

*Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro*  
*Commissione dell'Informazione*

**RAPPORTO**  
**SUL MERCATO DEL LAVORO**  
**1997 – 2001**

*Roma, luglio 2002*

# Indice

## *PREMESSA*

*PARTE PRIMA:* GLI ANNI DEL CAMBIAMENTO ..... 1

*PARTE SECONDA:* IL QUADRO DELLE NORME ..... 23

*PARTE TERZA:* IL QUADRO DEI DATI..... 35

## *PARTE QUARTA:* DUE MACRO-AREE A CONFRONTO

1. NORD-EST: L'ESPERIENZA DELLA PIENA OCCUPAZIONE .....  
47

2. SUD-ISOLE: UNA COMPLESSA TRANSIZIONE .....  
73

*PARTE QUINTA:* VECCHIO E NUOVO MERCATO DEL LAVORO ..... 103

## *PARTE SESTA:* GLI APPROFONDIMENTI

1. CONTESTO MACRO-ECONOMICO E OCCUPAZIONE.....  
114

2. LA DIFFUSIONE DEI RAPPORTI ATIPICI .....  
121

3. MOBILITÀ E FLESSIBILITÀ DEI LAVORATORI E DEL LAVORO .....  
137

4. LA DISOCCUPAZIONE DI LUNGA E DI LUNGHISSIMA DURATA.....  
145

5. CARENZE DI MANO D'OPERA E *MISMATCH* PROFESSIONALE .....  
154

6. ECONOMIA SOMMERSA E OCCUPAZIONE .....  
162

7. CITTADINI EXTRA-COMUNITARI NEL MERCATO DEL LAVORO

ITALIANO ..... 171

8. I SERVIZI ALL'IMPIEGO .....  
181

9. LA SPESA PER LE POLITICHE DEL LAVORO .....  
188



## **Premessa**

La legge 30 dicembre 1986, n. 936 che disciplina composizione, attribuzioni e funzionamento del Cnel prevede, tra i compiti del Consiglio, la predisposizione periodica di *Rapporti "sugli andamenti generali, settoriali e locali del mercato del lavoro"* quale attribuzione specifica della Commissione dell'Informazione.

La presente edizione del Rapporto sul mercato del lavoro colma un vuoto temporale di ben sei anni rispetto alla stesura della precedente (che risale, infatti, al 1996) e dà conto tanto delle principali innovazioni normative, quanto delle più significative misure di politica del lavoro introdotte e adottate nell'arco temporale preso in esame (1997-2001).

La struttura del Rapporto risulta "agile" ma solida dal punto di vista descrittivo e documentale, in grado di offrire una sintetica eppure esaustiva descrizione dell'attuale assetto del mercato del lavoro italiano (il quadro delle norme; il quadro dei dati), senza tralasciare una fedele ricostruzione delle più significative trasformazioni intervenute nell'ultimo quinquennio.

Le riforme avviate nel periodo cui il Rapporto fa riferimento (1997-2001) hanno visto la decisiva partecipazione delle forze sociali, politiche ed istituzionali ed hanno delineato significative innovazioni del precedente modello di mercato del lavoro che richiede, peraltro, ulteriori interventi ed aggiustamenti in corso d'opera.

Di tali riforme e, al contempo, della prospettiva di un nuovo modello il Rapporto offre un quadro descrittivo puntuale.

La presentazione, nell'autunno del 2001, del *Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia* e, successivamente il Disegno di legge n. 848/S del 2002 hanno contribuito ad introdurre ulteriori elementi di novità, proponendo, da un lato, un'evoluzione in senso federalista delle forme di regolazione in materia di

tutela e sicurezza del lavoro, ed individuando, dall'altro, ulteriori modalità di impiego flessibile.

Va poi registrato, a questo riguardo, l'impatto pressochè contemporaneo della intervenuta riforma del Titolo V della Costituzione, che vede proprio nelle tematiche del mercato del lavoro una delle aree più delicate.

Il Rapporto, senza esprimere valutazioni in merito alle scelte effettuate, registra tali fenomeni evoluzioni e ciò che da queste è poi scaturito.

Oltre ad una serie di interessanti approfondimenti – per molti aspetti originali - relativi a tematiche quali la disoccupazione di lunga e lunghissima durata, la spesa per le politiche del lavoro, la diffusione dei rapporti atipici, talune carenze di manodopera in specifiche aree geografiche e/o in importanti segmenti professionali ed altro ancora, il Rapporto mette appunto a confronto due macro-aree: quella del Nord-est quale contesto rappresentativo di una situazione, solo per alcuni versi, di eccellenza con la sua esperienza di pieno impiego e quella del Meridione e delle isole dove la transizione verso un nuovo mercato del lavoro appare più complessa e problematica in termini economici e sociali.

Il Rapporto che viene qui presentato, pur non trascurando di considerare "la questione di genere" nell'analisi condotta, ha affidato alla prossima edizione (2003) la scelta di improntare in maniera più stringente rispetto al lavoro femminile una puntuale disamina delle relative tematiche che, secondo un diffuso convincimento, costituiscono una chiave di volta pressoché decisiva dell'intero scenario del mercato del lavoro.

L'elaborazione del *Rapporto* si è avvalsa dell'apporto interno del CNEL, coordinato dalla Dott.ssa *Caterina Guarna*, del contributo della Dott.ssa *Magda Trotta* e del supporto tecnico del personale dell'Ufficio dell'Informazione, che hanno affiancato il gruppo di ricercatori coordinato dal Prof. *Aris Accornero* (il Prof. *Gianfranco Viesti* e i Dott. *Fabrizio Carmignani*, *Bruno Anastasia*, *Maurizio Gambuzza*, *Maurizio Rasera* e *Mauro Tibaldi*).



## **PARTE PRIMA: GLI ANNI DEL CAMBIAMENTO**

1. *Premessa.* Nel periodo 1997-2001 sono state introdotte nel mercato del lavoro italiano sostanziali innovazioni normative e alcune misure di politica del lavoro (di cui il precedente Rapporto non aveva potuto dare conto) che hanno prodotto significativi risultati occupazionali. Per il mercato del lavoro, la portata delle trasformazioni è stata tale da segnare un passaggio d'epoca fra le istituzioni rifondate nel 1949, in una condizione economica e sociale precaria come quella del dopoguerra, e un assetto che approssimi gli standard internazionali oggi richiesti dal mondo della produzione, dalla «economia della conoscenza», dall'integrazione fra i paesi europei e dalla competizione fra Unione Europea e Stati Uniti.

Le riforme avviate nell'ultimo quinquennio con il decisivo concorso delle forze sociali, delle forze politiche e delle istituzioni hanno migliorato le condizioni generali del nostro mercato del lavoro. Si sta ormai delineando un nuovo modello di mercato del lavoro che richiede ulteriori innovazioni istituzionali, oltre ai necessari complementi normativi e aggiustamenti d'opera. I progressi compiuti comportano infatti un assetto più adeguato dei servizi all'impiego e un ripensamento degli ammortizzatori sociali e dei sistemi di tutela, all'altezza dei cambiamenti già introdotti e di quelli ancora necessari.

Su questi temi il Governo è intervenuto il 3 ottobre 2001 con il *Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia* che da un lato delinea uno sviluppo decisamente federalista delle forme di regolazione in materia di «tutela e sicurezza del lavoro», e dall'altro individua ulteriori modalità di impiego flessibile: il lavoro «a progetto» per i collaboratori coordinati e continuativi, il lavoro intermittente o «a chiamata», il lavoro condiviso o *job-sharing*, il cosiddetto *staff leasing*, e le prestazioni accessorie. Indirizzi e proposte del *Libro Bianco* hanno dato luogo a un vivace dibattito, poi alimentato dalla presentazione, il 15 novembre, del disegno di legge delega n. 848 sul mercato del lavoro, in merito al quale l'Assemblea del CNEL ha espresso il proprio parere il 18 febbraio 2002.

Prima che il Parlamento avviasse l'esame delle varie misure proposte, ignoti hanno barbaramente assassinato, il 19 marzo 2002 a Bologna, il professor Marco Biagi a cui si deve precipuamente l'elaborazione del *Libro Bianco*. Le proposte di modifica alle norme sui licenziamenti introdotte nella delega avevano frattanto provocato uno scontro fra sindacati e Governo, sfociato poi nel conflitto aperto. Lo stralcio delle misure contestate dalla delega e la loro collocazione in un altro provvedimento, n. 848 bis, ha successivamente determinato una lacerazione che ha portato la Cisl e la Uil a riprendere il dialogo, e la Cgil a proseguire l'azione.

Poiché la portata delle trasformazioni già avvenute e le prospettive stesse di riforma del mercato del lavoro italiano si inscrivono in una evoluzione di più lungo periodo, è utile ricostruirne sommariamente le tappe prima di passare all'esame del quinquennio 1997-2001.

2. *I primi tentativi.* L'impianto garantista del mercato del lavoro disegnato dalla legge n. 264 aveva retto per tre decenni agli scossoni dovuti alla ricostruzione e alla ripresa industriale, al «miracolo economico», alla scoperta dei consumi, e soprattutto alle migrazioni dal Sud al Nord. Le prime difficoltà di funzionamento comparvero quando negli anni Settanta gli *shock* petroliferi e la conflittualità diffusa spinsero le imprese maggiori a decentrare segmenti di produzione e di lavoro, ridimensionando così gli organici e le assunzioni a favore di imprese minori diffuse sul territorio.

Seguendo una tendenza più generale, il sistema produttivo italiano ricuperò e accentuò da allora taluni caratteri propri e peculiari, crescendo a spese della grande dimensione.<sup>1</sup> Il rapido aumento delle imprese minori e la crescita diffusa dei distretti locali esprimevano anche strutturalmente un bisogno di flessibilità. L'Italia conobbe così una fase di industrializzazione diffusa accompagnata da un netto declino dell'agricoltura e da un primo sviluppo del terziario. La domanda di lavoro si fece più articolata in termini professionali e territoriali, e nei primi anni Ottanta ciò rese evidente la scarsa capacità allocativa del collocamento pubblico.<sup>2</sup>

Iniziò allora un processo di modernizzazione del mercato del lavoro che fu avviato dal Protocollo d'intesa contro l'inflazione del 22 gennaio 1983, il primo significativo accordo «triangolare» fra sindacati, imprenditori e Governo, promosso dal ministro del Lavoro Enzo Scotti. L'intesa si tradusse subito dopo nella legge n. 79, che fece da battistrada alle misure «deregolative della legislazione garantistica»<sup>3</sup> senza peraltro operare interventi diretti sul mercato del lavoro.<sup>4</sup> Prima di allora le uniche iniziative degne di rilievo erano state promosse nel 1977 dal ministro del Lavoro Tina Anselmi: una proposta di riforma del collocamento che andrà a buon fine soltanto 10 anni dopo, e la legge n. 285 per favorire l'impiego dei giovani, che ebbe il solo effetto pratico di «esplicitare» il *baby boom* degli anni Sessanta.<sup>5</sup>

Novità più consistenti vennero dal successivo Protocollo d'intesa del 14 febbraio 1984, recepito nella legge n. 863 che introdusse: i contratti a causa mista «formazione e lavoro», i quali riaprirono le porte delle imprese ai giovani rimasti per anni ai margini, dopo che l'azione rivendicativa aveva abbattuto i differenziali salariali per età presenti nei contratti; il lavoro a tempo parziale, mai regolato prima di allora, il quale fu peraltro osteggiato da chi riteneva che il *part-time* fosse contro le donne, e le donne contro il *part-time*; i contratti «di solidarietà», i quali consentivano di affrontare le crisi aziendali con riduzioni degli orari e dei salari previste dai contratti nazionali, ma ebbero un uso soltanto parziale.

---

<sup>1</sup> F. Traù, *I cambiamenti della struttura dimensionale dell'industria nel confronto internazionale: stock e dimensione media delle imprese nel lungo periodo*, in G. Galli e L. Paganetto (a cura di), *La competitività dell'Italia. Ricerca del Centro Studi Confindustria, II. Le imprese*, Milano, Il Sole-24 Ore, 2002.

<sup>2</sup> P. Ichino, *Il collocamento impossibile. Problemi e obiettivi della riforma del mercato del lavoro*, Bari, De Donato, 1982.

<sup>3</sup> P. Sestito, *Il mercato del lavoro italiano. Cos'è, come funziona*, Bari-Roma, Laterza, 2002.

<sup>4</sup> M. Dal Co, A. Martelli, G.P. Cella e G. De Michelis, *Un anno dopo l'accordo del gennaio 1983: gli esiti della nuova fase di confronto sul patto anti-inflazione*, in Cesos (a cura di), *Le relazioni sindacali in Italia. Rapporto 1983-84*, Roma, Edizioni Lavoro, 1985.

<sup>5</sup> M. Dal Co, *Le iscrizioni alle liste speciali*, in G. Pinnarò (a cura di), *Lavoro e redditi in Italia 1978-1979*, Roma, Editori Riuniti, 1980.



I limiti di formulazione o di strumentazione, dovuti talvolta a cautela o a indecisione, portarono a modificare più volte questi e altri strumenti, senza peraltro rimuovere diffidenze e resistenze. Dato il ruolo decisivo giocato dal *part-time* nella crescita dell'occupazione femminile che creerà poi 4 posti su 10,<sup>6</sup> importanti furono le modifiche apportate dalla contrattazione alle norme che lo regolavano, talché la legge ne uscì convalidata e rafforzata. Ciò va detto a maggiore ragione per le intese fra le Parti sociali sui contratti di formazione e lavoro che presupponevano, se non proprio uno scambio, un bilanciamento fra sconto alle imprese e formazione *on the job*, il che li rendeva diversi dagli altri strumenti di flessibilità ordinaria. Del resto, la finalità formativa venne indebolita, se non ridimensionata, da ogni innalzamento dell'età massima consentita per tale contratto. (Nel Sud la platea degli interessati si allargò a dismisura, a spese della formazione.<sup>7</sup> Anche per questo la Commissione Europea chiese all'Italia di abolire un rapporto di lavoro che altera le condizioni di favore nella creazione di nuovi impieghi.)

Va peraltro riconosciuto che i contratti formazione e lavoro, pur offrendo a molti giovani la prima opportunità di impiego, non potevano da soli fronteggiare il *baby-boom* iniziato negli anni Sessanta. La quota di inoccupati continuò infatti a salire anche dopo il varo della nuova modalità di rapporto, se non altro perché aveva creato aspettative tali da incoraggiare la partecipazione al lavoro e da accrescere quindi l'offerta dei giovani sul mercato.

Ma le preoccupazioni e le resistenze erano soprattutto imperniate sui meccanismi del collocamento di mano d'opera e inducevano a contenere le possibilità di chiamata nominativa da parte delle imprese e, soprattutto, a mantenere in vigore la «lista numerica»: ciò benché col passar degli anni la priorità di assunzione basata sulla durata di iscrizione al collocamento e sulla tipologia del carico familiare garantisse fasce viepiù marginali.<sup>8</sup>

3. *La prima modernizzazione.* Di fronte a tentativi di innovazione che presentavano talvolta un carattere meramente derogatorio rispetto agli assetti vigenti, un approccio più organico al mercato del lavoro fu tentato con il cosiddetto «piano del lavoro» presentato dal ministro del Lavoro Gianni De Michelis.<sup>9</sup> Esso si accompagnò ad altre misure, fra le quali spiccano la legge n. 44/1986 che incentivava la creazione di nuove imprese nel Meridione attraverso l'imprenditorialità giovanile, e

---

<sup>6</sup> Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale, *Rapporto di monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro*, n. 2/2000, dicembre 2000, pp. 39-54.

<sup>7</sup> I dati testimoniano le inadempienze sulla formazione: nel 1999, appena 30 mila giovani su 560 mila ne hanno usufruito. Vedi Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale, *Rapporto di monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro*, n. 1/2000, giugno 2001. Con la sentenza n. 5363 la Corte di Cassazione ha ribadito l'obbligo di una formazione pratica e di un'istruzione teorica sistematiche e organiche durante tutto il biennio, pena la trasformazione del contratto in un rapporto a tempo indeterminato.

<sup>8</sup> Si osservò che con queste e altre misure pareva avviarsi una «linea unica di deregolazione degli ingressi nel bacino occupazionale»: S. Bruno, G. Arrigo e C. Guarna, *Le politiche del lavoro*, in Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale, *Rapporto '87. Lavoro e politiche della occupazione in Italia*, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato, 1987, p. 187.

<sup>9</sup> G. De Michelis, *Il Piano del lavoro*, Bari, Laterza, 1987.

la legge n. 56/1987 che poneva termine al travagliato *iter* politico-legislativo iniziato nel 1977, avviando una parziale riforma del collocamento pubblico.<sup>10</sup> Si avviò allora una intensa stagione di studi sul mercato del lavoro, le cui ricadute sulle politiche occupazionali furono però deludenti.

Al tempo stesso, per favorire i processi di ristrutturazione aziendale e di restrizione degli organici, governi e Parlamento intervennero sul versante dell'uscita adeguando gli ammortizzatori sociali alle esigenze di una gestione morbida degli esuberanti e della mobilità. Strumenti quali la Cassa integrazione e i pre-pensionamenti consentirono riduzioni indirette di personale, mentre le modifiche alla legge sui licenziamenti collettivi resero possibili riduzioni dirette con minori costi sociali.<sup>11</sup>

Da allora, in modo discontinuo, vari governi proposero al Parlamento, talvolta d'intesa con le Parti sociali, misure correttive che introdussero modifiche a singoli istituti, con risultati non sempre soddisfacenti e talvolta deludenti. L'ultimo provvedimento riguardò il collocamento pubblico della mano d'opera, di cui si discuteva da anni: la legge n. 223/1991 sostituì l'assunzione basata sulla «lista numerica» con quella basata sulla «lista nominativa». Venne così meno il criterio delle precedenzae su cui tutto il sistema si era retto fin dal 1949.<sup>12</sup> Non vennero invece meno i benefici di accesso e i vantaggi amministrativi derivanti dall'iscrizione alle liste del collocamento, benché la legge ribadisse che costituiva titolo soltanto per l'accesso al lavoro; aumentò in tal modo a dismisura la discrepanza fra dati amministrativi e dati statistici sulla disoccupazione.

Lo sviluppo basato da un lato sull'elevata spesa pubblica, la crescita degli impieghi pubblici e l'alto debito pubblico, e dall'altro sulle piccole imprese, il *made in Italy* e la Terza Italia stava dando il massimo in termini di occupazione (23.608 mila occupati nel 1991, superati soltanto nel 2001 con 23.861 mila), ma con una debolezza intrinseca. Mentre il legislatore interveniva sul vecchio mercato del lavoro apportandovi poche novità, la crisi del taylor-fordismo e l'affacciarsi di modalità di produzione e di consumo post-fordiste cambiavano profondamente l'organizzazione delle imprese e del lavoro, così come le caratteristiche e le aspirazioni dei lavoratori, che l'evoluzione demografica stessa veniva modificando con la denatalità e il cosiddetto *baby boom*.

<sup>10</sup> CNEL, *Il decentramento degli strumenti del mercato del lavoro*, ricerca Eni-Università di Roma «La Sapienza», 2002, mimeo, pp. 10-17.

<sup>11</sup> F. Neri (a cura di), *Le politiche del lavoro in Italia*, Milano, F. Angeli, 1989; M. Schenkel, *Gli effetti economici della Cassa integrazione*, in Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale, *Rapporto '89. Lavoro e politiche della occupazione in Italia*, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato, 1990; L. Tronti, *Protezione dell'occupazione e segmentazione del mercato del lavoro: i cinquant'anni della Cassa integrazione*, «Economia & lavoro», a. XXIV, n. 3, luglio-settembre 1990; F. Padoa Schioppa Kostoris (a cura di), *Squilibri e rigidità del mercato del lavoro italiano: rilevanza quantitativa e proposte correttive*, Milano, F. Angeli, 1993.

<sup>12</sup> L. Frey, C. Guarna e L. Forlani, *Le politiche del lavoro e i loro impatti*, in Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale, *Rapporto '88. Lavoro e politiche della occupazione in Italia*, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato, 1988; C. Guarna, *Caratteristiche ed effetti delle politiche del lavoro adottate in Italia nell'ultimo quinquennio*, in Id., *Rapporto '89. Lavoro e politiche della occupazione in Italia*, 1990; C. Guarna, *Politiche del lavoro e ammortizzatori sociali*, in Id., *Rapporto '91-92. Lavoro e politiche della occupazione in Italia*, 1993.

Così, il saldo netto fra i nuovi posti creati dalle imprese minori e quelli persi dalle imprese maggiori era positivo ma contenuto. La produttività cresceva a ritmo abbastanza sostenuto ma andava a spese dell'occupazione,<sup>13</sup> che cresceva poco perché ogni singola impresa spremeva il massimo dalla propria mano d'opera anche attraverso una selettività generazionale: si assumevano pochi giovani e ci si liberava dei più anziani. Molta flessibilità del lavoro risiedeva dentro l'impresa minore, a cominciare da quella artigiana, grazie all'organizzazione più elementare e a relazioni meno formalizzate o più cooperative. Una quota non piccola della flessibilità stava ai margini del mercato, grazie alle attività di breve durata o di tipo informale (i «lavoretti»<sup>14</sup>), spesso svolte da giovani in cerca di primo impiego, che l'Istat chiamava ancora disoccupati anziché inoccupati.

4. *L'inversione di rotta.* Gli interventi di politica del lavoro fino ad allora attuati<sup>15</sup> apparvero del tutto insufficienti quando scoppiò la gravissima crisi economica del 1992-93 che, oltre ad abbattere il prodotto interno lordo, fece crollare i livelli di occupazione come non era mai accaduto dal dopoguerra in poi, con effetti disastrosi per il Sud: infatti l'occupazione diminuì di quasi 750 mila unità in appena due anni e riprese a salire solamente nel 1996.

Risultò chiaro allora che il mercato del lavoro non riusciva più ad assecondare l'evoluzione tecnica e organizzativa delle imprese verso un nuovo tipo di relazioni con il mercato, e con il lavoro stesso. La stessa rapidità di reazione alla caduta degli ordinativi, esibita in tale contingenza dai distretti industriali e dalle imprese minori, non bastava a rendere strutturalmente più flessibile il sistema produttivo nel suo insieme.<sup>16</sup> Si trattava di invertire la rotta, tanto più che la prospettiva di adesione dell'Italia alla moneta unica europea poneva una scadenza alla svalutazione competitiva cui le imprese italiane - specie nel Nord-Est - avevano fatto ricorso immediatamente dopo la recessione, che aveva comportato l'uscita dell'Italia dal sistema monetario europeo e una massiccia svalutazione della lira.

La crisi spinse le Parti sociali e il Governo a farsi carico dei pressanti problemi posti al Paese in termini di deficit e di indebitamento pubblico, e alle imprese in termini di costi e di flessibilità del lavoro, attraverso la via di negoziati concertativi. Dapprima questa strada approdò nel 1992 all'abolizione definitiva del meccanismo di indicizzazione salariale che, con la riforma attuata del 1975 (cosiddetta «scala mobile a punto unico»), aveva finito per incentivare l'inflazione data la tempestività degli adeguamenti retributivi. Poi nel 1993 fu sottoscritto il Protocollo del 23 luglio

---

<sup>13</sup> L. Tronti, *Sviluppo, «beni relazionali» e politiche occupazionali. La transizione del mercato del lavoro italiano al post-fordismo*, «Il diritto del mercato del lavoro», a. III, n. 2, maggio-agosto 2001.

<sup>14</sup> A. Accornero e F. Carmignani, *I paradossi della disoccupazione*, Bologna, il Mulino, 1986.

<sup>15</sup> «Un processo di graduale ampliamento dei margini di flessibilità nel mercato del lavoro, concordato fra le Parti sociali in una logica di progressiva derogazione da norme eccessivamente rigide ereditate dal passato»: così l'Isfol descrive la lenta e lunga trasformazione avvenuta, nel Rapporto *Impact evaluation of the European employment strategy. La politica del lavoro italiana negli anni recenti: valutazione e impatto*, mimeo, 2002, p. 6.

<sup>16</sup> L. Becchetti, *La competitività delle piccole e medie imprese italiane rispetto ai concorrenti internazionali: capacità di export e forme di internazionalizzazione intermedia*, in Galli e Paganetto (a cura di), *La competitività dell'Italia, II. Le imprese*, op. cit.

sulla politica dei redditi, la struttura della contrattazione e le rappresentanze sindacali.

Nel 1994 venne sottoscritto un Accordo di concertazione per lo sviluppo del Mezzogiorno («Patto per il Sud») in cui Governo, imprenditori e sindacati, dopo la fine dell'«intervento straordinario» nel Sud, promuovevano iniziative produttive locali a favore dell'occupazione. Fu affacciata allora l'idea del «patto territoriale» poi varato dalla legge n. 341/1995, che chiamò il Cnel a svolgere un ruolo di iniziativa, coordinamento, certificazione e assistenza tecnica durante la tormentata fase iniziale.

Nel 1996 si addivenne al «Patto per il Lavoro», che impegnava i firmatari a dare il massimo impulso alle politiche mirate all'aumento dell'occupazione e alla modernizzazione del mercato del lavoro. Di fronte a incertezze e ritardi emersi nell'azione di governo, le forze sociali esercitarono una pressione che accelerò l'iter delle due misure più rilevanti, diventate legge verso la fine del 1997: la «riforma del collocamento» e il «pacchetto Treu». Impegni meno stringenti sul mercato del lavoro vennero dal successivo «Patto per lo sviluppo», siglato alla vigilia di Natale del 1998 da un ampio ventaglio di associazioni rappresentative, che avrebbe dovuto dare maggiore respiro alle iniziative del Governo e delle Parti sociali a livello territoriale, ma che fu scarsamente implementato.<sup>17</sup>

Scelte di notevole peso vennero effettuate nei rinnovi contrattuali di categoria di quegli anni, quando sindacati e imprese sottoscrissero impegni a ricercare insieme delle soluzioni per sostenere e sviluppare l'occupazione definendo regimi orari innovativi o derogatori, tali da assicurare una maggiore flessibilità nell'uso del lavoro, talvolta prevedendo oscillazioni semestrali o annue degli orari, prima che questa forma di gestione concordata dei calendari fosse introdotta in altri grandi paesi europei. Sia in applicazione dei contratti nazionali sia per iniziativa aziendale, cominciarono altresì a entrare nelle maggiori imprese concezioni nuove di gestione contrattata dei tempi di lavoro, che prevedevano ad esempio la manovra di *pacchetti* di ore e forme di articolazione e modulazione dei turni, ricompensate da maggiori salari, da minori ore o (meno spesso) da maggiore personale.<sup>18</sup> Allo stesso modo, forme di *concession bargaining* aziendale e/o territoriale concordato dai sindacati (talvolta con gli Enti locali) agevolavano le imprese che si insediavano o si ampliavano.<sup>19</sup>

Ma per accompagnare il sistema economico e l'apparato produttivo italiano nella propria evoluzione al post-fordismo non bastavano più gli interventi per favorire la flessibilità «naturale» del mercato del lavoro. Le imprese maggiori avevano già ridotto molti fattori di rigidità operativa, ad esempio negoziando con i sindacati orari rispondenti alle fluttuazioni della domanda e all'utilizzo ottimale degli impianti;

---

<sup>17</sup> Vedi i documenti delle varie intese sindacati-imprenditori-governo in M. Dau, *Oltre la concertazione?*, Firenze Le Monnier, 2001.

<sup>18</sup> A. Accornero e P. Di Nicola, *La flessibilità e gli orari di lavoro*, in G. Galli (a cura di), *La mobilità della società italiana. Le persone, le imprese, le istituzioni*, Roma, Sipi, vol. 1, 1996; R. Paternò e L. Prosperi, *Orario di lavoro e occupazione. Problemi e prospettive economiche alla luce del recepimento della direttiva CEE*, Venezia, Marsilio, 1997.

<sup>19</sup> P. Albi, *La contrattazione sindacale nella programmazione per lo sviluppo*, «Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali», a. XXXIII, n. 91, 2001.

ma chiedevano che altrettanto snelle diventassero le modalità di impiego del lavoro, questa volta sul versante dell'entrata. Anche le imprese minori, pur disponendo delle tradizionali risorse pratiche di gestione del lavoro (ed essendo le più piccole escluse dalla presenza diretta del sindacato), chiedevano leve e strumenti adeguati, che non potevano ridursi alle prestazioni straordinarie; del resto la sorprendente creazione di imprenditorialità minore in Italia si spiega anche con la ricerca di un diverso rapporto con il lavoro.<sup>20</sup>

5. *Interventi più organici.* Alle crescenti esigenze e alle pressanti richieste di una flessibilità «normata» ha risposto l'insieme abbastanza organico di interventi riformatori adottato a partire dal 1997. Dei due provvedimenti-chiave il più incisivo è stato senza dubbio il cosiddetto «pacchetto Treu», il cui varo ha significativamente coinciso con l'avvio della strategia europea per l'occupazione messa in opera alla fine del 1997 dal cosiddetto «processo del Lussemburgo». La legge n. 196 ha arricchito la gamma dei rapporti di lavoro «atipici», o non-standard, introducendo il lavoro temporaneo o interinale,<sup>21</sup> ridisegnando la disciplina dell'apprendistato e favorendo il rapporto scuola-lavoro attraverso i tirocini professionali, le borse di lavoro e i piani di inserimento professionale.<sup>22</sup>

Rispetto alle accese polemiche che avevano accompagnato l'elaborazione e le consultazioni circa le misure sul lavoro interinale (già prospettate peraltro dal ministro del Lavoro Gino Giugni), il successo di questa modalità contrattuale ebbe un forte impatto positivo sul mercato del lavoro, e anche sull'opinione pubblica. Effetti vistosi sul complesso dei lavori «atipici» erano peraltro venuti da norme altrimenti finalizzate: quelle che, nell'ambito della riforma pensionistica del 1995, avevano assoggettato a contributo pubblico l'opera prestata dai collaboratori coordinati e continuativi (i cosiddetti co.co.co.), un profilo tuttora privo di tutela.<sup>23</sup>

L'altro provvedimento di portata rilevante, ma di minore effettività, fu la cosiddetta «riforma del collocamento». Dopo che la legge n. 608/1996 aveva già consentito all'imprenditore di assumere direttamente la mano d'opera e di darne successivamente comunicazione agli uffici, il decreto legislativo n. 469 sancì la fine del monopolio pubblico autorizzando il collocamento privato della mano d'opera; decentrò le competenze statali in materia affidandole i servizi all'impiego alle Regioni nell'ambito delle politiche attive del lavoro; e istituì il Sil, Sistema informativo

---

<sup>20</sup> G. Garofoli, *Distretti industriali e competitività: comparazione internazionale e scenari evoluti*, in Galli e Paganetto (a cura di), *La competitività dell'Italia, II. Le imprese*, cit.

<sup>21</sup> F. Carmignani, E. Rustichelli e G. Marzano, *Il lavoro interinale. Prime analisi su dati amministrativi*, Isfol, novembre 2001.

<sup>22</sup> S. Rossetti e A. Solipaca, *Valutare gli interventi per l'occupabilità. I piani di inserimento professionale ed elementi comparativi con altre misure*, Isfol, dicembre 2001.

<sup>23</sup> G. Altieri e M. Carrieri, *Il popolo del 10%. Il boom del lavoro atipico*, Roma, Donzelli, 2000; A. Accornero, L. Pelaggi, F. Liso, F. Pirro e A. Maresca, *I cosiddetti «lavori atipici». Aspetti sociologici, giuridici ed esigenze delle imprese*, Roma, Ecol-Agenzia per la promozione di studi di economia e lavoro, 2000; T. Addabbo e V. Borghi, *Riconoscere il lavoro. Una ricerca sulle lavoratrici con contratti di collaborazione nella provincia di Modena*, Milano, F. Angeli, 2001; Samek Lodovici e Semenza (a cura di), *Le forme del lavoro*, cit.; M. Magatti e G. Fullin (a cura di), *Percorsi di lavoro flessibile. Un'indagine su lavoratori interinali e collaboratori coordinati e continuativi in Lombardia*, Roma, Carocci, 2002.

lavoro, per immettere in una rete unificata tutti i dati locali sul mercato del lavoro (impresa che era invece fallita con l'operazione Teleporto degli anni Ottanta).

