dalla Tab. VI.8, in cui è riportata la spesa di competenza per il prepensionamento nei vari anni. Si nota immediatamente il forte aumento che questa ha registrato nell'arco dei quattro anni (+12.4%). Ciò appare ricollegabile sia all'aumento del numero delle pensioni vigenti alla fine di ciascun anno, sia alla crescita dell'importo medio mensile rispetto a quello di decorrenza.

SCHEMA C

INTEGRAZIONI SALARIARI

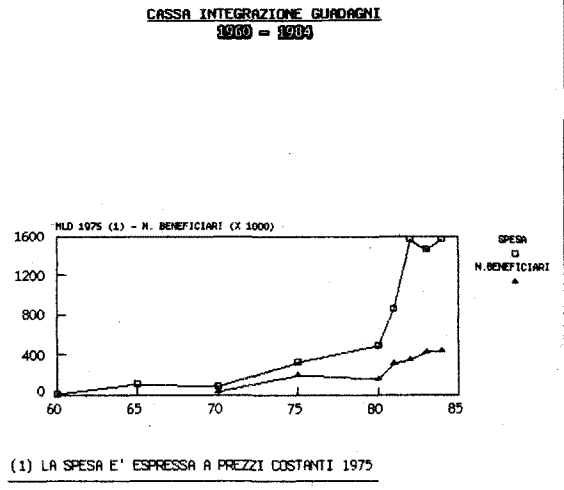
INDUSTRIALE			AGRICOLO
Ordinaria Industria	Ordinaria edili e lapidei	Straordinaria	Ordinaria
D.L. novembre 45 n. 788 D.L. 12 agosto 47 n. 869 Legge 20 maggio 65, n. 164	Legge 6 agosto 1975 n. 427	Leggi: 5 novembre 1969 n. 1115 8 agosto 1972 n. 464 20 maggio 1975 n. 164 12 agosto 1977 n. 675	Legge 8 agosto 1972 n. 457
Operai In caso di sospensioni o riduzioni di attività dovute a: 1) situazione di crisi aziendale dovuta ad eventi transitori e non imputabili agli operai o all'imprenditore; 2) situazione temporanea di crisi di mercato.	Operai dei settori suddetti con la particolarità rispetto alla "Ordinaria industria" che l'intervento è previsto anche in caso di sospensione o riduzione di lavoro dovuto ad intemperie stagionali.	Operai ed impiegati sospesi dal Lavoro o lavoranti ad orario ridotto a causa di: 1) crisi economica settoriale o locale; 2) ristrutturazione, riconversione e riorganizzazione aziendale; 3) crisi aziendale di particolare rilevanza sociale in relazione alla situazione occupazionale locale ed alla produttività del settore.	Operai agricoli con almeno 180 giornate lavorative nell'ultimo anno, da corrispondere in caso di sospensione del lavoro per intemperie o altre cause non imputabili all'imprenditore o agli operai.
90 giorni prorogabili di 3 mesi in 3 mesi fino ad 1 anno		di norma senza limiti per il punto 1). 6 mesi prorogabili fino ad 1 anno. 81 mesi per i lavoratori resi disponibili da imprese operanti nel Mezzogiorno.	90 giorni all'anno
80% della retribuzione globale che sarebbe spettata per le ore di lavoro non prestato tra le zero ore e l'orario contrattuale, ma comunque *non oltre* le 40 ore settimanali.		80% della retribuzione globale con gli stessi criteri e limiti della "ordinaria", ma entro un limite massimo mensile fissato per gli impiegati in L. 300.000.	80% della retribuzione