La riforma richiese molto tempo e il suo decollo è tuttora parziale. Nel 2000 fu varato il decreto legislativo n. 181, che individuava i gruppi *target* a cui indirizzare gli interventi di politica attiva e definiva le azioni dei servizi per l'impiego orientate a prevenire l'inoccupazione giovanile e la disoccupazione di lunga durata, secondo i parametri individuati nel 1997 con il «processo del Lussemburgo»; fu poi emanato un regolamento che accelerava la messa in opera del Sil e semplificava il collocamento ordinario, senza peraltro fissare le condizioni il cui inadempimento fa perdere al disoccupato l'eligibilità al sussidio e all'assistenza; furono infine raggiunti tra Ministero, Regioni e Partiti sociali l'accordo sulla riforma dei servizi per l'impiego e l'intesa sull'utilizzo delle apposite risorse nazionali e comunitarie.

«Pacchetto Treu» e «riforma del collocamento» segnarono comunque il punto di svolta per il nuovo modello di mercato del lavoro.<sup>24</sup>

6. *Flessibilità e occupazione.* Con le nuove norme, talvolta perfezionate in corso d'opera o ritoccate più volte, la flessibilità di impiego del lavoro si è avvicinata ai livelli necessari per innalzare la competitività del Paese e dell'Europa stessa. Sono così intervenute opportunità che offrivano soluzioni alle varie tipologie di organizzazione e di impresa, superando i limiti che rendevano poco appetibili o poco praticabili le nuove modalità. Strumenti nuovi quali il *part-time* e l'interinale, e strumenti riadattati come le *co.co.co.* o recuperati come il contratto a termine consentivano di coprire una domanda di lavoro a tempo parziale o di natura contingente, da un lato facendo emergere segmenti di attività e di lavoro che la flessibilità «naturale» occultava, e dall'altro legittimando, soddisfacendo e talvolta incentivando i nuovi bisogni di flessibilità dei lavoratori.

Molti imprenditori dell'industria e dei servizi privati, così come il management delle *public utilities* e i dirigenti stessi delle amministrazioni pubbliche, hanno potuto operare con un *set* di modalità flessibili nuove che li hanno spinti a praticare in modo sistematico una flessibilità «normata», rapidamente penetrata anche al Sud. Dapprima le imprese hanno sfruttato e saturato i rapporti brevi, poi questa fase ha cominciato a consolidarsi.<sup>25</sup> Ciò ha dato al sistema una maggiore elasticità di aggiustamento alle oscillazioni del mercato, coadiuvando e sostenendo la ripresa produttiva che nella seconda metà degli anni Novanta ha contribuito all'ingresso dell'Italia nella moneta unica.

Nell'accrescere la flessibilità del lavoro in entrata, gli effetti delle nuove modalità d'impiego hanno evidenziato uno squilibrio rispetto alla flessibilità in uscita, dovuto ai vincoli che i contenuti delle normative di legge, e soprattutto la durata dei procedimenti giudiziari, pongono ai licenziamenti individuali. L'attenzione e la pole-

---

<sup>24</sup> G. Principe, *Sindacato e mercato del lavoro nell'Italia del 2000*, Roma, Ediesse, 2001.

<sup>25</sup> Agenzia per l'impiego del Veneto, *Solo una grande giostra? La diffusione del lavoro a tempo determinato*, Milano, F. Angeli, 2000; G. Barbieri, *Gli esiti occupazionali del lavoro a tempo determinato*, in Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, *Rapporto di monitoraggio sulle politiche occupazionali e del lavoro*, n. 2/2001, dicembre 2001; *La diffusione dei contratti a termine*, in Isae, *Rapporto trimestrale. Priorità nazionali: trasparenza, flessibilità, opportunità*, Roma, aprile 2002, p. 31 segg.

mica si sono focalizzate sulle norme che, nel regolare i licenziamenti individuali, distinguono l'Italia dagli altri paesi ove è prevista la «tutela reale» perché la reintegra prevista dall'art. 18 consegue automaticamente dall'esito della causa anziché dalla pronuncia del giudice. **Una occasione** di divergenza, evocata più dalla legislazione che dal mercato, si è avuta durante il processo di recepimento della Direttiva europea n. 70 del 1999 sul contratto a termine, che attuava l'accordo-quadro siglato in quell'anno dalle parti, in sede europea. La mancata intesa fra i sindacati e l'accordo separato che ne è seguito ha creato tensioni fra **alcune Parti sociali**, specie dopo che il Governo ha emanato su tali basi il decreto legislativo n. 368 del 2001.<sup>26</sup>

I risultati occupazionali del quinquennio 1997-2001 sono stati invero ragguardevoli, come ha voluto sottolineare il Capo dello Stato, Carlo Azeglio Ciampi. Dai circa 100 mila occupati in più nel 1997 si è passati ai 200 mila nel 1998 e nel 1999, e poi a quasi 400 mila nel 2000 e nel 2001. L'occupazione è così salita di 4 punti rispetto al 1995, anno in cui aveva toccato il livello più basso dopo la crisi, mentre la disoccupazione è scesa al 9,2% (cioè sotto il dato della Germania), proseguendo il trend discendente iniziato nell'aprile del 1999.

Questi significativi risultati sono stati oltretutto ottenuti in un periodo in cui l'occupazione diminuiva nella Pubblica amministrazione, e anche nelle *public utilities* - dalle poste ai telefoni alle ferrovie - per effetto delle privatizzazioni. E' pertanto significativo che il Piano nazionale per l'occupazione approvato il 6 giugno 2002 dal Governo preveda un ulteriore aumento di 4 punti nel tasso di occupazione, per un totale di 1.400 mila posti di lavoro in più nel 2005.

Alla crescita degli occupati ha concorso l'incremento e il consolidamento dell'immigrazione extra-comunitaria, che nell'ultimo quinquennio è diventata una componente strutturale e pertanto irrinunciabile del nostro mercato del lavoro, specie nel Settentrione (contribuendo anche alla creazione di nuove imprese). Tre quarti di tutti gli avviamenti al lavoro si concentrano in Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna: nel solo Nord-Est ben metà dei posti aggiuntivi è andata nel 2001 a mano d'opera extra-comunitaria. L'inserimento di immigrati nell'occupazione regolare ha avuto l'effetto di ridurre da un lato le iscrizioni di cittadini extra-comunitari alle liste collocamento, e dall'altro i consistenti ritorni all'economia sommersa che si erano verificati dopo le regolarizzazioni del precedente quinquennio. Nel trend dell'occupazione regolare si distinguono ormai un modello «industriale» piuttosto ben tutelato dai sindacati e un modello «metropolitano» in cui cresce la componente femminile del lavoro di servizio.<sup>27</sup> Ambedue tendono a modellarsi sulle dinamiche del nostro mercato del lavoro e vengono evidenziati dalla pressante domanda delle imprese, cui non sempre corrisponde la quota di permessi da cui dipende la quota di immigrati regolari. D'altronde, quando la pressione viene innanzitutto dalla domanda interna diventa difficile bloccare l'offerta alle frontiere: le barriere all'ingresso pos-

---

<sup>26</sup> Gli estremi del dibattito in Aa. Vv., *Nuovi contratti a termine e mercato del lavoro*, «Prisma», a. XX, n. 22, febbraio 2002.

<sup>27</sup> Non si dimentichi l'effetto di sostituzione che la mano d'opera extra-comunitaria determina in certi lavori agricoli specializzati: vedi E. Reyneri, *L'Italia, le immigrazioni e il mercato del lavoro*, in Isfol, *Il lavoro degli immigrati: programmazione dei flussi e politiche di inserimento*, Milano, F. Angeli, 2002, pp. 66-68.

sono soltanto tentare di ridurre la quota di ingressi irregolari, ma tutta la partita si gioca sulla regolazione dei flussi.

La crescita degli occupati è stata favorita dal credito d'imposta previsto dalla legge finanziaria per il 1998, e soprattutto da quella per il 2001, che ha incentivato la creazione di posti spingendo varie imprese a consolidare i rapporti di lavoro a tempo o a termine, incoraggiando anche l'emersione di lavoro nero nelle imprese che ufficialmente non avevano occupati o ne avevano denunciati soltanto una parte.<sup>28</sup> Come risultato si è avuto un notevole ricambio generazionale, testimoniato dalla riduzione dell'anzianità media aziendale (8 mesi in meno per i 25-34enni e un anno e 8 mesi per i 35-44enni, fra il 1994 e il 2001, secondo le ultime stime della Banca d'Italia<sup>29</sup>).

Un effetto sicuramente positivo, per quanto arduo da quantificare, è venuto dalle misure che hanno ridotto strutturalmente il costo del lavoro o che hanno modificato la struttura settoriale o categoriale delle convenienze: il rapporto fra costo del lavoro e retribuzione lorda, che era di 144,8 nel 1997, è sceso nel 2000 a 138,4. Sulla scia degli accordi di concertazione, lungo il decennio 1991-2001 la dinamica del costo del lavoro nel settore privato, tenuto conto del valore aggiunto, è stata in tal modo «inferiore rispetto agli altri paesi».<sup>30</sup>

Secondo l'ultima indagine Excelsior, le prospettive potrebbero essere buone anche per il 2002 giacché le imprese hanno previsto di assumere quasi 392 mila lavoratori, sebbene il forte calo del prodotto interno lordo possa ridimensionare questo dato. D'altro canto, come sottolinea l'Unioncamere, il 60% dei posti vengono creati nelle imprese con meno di 50 addetti, e il 44% in quelle con meno di 10, la cui nati-mortalità continua a dare un saldo positivo, specie nel Sud. Nel 2001 il saldo è stato di 119.471 mila imprese, il 2,58% in più rispetto a quelle esistenti nel 2000. La dinamica è stata più forte in Calabria (+3,2%), dove si stima vi sia molta economia sommersa. Il consolidamento del sistema è ulteriormente testimoniato dal fatto che la crescita è stata ben maggiore fra le società di capitale (+ 6,72%) che non fra le società di persone (1,84%) e le ditte individuali (1,29%).

All'aumento delle persone occupate ha fatto riscontro un calo di quelle in cerca di lavoro, per cui all'inizio del 2002 il tasso di disoccupazione italiano si è approssimato alla media europea. Fra le donne la crescita degli occupati è venuta dalla maggiore partecipazione al lavoro, più che dal calo di quelle senza lavoro, cosicché è sensibilmente diminuita la distanza di genere che separa l'Italia dagli altri paesi dell'Unione.<sup>31</sup> Tuttavia il tasso di occupazione femminile resta basso, perfino al Nord. Fra i giovani invece la crescita degli occupati è venuta soprattutto dal calo dei senza lavoro, tant'è vero che al Nord il tasso di disoccupazione è sceso sotto la media europea.

---

<sup>28</sup> A. Santoro, *Il credito d'imposta per la promozione dell'occupazione. Alcuni risultati*, in Isfol, *La valutazione delle politiche del lavoro*, Roma, F. Angeli, 2002.

<sup>29</sup> Banca d'Italia, *Relazione annuale*, 31 maggio 2002, pp. 121-122.

<sup>30</sup> *Ivi*, pp. 132-133. Vedi anche *Contrattazione, retribuzioni e costo del lavoro in Italia*, Rapporto 2000-2001 predisposto dal Cesos su incarico del Cnel, Roma, 30 dicembre 2001, p. 166 segg.

<sup>31</sup> CNEL, *Il lavoro delle donne tra tutela legislativa e previsioni contrattuali*, Collana Documenti, n. 3, febbraio 2002; R. Fontana, *Il lavoro di genere*, Roma, Carocci, 2002.



7. *Occupazione e crescita.* Al di là del consuntivo, i risultati occupazionali presentano un connotato particolarmente significativo, che riguarda la *maggior intensità occupazionale* della crescita economica. Nel periodo 1991-1995 una crescita media del prodotto interno lordo dell'1,3% annuo aveva comportato una riduzione dell'1,1% nell'occupazione. Nel periodo 1996-2001 una crescita media del prodotto interno lordo dell'1,8% annuo ha comportato invece una crescita di occupazione dell'1,2%. L'elasticità dell'occupazione rispetto al prodotto è passata dunque da un segno negativo a un segno positivo. Con il nuovo modello, l'occupazione è cresciuta più della produttività perché il lavoro creato è maggiore nei servizi, dove i posti vanno soprattutto ai giovani e alle donne. Le maggiori opportunità di impiego offerte a queste due componenti dell'offerta di lavoro, più deboli sul mercato, compensano l'andamento meno brillante della produttività, specie se si considera che l'Italia resta ancora sensibilmente indietro nei livelli di occupazione.

Il Rapporto dell'Unione Europea sulla competitività per il 2001 colloca comunque il nostro Paese sopra la media con 83 punti contro 78 (Usa=100). L'Italia segue l'Olanda, il Belgio, l'Irlanda, l'Austria e la Francia, ma precede la Danimarca, la Finlandia, la Germania, la Gran Bretagna, la Spagna e la Svezia.<sup>32</sup> Il prodotto lordo *pro capite* dell'Italia è stato il 70% di quello degli Usa: appena sopra la media europea (69).

Rispetto al vecchio modello di mercato del lavoro, che doveva l'elevata produttività soprattutto alla mano d'opera delle classi centrali d'età, questo cambiamento dà luogo a minori segmentazioni e discriminazioni. Le misure che hanno favorito l'impiego dei giovani e delle donne hanno del resto accompagnato i mutamenti nella demografia degli occupati e dei disoccupati, in un modo tale che comincia a depiculiarizzare l'Italia rispetto all'Europa. Ciò comporta che le classi centrali non sono più soltanto il luogo della produttività ma anche dei problemi: infatti la disoccupazione è diventata più adulta.

Anche in Italia si è constatato così che lo sviluppo crea occupazione quando il lavoro è flessibile, tant'è vero che nelle zone dove c'è più occupazione c'è anche più flessibilità, e viceversa, giacché gli impulsi sono vicendevoli. (Nel Nord-Est l'elevata occupazione rendeva del resto flessibile l'offerta di lavoro anche prima del «pacchetto Treu».) Ciò conforta gli indirizzi del Consiglio europeo del 2000 a Lisbona, riportando al centro dell'attenzione le esigenze di sviluppo che sembravano frustrate dalle teorie dello sviluppo senza occupazione, o *jobless growth*. Se fosse vero che la coppia innovazione-produttività rende la struttura produttiva sempre più *capital intensive*, occorrerebbe una crescita sostenuta anche soltanto per mantenere i livelli occupazionali. L'evidenza della seconda metà degli anni Novanta ha mostrato invece che quel tasso di crescita bastava ad aumentare l'occupazione, mentre la produttività seguiva una dinamica annua inferiore all'1%. Si pone tuttavia un interroga-

---

<sup>32</sup> Nel presentare il *Rapporto annuale sulla competitività in Europa*, diffuso il 23 maggio 2002, il commissario per le imprese e per la società delle informazioni, Erkki Liikanen, ha ribadito gli obiettivi fissati dall'Unione Europea a Lisbona.

tivo: questo trend *labour intensive*, e quindi positivo per l'occupazione, è stato forse alimentato da impieghi con basso valore aggiunto e livelli salariali modesti?<sup>33</sup>

8. *La qualità dell'occupazione*. Un secondo connotato significativo dei risultati occupazionali ottenuti in questi anni riguarda la *qualità* dei posti creati. Questa può essere valutata innanzitutto in *termini professionali*. Considerato il minore livello professionale medio della mano d'opera italiana, l'elemento positivo è il notevole incremento delle occupazioni non manuali e ad alta qualificazione intellettuale, che ha migliorato la nostra posizione rispetto a quella degli altri grandi paesi europei. Fra il 1995 e il 2000, infatti, due terzi dei posti aggiuntivi sono andati alle professioni tecniche intermedie, aumentate del 20,9% (722 mila occupati in più), e a quelle intellettuali, aumentate del 7,8% (223 mila occupati in più). Quelle connesse alla vendita e ai servizi sono aumentate del 17% (+ 214 mila), quelle esecutive amministrative dell'11,4% (+ 199 mila) e quelle dei conduttori di impianti e operatori di macchine del 9,7% (+ 149 mila). Le professioni degli operai specializzati, artigiani e agricoltori sono invece diminuite del 21,3% (- 475 mila).<sup>34</sup> Va poi ricordato che nel quinquennio sono state varate due misure che hanno sicuramente avuto un forte impatto potenziale sulla qualità dell'offerta, anche se è ancora prematuro valutarne i risultati effettivi: l'elevamento dell'obbligo scolastico, seppure in ritardo rispetto agli altri paesi europei, e la fissazione dell'obbligo formativo.

Ma la qualità dei posti creati può essere valutata anche in *termini contrattuali*, come è emerso in modo graduale ma vieppiù evidente. Mentre nei primi tre anni i nuovi impieghi erano soprattutto a tempo determinato, quelli a tempo indeterminato - che l'Unione Europea giudica «normali» - sono tornati in maggioranza negli ultimi due anni, quando si è ripristinato un normale equilibrio fra lavori temporanei e lavori durevoli. Gli impieghi temporanei sono infatti cresciuti in modo rilevante fino al 1999 (+ 370 mila, contro 120 mila), ma quelli durevoli hanno poi avuto una impennata nel 2000 e nel 2001 (+ 600 mila, contro 100 mila); nel Veneto il bilancio è ancora più eloquente: durevoli + 120 mila, temporanei + 20 mila.<sup>35</sup>

Considerato che alcuni impieghi flessibili sono generalmente meno remunerati (come si riscontra soprattutto all'interno del lavoro «atipico» in senso stretto, quello cioè dei collaboratori coordinati e continuativi<sup>36</sup>), è da ritenersi non allarmante la circostanza segnalata dall'ultima indagine di Federmeccanica, secondo la quale nelle imprese con almeno 50 addetti la quota di lavoratori inquadrati nelle qualifiche meno pagate è passata dal 3% del 1993 all'8% nel 1999. Ciò vale anche per quanto

---

<sup>33</sup> C. D'Ascenzo e L. Tronti, *Poveri che lavorano. Povertà e mercato del lavoro in Italia*, «Economia & lavoro», a. XXXIV, n. 1, gennaio-aprile 2000.

<sup>34</sup> E. Reyneri, *Occupazione e disoccupazione. Le due Italie a confronto con l'Europa*, in A. Besussi e L. Leonini, *L'Europa tra società e politica*, Milano, F. Angeli, 2002.

<sup>35</sup> La positiva evoluzione del rapporto fra posti temporanei e posti stabili ha lasciato qualche traccia anche nelle valutazioni espresse su base empirica: P.G. Ghilardini e M. Pellinghelli, *I non disoccupati*, Bologna, il Mulino, 2000; F. Mazzolari, L. Pagani, M. Samek Lodovici e R. Semenza, *L'occupazione non standard: caratteristiche, motivazioni e percorsi di mobilità*, in M. Samek Lodovici e R. Semenza (a cura di), *Le forme del lavoro. L'occupazione non standard: Italia e Lombardia nel contesto europeo*, Milano, F. Angeli, 2001.

<sup>36</sup> Ires-Nidil, *Il lavoro atipico in Italia. Le tendenze del 2001*, Roma, gennaio 2002.

emerge nell'ultima indagine della Banca d'Italia, che stima nel 6% la perdita di retribuzione oraria netta dovuta a impieghi temporanei di durata superiore a 4 mesi e inferiori ai 12, sebbene il lavoratore interinale in missione temporanea abbia diritto alla medesima retribuzione del dipendente.

Il fatto che la crescita dell'occupazione nel quinquennio sia viepiù venuta da rapporti di lavoro durevoli conferma da un lato le tendenze alla «fidelizzazione» della mano d'opera, tanto nelle aziende dove la mobilità può «bruciare» gli investimenti formativi *on the job* quanto nelle aree dove il mercato del lavoro è più teso;<sup>37</sup> dall'altro lato ridimensiona, almeno in parte, i diffusi e comprensibili allarmi sulla «precarizzazione» del lavoro:<sup>38</sup> non sempre, non necessariamente e non dappertutto il lavoro flessibile si trasforma in impieghi insicuri.<sup>39</sup> Molte lavoratrici e lavoratori, giovani e adulti, hanno infatti trovato negli impieghi temporanei delle opportunità di entrare nel mercato del lavoro che hanno procurato loro sia altri rapporti temporanei sia impieghi più stabili.<sup>40</sup> L'esperienza del quinquennio mostra che la flessibilità ha creato stabilità innanzitutto attraverso la regolarizzazione e poi il consolidamento dei rapporti di lavoro temporanei e a termine.<sup>41</sup>

In *termini posizionali*, la qualità dell'occupazione dei posti creati va giudicata in termini più problematici. Come valutare il fatto che nel quinquennio la crescita è avvenuta soprattutto fra i lavoratori dipendenti (saliti di ben 385.000 unità nel solo 2001), e che l'ulteriore aumento degli imprenditori e dei professionisti è stato quasi del tutto riassorbito dal calo dei lavoratori autonomi, dei soci di cooperativa e dei coadiuvanti (appena 49 mila unità in più nel 2001)? Se si considera che Italia, Spagna, Portogallo e Grecia si distinguono dagli altri paesi europei per l'eccessiva incidenza degli indipendenti nella struttura dell'occupazione - la nostra quota è pari al 27,9% del totale e corrisponde a 6 milioni di unità<sup>42</sup> - è probabile che il nostro Paese stia evolvendo verso un assetto più moderno, in cui il lavoro autonomo è destinato a *cambiare* ben più che a *crescere*. Entro l'ampio bacino degli indipendenti

---

<sup>37</sup> Secondo il presidente di Unindustria di Venezia, nella regione «la fidelizzazione è quasi naturale»: «Il Sole-24 Ore», 9 aprile 2002.

<sup>38</sup> Vedi per tutti L. Gallino, *Il costo umano della flessibilità*, Bari-Roma, Laterza, 2001.

<sup>39</sup> A livello empirico sembra anzi possibile affermare che le probabilità per un lavoratore temporaneo di ottenere un rapporto a tempo indeterminato sono *minori* nei paesi dove i contratti a termine sono poco diffusi: M. Francesconi, *Il lavoro a termine in Gran Bretagna*, in Isfol, *La valutazione delle politiche per il lavoro*, op. cit., p. 53 segg.

<sup>40</sup> Ciò è rimarchevole soprattutto per i giovani, come mostra la *survey* più ampia e più recente: il 37,4% pensa che troverebbe abbastanza facilmente un lavoro in zona se perdesse quello attuale, e il 43,7% che lo troverebbe con qualche difficoltà; la variabile territoriale riduce sensibilmente la prima quota, che nel Sud scende al 24,2% e nelle Isole precipita al 17,4%: A.M. Chiesi, *La trasformazione del lavoro giovanile*, in C. Buzzi, A. Cavalli e A. de Lillo (a cura di), *Giovani del nuovo secolo. Quinto rapporto Iard sulla condizione giovanile in Italia*, Bologna, il Mulino, 2002, pp. 141.142

<sup>41</sup> Esaminando in dettaglio l'evoluzione dell'occupazione dal 1995, Reyneri parla pertanto di un «forte miglioramento della sua composizione dal punto di vista dello status professionale e sociale»: *Occupazione e disoccupazione. Le due Italie a confronto con l'Europa*, op. cit., p. 295.

<sup>42</sup> C. Crouch, *Sociologia dell'Europa occidentale*, Bologna, il Mulino, 2001, pp. 97-104; E. Mingione, *I sistemi occupazionali europei a confronto*, in A. Besussi e L. Leonini, *L'Europa tra società e politica*, Milano, Guerini Studio, 2002. Vedi anche A.M. Chiesi, *Lavoro e professioni. Caratteristiche e mutamenti dell'occupazione in Italia*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1997.

spiccano due fenomeni paralleli. Da un lato la dinamica più vivace si riscontra fra nuovi tipi di professionisti anziché fra quelli tradizionalmente organizzati negli Ordini e negli Albi. Dall'altro lato c'è un travaso fra lavoratori la cui autonomia poggia sulle classiche basi *patrimoniali* della bottega o del mestiere, e lavoratori «autonomi di seconda generazione», il cui profilo poggia su basi funzionali e si confonde talvolta con quello della para-subordinazione.<sup>43</sup>

9. *L'utilizzo della flessibilità.* Stando alle evidenze empiriche raccolte presso imprenditori e manager,<sup>44</sup> le varie forme di lavoro flessibile hanno avuto una diffusione aziendale piuttosto contenuta, dal momento che il loro utilizzo è direttamente correlato al numero di addetti e che nelle imprese italiane la media degli addetti resta sensibilmente inferiore a quella dei grandi paesi europei, come confermano i dati del censimento 2001.<sup>45</sup> Sono le imprese maggiori che invocano con insistenza ulteriori modalità di lavoro flessibile, proprio perché la loro struttura è tanto meno elastica, o più rigida, quanto più numeroso è il personale. Una maggiore richiesta di flessibilità viene anche dalle aziende che hanno introdotto da poco qualche forma di lavoro flessibile: ciò significa che i nuovi strumenti risultano fin da subito promettenti, se non anche paganti. Maggiore flessibilità su questo aspetto dei rapporti di lavoro è infine richiesta dalle imprese che hanno realizzato i migliori risultati e le migliori prospettive.

L'evolvere quantitativo e qualitativo delle varie forme di flessibilità «normata» non risulta avere incontrato particolari ostacoli dal lato dei lavoratori. Così pure, l'impiego flessibile della mano d'opera rende più impegnativa la gestione aziendale, ma non a causa dei sindacati, la cui presenza aziendale non diventa meno necessaria dove c'è. In generale, le imprese che ricorrono maggiormente al lavoro flessibile sono più aperte verso il sindacato, anche se non sempre considerano altrettanto aperto l'atteggiamento del sindacato nei confronti del lavoro flessibile.

Le nuove forme di flessibilità sono penetrate anche nell'impiego pubblico, e la loro diffusione si è distribuita in modo abbastanza uniforme fra le varie amministrazioni. Benché il lavoro non-standard comporti problemi organizzativi e gestionali a cui il settore pubblico è culturalmente meno preparato, sia per tradizione che per definizione, il *part-time* è ora presente in oltre il 90% delle amministrazioni, il tempo determinato nel 78,3%, le collaborazioni coordinate e continuative nel 55,8% e l'interinale nel 13,4%; si consideri che gli ultimi accordi tra sindacati e Aran sono stati raggiunti nel 1998 per il telelavoro e nel 1999, appunto, per l'interinale. (Ulteriori casistiche d'impiego sono state introdotte nei contratti nazionali siglati nel

---

<sup>43</sup> S. Bologna e A. Fumagalli (a cura di), *Il lavoro autonomo di seconda generazione*, Milano, Feltrinelli, 1997; F. Rapiti, *Lavoro autonomo, lavoro dipendente e mobilità: un quadro statistico sull'Italia*, ivi; P. Barbieri, *Liberi di rischiare. Vecchi e nuovi lavoratori autonomi*, «Stato e mercato», a. XX, n. 56, agosto 1999.

<sup>44</sup> A. Accornero, G. Altieri e C. Oteri, *Lavoro flessibile. Che cosa ne pensano davvero imprenditori e manager*, Roma, Ediesse, 2001; F. Mazzolari e R. Semenza, *Scenari di flessibilità del lavoro nelle imprese*, in M. Samek Lodovici e R. Semenza (a cura di), *Le forme del lavoro*, op. cit.

<sup>45</sup> Rispetto al 1991, gli addetti sono scesi da 3,7 a 3,6 nel complesso, per effetto di un apprezzabile aumento nell'industria (da 8,9 a 9,6) e di una ulteriore diminuzione nelle costruzioni (da 3 a 2,8) e nei servizi (da 2,9 a 2,7): Istat, *Rapporto annuale. La situazione del Paese nel 2001*, Roma, 2002.

2000 e nei primi mesi del 2001.) A quest'ampia diffusione delle varie forme corrisponde tuttavia una presenza assai ristretta di soggetti: secondo l'indagine più recente si tratta di 63.323 lavoratori, pari all'8,7% del totale, con quote maggiori negli enti locali e nell'università, e minori negli enti pubblici e nella sanità.<sup>46</sup> Considerando che il lavoro non-standard rilevato dall'Istat supera il 16% senza le co.co.co, si può convenire che «le amministrazioni se ne stanno progressivamente impadronendo»<sup>47</sup>, ma si deve auspicare per l'impiego pubblico un ulteriore sforzo, nonostante le sue ineliminabili peculiarità rispetto a quello privato.

Il carattere storico-sociale di questi cambiamenti nel nostro mercato del lavoro non va sottovalutato. Mentre la flessibilità «naturale» del lavoro è di per sé arbitraria, se non altro perché la sua distribuzione dipende dalle scelte e dalla dimensione delle imprese, la flessibilità «normata» è equa perché razionalizza i comportamenti rendendo uguali le imprese di fronte a opportunità fra le quali possono scegliere. Infatti la flessibilità «normata» incide molto sulle prestazioni e sulla tenuta del sistema già attraverso il *modus operandi* delle imprese. È significativo che nel Sud le imprese che hanno scoperto o introdotto da poco tempo la flessibilità «normata» la usino più intensamente delle imprese analoghe al Nord, e che comunque ne chiedano subito una dose maggiore. Questa flessibilità del lavoro sembra insomma il *maistream* sul quale il sistema produttivo ha deciso di scommettere.

In qualche modo, questa normazione è una garanzia per gli imprenditori stessi, specie di fronte a situazioni di mercato teso e di *labor shortage*, che spingono da un lato a pagare superminimi e comunque a far lievitare il costo del lavoro, e dall'altro a differenziare le remunerazioni a spese dei più deboli e dei meno qualificati.<sup>48</sup> La tendenza stessa al calo delle ore straordinarie, nonostante le crescenti tensioni sul mercato del lavoro, mostra che sono aumentate le possibilità, prima pressoché inesistenti, di ricorrere a modalità di impiego più flessibili. Non può quindi stupire che per molte imprese delle zone dove è emerso un mercato del lavoro inedito, prossimo alla piena occupazione e ad altissima mobilità,<sup>49</sup> il problema sia ormai quello di spostare l'equilibrio dei rapporti di lavoro e dei trattamenti al lavoro dalla flessibilità alla stabilità.<sup>50</sup>

10. *Bilancio e problemi.* Per il mercato del lavoro italiano il bilancio complessivo di queste *performance* è dunque positivo, ma non è ancora soddisfacente. Elevato è ancora il divario fra gli obiettivi fissati a Lisbona nel 2000 per tutta l'Unione Europea

---

<sup>46</sup> L. Bordogna (a cura di), *Contrattazione integrativa e gestione del personale nelle pubbliche amministrazioni. Un'indagine sull'esperienza del quadriennio 1998-2001*, Milano, F. Angeli, 2002, pp. 62-71.

<sup>47</sup> Così P. Matteini, *Prime riflessioni*, ivi, p. 285.

<sup>48</sup> CNEL, *Rapporto sulle retribuzioni e il costo del lavoro*, Roma, 2001. Secondo l'Osservatorio europeo delle relazioni industriali, che fa capo alla Fondazione di Dublino, nel 2000 i salari reali sono aumentati del 3,2% e nel 2001 del 3,5%. In cinque paesi ciò non è avvenuto per effetto dell'inflazione, e tra questi vi è l'Italia, dove i salari reali hanno registrato una lieve flessione, rispettivamente dello 0,7% e dello 0,4%.

<sup>49</sup> B. Contini (a cura di), *Osservatorio sulla mobilità del lavoro in Italia*, Bologna, il Mulino, 2002.

<sup>50</sup> Fondazione Nord-Est, *La flessibilità nel mercato del lavoro: risorsa o problema?*, «Quaderni», Collana studi e analisi, n. 4, dicembre 2001; vedi anche il fascicolo di «N/E analisi e commenti», a. IV, n. 1, gennaio-febbraio 2002, dedicato al tema.

e il tasso di occupazione ufficiale dell'Italia, inferiore anche rispetto a quello di grandi paesi come Germania, Francia e Gran Bretagna, con i quali il nostro Paese intrattiene intense relazioni di scambio. Ciò vale anche per il divario fra il tasso di attività italiano e quello medio dei paesi comunitari (formato peraltro da vari dati nazionali che da esso differiscono). Il bilancio è positivo ma insoddisfacente anche per la quota della disoccupazione di lunga durata, che è ben più alta della media europea nonostante il tasso di disoccupazione sia sceso nel 2001 al livello della media,<sup>51</sup> così come per la quota dell'economia sommersa e di occupazione in nero, che in Italia sembra incidere per una quota sensibilmente maggiore rispetto agli altri paesi dell'Unione, che non ne sono peraltro immuni.

Questi divari statistici che distanziano l'Italia dagli altri paesi dell'Unione occultano peraltro le forti divaricazioni nella distribuzione territoriale delle forze di lavoro, degli occupati, e dei disoccupati. Mentre nelle regioni del Centro e del Nord vi sono varie province che hanno raggiunto il pieno impiego, nelle regioni del Sud e delle Isole vi sono tuttora delle province dove la disoccupazione resta elevata e addirittura endemica. Se nel Settentrione il tasso di disoccupazione dei giovani è sceso sotto la media europea, nel Meridione resta quasi il doppio di quello dell'Unione. Non solo. Nonostante il calo di ben 600 mila residenti nel Meridione, il divario nei tassi di attività della popolazione rispetto al Centro-Nord resta considerevole: 42% contro 60%.

Anche se negli ultimi anni la vivace ripresa economica ha portato il Mezzogiorno a superare il resto del Paese nella dinamica della ricchezza prodotta, dei beni esportati, delle imprese fondate e anche degli impieghi creati, la Svimez non ritiene ancora che si possa prevedere un avvicinamento del prodotto interno e del reddito *pro capite* fra le due grandi aree del Paese.<sup>52</sup> (Oltretutto, nel Sud l'occupazione è cresciuta in ritardo rispetto al resto dell'economia, e quindi risente meno del rallentamento congiunturale iniziato nella seconda metà del 2001 e accentuatosi nel 2002.) E tuttavia la nuova fase avviata dal Meridione rende oggi non soltanto più nitida la diagnosi che in questa parte del Paese si gioca ormai tutta la partita del lavoro, ma rende anche più realistico l'obiettivo di rimontare gradualmente il distacco rispetto al resto del Paese, non già a dispetto della sua innegabile dinamica complessiva ma in virtù di essa.

I divari statistici che distanziano o che differenziano l'Italia dagli altri paesi si estendono anche alle varie componenti della popolazione. Innanzitutto la partecipazione ufficiale al mercato del lavoro è mal distribuita, sia in termini di genere che di età: una quota ancora troppo bassa di donne si offre sul mercato del lavoro, in difetto di quei servizi sociali che riducono il peso dei lavori di cura, mentre una quota troppo alta di anziani si ritira dal mercato ed entra in parte nell'economia sommersa, in difetto di incentivi a rimanervi o a uscirne in modo morbido, vanificando in

---

<sup>51</sup> Isfol, *Federalismo e politiche del lavoro. Rapporto 2001*, Roma, F. Angeli, 2001.

<sup>52</sup> Poiché la pesante crisi economica del 1992-93 coincise con la fine dell'intervento straordinario, la Svimez afferma: «Pur correggendo il peggioramento relativo accusato dal Mezzogiorno nella fase negativa del ciclo della prima metà degli anni '90, non permette ancora di poter avanzare l'ipotesi di un qualche meccanismo endogeno di *convergenza* del reddito tra le due aree del Paese»: *L'economia del Mezzogiorno e del Centro-Nord nel 2001*, «Informazioni Svimez», a XI, nn. 3-5, marzo-maggio 2002, p. 1.

ogni senso le accresciute opportunità di impiego per i giovani. Considerando poi ambedue le variabili, genere ed età, le prospettive di occupazione rimangono tuttora preoccupanti per le ragazze del Sud, specie se meno scolarizzate.

Sulle prospettive dei giovani di ambo i sessi pesa inoltre il distacco fra produzione e istruzione, che comporta un'ardua transizione professionale e sociale tra il mondo della scuola e il mondo del lavoro, dando luogo a un *mismatch* fra mestieri domandati e offerti che preoccupa perché va sia nel senso di un difetto che di un eccesso di sapere tecnico-professionale:<sup>53</sup> su questo o quel mercato del lavoro accade che manchino di volta in volta saldatori oppure informatici, consulenti oppure autisti.<sup>54</sup>

Per annettendo molta importanza al tasso di occupazione, che resta l'indicatore canonico del traguardo posto a Lisbona (il 70% entro il 2010), il *Libro Bianco* non trascura la grossa questione del tasso di attività, che pone problemi diversi, di proporzioni non minori e di impegno forse maggiore perché i rimedi che possono accrescere l'occupazione non coincidono con quelli che possono accrescere la partecipazione: oltretutto, sono di altra natura.<sup>55</sup> Basta considerare la posizione delle donne del Nord-Est, il cui livello di attività supera la media italiana, ma assai meno degli uomini del Nord-Est: con una condizione di quasi pieno impiego e un tasso di disoccupazione ormai frizionale, il tasso di occupazione salirà soltanto se altre donne decideranno di entrare nel mercato, di lavorare fuori casa.

Mobilitare la risorsa umana facendo entrare ovunque più donne nel mercato del lavoro richiede dotazioni e prestazioni apposite, volte alla famiglia e alla donna, che riducano l'impegno domestico a favore di quello extra-domestico riducendo così la quota di *casalinghe*. Per andare oltre una certa soglia, servono asili. (L'8 marzo 2002 è entrata in vigore a Taiwan una contrastata legge che incoraggia il lavoro delle donne garantendo loro, in azienda, tempi e locali appropriati per l'allattamento, e un giorno di riposo al mese connesso al ciclo mestruale.)

Accrescere la partecipazione delle donne al lavoro per il mercato va del resto nella medesima direzione in cui va un mercato del lavoro in cui si riduce la componente *famillista*, fino a ieri dominante, e i servizi alla persona diventano un «moltiplicatore» della domanda. Occorre al tempo stesso far crescere le donne fra gli immigrati con una politica che tenda a stabilizzarne e a integrarne una quota più vicina alla media europea.

11. *Occupazione ed economia sommersa*. Se il basso tasso di occupazione fosse la misura della distanza fra il mercato del lavoro italiano e le medie europee, ci si dovrebbe chiedere come mai il reddito pro-capite degli italiani non sfiguri affatto

---

<sup>53</sup> G. Antonelli e S. Montresor, *Le risorse umane*, in A. Quadrio Curzio, M. Fortis e G. Galli (a cura di), *La competitività dell'Italia, I. Scienza, ricerca, innovazione*, Milano, Il Sole-24 Ore, 2002.

<sup>54</sup> Isfol, *Federalismo e politiche del lavoro. Rapporto 2001*, Milano, F. Angeli, 2002, p. 262 segg.

<sup>55</sup> Un quadro esauriente sta nelle proposte formulate dalla Relazione presentata il 24 gennaio 2002 dalla Commissione Europea per incrementare il tasso di partecipazione; vedi anche H. Joshi e P. Paci, *Unequal pay for women and men*, Cambridge (Mass.), The MIT Press, 1998; D. Del Boca, *Female labour supply and child care opportunities in Italy*, e i commenti di R. Faini e di J.-P. Fitoussy in Isae, *Annual report on monitoring Italy*, January 2002.

rispetto a quello dei paesi il cui tasso di occupazione è più vicino alla media europea.<sup>56</sup> L'associazione fra livelli di reddito, quota di sommerso e tasso di occupazione fa sorgere il dubbio che fra questi fenomeni esista qualche relazione, ancora poco sondata o neppure intravista.

Le stime prodotte dall'Istat e l'apposito Rapporto del Cnel<sup>57</sup> ridimensionano le cifre fornite da altre fonti sull'ampiezza del sommerso in Italia, ma proprio per questo ne sottolineano tutta la portata strutturale, specie di fronte all'insuccesso delle misure per la riemersione adottate nel 2001. Le metodologie di tipo macro-economico adottate ad esempio dall'apposito Osservatorio dell'Università di Linz sono meno mirate e meno adatte a calcolare distintamente l'occultamento di imprese, di impieghi irregolari e di lavoro nero. Infatti bisogna distinguere. Un conto è la continua diffusione di attività svolte da singoli lavoratori formalmente autonomi, e spesso ai margini del mercato (dotare uno stabile di antenne paraboliche al posto di quelle tradizionali può richiedere fino a cinque o sei passaggi successivi e totalmente indipendenti).<sup>58</sup> Un altro conto è la destrutturazione a cascata delle imprese, attraverso rapporti di sub-committenza che danno luogo talvolta a uno sbriciolamento perverso delle unità di lavoro, evidenziando le relazioni indubbiamente esistenti fra economia emersa ed economia sommersa, specie nel Mezzogiorno.<sup>59</sup>

Le diverse caratteristiche del sommerso spiegano a loro volta la diversa efficacia avuta dai contratti di riallineamento introdotti a partire dal 1989. Confrontando una provincia del Mezzogiorno dove avevano aderito 4 aziende su 10 e un'altra dove avevano aderito appena 6 su 100, è emerso che la riemersione segue logiche di convenienza, per cui funziona dove le imprese sono più forti, competono sul rapporto qualità/prezzo e mostrano un rispetto formale dei trattamenti contrattuali, mentre non funziona dove le imprese sono più deboli, competono soltanto sul prezzo e violano tutte le norme contrattuali.<sup>60</sup>

La crescita del sommerso rientra nel quadro di maggiore informalità derivante dalle disarticolazioni introdotte dal post-fordismo nei sistemi che organizzano la produzione e il consumo. Nati-mortalità, dimensione, struttura e dislocazione delle imprese rendono oggi più difficile alla statistica rilevare sia il lavoro impiegato che il valore aggiunto. Ciò fa sì che il fenomeno investa paesi come la Svizzera, che ne parevano immuni, e sia maggiore in Italia rispetto a paesi con struttura e popolazione equivalente per la diversità della sua struttura produttiva.

Per lo stesso motivo, il fenomeno attinge oggi allo sviluppo, e non soltanto al sottosviluppo. In Italia esso permane nelle aree dove la presenza di imprese in nero appare endemica per la debolezza della struttura produttiva, ma accompagna anche

---

<sup>56</sup> Censis, *Mobilizzare il Mezzogiorno delle imprese. La terza fase dello sviluppo meridionale*, «Note & commenti», a. XXXVIII, nn. 631-633, marzo 2002.

<sup>57</sup> CNEL, *L'economia sommersa. Osservazioni e proposte*, Collana «Pronunce», n. 16, 25 ottobre 2001.

<sup>58</sup> L. Gallino, *La vittoria del sommerso*, «La Repubblica», 20 maggio 2002.

<sup>59</sup> «Emerso e sommerso si integrano per la difesa delle posizioni di mercato»: così A. Giannola in Svimez, *Rapporto 2001 sull'economia del Mezzogiorno*, «Informazioni Svimez», Quaderno n. 11, dicembre 2001, p. 79.

<sup>60</sup> L. Bàculo, *Valutazione dei contratti di riallineamento in due province meridionali*, in Isfol, *La valutazione delle politiche per il lavoro*, op. cit. :



il sorgere di nuova industrializzazione. Basta evocare i casi di Sassuolo o di Carpi (quest'ultimo riproposto oggi dall'immigrazione cinese) per comprendere che la recente evoluzione del Meridione rende meno facile attribuire il sommerso a un retaggio di sottosviluppo e, tanto meno, quello sommerso del Settentrione alla dinamica dello sviluppo. Ci può essere invece una causa concorrente.<sup>61</sup>

Il nostro tasso di occupazione viene spesso letto come un caso di scuola perché mostrerebbe una stretta relazione causale fra poca occupazione e tanto sommerso. Ciò appare plausibile ma può essere fuorviante. Infatti un approccio più attento al modello sociale e alle politiche del lavoro può portare a una lettura opposta. Il sommerso potrebbe cioè essere alto perché l'occupazione è bassa, avendo l'Italia una maggior quota di pensionati usciti prematuramente dal lavoro dipendente, che percepiscono un reddito relativamente modesto ma possono ancora lavorare, quasi per definizione in nero, anche perché la legislazione ha severamente penalizzato il pensionato attivo. La vita attiva che si accorcia mentre le aspettative di vita si allungano grava pesantemente sulla spesa sociale attraverso la previdenza pubblica, e mostra che il sistema delle garanzie, pensato per un mondo del lavoro e per tragitti lavorativi ben più rigidi, è sempre meno capace di contrastare e di restringere il sommerso.

12. *I servizi all'impiego.* Uno sguardo al periodo 1997-2001 mostra che i servizi pubblici all'impiego hanno concorso in misura insufficiente a migliorare le possibilità di incontro fra domanda e offerta di lavoro; da un lato le impegnative innovazioni predisposte sono andate a regime soltanto parzialmente, dall'altro le specifiche misure adottate presentavano dei limiti che ne hanno pregiudicato l'implementazione.<sup>62</sup> Di fatto, sia la riforma che aveva abolito il monopolio pubblico del collocamento e decentrato alle Regioni i servizi all'impiego, sia i provvedimenti che avevano ridisegnato la certificazione dello stato di disoccupato, non hanno ancora prodotto un sistema generale e integrato pubblico-privato per l'incontro fra domanda e offerta.

In una prospettiva di *welfare-to-work* (o di *workfare*), l'attività di certificazione del sistema pubblico diventa più importante di ieri per verificare i requisiti che danno diritto alle prestazioni; per stabilire chi perde la condizione di disoccupato avendo rifiutato l'offerta di lavoro o il percorso formativo proposto; per delineare il percorso formativo che può far mantenere o recuperare al soggetto un profilo che lo renda nuovamente impiegabile. Il fatto che il Sistema informativo lavoro stenti a decollare e a raccordarsi con le altre basi di dati ostacola questi compiti perché i centri per l'impiego possono offrire occasioni di orientamento e opportunità di lavoro soltanto se almeno *in loco* conoscono bene la domanda di lavoro e i fabbisogni professionali.

---

<sup>61</sup> Una recentissima indagine campionaria su 4 mila imprese mostra che la percezione dell'esistenza di economia sommersa sale passando dal Nord-Ovest al Nord-Est al Centro al Sud; ancor più nettamente differenziata è la percezione dell'esistenza di lavoratori irregolari: vedi *Il «sommerso»: cause, intensità territoriali, politiche di regolarizzazione*, in Isae, *Rapporto trimestrale, Priorità nazionali*, op. cit., p. 55 segg.

<sup>62</sup> T. Treu, *Le politiche del lavoro*, Bologna, il Mulino, 2001.

I servizi offerti sono peraltro migliorati. Fra il 2000 e il 2001, i disoccupati coinvolti in misure di politica attiva (inclusi i «lavoratori socialmente utili») sono saliti del 5,7% e gli inoccupati coinvolti in misure di formazione del 18,7% e i soggetti coinvolti in misure di istruzione per adulti del 56%. D'altra parte, le agenzie di collocamento privato hanno fatto offerte di lavoro a 546 mila persone (di 425 mila non iscritte e 488 mila nel Settentrione), mentre i servizi pubblici hanno fatto offerte ad appena 31 mila persone.<sup>63</sup> Nonostante i progressi, i servizi all'impiego non costituiscono ancora un sistema uniforme per l'implementazione diretta e individuale delle politiche attive del lavoro, salvo le esperienze-pilota delle province che, soprattutto nel Nord, si erano attrezzate e ammodernate ben prima della riforma.<sup>64</sup> Nel frattempo cresce nel mondo del lavoro la diversificazione professionale e contrattuale, e il reclutamento della mano d'opera, sia di alta che di bassa qualificazione, tende a *personalizzarsi* come il rapporto di lavoro: uno scenario al quale sembrano impreparate le stesse forze sociali.

Il bilancio è ancor meno insoddisfacente se si considerano i frequenti richiami della Commissione europea, specie in merito alle politiche attive su cui l'Italia aveva puntato e investito meno poiché il suo modello di mercato del lavoro è storicamente adatto alla tutela «sul posto», ben più che alla tutela «nel mercato». Questa discrepanza di modelli, fonte di grosse delusioni, era già insita nella coincidenza temporale fra la «riforma del collocamento» e il lancio della strategia di Lussemburgo, che fece trovare l'Italia «particolarmente spiazzata».<sup>65</sup> Nel campo delle politiche attive e delle iniziative *pro-active* il nostro Paese erano infatti lontano dalle esperienze cui si ispirava il parametro (o «pilastro») della occupabilità, posto dalla Commissione europea a fondamento delle politiche sulle quali dal 1998 dovevano riferire i Nap, vale a dire i Piani nazionali per l'occupazione dei paesi membri. Quando il ministero del Lavoro chiamò gli uffici periferici a programmare migliaia di sommarie interviste, convocando gli inoccupati da oltre sei mesi e i disoccupati da oltre un anno, le strutture che stavano per essere trasferite alle Regioni erano capaci soltanto di seguire procedure burocratiche e amministrative.<sup>66</sup> Ci si chiede

---

<sup>63</sup> Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale, *Rapporto di monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro*, n. 2/2001, op. cit., p. 46.

<sup>64</sup> D. Gilli, G. Perri e F. Tantillo, *Servizi per l'impiego. Rapporto di monitoraggio 2000*, «Isfol-Mercato del lavoro e politiche per l'impiego», n. 1, febbraio, 2001; D. Gilli, *Analisi di profondità dei Centri per l'impiego: per target, per funzioni e per strutture*, ivi, n. 1, gennaio, 2002; D. Gilli, R. Landi e G. Perri, *Servizi per l'impiego. Rapporto di monitoraggio 2001*, ibidem, n. 3, maggio, 2002. Sulle esperienze locali vedi U. Trivellato (a cura di), *Servizi per l'impiego e ricerche sul lavoro*, «Quaderni di Economia del lavoro», a. XXIX, n. 72, 2001. Per i giudizi degli imprenditori: Società Ermeneia (a cura di), *Più mercato per il mercato del lavoro. Indagine sulle esigenze delle imprese in tema di servizi per l'impiego*, promossa da Confindustria, Regione e Agenzia Lavoro dell'Emilia-Romagna, mimeo, dicembre 2001.

<sup>65</sup> P. Sestito, *Il mercato del lavoro italiano*, op. cit., p. 83; Id., *Le politiche del lavoro in Europa e in Italia: alcune considerazioni critiche*, in G. Lunghini, F. Silva e R. Targetti Lenti (a cura di), *Politiche pubbliche per il lavoro*, Bologna, il Mulino, 2001; Isfol, *Impact evaluation of the European employment strategy*, op. cit.

<sup>66</sup> Vedi comunque i due rapporti: Ministero del Lavoro-Ufficio S.I.A., *Studio di un campione di inoccupati rilevati con Ergonline*, mimeo, novembre 1998; Id., *Durata della disoccupazione e modalità di ricerca attiva dell'occupazione*, mimeo, settembre 1999.

quindi, autorevolmente, se le politiche attive «sono necessariamente le più efficaci nella realtà italiana».<sup>67</sup>

**L'11 aprile 2002 il Consiglio dei Ministri ha approvato un decreto legislativo** che reitera e modifica quello del 21 aprile 2000, anche per allineare la normativa alle novità introdotte dalla legge costituzionale n. 3/2001, e per completare il processo di semplificazione delle procedure per il collocamento. Esso conferma la soppressione delle liste ordinarie istituendo gli elenchi anagrafici; estende il principio dell'assunzione diretta per chiamata nominativa; fa carico al datore di lavoro di comunicare contestualmente l'instaurazione del rapporto di lavoro, ed entro 10 giorni le eventuali variazioni, mediante una informativa standard unificata; definisce lo stato di disoccupazione e le condizioni che danno diritto all'indennità, affidando alle Regioni i modi per accertarle e per verificarle; preannuncia una definizione standard della scheda professionale individuale, che sostituirà il libretto di lavoro e alimenterà il Sistema informativo lavoro; impegna i Centri per l'impiego a colloqui di orientamento con le persone in cerca di lavoro, che dovranno comunque essere contattate entro 3 mesi dalla perdita dell'impiego e ricevere entro 6 mesi (4 per i giovani) proposte di iniziative formative; stabilisce la perdita dello stato di disoccupato per chi rifiuta l'iniziativa formativa proposta, oppure il lavoro offerto, a tempo indeterminato oppure superiore a 8 mesi (4 per i giovani), entro il territorio della regione; garantisce il mantenimento dello stato di disoccupato a chi ha un impiego da cui ricava un reddito annuo che non supera il minimo personale escluso da imposizione; riduce da un anno a sei mesi il diritto di precedenza nella riassunzione presso la medesima azienda in caso di licenziamento collettivo.

Questo sembra il tipo di assetto in grado di assicurare una tutela «nel mercato», ma è legittimo chiedersi se e quanto l'approccio dell'Italia, volto ad assicurare garanzie collettive e automatiche, possa essere superato e soppiantato da un approccio che, fatto proprio dall'Unione europea, viene da una tradizione, innanzitutto amministrativa, assai diversa dalla nostra proprio per l'enfasi posta sui servizi.

13. *Il sistema delle garanzie.* Il fatto che le politiche attive del lavoro siano in Italia più difficili da implementare accentua le necessità di riforma in un sistema delle garanzie che non appare più all'altezza delle trasformazioni ormai avviate e di quelle ancora necessarie.<sup>68</sup> Poiché i due pilastri storici del sistema sono da un lato le provvidenze economiche e i benefici sociali che vanno sotto il nome di «ammortizzatori sociali», e dall'altro i diritti e le tutele che discendono dalla legge 20 maggio 1970, n. 300, il cosiddetto «Statuto dei lavoratori», quella finora avvenuta è davvero una «transizione incompiuta».<sup>69</sup>

---

<sup>67</sup> Isfol, *Impact evaluation of the European employment strategy*, cit, p. 21.

<sup>68</sup> M. Buti e G. Carone, *Mercato del lavoro e riforma del welfare: il quadro europeo e gli orientamenti per il futuro*, in M. Baldassarri, G. Galli e G. Piva (a cura di), *La competitività dell'Italia, III. Regole per il mercato*, Milano, Il Sole -24 Ore, 2002; P. Garibaldi, *Riforme della regolamentazione, produttività e occupazione: il confronto internazionale e la sfida per l'Italia*, ivi.

<sup>69</sup> Sestito, *Il mercato del lavoro italiano*, op. cit., pp. 58 segg.

L'insieme degli ammortizzatori, costoso e disorganico, stenta ad assicurare una copertura equa, a garantire l'eguaglianza e ad estendere l'inclusione sociale. Basti ricordare che, rispetto agli altri grandi paesi europei, la disoccupazione di breve durata è poco tutelata sia come numero dei beneficiari che come livello dei trattamenti, che quella di lunga durata non gode di assistenza alcuna, e che la platea dei lavoratori «in nero» nell'area del sommerso non matura diritti.<sup>70</sup> Così pure, il sistema delle garanzie appare ormai irrazionale e ingiusto perché diritti e tutele ereditati dal Novecento erano stati pensati per il vecchio modello di mercato del lavoro, a cui erano funzionali, tant'è vero che avevano prodotto coesione sociale nonostante disequaglianze e ingiustizie. Del resto, un sistema diverso avrebbe comportato spese astronomiche, con l'elevata disoccupazione del passato.

L'accurata analisi del mercato del lavoro italiano svolta nel *Libro Bianco* non sembra dedurre pienamente, dalle novità già introdotte o proposte *ex novo*, i nuovi compiti che derivano all'attore pubblico nel passaggio del modo di produzione, e del mercato dal lavoro, dal fordismo al post-fordismo: in particolare l'impegno dello Stato a garantire al lavoratore, in termini di prestazioni e di tutele, una continuità di cittadinanza nella discontinuità dei tragitti lavorativi. Come si è espresso il CNEL nel parere sulla delega in materia di occupazione e mercato del lavoro: «Le politiche della flessibilità, nel momento in cui questa si diffonde nel mondo del lavoro, rendono indifferibile l'esigenza di regolare, con un appropriato equilibrio di norme legislative e contrattuali, tutte le modalità di lavoro per assicurare diritti, tutele e fruibilità».

Il decentramento alle Regioni dei servizi all'impiego, la riforma del titolo V della Costituzione e alcune suggestioni del *Libro Bianco* potrebbero conferire a questa attività di regolazione risvolti federalisti. Su questa prospettiva l'Assemblea del CNEL si è pronunciata il 24 gennaio 2002 con un Testo di osservazioni e proposte il quale propende da un lato per una «dimensione nazionale del diritto del lavoro» (compresi gli ammortizzatori sociali poiché rientrano nella previsione dell'art. 38 della Costituzione), e individua dall'altro, nella «tutela e sicurezza del lavoro», le stesse materie che la Corte costituzionale considera assoggettabili a legislazione condorrante: servizi all'impiego, agenzie di mediazione e intermediazione, incentivi all'occupazione, promozione di commissioni di conciliazione per vertenze individuali e collettive, igiene e sicurezza del lavoro.<sup>71</sup>

Senza questa nuova cornice, la flessibilità del lavoro non promette stabilità, e anzi minaccia insicurezza, vulnerabilità e precarietà sociale perché la rigidità viene

---

<sup>70</sup> S. Scarpetta, *Flessibilità del mercato del lavoro, incentivi all'occupazione e sussidi alla disoccupazione in Italia*, ibidem.

<sup>71</sup> A titolo esemplificativo, le Regioni «potranno adottare strumenti legislativi o regolamentari per garantire il rispetto degli obblighi di legge, l'informazione, la consulenza e l'assistenza alle imprese, l'incentivazione a sostegno di iniziative aziendali per il miglioramento delle condizioni di igiene e sicurezza negli ambienti di lavoro». Nei mesi successivi questo orientamento, convalidato da varie prese di posizione delle Parti sociali, è stato condiviso anche da altri soggetti istituzionali e politici, preoccupati dalle probabili ricadute di processi legislativi sconsiderati. Sui consistenti risvolti economici della «devolution», vedi *L'attuazione del federalismo nazionale*, in Isae, *Rapporto trimestrale, Priorità nazionali*, cit., p. 101 segg.

imputata tutta al lavoro.<sup>72</sup> Nella prospettiva di carriere lavorative ben più composite quali si profilano in questo secolo, di tragitti individuali che consistono in passaggi di impresa, di ruolo e perfino di mestiere, la carenza di questa cornice rischia di penalizzare il lavoratore più mobile sul mercato, mentre andrebbe semmai premiato. Ben difficilmente l'Italia potrà fare risalire il tasso di natalità e contenere l'immigrazione, se la lavoratrice o il lavoratore più mobile verranno penalizzati. Ciò richiede: continuità di tutela e di cittadinanza fra un tipo di contratto e un altro, fra un tipo di impiego e un altro, fra un tipo di professione e un altro; costante consolidamento delle occupazioni temporanee; un utilizzo della flessibilità che garantisca in prospettiva maggiore stabilità a chi lavora, in base al principio ribadito dall'Unione Europea secondo cui l'occupazione normale, intrinsecamente «buona», è quella a tempo indeterminato.

Si profila dunque per il mercato del lavoro italiano lo storico passaggio da un modello di regolazione «garantista» a un modello di regolazione «solidale», e a ciò devono innanzitutto concorrere le Parti sociali, ad esempio attraverso la formazione, per la quale è stato costituito un organismo bilaterale. Passare dalla tutela «sul posto» a quella «nel mercato» richiede nuove norme, nuove garanzie, e servizi strumentali capaci di sapere e di potere offrire al singolo lavoratore una assistenza e una tutela *dedicate*.

## **PARTE SECONDA: IL QUADRO DELLE NORME**

1. *La strategia europea per l'occupazione.* La strategia europea di lotta contro la disoccupazione, che risale al Libro Bianco *Crescita, competitività, occupazione: le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo*, messo a punto nel 1993 dalla Commissione per iniziativa di Jacques Delors, è stata perfezionata come strategia europea dell'occupazione nel corso di numerosi vertici europei, durante i quali gli Stati membri hanno espresso la ferma volontà di impegnarsi nella lotta alla disoccupazione. Poiché è questa la cornice entro la quale si è mosso il Paese, ne ricostruiamo succintamente i principali passaggi.

- Con il vertice straordinario di Lussemburgo, tenuto nel novembre del 1997, prende avvio il cosiddetto «processo di Lussemburgo», che esamina le migliori prassi nazionali nella lotta alla disoccupazione per formulare gli indirizzi dell'Unione Europea in materia di occupazione. Il vertice di Lussemburgo diventa il punto di partenza per una strategia concertata a livello europeo, che in Italia coincide con il varo di due dei provvedimenti più caratterizzanti: la «riforma del collocamento» e, soprattutto, il «pacchetto Treu». In quella sede la Commissione Europea propone una prima serie di orientamenti per il 1998 che, condivisi anche dal Consiglio, poggiano su quattro pilastri: occupabilità, imprenditorialità, adattabilità, pari opportunità. Per ciascuno vengono adottati gli orientamenti e stabiliti gli obiettivi che gli Stati membri sono tenuti a realizzare mediante le politiche nazionali. Il recepimento di questi

---

<sup>72</sup> Una certa consapevolezza del problema emergeva già nel d.p.r. n. 442/2000, che non ebbe poi seguito: G. Bertola, T. Boeri e G. Nicoletti (a cura di), *Protezione sociale, occupazione e integrazione europea*, Bologna, il Mulino, 2001; T. Boeri e R. Perotti, *Meno pensioni, più welfare*, Bologna, il Mulino, 2002.

orientamenti avviene mediante la predisposizione, da parte di ciascun Paese, dei *Piani d'azione nazionali* (PAN o NAP), successivamente sottoposti all'esame della Commissione e del Consiglio. I risultati dell'analisi dei Piani d'azione vengono poi inseriti, ogni anno, nella relazione congiunta sull'occupazione.

- La strategia europea per l'occupazione comincia a essere definita in maniera più articolata con le decisioni politiche emerse dagli incontri al vertice a essa prevalentemente dedicati. A Cardiff, nel giugno del 1998, i capi di Stato e di Governo sottolineano ad esempio l'importanza di una crescita sostenuta e duratura per promuovere la creazione di nuovi posti di lavoro, e pongono in rilievo la necessità di pervenire a quelle riforme strutturali che, come quelle dei mercati dei prodotti, dei capitali e del lavoro, consentono di migliorare la competitività dell'Europa.

- Nel successivo Consiglio europeo di Vienna, del dicembre 1998, i rappresentanti degli Stati membri chiedono una maggiore sinergia tra orientamenti delle politiche economiche e dell'occupazione, poiché un'azione efficace per l'occupazione non può prescindere da un approccio che favorisca la crescita e la stabilità, e da riforme volte ad accrescere la competitività. Viene anche affacciata l'esigenza di un Patto europeo per l'occupazione, che diventerà realtà con il successivo vertice di Colonia.

- Il vertice di Colonia, del giugno 1999, consolida la strategia europea per l'occupazione ponendo le basi per politiche le quali tengano conto dell'insieme dei fattori che influenzano i livelli di occupazione, ma soprattutto prende atto della necessità di puntare sul dialogo sociale e sulla concertazione per una efficace lotta alla disoccupazione. Il dialogo tra le Parti sociali, e fra queste e le Istituzioni responsabili della politica economica e monetaria, viene visto come condizione essenziale. Prende così avvio il Patto europeo per l'occupazione, denominato «processo di Colonia», teso a favorire il dialogo tra i soggetti responsabili delle politiche macro-economiche al fine di favorire la crescita economica e di creare maggiore occupazione. Il Patto propone il perseguimento di una politica finanziaria che, nel rispetto del Patto di stabilità, porti alla ristrutturazione dei bilanci pubblici favorendo gli investimenti e la creazione di posti di lavoro competitivi; una crescita delle retribuzioni legata alla crescita della produttività; una politica monetaria all'insegna della stabilità dei prezzi.