TAV. VI.5



(1) LA SPESA E' ESPRESSA A PREZZI COSTANTI 1975

TAV. VI.6



(1) LA SPESA E' ESPRESSA A PREZZI COSTANTI 1975

TAB. VI.6 – LA SPESA PER LA CASSA INTEGRAZIONE GUADAGNI, 1960-84

	1960	1965	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984
Spesa (mld):									
a prezzi correnti	1.5	52	43	321	1.013	2.118	3.942	4.879	5.752
a prezzi costanti (75)	3.7	103	75	321	475	844	1.548	1.456	1.549
Incidenza (%) Pil		0.1	0.1	0.2	4.3	0.5	0.8	0.9	0.9
Spesa Pubblica totale	0.02	0.4	0.2	0.6	0.6	1.0	1.5	1.6	1.8
N.ro dei beneficiari (000)	..	..	18	183	147	298	341	417	436
Tassi medi annui di variazione (%):		1960-65	1965-70	1970-75	1975-80	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84
Spesa a prezzi costanti %		94.3	– 0.06	33.8	8.1	74.3	59.8	7.9	6.4
N.ro di beneficiari		..	..	59.0	– 4.3	702.7	14.4	22.3	4.5

Fonte: INPS.

Al gennaio 1984 la spesa totale del prepensionamento risultava pari a 694 miliardi; il numero di beneficiari, vale a dire posti liberati nei 4 anni, era pari a 74.811 unità. Il costo medio di ogni pre-pensionamento (media generale) risultava pari a 773.353 lire.

Sull'insieme dei beneficiari il 74% circa risultava composto da maschi ed il 26% da femmine.

6.2.5. La spesa per l'occupazione giovanile

Il terzo livello di interventi riguarda un settore particolarmente delicato del mercato del lavoro, cioè la forza lavoro giovanile.

Un quadro della situazione del mercato del lavoro giovanile negli anni 1978-1984 è fornito dalle tab. VI.9 e VI.10. Gli elementi di maggior rilievo possono essere così riassunti:

- il tasso di disoccupazione giovanile cresce praticamente in tutto il periodo,
- il peso della classe considerata sulla disoccupazione totale è elevatissimo e non subisce mutamenti di rilievo,
- i tassi di disoccupazione giovanile in Italia sono di gran lunga i più elevati tra i sette paesi maggiormente industrializzati,

A fronte di questo grave problema nel 1977 fu varata la legge 285 (interventi a sostegno della occupazione giovanile) che si imperniava:

a) su programmi di formazione professionale predisposti annualmente dalle regioni e articolati per settori produttivi e livelli di professionalità,

b) sul sistema del collocamento ordinario, con l'istituzione di una lista speciale per l'avviamento dei giovani basata sul principio della richiesta numerica,

c) su un sistema variamente articolato di interventi economici,

d) su programmi di servizi ed opere attuate dalle amministrazioni statali e regionali,

e) sul contratto di formazione-lavoro, oltreché sul contratto a tempo determinato, e la rivalorizzazione del lavoro manuale.

Dopo un anno di insoddisfacente "sperimentazione" profonde modifiche furono apportate a questa legge 285, anche in considerazione della riluttanza dei datori di lavoro privati ad assorbire – sia pure temporaneamente – i giovani iscritti nelle liste speciali.

Gli elementi qualificanti della nuova normativa possono così riassumersi:

– tentativo di razionalizzare ed incentivare l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro, prevedendo soprattutto in relazione all'offerta, la predisposizione di fasce professionali più articolate; la possibilità di specificazione contenuta nella richiesta di assunzione; la rinuncia del giovane di avvalersi del titolo di studio; la possibilità per le aziende minori di procedere alla richiesta nominativa; nuovi meccanismi pubblici di certificazione delle qualifiche acquisite;

– definizione di più ampie aree d'intervento del sindacato, non solo mediante una sua maggiore presenza negli organi collegiali, ma anche con più consistenti riferimenti alla contrattazione collettiva, indicata come il luogo privilegiato in cui si perviene ad intese – guidate anche da organi pubblici – sull'utilizzazione della forza lavoro giovanile;

– previsione di incentivi diversificati per l'assunzione dei giovani;

– modifica delle "strutture burocratiche" preposte alla politica dell'occupazione che vengono, in un certo senso, unificate e razionalizzate;

– *maggiore elasticità nell'uso della forza lavoro* giovanile, da conseguire sia con nuovi tipi di attività precarie (part-time, stages), sia con considerevoli ed abbondanti ritocchi alla precedente normativa "vincolistica" della legge 285 del 1977, con riferimento all'avviamento al lavoro, al valore del titolo di studio, all'eliminazione del rapporto tra personale stabile e personale assunto con contratto di formazione-lavoro; esclusione degli assunti dal computo dei dipendenti, oltre che a fini di legge, anche a quelli stabiliti dai contratti collettivi; mancata definizione dell'orario globale (lavoro più formazione); ecc.