- Un'altra tappa assai importante nella politica sociale dell'Unione europea è il Consiglio europeo straordinario tenutosi a Lisbona nel marzo del 2000, in cui si fa strada la convinzione che occorre necessariamente tenere insieme lo sviluppo economico, l'occupazione e lo Stato sociale, e che non può esserci una Europa dei mercati in assenza di una Europa del lavoro e dello Stato sociale. Vari terreni d'intervento sono stati individuati per aiutare la crescita l'occupazione e favorire la coesione sociale in una economia fondata sulla conoscenza: il commercio elettronico, il collegamento in rete di tutte le scuole d'Europa, la liberalizzazione delle telecomunicazioni, l'accesso elettronico ai servizi pubblici, una «società dell'informazione per tutti» e la modernizzazione dei sistemi di protezione sociale. Quali obiettivi specifici su cui concentrare gli sforzi per la crescita dell'occupazione sono stati indicati i seguenti: migliorare la capacità d'inserimento professionale, attribuire una maggiore importanza all'istruzione e alla formazione durante l'intero arco della vita, aumentare l'occupazione soprattutto nel settore dei servizi, promuovere la parità e le pari opportunità sotto tutti gli aspetti.

2. *Il mercato del lavoro in Europa.* Il Consiglio di Lisbona individuato i punti di debolezza dei mercati del lavoro nei Paesi dell'Unione: tassi di disoccupazione ancora elevati; diffuso invecchiamento della popolazione; ritardi nelle tecnologie dell'informazione e della comunicazione; insufficiente creazione di posti di lavoro nei servizi; forti squilibri regionali all'interno degli Stati membri, specie quelli che si trovano al centro dell'Unione e nella sua periferia; inadeguatezza dell'offerta rispetto alla domanda di mano d'opera; insufficiente partecipazione femminile al mercato del lavoro.

Partendo da tali constatazioni il Consiglio fissa alcuni obiettivi prioritari, il più ambizioso dei quali è quello della piena occupazione a livello dell'Unione entro il 2010. Importante è poi raccogliere la sfida delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, che costituiscono un rilevante potenziale di occupazione ma che non devono emarginare nessuno, ponendo anzi la società dell'informazione alla portata di tutti, senza distinzione di classe, razza, religione o sesso. Lo scenario generale di una società basata sulla conoscenza rende necessario innalzare il livello d'istruzione dei cittadini per consentire loro di essere soggetti il più possibile attivi e preparati in un mercato del lavoro via via più complesso. Poiché c'è un rapporto inverso tra livello di istruzione e tasso di disoccupazione, ci si è proposti di ridurre alla metà, entro il 2010, il numero delle persone tra i 18 e i 24 anni che hanno completato soltanto il primo ciclo dell'insegnamento secondario.

Un presupposto per la crescita dell'Europa è il miglioramento della competitività delle imprese e delle economie. Ciò richiede cambiamenti imprescindibili quali lo sviluppo della ricerca, che va da coordinata meglio e molto snellita, e la diffusione di un clima favorevole alla nascita e allo sviluppo di una cultura d'impresa. Tra le priorità emerse a Lisbona si inserisce il completamento del mercato interno: il Consiglio europeo ha infatti chiesto agli Stati membri e alle Istituzioni dell'Unione di fare il possibile per ultimare rapidamente la liberalizzazione di settori quali quelli del gas, dell'elettricità, dei servizi postali, dei trasporti.

3. *Gli ulteriori passi della strategia europea.* Un ulteriore passo viene compiuto dal Consiglio europeo di Nizza, che nel dicembre del 2000 approva l'«Agenda sociale europea», un documento programmatico in cui si coniugano dinamismo economico, maggiore giustizia e coesione sociale, e si definiscono le priorità per la modernizzazione del modello sociale europeo. I principali obiettivi posti ai Paesi dell'Unione sono: l'accrescimento del tasso di occupazione fino a un livello il più possibile vicino al 70% nel 2010 e l'incremento del tasso di occupazione femminile in misura da superare il 60%; l'adattamento delle condizioni lavorative e delle relazioni contrattuali alla realtà economica, promuovendo un nuovo equilibrio tra flessibilità e sicurezza; un miglioramento della protezione sociale in grado di rispondere alle trasformazioni avvenute o in atto; la prevenzione della povertà e dell'emarginazione, la promozione dell'integrazione sociale e comunitaria, e l'ampliamento della partecipazione alla vita economica e sociale; la promozione della piena partecipazione delle donne alla vita democratica, scientifica, sociale, politica e civile quale aspetto fondamentale della democrazia; la promozione della competitività e della solidarietà, e dell'equilibrio tra flessibilità e sicurezza; lo scambio di esperienze e di buone prassi, in particolare con le organizzazioni internazionali (Oil, Ocse, Consiglio d'Europa).

La risposta dell'Unione Europea alle sfide comuni che gli Stati membri si trovano ad affrontare consiste in sostanza in una interazione dinamica e in un potenziamento reciproco tra politica economica, politica sociale e politiche dell'occupazione. Gli obiettivi dell'Agenda sociale impegnano anche le Parti sociali a tutti i livelli, le Autorità regionali e locali, la società civile, le imprese e i Governi nazionali. Gli strumenti per perseguirli, oltre alla legislazione, sono il dialogo sociale, i Fondi strutturali (in particolare il Fondo sociale europeo), i programmi di azione comunitaria e l'attività di ricerca nel campo delle politiche sociali. Il Consiglio europeo è chiamato a monitorare i progressi compiuti in modo da verificare ogni anno l'attuazione degli impegni assunti.

- Il Consiglio europeo di Stoccolma, del marzo 2001, si occupa anch'esso degli strumenti da utilizzare per modernizzare il modello europeo. Il Consiglio fissa come obiettivi intermedi: per il gennaio 2005, tassi di occupazione del 67% in generale e del 57% per le donne in tutta l'Unione; entro il 2010 un tasso medio di occupazione degli anziani (donne e uomini dai 55 ai 64 anni) al 50%. Il Consiglio ribadisce inoltre che la padronanza dell'informazione e delle tecnologie digitali costituisce una priorità assoluta per far sì che l'economia dell'Unione possa diventare la più dinamica e competitiva del mondo. Esorta altresì le istituzioni dell'Unione a elaborare entro il 2002 indicatori per la creazione di servizi di assistenza per i figli e per le altre persone a carico; sottolinea l'importanza dell'impegno e del contributo delle Parti sociali nella gestione dei mutamenti che caratterizzeranno sempre di più i rapporti di lavoro; auspica l'istituzione dell'Osservatorio europeo per i mutamenti industriali nell'ambito della Fondazione di Dublino.

- Il successivo vertice di Göteborg, del giugno 2001, affronta nuovamente i temi dello sviluppo sostenibile, delle riforme economiche, della coesione sociale e della politica economica a sostegno della crescita, per far sì che i bisogni delle generazioni attuali vengano soddisfatti senza compromettere quelli delle generazioni future. Nel campo dell'economia i macro-obiettivi rimangono quelli della piena occupazione e della qualità del lavoro, da realizzarsi attraverso strategie di politica economica orientate alla crescita e alla stabilità, mantenendo bassa l'inflazione e riducendo la rigidità dei mercati del lavoro e dei prodotti.

- Il Consiglio europeo riunitosi a Laeken nel dicembre del 2001 sottolinea a sua volta la necessità di accelerare gli sforzi per raggiungere l'obiettivo strategico di Lisbona in materia di occupazione: un tasso di occupazione pari al 70% entro il 2010. Il Consiglio era stato preceduto da un vertice delle parti sociali che hanno convenuto sulla necessità di sviluppare maggiormente il dialogo sociale e di meglio articolare la concertazione triangolare sui diversi aspetti della strategia di Lisbona. In quella sede si è anche deciso di far precedere ciascun Consiglio europeo di primavera da un «vertice sociale».

- Infine, il Consiglio europeo di Barcellona, del marzo 2002, viene dedicato prevalentemente all'esame della situazione occupazionale, economica e sociale dei paesi dell'Unione. L'orientamento emerso dal vertice è quello di consolidare la strategia di Lisbona e di perseguire pertanto l'ambizioso obiettivo della piena occupazione. Per raggiungere tale risultato i capi di Stato e di Governo presteranno particolare attenzione alle riforme delle politiche dell'occupazione e del mercato del lavoro, concentrando i loro sforzi su azioni volte a promuovere l'occupabilità, a



eliminare ostacoli e disincentivi a entrare o a rimanere nel mercato del lavoro, e a innalzare il tasso di occupazione preservando livelli elevati di protezione sociale.

4. *Le nuove politiche del lavoro in Italia.* Nella prima metà degli anni Novanta le politiche del lavoro e dell'occupazione risentivano ancora dell'approccio discontinuo e dei provvedimenti *ad hoc* che avevano caratterizzato gli interventi legislativi degli anni Ottanta, volti a fronteggiare la crescente disoccupazione giovanile e i traumi dei processi di ristrutturazione.

L'atto con il quale governo e Parti sociali hanno cercato di ricomporre il frammentato quadro delle politiche d'intervento è stato l'accordo sottoscritto il 24 settembre 1996: il cosiddetto «Patto per il Lavoro». Due sono gli strumenti ai quali l'accordo ha poi dato luogo. Il primo è la legge n. 196, del 24 giugno 1997, in materia di promozione dell'occupazione, meglio conosciuta come «pacchetto Treu», che è stata concertata nel metodo e nei contenuti onde dare attuazione alla parte centrale dell'Accordo (di cui riprende infatti il capitolo *Promozione dell'occupazione*). Il secondo è il decreto legislativo n. 469, del 23 dicembre 1997, che ha delegato il governo a trasferire alle Regioni e agli Enti locali le funzioni e i compiti in materia di mercato del lavoro e di servizi all'impiego.

La legge n. 196/1997 comprende sia previsioni fortemente innovative sia disposizioni che si limitano a perfezionare o a modificare normative e istituti già esistenti. Gli artt. 1-11 introducono una nuova modalità nei rapporti di impiego: la fornitura di lavoro temporaneo (il cosiddetto lavoro «interinale»). L'art. 13 prevede una riforma della disciplina dell'orario di lavoro che recepisce parzialmente la Direttiva CEE 93/104. L'art. 12 rivede gli assetti normativi esistenti in materia di lavoro a tempo determinato. L'art. 13 novella la disciplina del lavoro a tempo parziale e prevede agevolazioni contributive in caso di contratti stipulati con finalità di inserimento e reinserimento lavorativo di giovani e donne, in particolare nel Mezzogiorno. L'art. 14 è volto a promuovere le assunzioni con contratti a termine, anche a tempo parziale, di personale qualificato nel settore della ricerca. Gli artt. 15 e 16 recano nuove norme in materia di rapporti di lavoro con finalità formative, rispettivamente per il contratto di formazione e lavoro e per quello di apprendistato. Gli artt. 17 e 18 prevedono deleghe al governo per il riordino della formazione professionale, mediante il tirocinio formativo e l'orientamento in azienda, o *stage*. Gli artt. 20 e 21 contengono infine disposizioni per promuovere l'inserimento nel mercato dei lavori socialmente utili, di cui l'art. 22 prevede il riordino.

Se il primo obiettivo della legge è quello di promuovere l'occupazione, il secondo è quello di introdurre una maggiore flessibilità nelle modalità d'impiego. In questo campo la novità maggiore è la disciplina del lavoro temporaneo, in base al quale una agenzia intermediatrice (o fornitrice) assume uno o più lavoratori al fine di offrirne le prestazioni lavorative a un terzo, il datore di lavoro, rappresentato dall'impresa utilizzatrice. Ma la legge interviene anche su altri modelli di rapporto che hanno lo scopo di aiutare soggetti deboli sul mercato. Il contratto di lavoro a tempo determinato, il lavoro a tempo parziale, il contratto di formazione-lavoro, il contratto di apprendistato e i rapporti di tirocinio contemplano infatti una disciplina di tipo premiale che, anche attraverso agevolazioni contributive, promuove l'inserimento o il reinserimento dei giovani nel mercato del lavoro. Queste tipologie, seppure diverse tra loro, contribuiscono allo sviluppo dell'occupazione attraverso

l'attenuazione dei vincoli di stabilità caratteristici del tipico rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, e instaurando rapporti comunemente definiti *atipici*.

Con la legge n. 196/1997, il legislatore ha optato per una flessibilità «normata», cioè regolata fra i pubblici poteri e le Parti sociali. La legge conferma la tradizionale linea di politica del diritto del legislatore italiano, orientato a introdurre elementi negoziati di flessibilità nell'uso della prestazione lavorativa, ed esclude le forme di deregolamentazione incontrollata. Lo spirito della legge si concilia dunque con una nozione di flessibilità intesa come ricerca e utilizzazione di norme capaci di adattare la disciplina dei rapporti di lavoro al cambiamento dell'economia e del mercato del lavoro, senza sostituirsi al rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, che l'Unione Europea ritiene la modalità «normale» e che in effetti comprende la maggior parte dei rapporti di lavoro non soltanto in Europa ma anche negli Stati Uniti.

5. *Il rapporto di lavoro interinale*. La maggiore novità del «pacchetto Treu» sta nel lavoro interinale, a cui l'Italia sembrava poco preparata anche perché configura un sistema inedito di più rapporti bilaterali, intercorrenti tra il lavoratore, l'agenzia fornitrice di lavoro e l'azienda utilizzatrice, ed è caratterizzata dalla dissociazione tra titolarità giuridica del rapporto di lavoro ed effettiva utilizzazione della prestazione lavorativa. In questa fattispecie confluiscono infatti due distinti rapporti contrattuali: il contratto di fornitura di lavoro temporaneo, assimilabile all'appalto di mano d'opera e finalizzato al soddisfacimento di esigenze transitorie e variabili dell'impresa utilizzatrice, e il contratto di prestazione di lavoro temporaneo finalizzato all'attuazione della fornitura richiesta e caratterizzato dalla scissione tra titolarità del rapporto di lavoro, che rimane in capo all'impresa fornitrice, ed esecuzione della prestazione la cui direzione spetta all'impresa utilizzatrice.

La particolarità dell'interinale sta dunque nel fatto che, nonostante il rapporto di lavoro intercorra con l'agenzia fornitrice, il lavoratore è inserito nell'organizzazione lavorativa dell'impresa utilizzatrice a cui la legge riconosce i poteri di direzione, di conformazione della prestazione lavorativa e di controllo sull'attività eseguita, ma non quello disciplinare che spetta all'agenzia. Tra i due contratti - quello commerciale e quello di lavoro - sussiste uno stretto collegamento funzionale; difatti, se il contratto di fornitura non si perfeziona non è possibile dare esecuzione ai contratti di lavoro temporaneo stipulati a tempo indeterminato, né è possibile apporre validamente un termine di durata a quello a tempo determinato.

La scelta di introdurre il lavoro temporaneo nel nostro ordinamento, che pure vieta l'attività di intermediazione e interposizione nei rapporti di lavoro, trova la sua *ratio* nel voler perseguire più di un obiettivo: utilizzare nuovi strumenti di flessibilità volti a rendere più efficace l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, favorire la diffusione di nuove professioni o la sperimentazione di modalità di lavoro più rispondenti alle esigenze dei lavoratori e delle imprese, ricercare nuovi strumenti in grado di rispondere ad esigenze particolari di imprese e lavoratori, facilitare l'ingresso dei giovani e delle donne nel mercato del lavoro nonché il reinserimento lavorativo dei soggetti espulsi.

Il ricorso al lavoro temporaneo è consentito innanzitutto nei casi previsti dal contratto collettivo nazionale cui l'azienda utilizzatrice appartiene, poi nel caso di temporanea utilizzazione in qualifiche non previste dai normali assetti produttivi aziendali, e infine nel caso di sostituzione di lavoratori assenti, sia pure con esclusioni contemplate dalla stessa legge. Il legislatore non ha dunque scelto di liberalizzare in maniera incondizionata l'intermediazione nei rapporti di lavoro, prevedendo infatti che la fornitura di lavoro temporaneo può essere esercitata soltanto dalle agenzie iscritte all'Albo istituito presso il Ministero del Lavoro; l'iscrizione è subordinata al possesso di vari requisiti a garanzia dell'affidabilità e della consistenza economica e organizzativa delle agenzie stesse. La legge dà dunque al Ministero un potere di controllo preventivo e distingue tra autorizzazione provvisoria e definitiva: la prima è rilasciata una volta accertata la sussistenza dei requisiti legali richiesti e sentita la Commissione centrale per l'impiego; la seconda è concessa dopo due anni dalla prima, sempre che permangano i requisiti necessari per l'iscrizione e a seguito di verifica circa il corretto andamento dell'attività svolta.

Il lavoro temporaneo intende soddisfare esigenze contingenti di flessibilità delle imprese utilizzatrici che, se da un lato sopportano un costo pari a quello della normale mano d'opera, e quindi sensibilmente più elevato di quello di un contratto a termine, dall'altro riescono a reperire in tempi rapidi personale selezionato da inserire direttamente nell'organizzazione produttiva per il tempo necessario. Tutto ciò si traduce in una operazione che avvicina domanda e offerta di lavoro e che l'esperienza del quinquennio successivo ha promosso.

Dopo i primi anni di sperimentazione, durante i quali c'è stata una rapida diffusione dell'interinale, la legge finanziaria del 2000 ha introdotto alcune correzioni reclamate dagli operatori. E' stato superato il divieto di utilizzare figure impiegate nei settori dell'agricoltura e dell'edilizia, ai quali è stato esteso il potere di surroga per le altre qualifiche. Se le parti non si accordano entro 4 mesi su aree e modalità della sperimentazione sarà il Ministero a intervenire con proprio decreto; la surroga, già prevista dall'art. 11 della legge n. 196, deve inoltre indicare il numero massimo di lavoratori temporanei da utilizzare in ragione del numero degli occupati a tempo indeterminato.

E' stato inoltre superato il divieto per le qualifiche di esiguo contenuto professionale sostituito, però, da un divieto per quelle mansioni pericolose per la sicurezza del lavoratore o di terzi, individuate dai contratti di categoria. E' stata prevista la costituzione di un nuovo Fondo per la formazione, bilaterale, costituito dalle parti stipulanti il contratto delle agenzie di lavoro temporaneo, sulla cui gestione vigilerà il Ministero del Lavoro. Infatti il Fondo istituito dall'art. 5 della legge 196/1997, e che nel Patto sociale del dicembre 1998 il Governo si era impegnato a varare, dati i rilievi della Corte dei Conti non era mai diventato operativo nonostante i versamenti già effettuati dalle agenzie fornitrici di lavoro temporaneo. Con le nuove disposizioni non solo muta la natura del Fondo ma anche la misura del contributo per la formazione, che scende dal 5% al 4% delle retribuzioni. Il Fondo sarà destinato anche a misure di carattere previdenziale e finanzia anche iniziative volte a verificare l'efficacia di lavoro temporaneo quale strumento per facilitare l'emersione del lavoro non regolare.

Il lavoro temporaneo resta peraltro vietato: quando potrebbe sostituire lavoratori in sciopero; nelle unità produttive in cui nei 12 mesi precedenti ci siano stati

licenziamenti collettivi; nel caso di sospensione e riduzione dell'orario con integrazione salariale; nelle imprese che non dimostrano di aver effettuato la valutazione dei rischi ai sensi della normativa sulla sicurezza sul lavoro; in lavori che richiedano sorveglianza medica speciale o particolarmente pericolosi. Per l'individuazione delle ipotesi in cui è possibile ricorrere al lavoro temporaneo la legge lascia ampio spazio alla trattativa tra le parti sociali che, con un accordo interconfederale, hanno poi provveduto a dettare le regole minime di definizione, lasciando poi alla trattativa di categoria la possibilità di disciplinare più dettagliatamente quanto previsto.

L'introduzione del lavoro temporaneo è stata resa possibile da numerose intese e atti che ne hanno precisato, completato e ampliato l'ambito di applicazione. Basti citare: l'accordo che ha incluso nei settori del commercio i dipendenti delle agenzie di lavoro interinale, e prevedendo due nuove figure professionali: il selezionatore-collaboratore e il responsabile di agenzia; l'accordo-quadro tra Cgil, Cisl e Uil e Confindustria sulla percentuale massima di lavoratori interinali e sulle causali del ricorso al lavoro temporaneo: a) punte di più intensa attività; b) esecuzione di un'opera, un servizio, un appalto definiti o predeterminati nel tempo, che non possono essere eseguiti ricorrendo unicamente ai normali assetti produttivi aziendali; c) esecuzione di particolari commesse che richiedono professionalità aventi carattere eccezionale o carenti sul mercato del lavoro locale, o diverse da quelle impiegate nell'impresa; il contratto di lavoro dei lavoratori temporanei firmato da Assointerim e Cgil-Nidil, Alai-Cisl e Cpo-Uil; l'accordo interconfederale per la disciplina del contratto di fornitura di lavoro temporaneo nel settore cooperativo; il Protocollo d'intesa tra Consilp-Confprofessionisti, Confedertecnica e Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl e Uiltucs-Uil sulla disciplina del lavoro interinale negli studi professionali. Alle intese citate vanno aggiunte le circolari del Ministero del Lavoro e dell'Inps che hanno meglio definito normative e adempimenti.

Una novità è costituita dalla possibilità delle Pubbliche amministrazioni di fare ricorso al lavoro interinale per fronteggiare esigenze straordinarie temporanee senza ricorrere ad aumenti di organico. Aran e sindacati hanno siglato nel 2000 un Accordo-quadro da recepire nei contratti di comparto, che fissa alcune regole generali: ad esempio, i lavoratori temporanei dovranno rappresentare non più del 7%, su base mensile, del totale degli addetti e le assunzioni dovranno essere legate a esigenze particolari e circoscritte nel tempo.

6. *Il lavoro a tempo parziale.* Le norme sul lavoro a tempo parziale introdotto dall'art. 5 della legge n. 863/1984 sono state **rese operanti con la circolare n. 5/266226 del 1998 del Ministero del Lavoro** e sono poi state riformate con il decreto legislativo n. 61/2000 che, in attuazione della Direttiva 97/81/CE, ha snellito alcune disposizioni per incoraggiare la partecipazione al lavoro delle donne, dei giovani e degli anziani appunto mediante il ricorso al *part-time*.

Il *part-time* viene definito come contratto individuale di lavoro ad orario ridotto rispetto al limite legale - fissato dall'art.13 della legge n.196/1997 in 40 ore settimanali - ovvero quello previsto nei contratti nazionali. Esso potrà articolarsi in due modi: 1) *orizzontale*, se c'è una riduzione giornaliera dell'orario; 2) *verticale*, se l'attività viene svolta a tempo pieno ma per periodi determinati.

Uno degli aspetti più controversi della vecchia disciplina stava nel divieto di introdurre clausole elastiche con le quali apportare variazioni all'orario di lavoro durante lo svolgimento del rapporto. Il decreto del 2000, in presenza di certe condizioni, permette la modifica della distribuzione dell'orario convenuta. Il lavoratore disponibile ad accettare clausole elastiche percepirà da un lato una retribuzione maggiorata, e dall'altro potrà avvalersi del diritto di ripensamento.

Altra novità riguarda il lavoro supplementare, ossia le ore di lavoro comprese tra l'orario *part-time* concordato e il tetto legale del *full-time*, che prima veniva vietato salvo deroga esplicita dei contratti mentre è ora consentito se c'è il consenso del lavoratore. Sono state snellite anche le procedure per la trasformazione del rapporto da *full-time* a *part-time*. La nuova normativa vuole insomma rendere più flessibile il rapporto, sia facilitando il ricorso al lavoro supplementare sia introducendo un sistema di incentivi alle imprese, anche per eliminare le discriminazioni che hanno spesso caratterizzato il rapporto *part-time* rispetto a quello *full-time*. A tale fine, ai lavoratori a tempo parziale vengono riconosciute le stesse prerogative di quelli a tempo pieno: retribuzione oraria, periodo di prova, ferie, maternità, periodi di malattia, formazione professionale, tutto calcolato proporzionalmente in ragione dell'orario prestato.

La nuova disciplina demanda inoltre alla contrattazione collettiva la definizione di aspetti importanti quali le modalità temporali di svolgimento del *part-time* misto; il numero massimo di ore di lavoro supplementare; le causali per richiedere l'effettuazione di lavoro supplementare; la percentuale di maggiorazione della retribuzione oraria per il lavoro supplementare; ulteriori deroghe al divieto di prestazioni supplementari e straordinarie; il consolidamento in orario di lavoro delle prestazioni supplementari non occasionali.

Il decreto legislativo del 2000 prevedeva che il Ministero del Lavoro verificasse con le Parti sociali gli effetti prodotti e in effetti il 26 febbraio 2001 è stato emanato il decreto legislativo n. 100 che lo ha integrato e parzialmente corretto. Tra le modifiche apportate si segnalano: l'istituzionalizzazione del *part-time* misto, che prima era una tipologia definibile soltanto in sede contrattuale e che così viene liberalizzata; la deroga, in sede di contrattazione decentrata, al tetto delle ore supplementari stabilito dai contratti nazionali; una maggiorazione «normale» per le ore supplementari da definire contrattualmente; la possibilità di stabilire nei contratti periodi più lunghi dei 5 mesi previsti dalla legge per il diritto di recesso del lavoratore dalla clausola elastica, in cambio di una indennità.

*7. Il lavoro a tempo determinato.* Il quadro normativo che disciplina il rapporto di lavoro a tempo determinato è composito poiché negli anni si sono susseguiti interventi legislativi che hanno fissato criteri generali oppure hanno normato fattispecie specifiche; il quadro è stato poi integrato dai contratti collettivi che hanno regolato più dettagliatamente la materia.

Il contratto a termine è disciplinato dalle leggi n. 230/1962; n. 56/1987; n. 196/1997, cui va aggiunto il decreto legislativo n. 29/1993 che ha consentito anche agli Enti pubblici di procedere ad assunzioni temporanee per esigenze eccezionali. I severi vincoli che vennero posti nel 1962 erano stati infatti rimossi parzialmente nel 1987 delegando alla contrattazione collettiva il compito di **individuare nuove**

**fattispecie e di fissare le percentuali** di lavoratori che possono essere assunti con contratti a termine, e sono poi stati ampliati nel 1997 quando è stata rimossa la basilare clausola per cui la prosecuzione del rapporto dopo la scadenza del termine comportava la conversione automatica del tempo determinato in tempo indeterminato. **Questo sistema è stato poi modificato dal decreto n. 368/2001.**

Un ulteriore tassello della normativa sul lavoro a tempo determinato è il decreto legislativo n. 368/2001 **sopracitato**, emanato in attuazione della Direttiva comunitaria 1999/70, che si basava sull'Accordo-quadro concluso nel 1999 tra l'Unione delle Confederazioni dell'industria e dei datori di lavoro d'Europa (Unice), il Centro europeo dell'impresa pubblica (Ceep) e la Confederazione europea dei sindacati (CES). L'Accordo-quadro si prefiggeva di migliorare la qualità del lavoro a tempo determinato garantendo il principio di non discriminazione, e di prevenire gli abusi che potrebbero essere perpetuati attraverso l'utilizzazione successiva di più contratti a termine. Esso contemplava espressamente il divieto di trattamento meno favorevole dei lavoratori a tempo determinato rispetto a quelli a tempo indeterminato, a meno che il trattamento differenziato non sia giustificato da ragioni oggettive.

La Direttiva europea 1999/70 ha dato attuazione all'Accordo-quadro fornendo indicazioni agli Stati membri circa le misure da adottare per prevenire abusi derivanti dall'utilizzazione plurima di contratti a termine; tali misure riguardano le ragioni che giustificano il rinnovo dei contratti a termine, la loro durata massima complessiva e il loro numero. La Direttiva precisa che i datori di lavoro devono facilitare nella misura del possibile l'accesso dei lavoratori a opportunità di formazione al fine di migliorare le loro competenze professionali, lo sviluppo di carriera e la mobilità professionale.

Nei negoziati per la stesura dell'avviso comune fra le Parti sociali ai fini del recepimento della Direttiva di cui sopra è emersa una divisione fra le maggiori organizzazioni, che ha portato a una intesa separata; ciononostante Il Governo ha comunque proceduto ad emanare il decreto legislativo n.368/2001, che ha attuato a sua volta la Direttiva europea confermando l'eccezionalità dell'apposizione del termine («a fronte di ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo»), e precisando che «è priva di effetto se non risulta, direttamente o indirettamente, da atto scritto nel quale sono specificate le ragioni». La proroga è consentita se c'è il consenso del lavoratore, per una sola volta, a condizione che sia richiesta per ragioni oggettive e che si riferisca alla stessa attività oggetto del contratto iniziale, soltanto quando la durata del primo contratto è inferiore a 3 anni. In materia di formazione il decreto stabilisce che il lavoratore «dovrà ricevere una formazione sufficiente e adeguata alle caratteristiche delle mansioni oggetto del contratto, al fine di prevenire rischi specifici connessi all'esecuzione del lavoro»; e che i contratti «possono prevedere modalità e strumenti diretti ad agevolare l'accesso dei lavoratori a tempo determinato ad opportunità di formazione adeguata».

8. *Il lavoro para-subordinato.* La riforma del sistema previdenziale, con la legge n. 335/1995, ha previsto l'iscrizione dei collaboratori coordinati e continuativi, i lavoratori para-subordinati, all'apposita gestione separata dell'Inps; l'adempimento è a carico dell'azienda per i due terzi e del lavoratore per un terzo. La denuncia del-

l'inizio di attività, effettuata dall'interessato, segnala all'Inps l'esistenza del rapporto e garantisce la tutela previdenziale. Il committente deve semplicemente assicurarsi che il lavoratore abbia provveduto all'iscrizione. L'iscrizione comporta il versamento di un contributo per future prestazioni previdenziali, inizialmente fissato nel 10%.

In seguito sono state introdotte alcune variazioni con le leggi n. 499/1997 e n. 488/1999. La misura del contributo è stata fissata in maniera diversa a seconda della posizione previdenziale dei soggetti interessati. Per i soggetti senz'altra copertura previdenziale obbligatoria il contributo è stato elevato di 1,5 punti percentuali con un ulteriore incremento di 1 punto per ogni biennio, fino al raggiungimento del 19%; per i titolari di pensione diretta o di reversibilità, gli iscritti ad altre forme previdenziali e i proscrittori volontari autorizzati a continuare i versamenti, l'aliquota rimane invariata al 10%. Dal 1998, al contributo è stato aggiunto uno 0,5% per la tutela della maternità e gli assegni familiari, e il decreto ministeriale n. 171/1998 ha altresì stabilito il diritto all'assegno di parto o di aborto.

Dal 2000 è scattato anche l'obbligo di assicurazione Inail, presso il quale i committenti sono tenuti a denunciare i collaboratori, indicando la misura dei compensi pattuiti e la durata del rapporto di collaborazione. La legge finanziaria 2000 ha inoltre stabilito che l'aliquota dovrà salire di un punto ogni due anni fino a raggiungere il 19% nel 2014 (per il biennio 2002-2003 l'aliquota a carico dei soggetti senza altra copertura è pari al 14%). Ai soggetti iscritti alla gestione separata che versano il contributo del 13% spetta una indennità di malattia per i periodi di degenza ospedaliera.

Fin dall'istituzione del Fondo presso l'Inps, il basso livello dell'aliquota contributiva ha dato luogo a un vero e proprio *boom*: gli iscritti si aggirano oggi sui due milioni di soggetti, grazie anche alla presenza fra loro di figure spurie come gli amministratori, e di lavoratori altrimenti assicurati (e perfino già pensionati) in quanto iscritti a Ordini o Albi professionali, oppure lavoratori con un impiego trinciato alle dipendenze. Si tratta infatti di un profilo disegnato da norme di carattere previdenziale (precedute negli anni Ottanta da norme di carattere fiscale), e comunque non inserite direttamente nelle misure di politica del lavoro.

Ciò spiega in parte perché nel quinquennio 1997-2001 l'esigenza di regolare il rapporto di lavoro para-subordinato non abbia trovato soluzioni legislative benché costituisca ormai la forma più dinamica e consistente di lavoro «atipico», compendiabile nella collaborazione coordinata e continuativa svolta sotto il controllo e l'indirizzo di un committente e inserita in un programma aziendale senza che ciò comporti necessariamente una presenza e/o un rapporto stabile all'interno dell'impresa.