Nel 1979 gli iscritti alle liste speciali di collocamento rappresentavano l'86,8% della disoccupazione giovanile. Di questi, solo il 6,6% è stato avviato al lavoro. Come mostra la tab. VI.11, dei giovani avviati il 73,5% è stato assunto dal settore pubblico e solo il 26,5% da quello privato.

Dai dati contenuti nei bilanci consuntivi dei vari Ministeri, per gli anni 1978-1983, è possibile ricavare l'ammontare della spesa sostenuta dallo Stato a fronte della 285 (cfr. tab. VI.12).

Il tasso medio annuo di crescita della spesa a prezzi correnti è risultato essere pari al 44.0% mentre la spesa a prezzi costanti è cresciuta, in media del 22,5%. L'incidenza della spesa di cassa sul Pil è passata dallo 0,5% allo 0,14%. Rispetto alla spesa pubblica totale essa è passata dallo 0,1% allo 0,2%.

Una parte importante delle somme viene erogata alle amministrazioni periferiche. Questo quadro andrebbe completato con una analisi della spesa effettivamente sostenuta a livello locale in ciascun anno. Ciò tuttavia non è stato possibile.

TAB. VI.7 – DOMANDE DI PREPENSIONAMENTO

Anni	N.ro domande presentate (000)	Occupati di età 50-60 anni (000)	Domande occupati (%)-
1981	25	3.808	0.6
1982	24	3.751	0.6
1983	25	3.749	0.7

Fonte: Elaborazione su dati INPS ed ISTAT.

TAB. VI.8 – COSTO DEL PREPENSIONAMENTO

Anni	Spesa per il prepensionamento (Mld)	N. di pensioni vigenti a fine anno	N. di pensioni vigenti al gennaio '84 per anno di decorr.	Importo mensile		Costo al gennaio '84 dei prepensionati di ciascun anno (Mld)
1980	4	1	1	405	768	7
1981	89	26	26	497	776	241
1982	279	45	23	588	767	212
1983	495	63	25	708	783	232
1984	696[a]	75[a]	..	..	..	..

Fonte: Elaborazioni su dati INPS ed ISTAT

TAB. VI.9 – LA DISOCCUPAZIONE GIOVANILE (14-24 ANNI) IN ITALIA (valori percentuali)

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Tasso di disoccupazione giovanile	24.8	25.6	25.2	27.4	29.7	32.0	33.7
Incidenza sulla disoccupazione totale	61.3	60.8	62.3	61.7	62.3	61.1	60.4

Fonte: Elaborazione su dati ISTAT.

TAB. VI.10 – LA DISOCCUPAZIONE GIOVANILE (14-24 ANNI) NEI SETTE PIÙ GRANDI PAESI INDUSTRIALIZZATI, 1979-84

	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Stati Uniti	11.3	13.3	14.3	17.0	16.4	13
Giappone	3.4	3.6	4.0	4.4	4.5	4.8
Germania	3.4	3.9	6.5	9.6	10.8	10.3
Francia	13.3	15.0	17.0	20.2	21.0	24.8
Gran Bretagna	10.6	14.1	18.1	23.1	23.2	23.8
Canada	13.0	13.2	13.3	18.7	19.9	19
Italia	25.6	25.2	27.4	29.7	3.2	33.7

Fonte: OECD.

TAB. VI.11 – GIOVANI AVVIATI EX LEGGE 285/77

	al 31/12/1979		al 31/8/1980	
	(000)	(%)	(000)	(%)
Settore privato	16	26.5	21	25.5
Settore pubblico	44	73.5	60	74.5
Totale	60	100.0	81	100.0
Avviati Disocc.		5.8		7.6

Fonte: Elaborazione su dati del Ministero del Lavoro.