Per tutelare questi lavoratori, i cui profili presentano oltretutto una notevole eterogeneità per professione e per condizioni, il Parlamento aveva tentato di colmare il vuoto normativo ed era pervenuto a un testo approvato dal Senato nel febbraio del 1999 e passato poi alla Camera, ma che non è mai diventato legge dello Stato. Una disciplina della materia è tuttavia necessaria, sia perché i contorni del lavoro para-subordinato sono difficili da tracciare e spesso questa veste nasconde un rapporto di lavoro subordinato, sia perché è nell'interesse delle imprese stesse (come dimostra il contenzioso crescente) che il rapporto di lavoro sia limpido tanto per loro che per i lavoratori. Un indirizzo di tutela è emerso, indirettamente, dal collegato alla legge finanziaria 2001, che ha deciso una assimilazione fiscale

delle collaborazioni coordinate e continuative al lavoro dipendente, con relativa iscrizione al libro matricola e al libro paga, e con le detrazioni per lavoro dipendente e per carichi di famiglia.

I sindacati hanno mostrato grande attenzione ai nuovi profili, tant'è vero che Cgil, Cisl e Uil hanno costituito organismi *ad hoc* per rappresentare e tutelare gli interessi dei lavoratori atipici (rispettivamente: Nidil-Nuove identità di lavoro; Alai-Associazione lavoratori atipici e interinali; Cpo -Centri per l'occupazione). Sindacati e imprenditori avevano avviato confronti in vista di un contratto di lavoro ma le trattative sono state sospese in attesa del varo di una legge in materia. Cgil-Cisl-Uil e Confesercenti di Firenze hanno siglato nel 1999 un Protocollo applicabile a livello nazionale circa i diritti sindacali, le regole e le tutele per i lavoratori atipici, ripartiti in quattro tipologie: l'associazione di partecipazione, le collaborazioni coordinate e continuative, le collaborazioni occasionali e il lavoro interinale.



## **PARTE TERZA : IL QUADRO DEI DATI**

1. *Il mercato del lavoro nel periodo 1997-2001.* Il precedente Rapporto prendeva in esame un periodo di particolari difficoltà per l'economia e, di riflesso, per il mercato del lavoro: in quegli anni c'era infatti stata in Italia una caduta dell'occupazione quasi senza precedenti e una speculare crescita della disoccupazione. L'impatto di quella crisi sull'assetto del mercato del lavoro e della società italiana tutta è stato profondo e non sempre immediatamente evidente. I dati della tab. 1 mostrano pertanto un consuntivo indubbiamente positivo, con risultati che vanno oltre le più ottimistiche aspettative: nel quinquennio 1997-2001 gli occupati sono infatti aumentati di 1.307 mila unità e i disoccupati sono diminuiti di 419 mila. Questi dati acquistano maggiore significato se si considera che la ripresa iniziata già prima del quinquennio prosegue, e non sembra seriamente intaccata dalla difficile situazione internazionale iniziata nel 2001.

2. *Uomini e donne sul mercato del lavoro.* Due terzi di questo consistente incremento dell'occupazione sono andati a favore delle donne, per cui alla fine del quinquennio ci sono fra gli occupati 440 mila maschi e ben 868 mila femmine in più. Con una differenza importante: la maggiore occupazione maschile è in gran parte un recupero delle perdite che si erano verificate nel corso della crisi, mentre per le donne è una occupazione aggiuntiva, visto che gli effetti della crisi sulla componente femminile sono stati poco marcati. Questi migliori risultati della componente femminile si verificano ormai da anni, sebbene in proporzioni minori. Ma la vera novità è che, dopo anni di flessione e di stasi, anche la componente maschile degli occupati ha ripreso a crescere. Invece la disoccupazione si è ridotta in misura più consistente per gli uomini: i senza lavoro maschi sono diminuiti di 234 mila unità mentre le femmine sono diminuite soltanto di 193 mila unità. Alla fine del periodo il tasso di disoccupazione è inferiore per ambedue i sessi, ma con un permanente svantaggio delle donne: 13% per i contro 7,3% per le femmine.

Le difficoltà delle donne a trovare lavoro nonostante la loro crescente quota di occupazione suscitano sconcerto proprio perché le cifre non sembrano affatto sfavorirle sul mercato del lavoro. Ma è la disoccupazione che pare smentire ogni ottimismo. Bisogna tuttavia considerare gli effetti non trascurabili dei posti che si liberano per effetto delle uscite dall'occupazione: ogni anno escono definitivamente dal mercato del lavoro, per raggiunti limiti di età, per decesso o per altre ragioni, circa 300 mila maschi cioè il 2% degli occupati di questo sesso. Lo stesso vale naturalmente per le donne occupate - ogni anno ne escono circa 125 mila - ma in una proporzione inferiore, che oltretutto agisce su una base occupazionale più ristretta. Il ricambio di genere per effetto della sostituzione fra chi esce e chi entra è quindi necessariamente minore.

Il mercato del lavoro maschile e femminile sono insomma in due fasi diverse.

Tab. 1 - Popolazione e forze di lavoro: Italia (000)

	Forze di Lavoro			Non Forze di Lavoro			Popolazione totale	Tasso di disoccup.	Tasso di attività*	Tasso di occupaz.	
	Occupati	Persone in cerca di lavoro	Forze di lavoro	in età 15-64 anni	< di 15 Anni	> di 64 anni					Totale Non Forze
<b>Maschi e Femmine</b>											
<b>1997</b>	20.207	2.688	22.895	16.353	8.459	9.234	34.046	56.941	11,7	58,3	51,5
<b>1998</b>	20.435	2.745	23.180	16.033	8.387	9.440	33.861	57.040	11,8	59,1	52,1
<b>1999</b>	20.692	2.669	23.361	15.788	8.319	9.610	33.717	57.078	11,4	59,7	52,9
<b>2000</b>	21.080	2.495	23.575	15.548	8.271	9.794	33.614	57.189	10,6	60,3	53,9
<b>2001</b>	21.514	2.267	23.781	15.336	8.264	9.966	33.567	57.348	9,5	60,8	55,0
<b>Maschi</b>											
<b>1997</b>	13.015	1.294	14.309	5.351	4.348	3.658	13.357	27.667	9,0	72,8	66,2
<b>1998</b>	13.090	1.313	14.403	5.253	4.313	3.755	13.321	27.724	9,1	73,3	66,6
<b>1999</b>	13.158	1.266	14.424	5.195	4.279	3.841	13.315	27.739	8,8	73,5	67,1
<b>2000</b>	13.316	1.179	14.495	5.125	4.254	3.921	13.301	27.796	8,1	73,9	67,9
<b>2001</b>	13.455	1.066	14.521	5.113	4.254	3.996	13.363	27.884	7,3	74,0	68,5
<b>Femmine</b>											
<b>1997</b>	7.192	1.394	8.586	11.002	4.111	5.576	20.689	29.274	16,2	43,8	36,7
<b>1998</b>	7.345	1.431	8.777	10.780	4.074	5.686	20.540	29.316	16,3	44,9	37,6
<b>1999</b>	7.533	1.404	8.937	10.592	4.041	5.769	20.402	29.339	15,7	45,8	38,6
<b>2000</b>	7.764	1.316	9.080	10.423	4.017	5.873	20.313	29.393	14,5	46,6	39,8
<b>2001</b>	8.060	1.201	9.261	10.223	4.011	5.970	20.204	29.465	13,0	47,5	41,4

\* Nel calcolo dei tassi di attività e di occupazione sono escluse le «non forze di lavoro» con più di 64 anni e i minori di 15 anni

Fonte per tutte le tabelle: Rilevazione Istat sulle forze di lavoro ed elaborazioni CNEL su dati Istat

Quello maschile è abbastanza stabilizzato e il mero ricambio della mano d'opera assicura un numero di ingressi sufficiente a non aggravare la disoccupazione. La partecipazione femminile al lavoro è invece crescente e si riversa su una base occupazionale ancora troppo ristretta, per cui basta un breve rallentamento dell'occupazione per far impennare la disoccupazione. Questo andamento è destinato a durare finché la base occupazionale femminile non sarà cresciuta abbastanza da assicurare un ricambio soddisfacente.

Un elemento che non si può sottovalutare riguarda le tendenze della popolazione. Come è noto, tutta Europa, e l'Italia in misura maggiore, è ormai in una fase di scarsa crescita della popolazione, che si traduce in una diminuzione della popolazione in età attiva (15-64 anni), che costituisce il serbatoio da cui attinge il mercato del lavoro. Dal 1997 al 2001 le persone in età attiva sono infatti diminuite, sia pure leggermente, passando da 39 milioni 225 mila a 39 milioni 117 mila.

Ormai le giovani leve che compiono 15 anni raggiungendo l'età minima per presentarsi sul mercato del lavoro sono meno delle persone che sono ormai in uscita perché stanno compiendo i 65 anni di età. Una situazione di questo tipo, destinata a durare almeno per i prossimi 15 anni, pone grossi limiti e problemi all'espansione dell'occupazione nelle aree del Centro-Nord che hanno ormai virtualmente raggiunto il pieno impiego.

3. *Lavoro atipico e flessibilità.* Flessibilità del lavoro e lavori atipici sono stati stati negli ultimi anni al centro del dibattito socio-politico e hanno fatto oggetto di importanti interventi normativi. La nozione di *atipico* entrata nel linguaggio corrente è peraltro assai generica poiché include un po' tutte le modalità e le forme di lavoro diverse da quello *normale* identificato nel contratto a tempo indeterminato e ad orario pieno. Questa genericità è forse inevitabile, visto il moltiplicarsi delle modalità: l'Istat ha individuato ben 31 forme di lavoro atipico semplicemente distinguendole in base alla durata, all'orario, ai diritti previdenziali previsti, e alla posizione dipendente o indipendente. Ma ciò non aiuta i tentativi di quantificare il fenomeno e di capirne le logiche, e del resto le fonti sono molteplici e i modi di rilevazione non omogenei.

In base ai dati Inail (fonte Dna: la dichiarazione nominativa assicurati istituita di recente), l'Istat ha stimato in 2,8 milioni gli avviamenti per lavoro a tempo determinato fra il marzo 2001 e il marzo 2002. In circa la metà dei casi la durata prevista dell'impiego è superiore a un anno. Pur considerando che in questo dato sono incluse (con voce apposita) buona parte delle collaborazioni coordinate e continuative, si tratta di una cifra cospicua, purtroppo non confrontabile con il passato. Il dato inoltre, come spesso accade con quelli di fonte amministrativa, è difficilmente raffrontabile all'universo degli occupati.

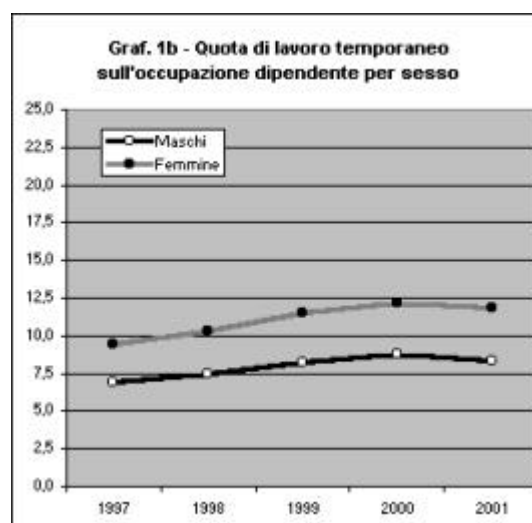
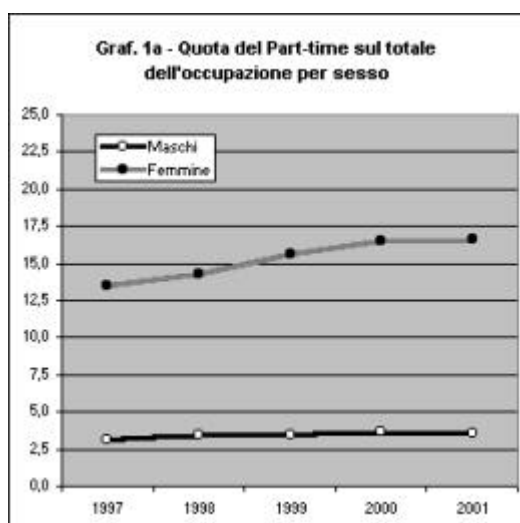
Per ottenere confronti omogenei rispetto al passato si deve fare riferimento alla tradizionale Rilevazione delle Forze di lavoro Istat, anche se è arduo trovarvi il riscontro sia di azioni legislative che di dati amministrativi. L'indagine è la base ufficiale dei fenomeni attinenti il mercato del lavoro, ma dà conto della realtà sulla base delle dichiarazioni dell'ampio campione di persone intervistate ogni tre mesi. Infatti il lavoro temporaneo e il *part-time* rilevati dall'Istat non coincidono con le definizioni che ne dà la legislazione in materia. Al tempo stesso l'indagine dovrebbe

poter quantificare anche il lavoro sommerso, se non vi fossero reticenze da parte degli interpellati.

La tab. 2 mostra le tendenze del lavoro a tempo parziale e del lavoro temporaneo dal 1993 a oggi. Come si vede, all'inizio del periodo entrambi crescevano a un ritmo più elevato del lavoro normale, mentre di recente le proporzioni si sono invertite. Le ultime tendenze sembrano dunque fugare i timori di una espansione incontrollata del lavoro atipico: infatti le imprese hanno bisogno di una quota di mano d'opera flessibile, ma anche di un organico minimo che dia certezze. D'altro canto, non è un caso che il lavoro temporaneo si sia diffuso in particolare nel settore terziario, mentre è meno diffuso e meno cresciuto nell'industria, dove la domanda è meno frantumata e intermittente.

Tab. 2 - Occupati a tempo pieno o parziale e con occupazione permanente o temporanea: ITALIA (000)

	OCCUPATI IN COMPLESSO				OCCUPATI DIPENDENTI *			
	Tempo pieno	Tempo parziale	TOTALE	% Tempo Parziale	Occupazione permanente	Occupazione temporanea	TOTALE	% Occupaz. Temporanea
<b>Maschi e Femmine</b>								
<b>1997</b>	18.831	1.376	20.207	6,8	13.245	1.127	14.372	7,8
<b>1998</b>	18.940	1.496	20.435	7,3	13.299	1.249	14.549	8,6
<b>1999</b>	19.056	1.636	20.692	7,9	13.413	1.410	14.823	9,5
<b>2000</b>	19.301	1.779	21.080	8,4	13.601	1.530	15.131	10,1
<b>2001</b>	19.698	1.816	21.514	8,4	14.002	1.514	15.517	9,8
<b>Maschi</b>								
<b>1997</b>	12.606	409	13.015	3,1	8.242	609	8.851	6,9
<b>1998</b>	12.641	449	13.090	3,4	8.226	668	8.894	7,5
<b>1999</b>	12.698	460	13.158	3,5	8.256	737	8.993	8,2
<b>2000</b>	12.819	497	13.316	3,7	8.284	794	9.078	8,7
<b>2001</b>	12.978	476	13.455	3,5	8.434	763	9.197	8,3
<b>Femmine</b>								
<b>1997</b>	6.225	967	7.192	13,4	5.003	519	5.521	9,4
<b>1998</b>	6.298	1.047	7.345	14,3	5.073	581	5.654	10,3
<b>1999</b>	6.358	1.176	7.533	15,6	5.157	673	5.830	11,5
<b>2000</b>	6.482	1.282	7.764	16,5	5.317	736	6.053	12,2
<b>2001</b>	6.720	1.340	8.060	16,6	5.568	751	6.319	11,9



Fonte: Istat, Indagine sulle Forze di lavoro ed elaborazioni CNEL su dati Istat.

Nota\*: l'accezione di occupazione temporanea si applica solo al lavoro dipendente.

Tra il 1996 e il 1999, la forte espansione del lavoro a tempo determinato e del *part-time* dopo la crisi e la stagnazione dell'occupazione è sembrata convalidare la relazione fra flessibilità e occupazione. In quegli anni entrava del resto a regime il lavoro interinale e venivano allentate alcune restrizioni al *part-time* e al contratto a termine. Era quasi naturale stabilire un rapporto tra nuove norme e ripresa dell'occupazione, visto che due terzi dei posti creati erano flessibili.

Va tuttavia notato che il lavoro temporaneo e il *part-time* crescevano di 70.000 unità all'anno *già fra il 1993 e il 1995*, quando l'occupazione normale cadeva al ritmo di 400 mila persone l'anno, utilizzando le forme di impiego e le modalità contrattuali già esistenti, pur nei loro limiti. Quella prima flessibilità «normata» corrispondeva a bisogni soddisfatti assai parzialmente dall'evoluzione normativa ma che probabilmente cominciavano a fruire di un clima più disponibile, o meno indisponibile, verso il lavoro atipico o non-standard. Quella crescita è ancor più significativa se confrontata alle *performance* del lavoro interinale, le cui 400.000 assunzioni annue equivalgono a circa 50.000 posizioni di lavoro a tempo pieno e continuativo; l'Istat stima in circa 80.000 le posizioni lavorative che ne derivano, sul milione e mezzo di occupati temporanei rilevati con propria indagine. (Si consideri che la definizione di lavoro temporaneo, così come quella a essa alternativa di lavoro permanente, viene dalle Forze di lavoro ed è riservata al lavoro dipendente.)

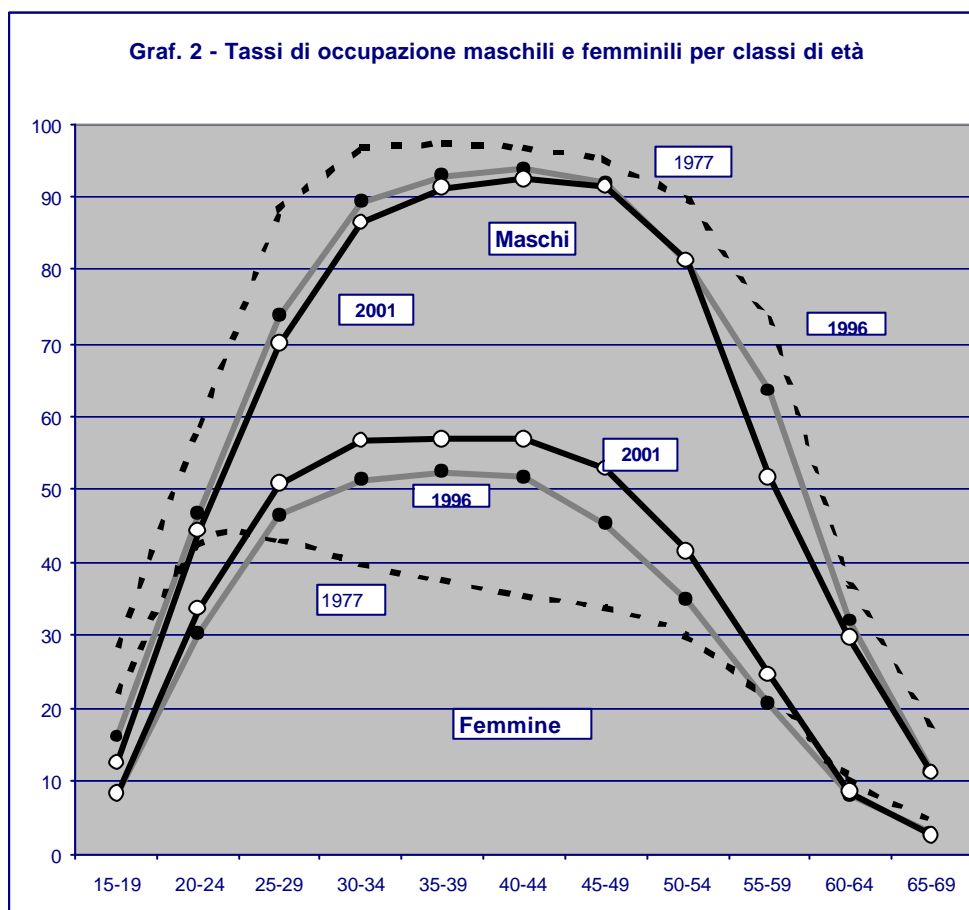
4. *Continuità e orari del lavoro atipico.* Nel lavoro atipico rientrano parametri di durata dell'impiego e dell'orario che possono sovrapporsi dando luogo a forme di atipicità diverse. Vediamo così che un quarto del milione e 800 mila occupati *part-time* ha una occupazione autonoma e che metà di loro ha un lavoro dipendente di tipo permanente. Si tratta in questo caso di donne adulte inserite nell'area del lavoro stabile per le quali il *part-time* rappresenta una parentesi del ciclo di vita in concomitanza con l'aggravarsi delle incombenze familiari. Il *part-time* in questo caso è sovente una scelta che deriva anche da una posizione di forza sul mercato del lavoro (tab. 3).

Tab. 3 - Tipi di occupazione per durata: impiego e orario (000)

Maschi e Femmine	Occupazione dipendente		Occupazione indipendente	Totale
	Permanente	Temporanea		
Tempo pieno	13.083	1.045	5.570	19.698
Tempo parziale	920	469	428	1.816
Totale	14.002	1.514	5.998	21.514
Maschi	Occupazione dipendente		Occupazione indipendente	Totale
	Permanente	Temporanea		
Tempo pieno	8.298	580	4.101	12.978
Tempo parziale	136	183	157	476
Totale	8.434	763	4.257	13.455
Femmine	Occupazione dipendente		Occupazione indipendente	Totale
	Permanente	Temporanea		
Tempo pieno	4.785	465	1.469	6.720
Tempo parziale	783	286	271	1.340
Totale	5.568	751	1.740	8.060

Il lavoro temporaneo è invece una scelta soltanto per una piccola minoranza degli interessati. Come risulta dall'indagine Istat, nel 2001 le motivazioni addotte dai 1.514 mila lavoratori temporanei erano le seguenti: 671 mila non avevano trovato un impiego permanente; 442 mila avevano visto scadere un contratto a termine o di formazione-lavoro o di apprendistato o analogo; 66 mila non desideravano un impiego permanente; 63 mila erano in prova; i rimanenti 273 mila adducevano motivi diversi. Quel terzo di persone che svolge un lavoro temporaneo a tempo parziale vive maggiori difficoltà, che possono comporsi ma anche cumularsi all'interno della famiglia: l'Istat ha rilevato nel 2001 ben 810 mila famiglie con tutti gli occupati atipici.

5. *Occupazione e disoccupazione giovanile e adulta.* Il graf. 2 mostra i tassi di occupazione per classi di età nel 1996 e nel 2001. Per i maschi la variazione è minima e i pochi posti in più creati per loro nel periodo non si sono risolti in variazioni apprezzabili dei tassi di occupazione specifici. Per le donne c'è stato un aumento consistente soprattutto nelle età adulte.



Come osserva l'Istat: «In passato il picco dell'occupazione e della partecipazione femminile si raggiungeva prima dei trent'anni e cominciava poi un progressivo declino dell'attività. Oggi avviene esattamente l'opposto e le curve della partecipazione e dell'occupazione maschile e femminile sono simili nella forma e si vanno avvicinando. E' dunque mutato il modello di partecipazione al lavoro delle donne; in passato si entrava al lavoro in giovane età, con minor aspirazioni e un minor livello di istruzione anche rispetto agli uomini. Il lavoro

veniva visto per lo più come una esperienza transitoria che sarebbe stata interrotta al momento del matrimonio o della nascita del primo figlio. Oggi si entra al lavoro in età più avanzata, nel momento in cui le generazioni precedenti già iniziavano l'uscita, e si entra con un livello di aspirazioni più elevato e con una istruzione più elevata e con l'intenzione di non abbandonare il lavoro in futuro».<sup>1</sup>

Questa è una trasformazione di fondo. Prima di tentare di coglierne le implicazioni è opportuno vedere come sta mutando la distribuzione della disoccupazione per classi di età.

Il concetto di disoccupazione in Italia è da sempre sinonimo di inoccupazione giovanile, anche se negli ultimi anni ci sono mutamenti significativi. La riduzione della disoccupazione tra il 1997 e il 2001 ha infatti interessato quasi esclusivamente i giovani, calati di ben 392 mila unità mentre i disoccupati adulti sono calati soltanto di 24 mila unità (tab. 4). Anche il lavoro temporaneo si è spostato verso le età centrali: nel quinquennio è infatti cresciuto di 100 mila unità tra i giovani e di 170 mila unità tra gli adulti.

Tab. 4 - Persone in cerca di occupazione per classe di età

	Maschi		Femmine		Totale	
	1997	2001	1997	2001	1997	2001
15-29 anni	758	560	798	604	1556	1164
30 e oltre	533	504	589	595	1123	1099

Tutto il baricentro del mercato del lavoro si è spostato verso le classi di età adulte, e ciò riporta al centro la famiglia come unità di analisi. Nel recente passato il problema della famiglia era costituito dalla necessità di organizzarsi per gestire il lungo e difficile processo di inserimento nel mercato del lavoro dei componenti più giovani. La piena occupazione del capofamiglia maschio e l'eventuale occupazione integrativa della donna erano elementi che rendevano possibile quella gestione ammortizzando le conseguenze sociali ed economiche della disoccupazione. Oggi la situazione è ben diversa: la disoccupazione giovanile come problema si è attenuato in estensione se non in gravità, visto che i tassi rimangono elevati. Inoltre la crescita dell'occupazione femminile adulta, in posizione non più meramente integrativa, dà nuovi margini alle famiglie per affrontare i problemi derivanti dalla disoccupazione giovanile.

Nelle famiglie comincia però a manifestarsi un fenomeno fino a ieri abbastanza marginale: la comparsa di disoccupazione e di lavoro precario anche tra i componenti adulti, sia uomini che donne.

6. *Autonomi e dipendenti.* Rispetto agli altri paesi industrializzati l'Italia si è sempre distinta per la forte incidenza del lavoro autonomo, con una quota che sfiorava il 30% mentre altrove raramente superava il 15%. Questa peculiarità, che pure ci accomuna a paesi meno sviluppati dell'Unione Europea come Grecia,

<sup>1</sup> Istat, *Rapporto annuale. La situazione del Paese nel 2001*, Roma, 2002, p. 147.

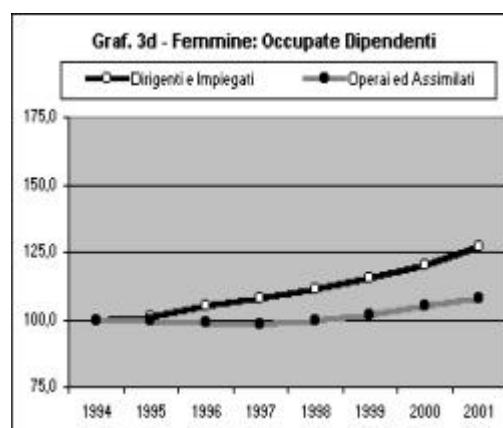
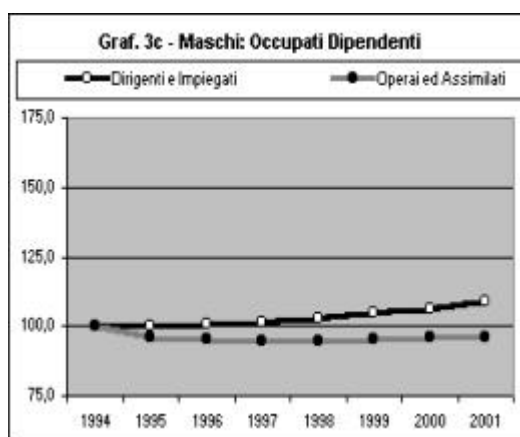


Spagna e Portogallo, veniva vista talvolta come un elemento di forza giacché si estendeva non soltanto all'artigianato ma anche all'industria.

Ciò che qui interessa è la recente evoluzione dei rapporti tra lavoro dipendente e lavoro autonomo, e i mutamenti nella composizione interna di questo ultimo. Come mostra la tab. 5, negli ultimi anni il lavoro autonomo è cresciuto nettamente meno di quello dipendente: appena il 2,7% contro l'8%. E' però interessante notare il mutamento nella sua composizione interna, giacché sono fortemente diminuiti i lavoratori in proprio: 288 mila in meno rispetto a un totale iniziale di 3.774 mila. Si tratta di titolari di azienda che contribuiscono alla produzione con il proprio lavoro manuale, dunque artigiani o commercianti la cui impresa risulta troppo piccola per la sopravvivenza autonoma, benché la tendenza al calo degli addetti sia generalizzata. (Le imprese con oltre 500 addetti perdono occupati da vent'anni al ritmo del 3% l'anno.)

Tab. 5 - Occupati per posizione nella professione: ITALIA (000)

	OCCUPATI INDIPENDENTI				OCCUPATI DIPENDENTI			
	Liberi professionisti	Lavoratori in proprio	Coadiuvanti	Totale	Dirigenti e Impiegati	Operai e Assimilati	Totale	TOTALE
<b>MASCHI E FEMMINE</b>								
<b>1997</b>	1.202	3.774	859	5.835	7.292	7.080	14.372	20.207
<b>1998</b>	1.290	3.715	882	5.886	7.442	7.107	14.549	20.435
<b>1999</b>	1.413	3.657	798	5.869	7.637	7.186	14.823	20.692
<b>2000</b>	1.536	3.575	838	5.949	7.840	7.291	15.131	21.080
<b>2001</b>	1.614	3.486	898	5.998	8.174	7.342	15.517	21.514
<b>MASCHI</b>								
<b>1997</b>	951	2.842	372	4.164	3.912	4.939	8.851	13.015
<b>1998</b>	1.008	2.792	396	4.196	3.955	4.939	8.894	13.090
<b>1999</b>	1.081	2.737	347	4.165	4.020	4.974	8.993	13.158
<b>2000</b>	1.180	2.679	379	4.238	4.076	5.002	9.078	13.316
<b>2001</b>	1.237	2.609	412	4.257	4.196	5.002	9.197	13.455
<b>FEMMINE</b>								
<b>1997</b>	252	932	487	1.671	3.381	2.141	5.521	7.192
<b>1998</b>	281	923	486	1.691	3.487	2.168	5.654	7.345
<b>1999</b>	333	920	451	1.704	3.617	2.213	5.830	7.533
<b>2000</b>	355	895	460	1.710	3.764	2.289	6.053	7.764
<b>2001</b>	377	877	486	1.740	3.979	2.341	6.319	8.060



Fonte: Istat, Rilevazione Forze di Lavoro ed elaborazioni CNEL su dati Istat

Di fronte a questa flessione c'è una significativa espansione dei liberi professionisti, passati da 1,2 milioni nel 1997 a 1,6 nel 2001. Chi sono? Non si tratta tanto di chi esercita le tradizionali professioni liberali - medico, avvocato,

architetto, scrittori - bensì di professionisti in rami moderni quali informatica, pubbliche relazioni, pubblicità, formazione, vendite, tempo libero. Qui si trova anche un segmento dei collaboratori coordinati e continuativi che l'Istat classifica nel lavoro autonomo. Il fenomeno degno di attenzione non è dunque la crescita quantitativa dei lavoratori autonomi, perché si tratta tutt'al più di una tenuta, quanto di una trasformazione qualitativa della loro composizione (patrimoniale ancor prima che professionale), la quale comporta il calo di quelli tradizionali ormai in obsolescenza e la crescita di quelli autonomi «di seconda generazione», che in parte sono soltanto parzialmente autonomi tant'è vero che vengono definiti para-subordinati.

7. *Le differenze territoriali.* La tab. 6 mette a confronto le tendenze del mercato del lavoro nel Centro-Nord e nel Sud-Isole, dove nel quinquennio l'andamento dell'occupazione è stato positivo con un aumento del 6,4%, simile a quello del Centro-Nord. Minore è stato invece il riassorbimento della disoccupazione, che nel Sud-Isole è tuttora del 19,3%, cioè quasi 4 volte rispetto al Centro-Nord. D'altro canto, mentre nel Mezzogiorno la crisi dei primi anni Novanta era stata ben più dura, la dinamica stessa dell'occupazione ha fatto emergere una offerta nascosta che si è presentata o ripresentata sul mercato.

Di fronte alle persistenti differenze, sorprendono alcune consonanze. Ad esempio, anche nel Sud-Isole l'occupazione femminile è cresciuta a ritmi nettamente superiori rispetto a quella maschile, e del tutto coincidenti con il Centro-Nord: in entrambe le aree le donne occupate sono aumentate del 12,1%.

Le differenze strutturali tra le due aree sono evidenziate nei graf. 4 e 5, che riportano i tassi di occupazione maschili e femminili per classi di età. Come si vede, il divario a favore dei maschi del Centro-Nord arriva a toccare i 20 punti nelle età giovanili e rimane consistente fino ai 50-54 anni, quando cominciano i pensionamenti anticipati che sono ben poco diffusi nel Sud-Isole. Il divario a favore delle femmine del Centro-Nord è molto più consistente e permane a tutte le età: nel Sud-Isole infatti, sono occupate appena 4 adulte su 10, e tra le ragazze quelle che hanno un impiego sono ancora di meno.

Alla luce degli obiettivi di crescita dell'occupazione femminile che si è posta l'Unione Europea, questi dati confermano che lo sforzo di gran lunga maggiore, e sicuramente determinante, va fatto nel Sud-Isole. Nel Centro-Nord gli spazi per un ulteriore incremento dell'occupazione femminile sono ristretti alle classi giovanili, fra le quali una crescita degli impieghi potrebbe avvenire a spese dell'istruzione, cosa che va evitata poiché i nostri livelli sono già inferiori alla media europea. Nelle classi tra i 29 e i 50 anni, infatti, è ormai occupato il 70% delle donne, quasi sempre con impegnative responsabilità familiari. Vista la relativa esiguità della disoccupazione, per le donne la crescita dell'occupazione dipende quasi esclusivamente dalla crescita della partecipazione al lavoro, il che richiede una adeguata organizzazione sociale e dei servizi e una decisa ulteriore diffusione del lavoro e degli impieghi a tempo parziale.

Tab. 6 - Popolazione per condizione professionale e sesso: Centro-Nord e Sud-Isole

MASCHI E FEMMINE										
	Centro-Nord					Sud-Isole				
	Occupati	Persone in cerca di occupaz.	Indici Occupaz.	Indici Disoccup.	Tasso di Disoccupazione	Occupati	Persone in cerca di occupaz.	Indici Occupaz.	Indici Disoccup.	Tasso di Disoccupazione
<b>1997</b>	14.492	1.145	100,0	100,0	7,3	5.715	1.543	100,0	100,0	21,3
<b>1998</b>	14.619	1.111	100,9	97,0	7,1	5.816	1.634	101,8	105,9	21,9
<b>1999</b>	14.876	1.033	102,7	90,2	6,5	5.815	1.636	101,7	106,0	22,0
<b>2000</b>	15.161	919	104,6	80,3	5,7	5.918	1.576	103,6	102,1	21,0
<b>2001</b>	15.435	811	106,5	70,8	5,0	6.079	1.456	106,4	94,3	19,3

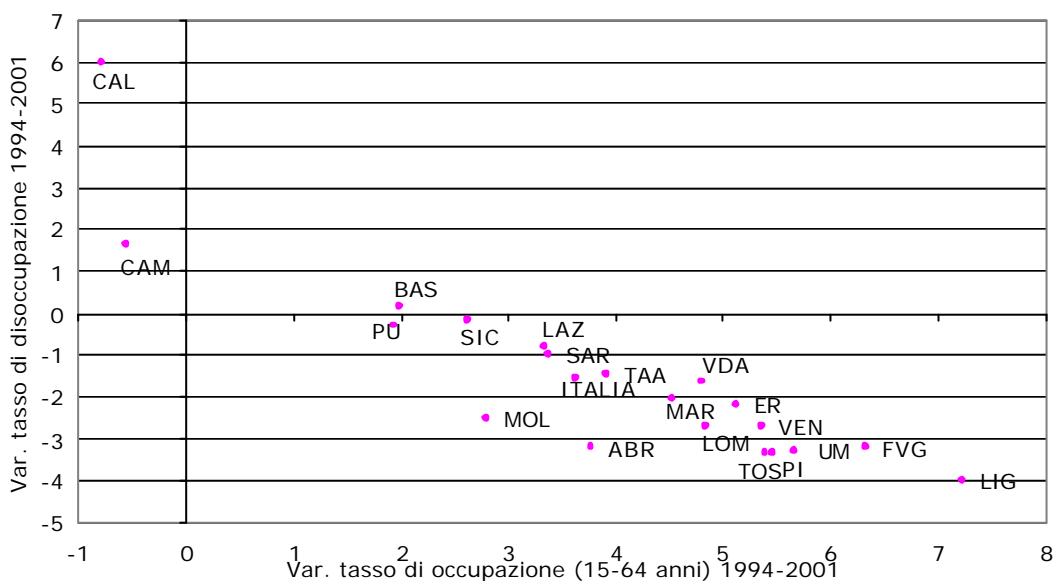
MASCHI										
	Centro-Nord					Sud-Isole				
	Occupati	Persone in cerca di occupaz.	Indici Occupaz.	Indici Disoccup.	Tasso di Disoccupazione	Occupati	Persone in cerca di occupaz.	Indici Occupaz.	Indici Disoccup.	Tasso di Disoccupazione
<b>1997</b>	8.949	457	100,0	100,0	4,9	4.066	837	100,0	100,0	17,1
<b>1998</b>	8.981	441	100,4	96,4	4,7	4.109	873	101,1	104,2	17,5
<b>1999</b>	9.053	408	101,2	89,2	4,3	4.105	858	101,0	102,5	17,3
<b>2000</b>	9.146	367	102,2	80,4	3,9	4.170	812	102,5	97,0	16,3
<b>2001</b>	9.224	332	103,1	72,7	3,5	4.231	733	104,1	87,6	14,8

FEMMINE										
	Centro-Nord					Sud-Isole				
	Occupati	Persone in cerca di occupaz.	Indici Occupaz.	Indici Disoccup.	Tasso di Disoccupazione	Occupati	Persone in cerca di occupaz.	Indici Occupaz.	Indici Disoccup.	Tasso di Disoccupazione
<b>1997</b>	5.543	688	100,0	100,0	11,0	1.649	706	100,0	100,0	30,0
<b>1998</b>	5.638	670	101,7	97,4	10,6	1.707	761	103,5	107,8	30,8
<b>1999</b>	5.823	625	105,1	90,9	9,7	1.710	778	103,7	110,2	31,3
<b>2000</b>	6.015	551	108,5	80,2	8,4	1.749	764	106,0	108,3	30,4
<b>2001</b>	6.211	479	112,1	69,6	7,2	1.848	723	112,1	102,3	28,1

## PARTE QUARTA: 1. NORD-EST: L'ESPERIENZA DELLA PIENA OCCUPAZIONE

1. *La piena occupazione.* Nella seconda metà degli anni Novanta gli indicatori fondamentali del mercato del lavoro - tasso di attività, tasso di occupazione e tasso di disoccupazione - hanno evidenziato un diffuso miglioramento delle condizioni del mercato del lavoro italiano, in netta controtendenza alle difficoltà che avevano invece caratterizzato la prima parte del decennio. In molte regioni italiane il tasso di occupazione per la popolazione tra i 15 e i 64 anni ha iniziato a risalire già nel 1995-1996; successivamente, con qualche anno di ritardo, il tasso di disoccupazione ha cominciato a diminuire. L'intensità di queste tendenze generali positive ha privilegiato nettamente le regioni del Nord (graf. 1): per questo i divari territoriali non si sono affatto attenuati, anche se il recupero del Mezzogiorno negli ultimissimi anni ha fatto intravedere segnali nuovi e potenzialità in grado di concretizzarsi.

**Graf. 1 - Confronto tra le regioni italiane:  
variazione del tasso di disoccupazione e del tasso di occupazione  
1994-2001**



Fonte: ns. elab. su Istat, Rtfi

Nel 2001 il tasso di occupazione del Nord-Est<sup>73</sup> per la popolazione 15-64 anni si è collocato a quota 64,1%. Tra tutte le regioni italiane, il massimo è stato raggiunto dall'Emilia-Romagna (66,4%), cui seguono Trentino-Alto Adige, Val d'Aosta e Veneto. Quanto al tasso di disoccupazione, sempre per lo stesso anno, Nord-Est e Lombardia si sono collocati sotto il 4%. (Ricordiamo che il tasso di disoccupazione negli

<sup>73</sup> Viene qui inteso, come nelle classificazioni Istat, composto da Emilia-Romagna, Veneto, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia.

Stati Uniti ha toccato il livello minimo del 4% nel 2000 ed è poi risalito, mentre in Giappone ha toccato il 5% nel 2001.)

Sulla scorta di queste cifre essenziali appare legittimo riconoscere che il Nord-Est è giunto a realizzare una situazione di piena occupazione: l'evoluzione congiunta di società ed economia si va ora confrontando con gli inediti problemi di regolazione di uno sviluppo che, per diversi aspetti, appare avere *saturato* le potenzialità produttive locali. Alla condizione del Nord-Est merita dunque prestare particolare attenzione, considerando che il relativo modello socio-economico dice anche qualcosa sul futuro italiano.<sup>74</sup>

Mai, nella storia economica delle regioni del Nord-Est, il tasso di disoccupazione è stato più basso e il livello dell'occupazione più elevato. E l'unico paragone possibile - quello con la piena occupazione degli ultimi anni Sessanta - è facilmente relativizzabile osservando che allora si trattava di sola piena occupazione maschile. Una condizione effettiva di mercato del lavoro di piena occupazione è un dato eccezionale, un'esperienza storica inedita. E' una situazione tanto auspicata quanto poco descritta e indagata; anche per questo è tutt'altro che facile indicarne la possibile traiettoria evolutiva.

Del resto, il grande dibattito negli anni Novanta è ruotato intorno a ben altro che la piena occupazione: la caduta del muro di Berlino e l'avanzare della globalizzazione hanno messo all'ordine del giorno dapprima i timori connessi con la delocalizzazione delle imprese e con lo spostamento dei posti di lavoro; poi, alla metà del decennio, fortissima è stata l'attrazione esercitata dalle questioni collegate alla (presunta) «fine del lavoro» o alla strutturale incapacità europea a ridurre la disoccupazione. Rispetto al dibattito politico-economico, e rispetto a quello sulle politiche dell'occupazione e del lavoro, la realtà del Nord-Est è risultata come *spiazzata*: felice spiazzamento certo, ma tale comunque da scoraggiare approfondimenti su ciò che appare quasi un'anomalia, vale a dire un contesto regionale che sperimenta di fatto la piena occupazione e al quale si vuole qui prestare attenzione.

Per questo nelle pagine che seguono si cercherà dapprima di ricostruire le dinamiche basilari che hanno portato il mercato del lavoro del Nord-Est alla piena occupazione e poi di discuterne alcune implicazioni.

2. *Il percorso verso la piena occupazione.* La piena occupazione del Nord-Est è l'esito di un'evoluzione virtuosa di fattori sia dal lato dell'offerta che della domanda (graf. 2). Alla piena occupazione si è giunti perché, sostanzialmente, la crescita della domanda di lavoro, reagendo agli impulsi provenienti per una quota importante dai mercati esteri,<sup>75</sup> dal 1995 ha sopravanzato la dinamica dell'offerta in modo sistematico e crescente. Questa è aumentata esclusivamente grazie alla crescita della partecipazione al lavoro, ispirata sia da importanti mutamenti culturali (concezione della famiglia, ruolo della donna) sia dal contesto generale di

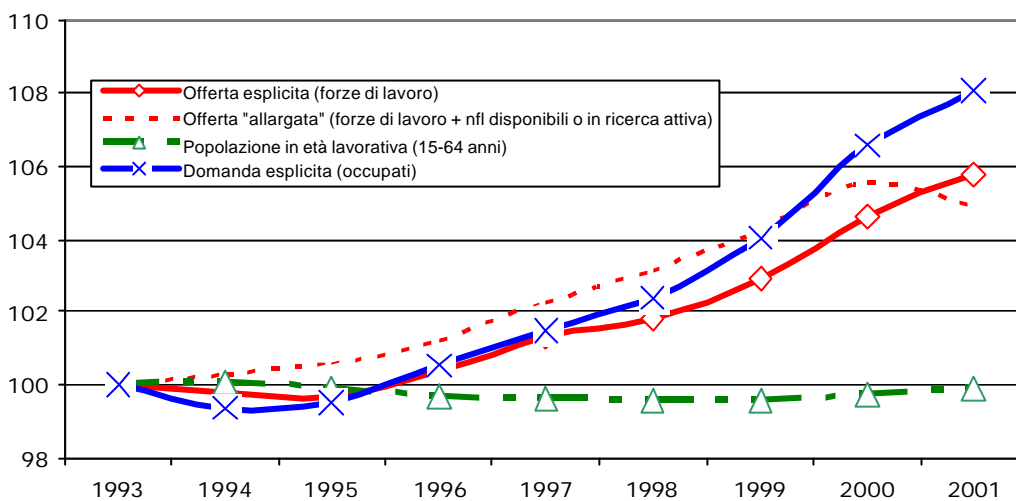
---

<sup>74</sup> Abbiamo esteso al Nord-Est l'osservazione sul modello veneto e il futuro italiano in: A. Accornero et al. (a cura di), *Solo una grande giostra? La diffusione del lavoro a tempo determinato*, Milano, F. Angeli, 2000, p. 189.

<sup>75</sup> Nel 1999 la quota di export sul prodotto interno lordo è stata pari al 28,2% nel Nord-Est contro il 25,9% del Nord-Ovest e il 19,9% della media italiana.

benessere familiare diffuso, che consente investimenti crescenti nell'istruzione dei giovani; una pratica di percorsi individuali di regolazione della presenza sul mercato del lavoro, e relative strategie di orario; la selezione da parte dell'offerta dei lavori ritenuti accettabili. D'altro canto si è esaurita la pressione demografica sul mercato del lavoro: l'immigrazione, pur rilevante, tende semplicemente ad arginare il declino demografico che altrimenti avrebbe interessato la popolazione in età lavorativa.

**Graf. 2 - Nord Est. Dinamica della domanda e dell'offerta di lavoro (M+F)  
1993/2001 (1993= 100)**



3. *La dinamica della popolazione: baby boom e immigrazioni.* Ancora nei primi anni Ottanta il Nord-Est conosceva un rilevante tasso di disoccupazione, che raggiungeva nel 1984 il livello massimo dell'8,72%, mentre la sua distanza dal tasso di disoccupazione medio italiano era minima.

L'arrivo sul mercato del lavoro dei figli del *baby boom* aveva generato una offerta aggiuntiva di lavoratori che, non completamente soddisfatta, aveva lasciato spazio a una rilevante disoccupazione giovanile, cui il governo tentò di rispondere dapprima con la legge n. 285/1978 e poi con la legge n. 864/1984, nota per aver istituito lo strumento dei contratti di formazione lavoro. Questi contratti prevedevano per le imprese, in cambio di un informale onere formativo, un triplice incentivo: erano *nominativi* in un'epoca in cui la regola (almeno formalmente) era ancora la chiamata numerica; erano a tempo determinato in quanto non comportavano l'obbligo della conversione a fine periodo (in genere dopo due anni) in un rapporto a tempo indeterminato; erano agevolati, perché era loro connesso un sostanzioso sgravio contributivo, successivamente rimodulato. Anche grazie a questi strumenti, ma soprattutto alle condizioni favorevoli della domanda mondiale, nella seconda metà degli anni Ottanta il tasso di disoccupazione nel Nord-Est si riduce: all'inizio degli anni Novanta sta sotto il 5%.

Tab. 1 - Nord Est. Popolazione presente in età di lavoro per classe d'età									
	15-19	20-24	25-34	35-44	45-54	55-64	15-64	65 e oltre	Popolazione totale
<b>a. Valori assoluti</b>									
1993	663	779	1.644	1.427	1.405	1.256	7.174	1.786	10.289
1994	631	771	1.670	1.426	1.412	1.269	7.179	1.826	10.317
1995	589	758	1.688	1.437	1.410	1.285	7.167	1.861	10.327
1996	552	740	1.703	1.453	1.407	1.298	7.152	1.900	10.344
1997	522	715	1.717	1.483	1.405	1.306	7.149	1.934	10.377
1998	499	684	1.723	1.518	1.408	1.313	7.145	1.964	10.408
1999	480	651	1.721	1.560	1.411	1.319	7.143	1.990	10.440
2000	469	615	1.716	1.611	1.422	1.322	7.154	2.022	10.500
2001	462	582	1.704	1.661	1.443	1.315	7.168	2.056	10.570
<b>b. Numeri indice (1995 = 100)</b>									
1993	113	103	97	99	100	98	100	96	100
1994	107	102	99	99	100	99	100	98	100
1995	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1996	94	98	101	101	100	101	100	102	100
1997	89	94	102	103	100	102	100	104	100
1998	85	90	102	106	100	102	100	106	101
1999	82	86	102	109	100	103	100	107	101
2000	80	81	102	112	101	103	100	109	102
2001	78	77	101	116	102	102	100	110	102
Fonte: ns. elab. su dati Istat, rtf1									

La situazione demografica che si viene determinando nel corso degli anni Novanta è profondamente diversa da quella che aveva segnato il decennio precedente. Sul mercato del lavoro cominciano ad arrivare i figli del *baby boom*: generazioni via via meno numerose si affacciano sul mercato del lavoro (tab. 1). La consistenza delle classi di età sotto i 34 anni si assottiglia: da oltre 3 milioni a metà degli anni Novanta si scende a 2,7 nel 2001, nonostante l'immigrazione dalle regioni del Centro-Sud e dall'estero dia un contributo positivo soprattutto a queste classi d'età. Non desta meraviglia, in questo contesto, il netto ridimensionamento della disoccupazione sotto i 24 anni, che può così essere sintetizzato:

- in valori assoluti i disoccupati giovani scendono dai 112 mila del 1994 agli 83 mila del 1997 ai 44 mila del 2001;
- il loro tasso di disoccupazione passa dal 16,7 al 9,3%;
- l'incidenza dei giovani sul totale dei disoccupati nel Nord-Est, che era pari al 41% nel 1994, scende al 25% nel 2001.

Tale dinamica comporta anche la riduzione della quota di persone in cerca di prima occupazione: sul totale dei disoccupati del Nord-Est si passa dal 27% (1994) al 16% (2001). Nonostante la contrazione dei giovani, negli anni Novanta la popolazione in età lavorativa (15-64 anni) riesce peraltro a rimanere complessivamente stabile, poco sotto i 7,2 milioni di persone presenti. L'età media si è evidentemente innalzata. Le rilevanti immigrazioni<sup>76</sup> hanno avuto dunque l'effetto di stabilizzare la popolazione in età lavorativa senza però arginarne compiutamente l'invecchiamento. Le condizioni demografiche del Nord-Est, costituiscono dunque già oggi, e ancor di più in prospettiva, un potente incentivo per le correnti migratorie, anche se non va mai dimenticato che la loro prima determinante sta nelle condizioni dei Paesi di

<sup>76</sup> Alla fine del 2000 si contavano nel Nord-Est oltre 330.000 stranieri residenti, pari al 3,1% della popolazione totale.

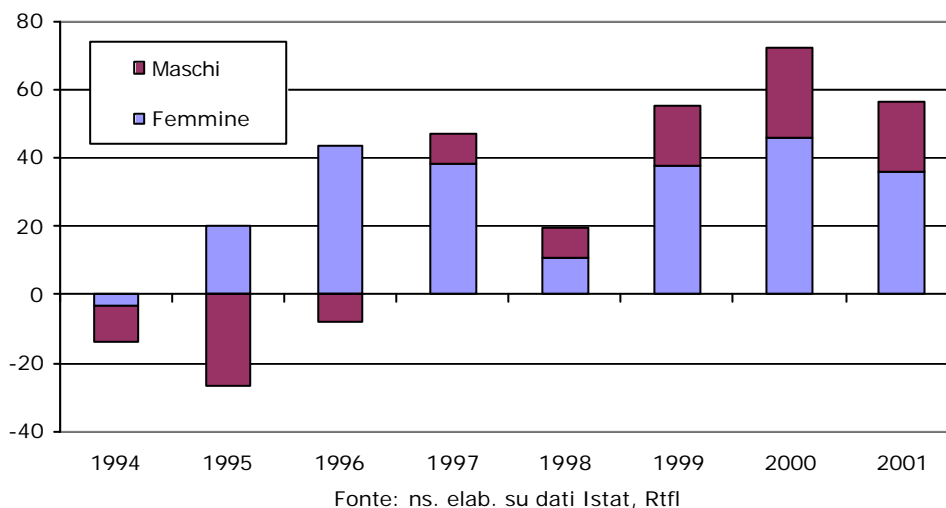


partenza, sottoposti a fortissima pressione demografica (quelli della sponda sud del Mediterraneo), o a condizioni economiche difficili (quelli dell'Est).

In sostanza, considerando i mutamenti demografici che interessano il mercato del lavoro, vale a dire quelli che influiscono sulla numerosità e sulla composizione della popolazione in età lavorativa, possiamo asserire che negli anni Novanta si sono in qualche modo reciprocamente annullati: in altre parole il declino della popolazione locale è stato perfettamente compensato dai movimenti migratori. Il sistema dunque, a differenza del decennio precedente, non ha dovuto reagire a una crescita della pressione dell'offerta per ragioni demografiche; piuttosto, si è confrontato con carenze di offerta cui hanno rimediato nuove componenti di popolazione, immigrate sia da altre regioni italiane sia dall'estero, in particolare dall'Africa Mediterranea e dall'Europa dell'Est.

4. *L'incremento della partecipazione femminile adulta.* A fronte del ristagno demografico, il mutamento più rilevante e più consistente dal lato dell'offerta è stato senz'altro quello della partecipazione, che ha esplicitato una maggior continuità di presenza delle donne. Tra il 1994 e il 2001 il tasso di attività femminile nel Nord-Est è passato dal 49,5% al 56,3%, con una crescita di circa sette punti. La crescita dell'offerta è stata merito esclusivo della componente femminile fino al 1996; la componente maschile ha avuto un certo peso (ma sempre inferiore) soltanto negli anni successivi (graf. 3). La crescita della partecipazione femminile è stata particolarmente marcata fra i 35 e i 44 anni, e fra i 45 e i 54: la prima classe è passata dal 62,9 al 74,2% (+ 11 punti) mentre la seconda è salita dal 43,7 al 56,7% (+ 13 punti). Fra le donne giovani dai 15 ai 24 anni invece, analogamente ai maschi, c'è stato un trend lento ma costante di riduzione: dal 46,9% del 1994 si è passati al 46,5% del 1997 e al 41,9% del 2001.

Graf. 3 - Nord Est: variazione delle forze di lavoro per genere



La maggior partecipazione delle donne adulte sul mercato del lavoro, che si basa essenzialmente su trend culturali di lungo periodo quali l'emancipazione e la

modernizzazione, si spiega anche con fattori positivi dal lato della domanda (la terziarizzazione è più congeniale alle donne che non l'industrializzazione), e con profonde modificazioni della struttura familiare (riduzione dei componenti e della fertilità).

Più complesso è rintracciare le relazioni con la diffusione del benessere. Esse hanno in genere un segno positivo: il benessere diffuso accelera la modernizzazione dei comportamenti, innalza le aspettative individuali di realizzazione, favorisce gli investimenti in istruzione, consente una partecipazione al mercato del lavoro *modulata*, subordinata a ritmi ed orari compatibili con le complessive esigenze familiari e personali. Ma si può proporre anche una diversa lettura: il benessere allargato è possibile solo grazie alla maggior presenza delle donne sul mercato del lavoro e tra gli occupati; in altre parole, senza i doppi redditi non ci sarebbe benessere familiare diffuso e crescente: ne consegue che la maggior quota di occupazione delle donne è stata importante, necessaria per bilanciare la bassa crescita della produttività (e quindi dei salari) maschile, insufficiente a soddisfare l'incremento delle esigenze familiari.

Questa seconda linea di lettura, di carattere più *economistico*, non sminuisce peraltro la rilevanza dei mutamenti socio-culturali. Del resto, nei comportamenti femminili (e maschili) vi è un reciproco condizionamento tra scelte lavorative e scelte familiari. Nelle aree a elevato benessere, come il Nord-Est, la maggior possibilità di accedere al mercato del lavoro amplia i margini di scelta delle famiglie e delle donne quanto meno lungo il ciclo di vita: lo attesta sia la veloce crescita del *part-time*, che spiega il 40% della nuova occupazione nel Nord-Est nel quinquennio (Italia: 33%) e oltre il 50% di quella femminile; sia soprattutto il suo carattere prevalentemente volontario (a differenza del Mezzogiorno).<sup>77</sup> Ciò non significa che si sia raggiunto l'*optimum* della ricomposizione dei tempi di vita e di lavoro, e delle carriere senza penalizzazioni dovute a maternità, *part-time* e così via: semplicemente si riconosce una maggior varietà di opportunità e quindi di scelte e di *incastri* tra bisogni degli individui e disponibilità organizzative delle imprese.

5. *I mutamenti nell'elasticità dell'offerta di lavoro e nel «disoccupato-tipo».* La diffusione e l'accumulazione del benessere economico<sup>78</sup> e la relativa agiatezza di una quota maggioritaria di famiglie sono all'origine di significative modificazioni qualitative e quantitative dell'offerta di lavoro. Oltre all'impatto sulla partecipazione femminile, esso è rilevante anche in altre direzioni.

Innanzitutto c'è una importante crescita degli investimenti in istruzione per i figli. Nei tassi di partecipazione lorda all'istruzione secondaria superiore, il Nord-Est (82,4%) si colloca sopra la media nazionale (80,5%) e sopra anche il Nord-Ovest

---

<sup>77</sup> Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, *Rapporto di monitoraggio sulle politiche occupazionali e del lavoro*, n. 1/2001, Milano, F. Angeli, 2001.

<sup>78</sup> A parità di potere d'acquisto, il reddito *pro capite* del Nord-Est è superiore di oltre il 20% sia a quello medio europeo sia a quello medio italiano; è altresì superiore a quello medio di tutti i principali Paesi europei: Fondazione Nord-Est, *Nordest 2002. Rapporto sulla società e sull'economia*, Venezia, 2002.

(79,4%).<sup>79</sup> Anche se in Italia l'istruzione pubblica costa poco, essa comporta un rinvio dell'indipendenza economica dei giovani, che è possibile e sostenibile quanto più le famiglie sono in grado di sopportarlo e di ammortizzarlo. La forza delle famiglie emerge considerando che nel Nord-Est il 54,6% di quelle con due (o più) componenti in età di lavoro ne ha almeno due occupati (Italia: 42,5%) e può contare quindi su un doppio reddito da lavoro. Netta è la tendenza alla crescita di questa tipologia familiare: nel 1997 l'incidenza corrispondente era ancora ben inferiore al 50% (tab. 2).

<b>Tab. 2 - Lavoro e famiglia: confronto tra Nord Est e Italia</b>					
	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>
<b>Famiglie con almeno un componente appartenente alle forze di lavoro</b>					
Nord Est: % senza occupati	2,2	2,1	1,9	1,7	1,6
Italia: % senza occupati	5,7	5,7	5,6	5,2	4,6
Nord Est: % con almeno un temporaneo e/o part time	14,3	15,1	16,9	18,0	18,4
Italia: % con almeno un temporaneo e/o part time	11,6	12,6	14,1	15,3	15,5
Nord Est: % tutti occupati temporanei e/o part time	3,3	3,7	4,4	4,5	4,4
Italia: % tutti occupati temporanei e/o part time	4,3	4,7	5,3	5,6	5,6
<b>Famiglie con almeno 2 componenti in età di lavoro</b>					
Nord Est: senza occupati	8,3	8,3	8,0	7,7	7,5
un occupato	43,4	42,4	41,1	39,1	37,9
due occupati o più	48,3	49,3	50,9	53,2	54,6
Italia: senza occupati	12,8	12,6	12,3	11,7	11,1
un occupato	49,9	49,2	48,3	47,4	46,4
due occupati o più	37,3	38,2	39,4	40,9	42,5
Fonte: ns. elab. su Istat, Rapporto annuale 2002					

La crescita degli investimenti in istruzione ha determinato un parallelo incremento delle aspettative dei giovani rispetto alla propria collocazione sul mercato del lavoro e una netta selezione dei lavori ritenuti accettabili. Per le donne, in particolare, l'investimento in istruzione è stato all'origine della più stabile presenza sul mercato del lavoro e di un maggior investimento in carriere esterne ai ruoli familiari.

Il benessere diffuso consente di coltivare queste aspettative, *resistendo* alla domanda di lavoro giudicata inadeguata, selezionando forme e tempi dell'inserimento nel mercato del lavoro. Presso le nuove generazioni, tale selezione tende a penalizzare il lavoro di fabbrica. Ma anche altri comparti, tradizionali utilizzatori della disponibilità giovanile (attività di raccolta in agricoltura, servizi ricettivi stagionali), incontrano difficoltà crescenti e sono obbligati a rivolgersi a nuove componenti dell'offerta (immigrati) o a rivedere le strategie e l'organizzazione aziendale. La crescita degli investimenti in istruzione sotto il profilo quantitativo ha dunque ridotto l'offerta di lavoro giovanile, già penalizzata dalle dinamiche demografiche.

<sup>79</sup> Istat, *Indicatori regionali delle risorse umane*, anni 1997-1998. Anche i tassi di abbandono, sia al primo che al secondo anno delle scuole superiori, sono nel Nord-Est inferiori ai corrispondenti dati nazionali e migliori di quelli di tutte le altre ripartizioni.

La diffusione del benessere sotto il profilo qualitativo ha determinato una progressiva modifica nella composizione della disoccupazione e nella figura stessa del disoccupato, per cui occorre ripensare le politiche attive e i servizi preposti. In particolare è sempre più sfumata la divisione tra le forze di lavoro coinvolte nel mercato come occupati o come persone in cerca di occupazione, e le non forze di lavoro, presunte estranee. Il confine è mobile e incerto. Lo attestano gli stessi dati statistici, dai quali emergono dimensioni importanti e crescenti di quel segmento di non forze di lavoro che si dichiarano comunque disponibili, anche se in maniera condizionata o poco attiva, a qualche forma di inserimento nel mercato del lavoro. In particolare si registra che quanti cercano lavoro non attivamente (vale a dire con strategie di ricerca diluite nel tempo) stanno diminuendo ma sono ancora quasi 70 mila (avevano sfiorato le 90 mila nel 1996). E quanti cercano lavoro a determinate condizioni (vicinanza, orari confacenti ecc.) hanno toccato il massimo - circa 290 mila - nel 1999-2000. Nel 2001 c'è stata una brusca diminuzione (sono scesi a 190 mila), determinata però da cambiamenti definitori dell'aggregato da rilevare.<sup>80</sup>

Sommando queste persone in ricerca attiva e disponibili in modo condizionato risulta che nel 2001 nel Nord-Est oltre il 10% delle non forze di lavoro dai 15 ai 64 anni mostra interesse a una collocazione lavorativa, seppur parziale e limitata. Questo segmento è ben più consistente delle persone in cerca di occupazione (173 mila) ed è decisivo per assicurare quell'elasticità dell'offerta rispetto alla domanda che il prosciugato serbatoio della disoccupazione non è più in grado di fornire.

Ma anche nell'aggregato delle persone in cerca di occupazione i cambiamenti sono significativi: la quota di lunga durata (oltre i dodici mesi) è al 27,5% (mentre l'Italia è al 61,6%); i disoccupati veri e propri sono scesi da 119 mila nel 1997 a 79 mila nel 2001; le persone in cerca di occupazione sono diminuite passando da 53 mila nel 1997 a 28 mila nel 2001. Il ridursi delle durate che accompagna la riduzione complessiva dell'aggregato è una delle misure più vere della piena occupazione. Si può dire fondatamente che gran parte dei disoccupati sono *occupati in transito* (veloce). Con specifica difficoltà di inclusione, e tralasciando qui la problematica degli immigrati (scarsamente considerati del resto nelle statistiche sulle forze di lavoro), rimangono soprattutto persone con difficoltà soggettive o con competenze non più spendibili.