TAB. VI.12 – LA SPESA PER LA LEGGE 285/77

	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Spesa (mld):						
Prezzi correnti	120.2	148.7	328.4	535.6	561.4	744.3
Prezzi costanti (a)	154.5	170.5	328.4	454.7	409.2	473.2
Incidenza su (%):						
Spesa Pubblica Totale	0.1	0.1	0.2	0.3	0.2	0.2
Pil	0.0(b)	0.0(b)	0.1	0.1	0.1	0.1
Tasso medio annuo di variazione (%) Spesa a prezzi costanti		10.3	92.6	38.4	– 10.0	15.6
Somme decentrate alle Amm.ni Periferiche:						
In valore assoluto (mld)	80.7	31.0	73.0	216.5	206.6	359.2
in percento della spesa (%)	67.2	20.9	22.5	40.4	36.8	48.3

Fonte: Elaborazione su dati tratti dal Rendiconto Generale dell'Amministrazione dello Stato.
Nota: a a prezzi '80
b pari a 0.05.

TAB. VI.13 – LA SPESA PUBBLICA PER FORMAZIONE PROFESSIONALE, 1980-83

	1980	1981	1982	1983
Spesa (Mld)				
Lire correnti	1325	1654	1781	1905
Lire costanti a	1325	1404	1298	1210
Incidenza su (%)				
Pil	0.4	0.4	0.4	0.4
Spesa Pubblica Totale	0.8	0.8	0.7	0.6
Tasso medio annuo di variazione (%)				
Spesa a lire costanti a		+ 6.0	– 7.6	– 6.7

Fonte: Elaborazioni su dati ISFOL.
Nota: a a prezzi 1980.

6.2.6. La spesa per la formazione professionale

Il volume complessivo in lire correnti della spesa pubblica per la formazione professionale è passato da 1324.7 miliardi nel 1980 a 1905.2 miliardi nel 1983, registrando un incremento globale pari al 43.8% nell'arco dei quattro anni considerati.

Esaminando l'andamento in termini di lire costanti, dopo una moderata crescita nel 1981 (6.0%) si è assistito ad una diminuzione sia nel 1982 (7.6%) sia nel 1983 (6.7%).

All'aumento nella spesa a lire correnti non trova quindi riscontro un effettivo potenziamento dell'intervento pubblico nel campo della formazione professionale, come mostrato anche dall'evoluzione dei rapporti della spesa per la formazione professionale ed il Pil e la spesa pubblica totale.

Ciò risulta anche confermato dall'evoluzione della spesa pro-capite diminuita in lire costanti, da 186.407 nel 1980 a 145.817 nel 1985.

Conclusioni

Il quadro della spesa per le diverse politiche di mercato del lavoro ed interventi a sostegno del reddito dei disoccupati, pur se parziale è servito a mettere in evidenza:

"la consistenza delle somme destinate a questi scopi nel bilancio pubblico;

"le profonde ed ingiustificate disuguaglianze di trattamento delle diverse "categorie" di disoccupati;

"le differenze di ceto medio delle diverse misure ed indicazioni circa la loro efficacia.

La conclusione che ne deriva è ovvia, cioè, esistono spazi notevoli e ragioni fondate per ridisegnare l'attuale struttura di politiche di mercato del lavoro e di sostegno dei redditi per far fronte, non solo ad una problematica cambiata e cambiante, ma anche per dotare il paese di strumenti efficienti, efficaci ed equi. Questa è la nuova situazione che questo piano intende promuovere.

---

(1) La legge 782/1980 contiene norme dirette a sostenere la competitività del sistema industriale e a definire procedure di spesa della Cassa per il Mezzogiorno.

(2) I decreti in questione prevedono riduzioni degli oneri sociali per riequilibrare i costi di impresa, ed interventi a sostegno dell'esportazione, del Mezzogiorno e dell'occupazione.