6. *La partecipazione degli anziani.* Gli attivi con oltre 54 anni sono diminuiti passando da 371 mila nel 1994 a 355 mila nel 2001. Ciò non è attribuibile alle dinamiche demografiche: infatti la popolazione è aumentata di circa 50 mila unità, tanto che, per logica conseguenza, il tasso di attività specifico è sceso dal 28,4% del 1994 al 27% del 2001. Questo calo ha riguardato esclusivamente la componente maschile, il cui tasso di attività è sceso dal 45% al 38%. Questo andamento non premia certo le politiche che hanno mirato a ritardare il pensionamento. Hanno nuociuto sia i ripetuti annunci sulle difficoltà del sistema pensionistico, sia le incertezze di scelta e i ritardi nell'abolizione dei divieti di cumulo tra pensione e lavoro dipendente. Il trend è inoltre condizionato da fattori strutturali precisi: conta in

---

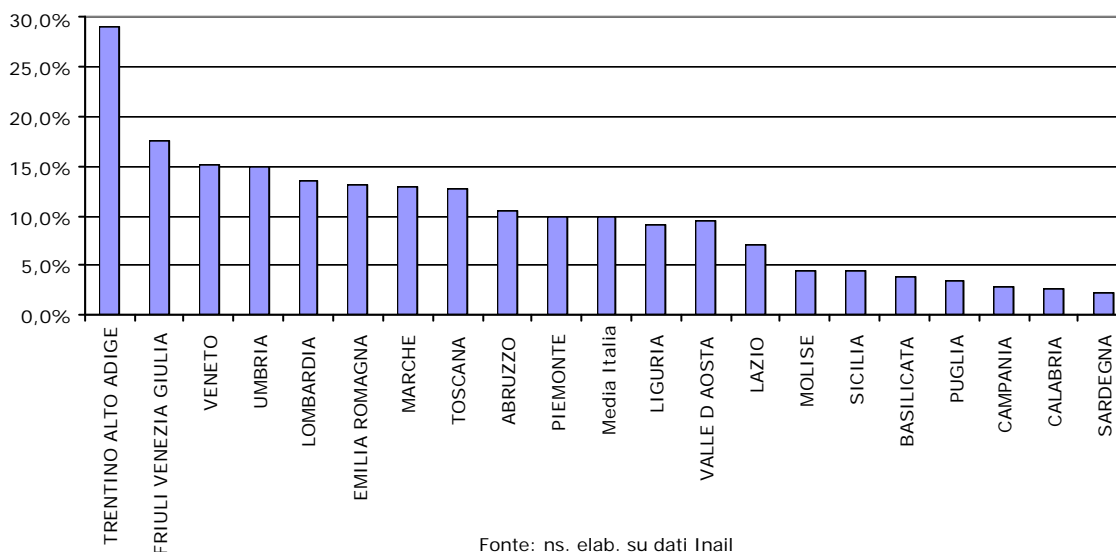
<sup>80</sup> Dall'aprile del 2001 è stata introdotta una nozione più restrittiva del concetto di *disponibilità*.

particolare il peso decrescente di alcune figure autonome a tradizionale lunga vita lavorativa (contadini, artigiani, commercianti).

L'obiettivo che l'Unione Europea si è data a Stoccolma nel 2001 - il 50% di tasso di occupazione per la classe d'età 55-64 anni entro il 2010 - sembra comunque essersi allontanato, anziché avvicinato. Ed è certo difficile, sulla scorta degli andamenti osservati, ipotizzare che si possa raggiungere nel 2005 quel 40% che l'Italia ha indicato come obiettivo nel Nap 2002.

7. *Riepilogo sull'offerta.* I macro-andamenti messi in luce mostrano che nel Nord-Est l'offerta di lavoro è aumentata, a partire dal 1994, di poco meno di 300 mila unità: meno di 100 mila fino al 1997, 200 mila tra il 1997 e il 2001. Questo incremento ha interessato in maniera nettamente differenziata le diverse componenti della popolazione in età lavorativa: *i giovani sono diminuiti*, sia in valori assoluti (effetto demografico) sia nei tassi di partecipazione (a causa della crescita dei livelli di istruzione); *le donne sono aumentate*, a seguito della crescita dei tassi di attività per tutte le classi di età oltre i 25 anni; *gli attivi maschi anziani* (55-64 anni) sono diminuiti nonostante le politiche per l'innalzamento dell'età pensionabile.

**Graf. 4 - Incidenza % assunzioni extracomunitari sulle assunzioni 2001**



A fronte del calo delle persone in ricerca attiva di occupazione, e data la positiva dinamica della domanda di lavoro, l'elasticità dell'offerta di lavoro è stata assicurata da una quota rilevante di non forze di lavoro (soprattutto casalinghe) che, seppure non in ricerca attiva e/o con disponibilità condizionata, sono disponibili all'inserimento nel mercato del lavoro.

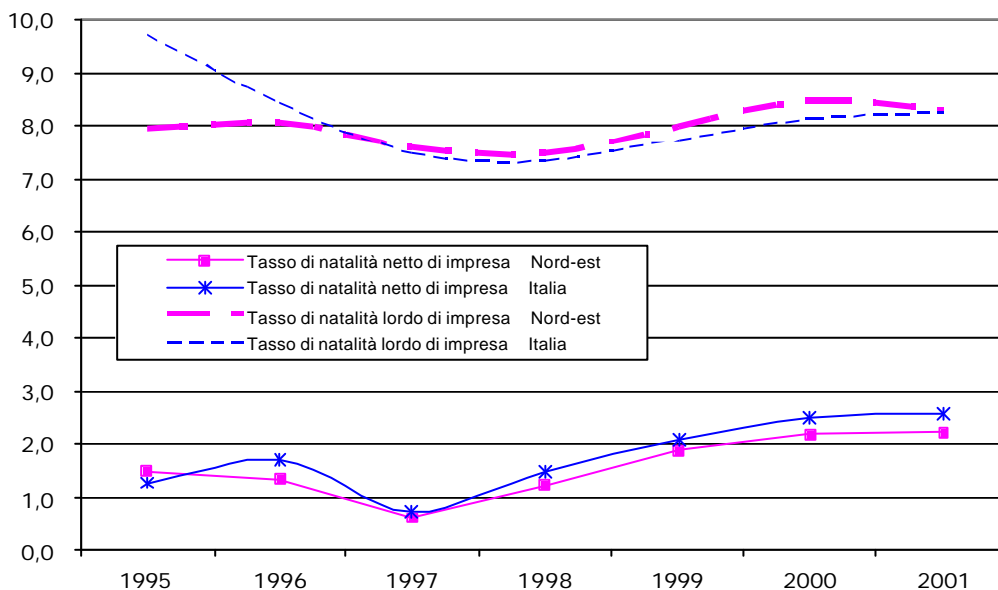
Infine, l'offerta di lavoro locale è stata integrata in modo sempre più evidente dalla disponibilità di lavoratori *immigrati*, fortemente presenti nei sistemi locali

manifatturieri ed anche nel settore terziario. Nel 2001 le regioni del Nord-Est fanno registrare la massima incidenza di assunzioni di extra-comunitari sul totale (graf. 4); nell'insieme del Nord-Est ogni 100 assunzioni nel settore dipendente privato, 15 risultano destinate a extracomunitari (il valore corrispondente per il resto d'Italia è 8).

8. *La domanda di lavoro e le imprese.* Il Nord-Est è la terra della piccola impresa, dei distretti industriali, dell'effervescenza imprenditoriale, del lavoro autonomo diffusamente preferito, e della vocazione a mettersi in proprio. La crescita delle imprese, negli anni '70 e negli anni '80, ha trascinato l'occupazione, allargando continuamente la base produttiva. Questo schema rispecchia soltanto in misura parziale la dinamica più recente delle strutture produttive.

La demografia d'impresa mostra un tasso di natalità d'impresa lordo che tende a essere in misura impercettibile superiore (poco sopra l'8% negli ultimi anni) al dato nazionale, mentre il tasso netto, che nell'ultimo biennio ha superato il 2%, dal 1996 in poi è addirittura risultato sempre inferiore al corrispondente nazionale (graf. 5) per effetto di tassi di mortalità nettamente più alti.

**Graf. 5 - Tassi di natalità di impresa lordi (a) e netti (b)  
(sono escluse le imprese del settore primario)**



(a) Tasso di natalità netta: nuove imprese meno imprese cessate sul totale delle imprese registrate nell'anno precedente  
(b) Tasso di natalità lordo: nuove imprese sul totale delle imprese registrate nell'anno precedente

Fonte: ns. elab. su dati Istat

La vivacità della demografia d'impresa, dunque, non risulta, per la fase storica che stiamo considerando, un tratto distintivo delle economie del Nord-Est. Del resto, il tessuto imprenditoriale ha qui già raggiunto una densità cospicua. Mentre in termini di popolazione l'area pesa sul totale nazionale per il 18,3%, quanto a

imprese con dipendenti si raggiunge il 23,2% e per il totale dei dipendenti si arriva al 25% (tab. 3).

Tab. 3 - Imprese, unità locali, addetti e dipendenti: il quadro statistico al 31.12.1997

	Nordest	Italia	% N-E/Italia		Nordest	Italia	%N-E/Italia
<b>A. Quadro generale</b>				<b>D. Imprese artigiane</b>			
Popolazione	10.525.300	57.563.300	18,3%	Imprese artigiane	301.266	1.213.184	24,8%
Imprese	1.147.861	5.471.631	21,0%	Addetti	855.316	2.974.807	28,8%
Imprese senza add.	156.234	1.188.582	13,1%				
				Imprese art. con dip.	101.828	374.491	27,2%
<b>B. Imprese con addetti</b>				<b>E. Unità locali provinciali con dip. per classe dimensionale</b>			
Totale imprese	991.627	4.283.049	23,2%	Dipendenti	422.492	1.345.292	31,4%
Tot. addetti	3.633.077	14.853.368	24,5%	media dip. per impresa	4,1	3,6	
Imprese senza dip.	746.143	3.299.205	22,6%	<i>Unità locali provinciali</i>	258.831	1.031.065	25,1%
Imprese con dip.	245.484	983.844	25,0%	1-2 dip.	123.648	521.692	23,7%
Tot. dipendenti	2.308.602	9.289.715	24,9%	3-9 dip.	88.244	340.991	25,9%
media dip. per impresa	9,4	9,4		10-49 dip.	40.504	144.816	28,0%
				50-249 dip.	5.653	20.381	27,7%
Unità locali con addetti	1.105.946	4.732.599	23,4%	oltre 250 dip.	782	3.185	24,6%
Unità locali senza dip.	777.064	3.436.824	22,6%				
				<i>Dipendenti delle u.l.p.</i>	2.366.400	9.289.715	25,5%
<b>C. Imprese con addetti per natura giuridica</b>							
<i>Imprese:</i>				1-2 dip.	166.442	700.647	23,8%
Società di capitale	90.220	412.426	21,9%	3-9 dip.	438.743	1.673.838	26,2%
Società di persone	200.334	758.509	26,4%	10-49 dip.	764.754	2.748.635	27,8%
Ditte individuali	688.773	3.047.874	22,6%	50-249 dip.	544.782	1.974.453	27,6%
Società cooperative	9.277	51.881	17,9%	oltre 250 dip.	451.679	2.192.142	20,6%
Altre forme d'impresa	3.023	12.359	24,5%				
<i>Dipendenti:</i>							
Società di capitale	1.289.988	5.887.078	21,9%				
Società di persone	435.092	1.422.649	30,6%				
Ditte individuali	315.270	1.083.461	29,1%				
Società cooperative	221.879	645.112	34,4%				
Altre forme d'impresa	46.373	251.415	18,4%				
Fonte: ns. elab. su Centro studi Unioncamere (2000)							

Nel Nord-Est ci sono quasi un milione di imprese: una ogni 10 abitanti. Gli addetti sono 3,6 milioni. Soltanto un'impresa su quattro impiega dipendenti, che in totale arrivano a 2,3 milioni. Oltre la metà (1,3 milioni) sono alle dipendenze di società di capitali, ma il tratto distintivo rispetto al totale Italia è la rilevanza, per dipendenti attivati, delle società di persone (con 435 mila dipendenti, il Nord-Est concentra il 30% della relativa occupazione nazionale), delle ditte individuali (315 mila dipendenti, 29% del totale nazionale) e delle società cooperative (220 mila dipendenti, 34% del totale nazionale).

Quanto alla distribuzione dei dipendenti per classi dimensionali, si conferma un pattern ben noto: il Nord-Est risulta *specializzato* non nelle piccolissime imprese ma nelle piccole (10-49 dipendenti) e medio-piccole (50-249 dipendenti). Queste ultime

- pari a circa 5-6.000 – costituiscono senz'altro la nervatura del sistema produttivo locale, con *performance* significative.<sup>81</sup>

Per quanto riguarda infine le dinamiche settoriali, i dati più recenti segnalano una sostanziale stabilità del numero di imprese nel comparto manifatturiero (ormai natalità e mortalità si equivalgono), mentre nel terziario di servizi sia alle imprese che alle persone - anche per le minori barriere all'entrata - vi sono tuttora vivaci tendenze alla riproduzione allargata del tessuto imprenditoriale.

Questi dati sulla demografia di impresa devono essere *incrociati* con quelli sull'occupazione che di seguito esporremo. Qui è opportuno ricordare che il forte incremento dei dipendenti, osservato nell'area a partire dal 1994, può *sposarsi* con tre diverse combinazioni nell'evoluzione delle dimensioni medie di impresa:

- si può registrare un aumento parallelo di imprese e di dipendenti: le dimensioni medie rimangono invariate;

- si può registrare un incremento delle imprese che utilizzano dipendenti: anche in tal caso non aumentano le dimensioni medie, ma cresce la quota di imprese che attiva lavoro dipendente;

- l'incremento di occupazione avviene in un contesto di stabilità o di declino del numero di imprese (il *turnover* di imprese al massimo garantisce la costanza del numero di soggetti imprenditoriali attivi): in tal caso, evidentemente, crescono le dimensioni medie.

L'indisponibilità o l'insufficienza di dati recenti e adeguati non consente di *testare* quale, delle tre possibilità descritte, sia quella che effettivamente si va realizzando. Sulla base delle informazioni disponibili (dati Infocamere testé commentati, dati Inps fino al 1998, primi dati provvisori del Censimento 2001<sup>82</sup>, ecc.), la terza ipotesi sembra la più plausibile.

9. *Espansione e terziarizzazione della domanda.* Dalla fine del 1994 il Nord-Est ha collezionato continui segnali positivi di crescita dell'occupazione. Dai 4,3 milioni di occupati del 1994 si è passati ai 4,4 milioni del 1997 e ci si è avvicinati poi ai 4,7 milioni nel 2001. Quasi 400 mila occupati in più significa un quarto circa dell'intero incremento nazionale del medesimo periodo, mentre in termini di popolazione il Nord-Est pesa meno di un quinto (graf. 6).

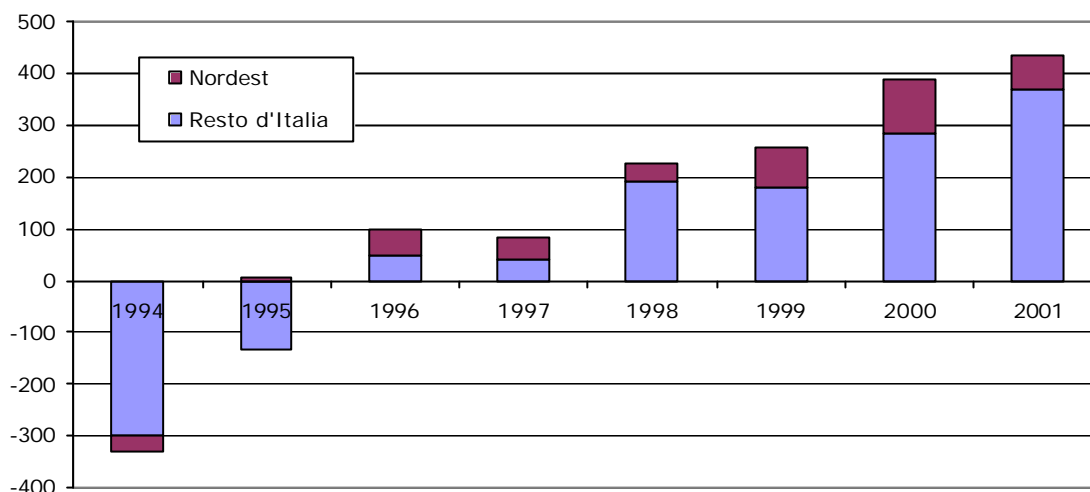
---

<sup>81</sup> La vitalità economica delle medie imprese manifatturiere del Nord-Est è ampiamente documentata in Mediobanca-Unioncamere, *Le medie imprese industriali del Nord-Est (1996-1999)*, Milano, 2002.

<sup>82</sup> I dati provvisori del Censimento economico 2001 con quelli definitivi del 1991 mostrano che il Nord-Est è l'unica ripartizione italiana che registra un incremento delle dimensioni medie delle imprese nell'industria, nel commercio e nei servizi.



**Graf. 6 - Incremento degli occupati 1994-2001: Nord-Est e resto d'Italia**



Fonte: ns. elab. su dati Istat, Rtfi

Quali settori sono stati i luoghi privilegiati da questo sviluppo? Il quadro che l'indagine Istat sulle forze di lavoro consente di delineare (tab. 4) mostra che il contributo dell'agricoltura è stato costantemente negativo: nel periodo considerato ha perso circa 50 mila occupati (quasi il 20% in meno) e dopo il 1997 questo calo è stato ancora intenso.

**Tab. 4 - Nord-Est: occupati per settore di attività economica**

	Agricoltura	Industria trasformaz.	Costruzioni	Totale industria	Commercio	Altro terziario	Totale terziario	Occupati
1994	286	1.328	308	1.636	719	1.658	2.377	4.298
1997	266	1.367	306	1.673	698	1.760	2.458	4.397
1998	260	1.394	304	1.698	693	1.783	2.476	4.434
1999	259	1.399	310	1.709	703	1.839	2.542	4.510
2000	243	1.397	326	1.723	722	1.926	2.648	4.613
2001	235	1.380	338	1.718	710	2.016	2.726	4.680
var. ass.								
1994-1997	-19	39	-2	38	-21	102	81	99
1997-2001	-31	13	32	45	12	257	269	282
tma								
1994-1997	-2,3%	1,0%	-0,2%	0,8%	-1,0%	2,0%	1,1%	0,8%
1997-2001	-3,1%	0,2%	2,5%	0,7%	0,4%	3,5%	2,6%	1,6%

Fonte: ns. elab. su dati Istat, Rtfi

L'occupazione manifatturiera è aumentata significativamente fino al 1998 e ha raggiunto nel 1999 il massimo (circa 1,4 milioni di occupati), mentre con il 2000 ha mostrato una progressiva contrazione (circa 20 mila occupati in meno). Questa

segnala, più che un calo dei posti di lavoro, la crescente difficoltà a impiegare lavoratori locali in fabbrica. La componente extra-comunitaria, particolarmente rilevante proprio in molti comparti manifatturieri, non è ben monitorata dall'indagine Istat sulle forze di lavoro:<sup>83</sup> è quindi possibile che la sostituzione di lavoratori locali con lavoratori extra-comunitari riduca il ridimensionamento occupazionale che l'indagine mette in luce. E' comunque plausibile che la lunga stagione neo-industriale del Nord-Est, che ha attraversato tutti gli anni Ottanta e che è stata rilanciata nei primi anni Novanta dalla svalutazione della lira, sia giunta al capolinea: il sempre più rilevante *labour shortage* interno e l'infittirsi delle esperienze di de-localizzazione<sup>84</sup> e di *outsourcing* mediante il ricorso a reti lunghe, tracciano per il futuro un sentiero inevitabile.

Il comparto delle costruzioni, sostanzialmente in stasi fino al 1998 (penalizzato anche dalle vicende connesse a Tangentopoli), ha mostrato negli ultimi anni un innegabile risveglio. Vi hanno concorso diversi fattori, tra cui sono da segnalare da un lato il credito di imposta riconosciuto alle famiglie dal governo Prodi - e poi riconfermato - per le ristrutturazioni a uso residenziale, e dall'altro lato l'elevata intensità degli investimenti in immobili delle imprese industriali e di servizi, alla ricerca di nuovi spazi per allargarsi o per ricollocarsi più convenientemente. Al forte sviluppo dell'edilizia, soprattutto non residenziale, non è estraneo l'impatto del federalismo fiscale: i Comuni, sempre più destinatari di nuove competenze (pur con trasferimenti invariati o decrescenti), sono divenuti assai disponibili ai nuovi insediamenti produttivi come strumenti indispensabili per fare cassa (Ici etc.), soprassedendo volentieri sulle conseguenze territoriali e urbanistiche di una proliferazione di aree produttive quale mai si era vista in passato.

Consideriamo ora il terziario. Innanzitutto, nel commercio le dinamiche occupazionali della grande distribuzione (in crescita) e del piccolo dettaglio (in calo) sembrano sostanzialmente elidersi; con le inevitabili oscillazioni, gli addetti al comparto sono rimasti attorno alle 700 mila unità. E' nel terziario non commerciale che l'occupazione è esplosa, con un aumento di 100 mila unità tra il 1994 e il 1997, e di 250 mila nei quattro anni successivi, a un ritmo medio annuo del 3,5%. Visto che la Pubblica amministrazione non ha aumentato gli addetti, il contributo maggiore alla crescita dell'occupazione è venuto dai servizi alle imprese, anche innovativi, e dai servizi alle persone.

Il dinamismo dei servizi alle persone ha a che fare sia con il benessere diffuso e con la riorganizzazione sociale collegata all'incremento della partecipazione femminile. Infatti, quando un'area raggiunge tassi di occupazione significativi, ogni ulteriore incremento ha un effetto moltiplicatore di domanda di lavoro retribuito. Ciò dipende dal fatto che la nuova forza di lavoro impegnata nel mercato del lavoro retribuito viene sottratta ad attività non retribuite ma essenziali per la riproduzione della stessa forza lavoro, attività che devono essere ancora assicurate. Non sempre lo spostamento di forza lavoro verso il mercato del lavoro retribuito può essere compensato solo da una migliore organizzazione (produttività) del lavoro domestico: spesso genera nuova domanda di lavoro, rivolta soprattutto ad altre donne

---

<sup>83</sup> Queste considerazioni valgono anche per l'agricoltura.

<sup>84</sup> Secondo alcune stime, le imprese industriali venete avrebbero creato all'estero circa 160.000 posti di lavoro negli ultimi anni!

(immigrate), così immesse nel circuito economico, oppure a servizi prodotti da nuovi protagonisti (cooperative, ecc.).

Accade insomma nel Nord-Est quanto messo in luce da uno studio della Commissione europea,<sup>12</sup> secondo il quale le diverse modalità di relazione che nei vari Paesi si instaurano tra attività riproduttiva domestica e attività di mercato, hanno un impatto assai importante sul tasso di occupazione. Come nel caso del diverso comportamento di americani e tedeschi: tanto gli uni quanto gli altri spendono all'incirca il 30% del loro reddito in prodotti alimentari e bevande, ma mentre gli americani consumano il 50% di questa quota nei ristoranti, i tedeschi si fermano al 25%, con conseguenze ben diverse sotto il profilo occupazionale.

Della domanda crescente di servizi alla persona, con la conseguente formazione di un mercato e quindi anche di un relativo mercato del lavoro, un indizio assai importante e corposo è dato dalla recente esplosione della domanda, da parte delle famiglie, di «badanti», quasi esclusivamente straniere, per accudire gli anziani.<sup>85</sup> Prime stime quantificano in circa 20 mila unità le «badanti» (in grande maggioranza irregolari) già presenti nel Veneto.

10. *Imprenditorialità e lavoro autonomo.* Nel complesso - e questo è un dato controintuitivo rispetto alla *vulgata* - la nuova occupazione è costituita essenzialmente da figure impiegate del terziario e anche del secondario (in buona parte femminili): dunque, *lavoratori dipendenti*. Questa componente è cresciuta di oltre 300 mila unità tra il 1995 e il 2001 e spiega circa i tre quarti della crescita dell'occupazione nel Nord-Est. Tra i lavoratori indipendenti, l'aumento di imprenditori e liberi professionisti (+150.000 unità) è stato controbilanciato dal calo dei lavoratori autonomi e dei coadiuvanti (familiari), cosicché il saldo complessivo è risultato solo modestamente positivo (+33.000 unità rispetto al 1994) (tab. 5).

---

<sup>12</sup> Commissione delle Comunità europee, *Rapporto congiunto sull'occupazione. 2001*, Bruxelles, 2001.

<sup>85</sup> Secondo l'Istat, sono oltre 2 milioni le famiglie con anziani di oltre 65 anni non autosufficienti: *Rapporto annuale. La situazione del Paese. 2001*, Roma, 2002. Gli anziani non autosufficienti accuditi in istituti specializzati sono circa 140 mila: Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, *Piano di azione nazionale per l'occupazione 2001. Italia*, Roma, giugno 2002.

**Tab. 5 - Nord-Est: occupati per posizione nella professione**

	OCCUPATI INDIPENDENTI				OCCUPATI DIPENDENTI			TOTALE
	Liberi professionisti	Lavoratori in proprio	Coadiuvanti	Totale	Dirigenti e impiegati	Operai ed assimilati	Totale	
1994	182	917	225	1.324	1.328	1.645	2.974	4.298
1997	241	885	212	1.338	1.405	1.654	3.059	4.397
1998	254	865	210	1.330	1.431	1.673	3.104	4.434
1999	278	869	197	1.345	1.486	1.679	3.165	4.510
2000	323	842	201	1.367	1.553	1.694	3.247	4.613
2001	332	814	212	1.357	1.636	1.686	3.322	4.680
var. ass.								
1994-1997	59	-32	-13	13	77	9	86	99
1997-2001	91	-71	0	19	231	32	263	282
tasso ann.								
1994-1997	9,9%	-1,2%	-2,0%	0,3%	1,9%	0,2%	1,0%	0,8%
1997-2001	8,3%	-2,1%	0,0%	0,4%	3,9%	0,5%	2,1%	1,6%

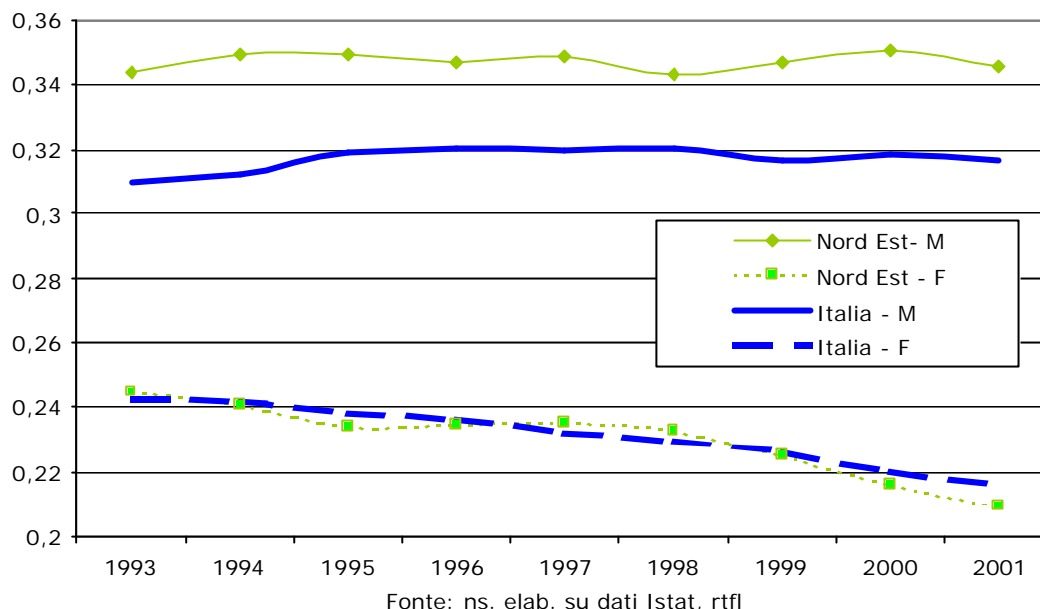
Fonte: ns. elab. su dati Istat, Rtfi

Quanto all'incidenza dell'occupazione indipendente sul totale, nel Nord-Est è più elevata rispetto all'Italia a seguito del comportamento della componente maschile: gli indipendenti sono infatti circa il 35% mentre in Italia si attestano sul 32%. Fra le donne c'è un calo leggermente più pronunciato nel Nord-Est che nella media italiana. Nel complesso l'incidenza dell'occupazione indipendente sul totale è in calo: a partire dal 1998 anche nel Nord-Est è scesa sotto del 30% (graf. 7).

Eppure nei media l'enfasi, specie per il Nord-Est, è posta sul *popolo delle partite Iva*, sull'auto-imprenditorialità, sulla crisi del lavoro salariato, sulla «fuga dal lavoro dipendente», sulla preferenza dei giovani per il lavoro autonomo. Come si concilia questa rappresentazione con andamenti che sono di tutt'altro segno?

La sottolineatura costante della rilevanza di atteggiamenti *imprenditoriali* nel lavoro (auto-organizzazione, responsabilità, *empowerment*, ecc.) indica certamente un'esigenza di trasformazione nelle modalità organizzative e operative del lavoro dipendente, che però non si traduce affatto in un generalizzato abbandono o superamento della cornice giuridica che lo definisce. In molti settori le barriere all'ingresso per chi intende avviare nuove iniziative sono del resto maggiori che nel passato.

**Graf. 7 - Quote % degli occupati indipendenti maschi e femmine.  
Confronto tra Nord Est e Italia**



Uno dei problemi più avvertiti dalle piccole imprese del Nord-Est è quello della trasmissione generazionale di impresa, oggetto di particolare attenzione da parte delle Associazioni imprenditoriali e, oggi, anche del *policy maker*. Vuoi per assenza di attitudini, vuoi per assenza di vocazione, tanti piccoli imprenditori di prima generazione trovano difficoltà ad assicurare la continuità familiare dell'impresa al momento del proprio ritiro.

In definitiva, il lavoro dipendente cresce anche nel Nord-Est perché ciò è nella logica della pur lenta modernizzazione dell'Italia che, fatte salve tutte le sue peculiarità, non può che convergere con gli altri Paesi capitalistici, dove la quota di lavoro indipendente è nettamente inferiore. Nello stesso tempo, a seguito delle trasformazioni organizzative indotte dal post-fordismo, cresce pure l'esigenza di *responsabilizzare* il lavoro dipendente, anche perché la sua produttività, soprattutto dove la produzione si fa immateriale, non è più controllabile e assicurabile con il ricorso ai meccanismi tradizionali.

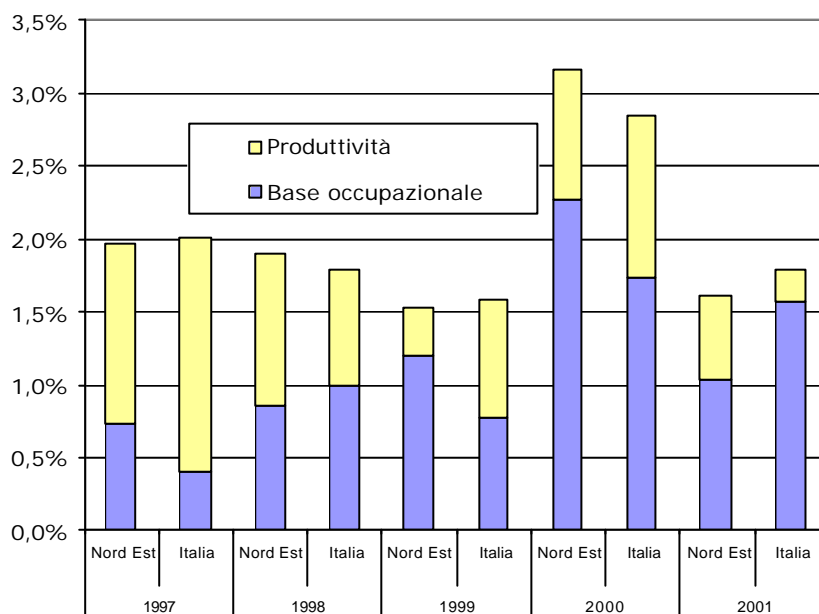
11. *Il modello «labour intensive» cambia ma resiste.* L'affermarsi quasi in tutte le aree sviluppate di una relazione produttività-occupazione meno segnata dal risparmio di lavoro consentito dalle nuove tecnologie è uno dei fenomeni più interessanti, controversi e discussi nell'attuale dibattito economico e sociale.