Bibliografia

1. Dopo la pubblicazione della "Teoria generale" di Keynes (1936) inizia una fiorente letteratura centrata sui problemi dell'occupazione e della disoccupazione. In quell'anno J. Robinson, *Disguised Unemployment,* in "Economic Journal", n. 182, 1936, mette in evidenza le forme di adattamento dell'offerta alla scarsa domanda di lavoro. Durante la guerra vengono alla luce due opere fondamentali: W.H. Beveridge, *Relazione sull'impiego integrale del lavoro in una società libera,* trad. it. di P. Baffi e F. Di Falco, Torino, Einaudi, 1948, e F.A. Burchardt (a cura di), *L'economia della piena occupazione,* trad. it. di R. Ferrari Amorotti, Torino, Rosenberg & Sellier, 1979, con saggi di Kalecki, Worswich, Schumacher, Balogh, Mandelbaum. Dello stesso periodo è il saggio di M. Kalecki, *Aspetti politici della piena occupazione,* trad. it. di G.C. Mazzocchi, Milano, Celuc, 1975, F. Caffè, nell'introdurre l'edizione italiana dell'opera di Burchardt e altri, sottolinea la resistenza che le politiche del pieno impiego trovarono in Italia, non solo sul piano pratico, ma persino su quello teorico. Un bilancio di queste politiche venne pubblicato nel 1967 da R.A. Gordon, *L'obiettivo occupazione,* trad. it. di M.T. Bruno, Milano, F. Angeli, 1971.

2. Sul tema delle cause strutturali dell'occupazione si va, nel frattempo, sviluppando un'altra area di analisi. Ne è capostipite C. Clark, *The conditions of Economic Progress,* London, McMillan, 1940. Le relazioni strutturali tra prodotto e occupazione per grandi settori vengono esaminate da J. Fourastié, *Le grand espoir du XX° siècle. Progrès technique, économique, social,* Paris, Puf, 1949. Nel volume di W.E.G. Salter, *Produttività e cambiamenti della tecnica,* trad. it. di L. Steve, Torino, Utet, 1975, sono riferiti i risultati di ricerche condotte tra il '53 e il '63 in un gran numero di settori. Sulla possibilità di riassorbire la disoccupazione creata dal progresso tecnico si sofferma P. Sylos Labini, *Oligopolio e progresso tecnico,* Torino, Einaudi, 1961 (1975, pp. 223 sgg).

Sotto un diverso punto di vista il rapporto sviluppo/occupazione/produttività viene esaminato da un keynesiano della prima ora: N. Kaldor, *Causes of the Slow Rate of Economic Growth of the United Kingdom,* Cambridge University Press, 1966, e da autori di differenti orientamenti: R. Bacon – W. Eltis, *Base produttiva e crescita economica – Il caso inglese,* trad. it. di A. Schianchi, Milano, Etas, Libri, 1976; F. Blackaby (a cura di), *De-industrialisation,* London, Heinemann, 1979, e A. Maddison, *Fasi di sviluppo capitalistico, e La dinamica della produttività nel lungo periodo,* in "Moneta e Credito", n. 119, 1977, e n. 125, 1979.

3. Nelle aree arretrate ci si trova ad affrontare lo "spreco di lavoro" conseguente a una diffusa sottoccupazione più che una disoccupazione vera e propria. Lo mette in evidenza fin dal '43 P.N. Rosenstein-Rodan, *Problemi riguardanti l'industrializzazione dell'Europa orientale e sudorientale,* in A.N. Agarwala – S.P. Singh, *L'economia dei paesi sottosviluppati,* Milano, Feltrinelli, 1966. A distanza di un decennio (1954), W.A. Lewis, *Sviluppo economico con disponibilità illimitata di mano d'opera,* ibidem, propone il modello di sviluppo duale. Provvede invece G. Myrdal, *Saggio sulla povertà di undici paesi asiatici,* trad. it. di G. Degasperis, Milano, Il Saggiatore, 1971, ad analizzare il modo di impiego della manodopera nei paesi sottosviluppati (vol. II, parte V) e a esaminare criticamente concetti e teorie della sottoccupazione (appendici VI e XVI).

I più acuti studi sui problemi del lavoro in Italia – basti pensare a quelli di V. Lutz – hanno utilizzato questi strumenti concettuali: com'è giusto per un paese a metà strada tra arretratezza e sviluppo. Era logico attendersi da noi che lo sviluppo economico non desse rilevanti risultati quantitativi, nell'aumento dell'occupazione, come è avvenuto nei paesi arretrati considerati da G.M. Meier, *Sviluppo senza occupazione,* in "Moneta e Credito" n. 90, 1970. Anche l'adattamento dell'offerta alla domanda di lavoro, in Italia, è un fenomeno "strutturale", tipico di un paese in transizione tra l'arretratezza e lo sviluppo: L. Robotti – G. Galeazzi, *Struttura della forza lavoro e sviluppo economico,* Bologna, Il Mulino, 1978.

4. Negli anni cinquanta e sessanta il problema del lavoro, in Italia, è ancora lontano (e persino antitetico) rispetto a quello affrontato nei paesi industriali avanzati, che hanno raggiunto il pieno impiego. In presenza di tensioni sul mercato del lavoro, assumono importanza la curva di Phillips e la legge di Okun: E. Tarantelli, *Studi di economia del lavoro,* Milano, Giuffrè, 1974. In paesi in cui il pieno impiego è una realtà ci si interroga su "quanta disoccupazione si sia disposti a tollerare" pur di combattere l'inflazione. W.G. Bowen, *Labour in the National Economy,* New York, Norton, 1965; E.G. Gilpatrick, *Structural Unemployment and Aggregate Demand,* Baltimore, J. Hopkins, 1966; R.E. Hall, *Why Is the Unemployment Rate So High at Full Employment?,* in *Brookings Papers in Economic Activity,* Washington, 1970; C.C. Holt e altri, *Il dilemma inflazione-disoccupazione – Il ruolo della politica attiva della manodopera,* trad. it. di A.M. Scaltriti, Milano, Vita e Pensiero, 1975. In aree di immigrazione e in presenza di tensioni, l'incontro tra offerta e domanda di lavoro richiede una logica da "job search" e suscita preoccupazioni per le spinte inflazionistiche indotte dagli slittamenti salariali: B.J. McCornick, *Economia del lavoro,* trad. it. di G. Gambetta, Bologna, Il Mulino, 1971. In un paese come l'Italia, in cui permangono emigrazione e disoccupazione, questi modelli trovano scarsa applicabilità.

5. Con gli anni settanta, anni di crisi, si ricercano le determinanti strutturali della disoccupazione. OECD, *Towards Full Employment and Price Stability,* Paris, 1977 (rapporto McCracken); OCDE, *Les déterminants structurels de l'emploi et du chômage,* Paris, vol. I, 1977, vol. II, 1979. Si studiano nuovi strumenti di intervento, nuove strategie: OCDE, *Une stratègie à moyen terme pour les politiques de l'emploi et de la main d'oeuvre,* Paris, 1978; OECD, *The Challenge of Unemployment,* Paris, 1982 (rapporto ai ministri del lavoro). Sui problemi concreti, di singole categorie: OCDE, *Le chômage des jeunes,* Paris, 1978, 2 voll., atti della conferenza dei ministri del lavoro; OECD, *Youth Without Work – Three Countries Approach the Problem,* Paris, 1981; OCDE, *Les Femmes et l'emploi – Politiques pour l'égalité des chances,* Paris, 1980.

Per alleggerire la disoccupazione si punta sulla job creation e sulla redistribuzione del lavoro: OECD, *Direct Job Creation in The Public Sector,* Paris, 1980 e OECD, *Labour Supply, Growth Constraints and Work Sharing,* Paris, 1982.

6. Le teorie economiche seguono con ritardo gli avvenimenti; se ne trova conferma nelle risposte di 35 economisti italiani, rilasciate trent'anni or sono alla Commissione parlamentare d'inchiesta sulla disoccupazione (*La disoccupazione in Italia,* Roma, 1953, vol. IV, tomo 4, pp. 149 sgg.). In seguito, per interpretare una realtà in movimento, fu necessario un particolare impegno innovativo. Tra i molti lavori: sull'occupazione, C. Dell'Aringa, *Occupazione, salari e prezzi,* Milano, Giuffrè, 1969; M. Salvati, *Sviluppo economico, domanda di lavoro e struttura dell'occupazione,* Bologna, Il Mulino, 1976; G. Fuà, *Occupazione e capacità produttive: La realtà italiana,* Bologna, Il Mulino, 1976; per la disoccupazione: P. Ferri, *La disoccupazione in un processo di sviluppo economico. Alcuni aspetti dell'esperienza italiana 1951-1968,* Milano, Giuffrè, 1971. Poi ci si attardava sul declino dei tassi di attività, anche quando il fenomeno era esaurito; si frammentava l'attività di ricerca proprio come il lavoro andava parcellizzandosi. Questa fatica è documentata in due rassegne: M. Cassetti – L. Frey – R. Livraghi, *Le ricerche sul mercato del lavoro in Italia,* Milano, F. Angeli, 1975, e S. Bruno, *Ricerche sul mercato del lavoro,* in "Quaderni di formazione ISFOL", n. 73, 1981. Uno sforzo di rivisitare le teorie e di rimettere a fuoco la realtà si nota anche di recente. P. Ferri, *I salari nell'economia post-keynesiana,* Milano, Etas Libri, 1978; R. Brunetta, *Economia del lavoro,* Venezia, Marsilio, 1981; P. Garona (a cura di), *Disoccupazione e pieno impiego,* Venezia, Marsilio 1981; V. Valli, *Occupazione, in Dizionario di economica politica,* vol. III, Torino, Boringhieri 1982; CESPE, *Per una riformulazione dell'obiettivo della piena occupazione,* in "Politica ed economia", n. 6, 1983. Se però in Italia non è sufficiente distinguere, come fa E. Malinvaud, *The Theory of Unemployment Reconsidered,* Oxford, Blackwell, 1977, tra disoccupazione "classica" e "keynesiana" – perché da noi prevale la disoccupazione "da carenza di capacità produttive" – allora la riconsiderazione deve andare in profondità. Altrimenti potremmo trovarci con quei ritardi della teoria (e della prassi) segnalati da O. Eckstein, *Papers and Proceedings,* in "American Economic Review", maggio 1969, p. 63.

7. Sul tema, infine, dell'impatto delle nuove tecnologie sull'economia in generale e sul mercato del lavoro in particolare si è sviluppata una enorme letteratura di cui riportiamo i titoli più rilevanti. L.L.G. Soete, "The Impact of Technological Innovation on International Trade Performance: the Evidence Reconsidered", Science and Technology Output Indicators Conference, OECD: Paris, 1980. F. Momigliano, & D. Siniscalco "The Growth of Service Employment a Reappraisal", *Banco Nationale del Lavoro Quarterly Review,* September 1982, No. 142. N. Rosenberg, *Inside the Black Box: Technology and Economics,* Cambridge University Press, 1982. R. Boyer, & P. Petit, Forecasting the Impact of Technical Change on Employment: Methodological reflections and propositions for research, CEPREMAP, p. 820, Paris, January 1982. C. Freeman, *The Economics of Industrial Innovation,* Frances Pinter and MIT Press, London and Cambridge, 1982. J. Gershuny & I. Miles, *The New Service Economy – the Transformation of Employment in* Industrial Society, London, Frances Pinter, 1983. K. Koshiro, "The Employment Effects of Microelectronics Technology" in *Japan Labor Bulletin,* March 1, 1983. P. Stoneman, *Economic Analysis of Technical Change,* Oxford University Press: Oxford, 1983. R.Z. Lawrence, "The Employment of New Information Technologies: an Optimistic View", Brookings Institution mimeo, prepared for Conference on "Information Technologies", Berlin, November 1984. W. Leontief, F. Duchin, "The Impacts of Automation on Employment, & 1963-2000", National Science Foundation Washington, 1984. M.J. Piore, & C.F. Sable, *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity,* Basic Books: New York, 1984. S. Kline, & N. Rosenberg, An overview of the Process of Innovation, *Symposium on Economics and Technology,* Stanford University, March 1985. L.L.G. Soete, & C. Freeman, "New Technologies, Investment and Employment Growth", in OECD, *Employment and Structural Change, Paris, 1985.*