Negli anni Novanta, la crescita del prodotto è attribuibile, nel caso del Nord-Est, per tre quarti alla produttività e per un quarto all'espansione della base occupazionale. Questo dato risente in modo considerevole delle vicende del primo quinquennio. Considerando solo la fase più recente, cioè partendo dal 1997, una semplice esercizio di scomposizione delle determinanti della crescita del prodotto fa

viepiù emergere, per l'Italia e per il Nord-Est, il ruolo dell'allargamento della base occupazionale, rispetto a quello dell'intensificazione della produttività, sempre più modesto in termini relativi (graf. 8).

La dinamica recente risulta dunque rilanciare un modello di sviluppo *labour intensive* che trova ora nei servizi il suo nuovo epicentro. Tale modello è coerente con le preferenze e i bisogni del consumatore, come emerge anche dall'analisi della struttura della spesa familiare. Si tratta di un percorso tipico delle aree mondiali più ricche che, proprio a causa della ricchezza diffusa, esprimono una domanda crescente di lavori di riproduzione e cura, di occupazioni negli ambiti del *loisir*, dell'*infortainment*, fino a dar vita a configurazioni distrettuali davvero inedite: come il «distretto del piacere»<sup>13</sup> (Bonomi, 2000) che tra Rimini e Gardaland, tra Bologna e Venezia, costituisce una realtà di grande rilevanza e un'esperienza significativa di allargamento dell'economia a (nuovi) bisogni.

**Graf. 8 - Scomposizione della crescita del prodotto**



Fonte: ns. elab. su dati Istat - Prometeia

Molti lavori terziari, e in specie quelli di servizio alle persone, sono caratterizzati spesso da una produttività non elevata e, di conseguenza, anche da basse remunerazioni. Questo rapporto di equivalenza fra produttività e remunerazione può valere fino a quando cresce anche l'offerta specifica di lavoro: che è quanto oggi avviene nel Nord-Est grazie alla crescita della partecipazione femminile e ai flussi migratori. Ma nel momento in cui questi flussi, per una qualsiasi ragione, si esauriscono...

<sup>13</sup> A. Bonomi, *Il distretto del piacere*, Torino, Bollati Boringhieri, 2000.

rissero o venissero bloccati, il costo del lavoro per le mansioni a minore produttività tenderebbe verso l'equivalenza con le attività più remunerative: a quel punto si dovrà ridurre o dovrà ristrutturarsi la domanda.

In ogni caso, è importante rilevare che le modificazioni della struttura produttiva sono trascinate anche da una mutata composizione sociale, con la diffusa sostituzione delle funzioni e dei ruoli assicurati dalla struttura familiare e dalle reti locali con i nuovi servizi di mercato.

Ciò costituisce un limite preciso per le proposte suggerite da chi, per ovviare ai problemi dal lato dell'offerta di lavoro, vorrebbe un cambiamento del modello di sviluppo in una direzione tutta basata sulla qualità, vale a dire su produzioni a elevato valore aggiunto, elevata produttività ed elevati salari, anche per mettere all'attenzione di tutti le questioni della competitività e dell'innovazione.<sup>86</sup>

Un sentiero meno *labour intensive* può rappresentare l'evoluzione logica e virtuosa di alcuni settori ma appare ancora troppo rivoluzionario, rispetto ai concreti rapporti sociali, pensarlo realistico per l'intera struttura produttiva di una grande area come il Nord-Est.

12. *Dinamiche territoriali.* Le condizioni della domanda di lavoro, e di conseguenza quelle dell'offerta, sono territorialmente differenziate anche nel Nord-Est ma i movimenti generali del lavoro hanno ridotto le differenze di performance, obbligando i mercati del lavoro locali a maggiori contaminazioni, spostando imprese (soprattutto di subfornitura) e lavoratori per i quali non di rado si è ampliato il bacino di pendolarismo. Tutto ciò è causato dalla piena occupazione, raggiunta dapprima nel Trentino-Alto Adige e nelle province da più tempo industrializzate: l'arco pedemontano in Veneto e i territori lungo la via Emilia in Emilia-Romagna.

Le differenze a livello regionale sono poco pronunciate: per il tasso di disoccupazione si oscilla nel 2001 tra il 2,6% del Trentino Alto Adige e il 4% del Friuli Venezia Giulia. A livello provinciale il *range* si allarga: si va dall'1,9% di Bolzano al 7,1% di Ferrara. Ma anche i valori di questa provincia sono ben inferiori a quelli medi nazionali. Rimane comunque riconoscibile nelle province collocate nei pressi del Delta del Po (Rovigo da un lato e Ferrara dall'altro) un livello di sviluppo inferiore a quello delle regioni di appartenenza e le cui cause affondano le loro radici nella storia di lunga durata (organizzazione agricola prevalentemente basata sul latifondo e sulla mezzadria; lento decollo della piccola e media industria etc.).

13. *Profili e conseguenze della piena occupazione.* La condizione di piena occupazione colloca in uno spazio particolare le trasformazioni avvenute negli ultimi anni nel sistema di regolazione dei rapporti di lavoro. Essa può addirittura attuare

---

<sup>86</sup> F. Bresolin e S. Frantoi stimano che in Veneto, data la consistente elasticità dell'occupazione rispetto al reddito (sempre superiore a quella italiana), a ogni punto percentuale di crescita del prodotto interno corrisponde in questa fase una domanda di lavoro aggiuntivo pari a 15-16.000 unità. Tale fabbisogno può essere soddisfatto soltanto da consistenti flussi migratori, per cui secondo gli Autori «la piena occupazione non può e non deve più costituire l'obiettivo prioritario di una politica di sviluppo regionale, dove viceversa (...) sta emergendo il problema della competitività e dell'innovazione»: *Flessibilità produttiva e innovazione nel sistema produttivo veneto*, «Unioncamere Flash», 8 agosto 2001, p. 24.

l'impatto del post fordismo e rendere meno dirimpenti le sue conseguenze, rendendo molto più tollerabile e accettabile la flessibilità, date le molteplici opportunità ed occasioni di lavoro esistenti. Eppure occorre aver chiaro che il mercato del lavoro negli ultimi anni non ha soltanto registrato le modificazioni qui tratteggiate, che hanno condotto il Nord-Est alla condizione privilegiata di piena occupazione, ma è stato altresì teatro di cambiamenti qualitativi importanti e duraturi che suscitano riflessioni su temi quali la mobilità, la flessibilità, le irregolarità e il *mismatch*, anche perché presentano talvolta una doppia faccia.

*La mobilità: forse troppa?* Con il concetto di mobilità ci si riferisce alla quantità di match osservati tra domanda e offerta di lavoro: in altre parole, alla numerosità dei rapporti di lavoro. La mobilità è ragionevolmente controllabile e calcolabile con riferimento all'universo del lavoro dipendente privato, essendo ben diversi i problemi e il significato della mobilità per il lavoro indipendente e il lavoro pubblico. Nel Nord-Est l'elevata mobilità è sostenuta da alcuni dati strutturali di lungo periodo come la grande diffusione di piccole imprese, visto che la mobilità surroga le carriere interne alle grandi imprese, e come la rilevante presenza di lavorazioni stagionali, visto che il Nord-Est è la ripartizione di gran lunga più coinvolta nelle varie forme di economia turistica.

La mobilità è stata negli ultimi anni rafforzata da almeno tre componenti nuove: innanzitutto dalla piena occupazione, perché è noto che esiste una correlazione positiva tra momento congiunturale e livello assoluto di mobilità; inoltre dalla diffusione presso le nuove generazioni di lavoratori di una cultura più sperimentale, meno pauperistica, più disponibile alle pratiche di *job shopping*, più consona a una realtà di piena occupazione dove le opportunità sono numerose; infine dall'ampia diffusione dei rapporti di lavoro a durata predeterminata: interinale, contratti di formazione lavoro, apprendistato, contratti a termine.

L'evidenza empirica sull'elevata mobilità nei mercati del lavoro del Nord-Est è da considerarsi ormai acquisita. In Veneto ad esempio si realizzano circa 600 mila assunzioni all'anno su un totale di circa 1,2 milioni di occupati dipendenti del settore privato. Metà dei nuovi rapporti si concludono entro un anno. Questa volatilità è osservabile anche con riferimento alle forme giuridiche che, in teoria, dovrebbero rappresentare il mitico *posto fisso*: infatti circa un terzo dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato si conclude entro un anno.<sup>15</sup>

La mobilità elevata tipica del Nord-Est, può essere interpretata lungo tre diverse direttrici. In primo luogo essa è un indicatore di seri (e irrisolvibili) problemi di allocazione delle risorse umane: l'elevatissimo *turnover* indica che una quota consistente di lavoratori è in continua fuga dal posto di lavoro; ciò si traduce in un'elevata incertezza delle imprese circa la stabilità, cioè l'affidabilità nel tempo, del proprio personale. E' in altre parole un segnale di insoddisfazione dei lavoratori per alcune caratteristiche importanti del loro lavoro attuale. Tra l'altro, questa osservazione è avvalorata dal fatto che negli ultimi anni è cresciuta la quota di lavoratori occupati che cercano un nuovo lavoro.

Una elevata mobilità è interpretabile altresì come un indicatore di efficienza: consente ai lavoratori e alle imprese di sperimentare tanti diversi incontri fino a

---

<sup>15</sup> Accornero et al., *Solo una grande giostra?*, op. cit.



*incrociare* quello di maggior reciproco gradimento. Infine, una mobilità elevata può essere un indicatore di *dualizzazione* del mercato del lavoro se è ascrivibile non tanto alla generalità dei lavoratori quanto a segmenti particolari, costretti a essere sempre più mobili dalle loro competenze insufficienti per poter conseguire un inserimento stabile.

In ogni caso, per le imprese del Nord-Est il governo della mobilità è divenuto un serio problema, che si intreccia con quello della mano d'opera insufficiente o scarsa. Su questi aspetti il dibattito è latente o si limita ai temi della flessibilità. Vi è comunque da parte delle imprese una sperimentazione diffusa di strategie orientate a ridurre la mobilità complessiva, o quanto meno a selezionare i lavoratori più mobili. A queste finalità obbediscono diverse iniziative salariali che premiano la fedeltà con incrementi contrattati individualmente, con il riconoscimento salariale dell'anzianità per disincentivare la mobilità in uscita, con premi aziendali collettivi per abbassare il *turnover* (emblematico il caso descritto da Alberini e Visintin<sup>16</sup>), con l'utilizzo della formazione informalmente contrattata («Ti formo se resti in azienda»), con i prestiti concessi a nuovi assunti con obbligo di restituzione in caso di dimissioni, con patti di non concorrenza fatti firmare anche a figure professionalmente modeste, con lo sviluppo dei mercati interni come alternativa alle carriere esterne, con gli accordi informali tra imprese per non *rubarsi* i lavoratori. Si tratta di pratiche effettive benché tenute un po' sotto tono.

*Vaexata quaestio*: un sistema «abituato» alla flessibilità. La flessibilità del lavoro può essere numerica, temporale, salariale o funzionale, per cui i tentativi di sintetizzarne il grado complessivo in un unico indicatore rischiano di naufragare se non altro perché tra le sue forme c'è spesso un *trade-off*: una maggior disponibilità a variazioni di orario può essere l'alternativa a una minore disponibilità a reiterare rapporti a termine. Le informazioni disponibili, soprattutto di tipo amministrativo, consentono di far il punto su alcuni tipi di flessibilità ma non su altri.

Il mercato del lavoro del Nord-Est, avendo sperimentato soltanto in parte la rigidità della regolazione fordista associata alle modalità organizzative della grande impresa, è stato flessibile *ante litteram*: la flessibilità «naturale» del sistema è stata assicurata dall'elevata quota di lavoro indipendente, dall'alto ricorso al lavoro dei familiari, da una regolazione dei rapporti di lavoro di piccola impresa distante dalle rigidità delle norme, dalla normale disponibilità di lavoro straordinario, da utili aree di lavoro sommerso, quasi sempre per ragioni di convenienza reciproca. In definitiva la flessibilità del sistema è stata assicurata da una cultura diffusa che ha condiviso la centralità del valore-lavoro e ha riconosciuto le ragioni dell'impresa.

La strumentazione normativa introdotta dalla flessibilità «normata» si è perciò impiantata in maniera spontanea su una realtà che già sperimentava ampiamente i rapporti di lavoro di breve durata. Certo, flessibilità e mobilità del lavoro sono ancora aumentate con l'arricchimento degli strumenti normativi disponibili; in taluni casi questi possono aver consentito una maggior esplicitazione regolare della domanda di lavori di breve durata.

---

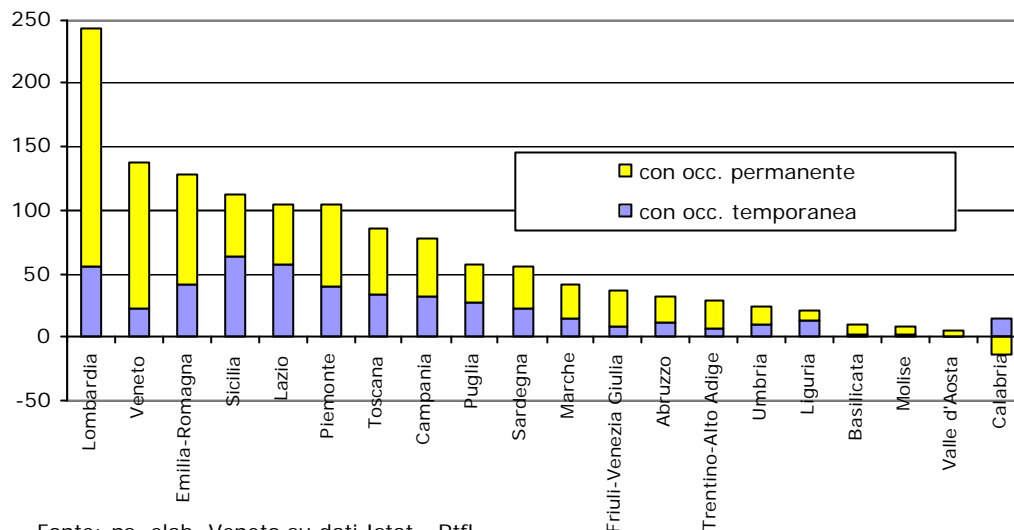
<sup>16</sup> S. Albertini e F. Visintin, *Corporate governance, inclusione dei lavoratori e meccanismi retributivi premianti nel sistema locale del mobile del Livenza*, paper presentato al Convegno dell'Università di Padova, *Flessibilità & Performance*, Padova, 1-2 febbraio 2001.

Resta da chiedersi come mobilità e flessibilità crescenti si possano accompagnare alla precarizzazione del mercato del lavoro, vale a dire a una generale incertezza dei lavoratori per quanto riguarda il futuro loro e dei loro redditi. In termini di *stock* l'incidenza del lavoro temporaneo nel Nord-Est - nonostante la struttura produttiva fortemente contrassegnata da lavorazioni stagionali - è sempre inferiore a quella osservata in Italia (tab. 6). Tale incidenza è aumentata tra il 1997 e il 1999 mentre poi è rimasta costante.

Nord Est e Italia, 1997-2001 (val. ass. 000)										
	1997	1998	1999	2000	2001	1997	1998	1999	2000	2001
	Nord Est					Italia				
<i>Totale</i>										
Occupati totali:	4.397	4.434	4.510	4.613	4.680	20.207	20.435	20.692	21.080	21.514
tempo pieno	4.051	4.066	4.112	4.171	4.223	18.831	18.940	19.056	19.301	19.698
tempo parziale	346	368	398	442	457	1.376	1.496	1.636	1.779	1.816
quota % occ. a tempo parziale	7,9%	8,3%	8,8%	9,6%	9,8%	6,8%	7,3%	7,9%	8,4%	8,4%
Occupati dipendenti:	3.059	3.104	3.165	3.247	3.322	14.372	14.549	14.823	15.131	15.517
con occupazione permanente	2.838	2.871	2.890	2.961	3.032	13.245	13.299	13.413	13.601	14.002
con occupazione temporanea	222	233	275	285	291	1.127	1.249	1.410	1.530	1.514
quota % occ. a tempo det.	7,3%	7,5%	8,7%	8,8%	8,7%	7,8%	8,6%	9,5%	10,1%	9,8%
<i>Femmine</i>										
Occupati totali:	1.727	1.749	1.799	1.866	1.910	7.192	7.345	7.533	7.764	8.060
tempo pieno	1.451	1.459	1.480	1.509	1.538	6.225	6.298	6.358	6.482	6.720
tempo parziale	276	290	319	357	372	967	1.047	1.176	1.282	1.340
quota % occ. a tempo parziale	16,0%	16,6%	17,7%	19,1%	19,5%	13,4%	14,3%	15,6%	16,5%	16,6%
Occupati dipendenti:	1.320	1.341	1.394	1.463	1.510	5.521	5.654	5.830	6.053	6.319
con occupazione permanente	1.193	1.212	1.239	1.298	1.343	5.003	5.073	5.157	5.317	5.568
con occupazione temporanea	127	129	155	164	167	519	581	673	736	751
quota % occ. a tempo det.	9,6%	9,6%	11,1%	11,2%	11,1%	9,4%	10,3%	11,5%	12,2%	11,9%
Fonte: ns. elab. su dati Istat - Rtfi										

In valori assoluti i lavoratori temporanei, come i permanenti, sono cresciuti di poco più di 50 mila unità tra il 1997 e il 1999; nel 2000-2001 la crescita di circa 15 mila temporanei è stata accompagnata da una crescita di quasi 150 mila permanenti. Questo ricupero dei permanenti smentisce la paventata «precarizzazione» del mercato del lavoro ed è un fenomeno imprevisto che ha diverse motivazioni. Innanzitutto conta un effetto piena occupazione che, almeno in parte, spiega le significative differenze tra Nord e Sud (graf. 9). La crescita dell'occupazione permanente aggiuntiva è infatti correlata al basso tasso di disoccupazione ed è riconducibile sia all'importanza crescente per le imprese di *fidelizzare* i propri dipendenti, sapendo che rimpiazzarli è tutt'altro che agevole, sia alla loro percezione che le assunzioni a tempo indeterminato sono di fatto meno rigide e vincolanti, data l'alta probabilità di processi di mobilità scelti direttamente dal lavoratore o concordati con lui. In altre parole la condizione di piena occupazione dal lato delle imprese abbassa i costi delle dimissioni, più o meno incentivate, mentre dal lato del lavoratore aumenta le opportunità di mobilità di carriera estema.

Graf. 9 - Variazioni dell'occupazione dipendente 2001-1995 per regione



Fonte: ns. elab. Veneto su dati Istat - Rtfi

In secondo luogo, secondo alcuni osservatori vi è stato un effetto di saturazione della domanda di lavoro flessibile: la stabilizzazione dell'occupazione temporanea significa che, dopo la crescita degli anni precedenti, a ridosso del «pacchetto Treu», le esigenze di flessibilità quantitativa si sono saturate, anche per la modesta crescita. Tale spiegazione fa leva sul fatto che la quota dell'occupazione flessibile, scarsamente legata all'azienda, non può superare determinate soglie, pena una eccessiva precarietà dell'azienda stessa. E' ben vero peraltro che questa saturazione è intervenuta con una quota di lavoro flessibile ancora inferiore al 10% del totale e quindi più basso di quello dell'Unione Europea, dove i contratti a termine sono circa il 13-14% dell'occupazione dipendente totale.

A bloccare l'espansione del tempo determinato può essere stato anche l'effetto delle politiche incentivanti la stabilizzazione: in particolare, del credito di imposta di 800 mila lire mensili previsto dalla finanziaria 2001 per le aziende che, a partire dal 1° ottobre 2000, hanno aumentato i lavoratori dipendenti con contratto di lavoro a tempo indeterminato, a condizione che i lavoratori aggiuntivi avessero più di 25 anni e non fossero stati beneficiari, da almeno due anni, di altre assunzioni con la medesima tipologia contrattuale. Prime stime del Ministero del Lavoro<sup>17</sup> indicano in circa 175 mila unità le assunzioni che a dicembre 2001 avrebbero beneficiato del credito di imposta; il dato relativo al Nord-Est potrebbe aggirarsi intorno alle 40-50 mila unità. A proposito del successo del credito di imposta (che ha incentivato soprattutto le trasformazioni dei rapporti dal tempo determinato al tempo indeterminato) vale la pena notare come lo scambio tra minor costo del lavoro e

<sup>17</sup> Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica, *Relazione generale sulla situazione economica del Paese. 2001*, Roma, 2002, vol. II, pag. 179.

minor flessibilità del rapporto risulti gradito alle imprese; ciò fa pensare che il costo del lavoro sia spesso un deterrente più importante delle norme.

Infine va menzionato un possibile effetto demografico sottostante alla stabilizzazione della quota del lavoro temporaneo. Esso discende dalla composizione dello *stock* di occupati che sta virando nella direzione di un maggior peso delle classi di lavoratori più anziane, meno esposte ai contratti di lavoro a termine. In Italia, tra il quarto trimestre del 1999 e il quarto trimestre del 2001, i lavoratori permanenti sono risultati pressoché stabili nella classe 15-29 anni e in crescita invece nelle età centrali (+ 300 mila) e in quelle oltre i 50 anni (+ 275 mila). Sembrerebbe dunque che, per l'incremento del lavoro atipico, stiano difettando non tanto le modalità contrattuali previste (che certo non mancano dopo l'introduzione del lavoro interinale, la liberalizzazione dei contratti a termine, la diffusione di piani di inserimento professionale, dei tirocini, delle borse di studio etc.) quanto la materia prima da utilizzare, vale a dire i «giovani».

Questi elementi hanno tutti concorso nel determinare il risultato finale, vale a dire una crescita dei lavoratori stabili ben superiore a quella dei lavoratori temporanei,<sup>18</sup> anche se è arduo pesare l'impatto specifico di ciascun elemento, distinguendo in particolare l'impatto delle politiche che incentivano il tempo indeterminato abbassando il costo del lavoro. Ciò non significa che sia cambiata la strategia di assunzione da parte delle imprese: i nuovi flussi risultano sempre attivati soprattutto ricorrendo al tempo determinato, ivi incluso l'interinale, mentre i flussi in uscita sono contraddistinti da una quota importante di rapporti a tempo indeterminato. Gli *stock* registrano accumuli crescenti di posizioni a tempo indeterminato a causa dell'importanza quantitativa ormai assunta dalle trasformazioni, che costituiscono la modalità canonica per la stabilizzazione del rapporto di lavoro. Per questo è insufficiente osservare come un rapporto inizia: occorre piuttosto considerarne l'evoluzione. In questo modo l'atipicità prevalente nelle assunzioni sembra coniugarsi con la stabile tipicità dello *stock* dei rapporti già in essere.

*Il mismatch come stimolo all'innovazione.* L'organizzazione del lavoro nelle imprese, determinata innanzitutto dalle tecnologie impiegate, viene di continuo modificata a seguito delle pressioni derivanti dalla competizione con le altre imprese. Scarso potere si assegna usualmente all'offerta di lavoro, il cui ruolo è descritto spesso come un ineluttabile adattamento alle leggi della domanda e dell'offerta.

Ma cosa succede in presenza di un'offerta che, sottodimensionata rispetto alla domanda ed economicamente resistente grazie ai redditi accumulati nelle famiglie, seleziona la domanda stessa? Perché le difficoltà si appianino e il mercato del lavoro torni a essere guidato dalla domanda occorre attendere che i tassi di disoccupazione

---

<sup>18</sup> Alcuni dati amministrativi disponibili per il Veneto convalidano nettamente le tendenze emergenti dai dati Istat. Secondo elaborazioni condotte sugli Archivi Netlabor1 di quattro province venete, confrontando le variazioni intervenute negli *stock* degli occupati a fine anno emerge, per il 2001, che il saldo positivo dell'occupazione è interamente attribuibile all'espansione dei rapporti a tempo indeterminato, mentre risulta sostanzialmente stabile il numero di apprendisti ed è in declino, invece, il numero di lavoratori impiegati con contratto di formazione lavoro o con contratto a tempo determinato: Veneto Lavoro, *Il mercato del lavoro nel Veneto. Tendenze e politiche*, Milano. F. Angeli, 2000-2002. Vedi anche: Regione Emilia-Romagna, *Economia e Lavoro in Emilia-Romagna, Rapporto congiunturale*, Bologna, 2002.

risalgano e i redditi scendano, limitando così il potere di selezione dell'offerta? Occorre disinnescare tra i giovani le eccessive attese di mobilità sociale ereditate dal clima culturale e dalle trasformazioni degli anni passati? Occorre prevedere percorsi di formazione che adattino i lavoratori alla domanda esistente correggendo gli effetti dell'eccesso di istruzione? E' soltanto sull'offerta che occorre agire per plasmarla rispetto alle esigenze delle imprese? C'è o no qualche *feed-back* registrabile o auspicabile in senso inverso?

Sebbene l'influenza dell'offerta non sia né sufficiente né convincente, bisogna riconoscere che le aziende, lungo reti e interazioni complesse, stanno iniziando a considerare le condizioni dell'offerta come un vincolo reale con cui confrontarsi, e avvertono pertanto la necessità di una maggiore coerenza della domanda di lavoro con la formazione e con le aspettative delle nuove generazioni: una maggior coerenza che deve risolversi in nuove *chance* competitive più che in una semplice limitazione dei percorsi fin qui seguiti (con successo) dalle imprese.

Se la diffidenza verso i laureati si manifesta con la scelta, da parte di diverse imprese, dell'*outsourcing* strategico per molte competenze di livello elevato, non di meno si riconosce l'esigenza di stabilire relazioni durature e affidabili tra impresa e lavoratore, anche senza riproporre il classico rapporto di lavoro dipendente. L'interesse a sviluppare legami di questo tipo costringe a ripensare l'organizzazione dell'impresa, rendendola adatta e capace di dialogare con diversi prestatori di lavoro qualificato, distanziandosi in tal modo dalle pratiche gerarchiche note - nei contesti fordisti - come le uniche possibili.

Questi processi non interessano soltanto le imprese ma coinvolgono in generale l'ambiente sociale e produttivo. Essi fanno maturare nuove esigenze di cooperazione e, in definitiva, una nuova cultura del lavoro e dell'impresa. L'enfasi posta sull'auto-imprenditorialità ha valore soprattutto per questo: funge da battistrada di esigenze che devono essere raccolte non solo dalle nuove organizzazioni produttive (le mitiche nuove imprese delle *information and communication technologies*) ma anche con la trasformazione di quelle esistenti.

*Prospettive del «labour shortage».* Il nesso osservato in precedenza fra produttività e occupazione è di grande rilievo per esaminare alcune semplici prospettive per il futuro, sulle quali è sempre più focalizzata l'attenzione degli attori sociali. Ipotizziamo per il Nord-Est tassi di crescita del prodotto interno pari al 2% annuo nei prossimi anni: è un'ipotesi prudente, anzi riduttiva rispetto alle attese espresse dalle previsioni governative. Ipotizziamo che ciò significhi un incremento medio dell'occupazione dell'1% annuo (riproponendo il trend degli ultimi anni), vale a dire 40 mila occupati in più ogni anno: ciò determinerebbe un volume di occupazione attorno a 5,1 milioni di unità nel 2010.

Nel contempo, in assenza di immigrazioni, la popolazione in età lavorativa diminuirà di oltre 500 mila unità, attestandosi a 6,5 milioni. Per soddisfare la domanda si dovrebbe arrivare a un tasso di occupazione attorno al 78% e, quindi, a un tasso di attività superiore all'80%! E' difficile pensare che questo sia un sentiero realistico di sviluppo. Altrettanto inverosimile è ipotizzare che la crescita futura del prodotto - contrariamente agli anni Novanta - sia assicurata dagli incrementi di produttività a base occupazionale invariata: ciò è contraddittorio con quanto detto sul dinamismo dei servizi sia alle imprese che alle persone e sulla loro produttività.

Piuttosto sembra più realistico ritenere che il flusso migratorio svolgerà ancora il medesimo ruolo già assolto nel decennio trascorso: quello di assicurare una certa stabilità della popolazione in età lavorativa, in modo che gli incrementi di partecipazione (che ancora ci dovranno e potranno essere) soddisfino l'aumento prevedibile della domanda in un mix di crescita quantitativa e qualitativa.

## PARTE QUARTA: SUD-ISOLE: UNA COMPLESSA TRANSIZIONE

1. *Il quadro generale del decennio.* A partire dal 1992, l'economia del Mezzogiorno ha subito una profonda trasformazione, attraversando prima un periodo estremamente negativo sotto il profilo economico, anche se di grande vitalità sociale e politica (1993-1998), e poi un periodo di recupero economico anche sensibile (1998-2001), seppure, purtroppo, con un'attenuazione di taluni dei segnali socio-politici positivi emersi in precedenza. Questa trasformazione ha mutato alcune delle sue caratteristiche di fondo, rispetto al modello che si era andato consolidando sino alla fine degli anni Ottanta;<sup>87</sup> ha consentito una ripresa dell'economia da un trend recessivo che pareva inarrestabile; non ha però ancora risolto alcuni dei nodi di fondo dell'economia meridionale e non ha conseguentemente definitivamente innescato un ciclo di sviluppo accelerato.

E' bene ricordare che se negli anni Ottanta il reddito *pro-capite* e l'occupazione continuavano a crescere, ciò avveniva soprattutto grazie a crescenti trasferimenti alle famiglie e alle imprese, al mantenimento in vita di aziende fuori mercato, alla crescita dell'occupazione nelle Amministrazioni Pubbliche; grazie ad investimenti pubblici sempre più strumento congiunturale di sostegno della domanda e di gestione politica delle crisi localizzate di manodopera, indipendentemente dalla loro qualità e dai loro effetti nel lungo periodo.<sup>88</sup>

Nel 1992, all'improvviso, questo quadro d'insieme inizia a mutare. Le cause di quella *grande svolta* sono sin troppo note per dover essere dettagliatamente ricordate: la crisi fiscale e valutaria dello Stato;<sup>89</sup> Tangentopoli e la crisi politica. Conseguentemente ha termine l'Intervento straordinario nel Mezzogiorno (1951-1992); fra il 1992 e il 1996 c'è un periodo di sostanziale assenza di politiche di sviluppo regionale; gli investimenti pubblici nel Sud si interrompono e restano su bassi livelli molto a lungo; viene privatizzata la gran parte delle Partecipazioni statali, con un periodo di significativi ridimensionamenti, ristrutturazioni e chiusure di impianti;<sup>90</sup> negli anni Novanta sono oltre 80.000 i posti di lavoro *privatizzati* al Sud. Il sistema bancario meridionale crolla e tutte le principali banche del Sud vengono rilevate da istituti del Nord.

I risultati economici complessivi sono disastrosi. Il prodotto interno lordo delle regioni meridionali resta fermo dal 1992 al 1996, con il peggior risultato d'Europa; il rapporto fra investimenti fissi e prodotto lordo scende di 5 punti percentuali fra 1992 e 1997. Tutta l'economia è attraversata da difficoltà: si ferma l'edilizia; il commercio risente della crisi della domanda interna; la valvola di sfogo dell'impiego pubblico si chiude per sempre. Vi sono contemporaneamente segnali positivi, in gran parte inaspettati e in misura rilevante sottostimati.

---

<sup>87</sup> Sul modello degli anni Ottanta: C. Trigilia, *Sviluppo senza autonomia*, Bologna, Il Mulino, 1992; sulle trasformazioni: G. Bodo, G. Viesti, *La grande svolta. Il Mezzogiorno nell'Italia degli anni Novanta*, Roma, Donzelli, 1997; D. Cersosimo, C. Donzelli, *Mezzo Giorno*, Roma, Donzelli, 2000; G. Viesti, *Un Mezzogiorno diverso*, in «Il Mulino», n. 396, 2001.

<sup>88</sup> Cfr. Viesti, 2001.

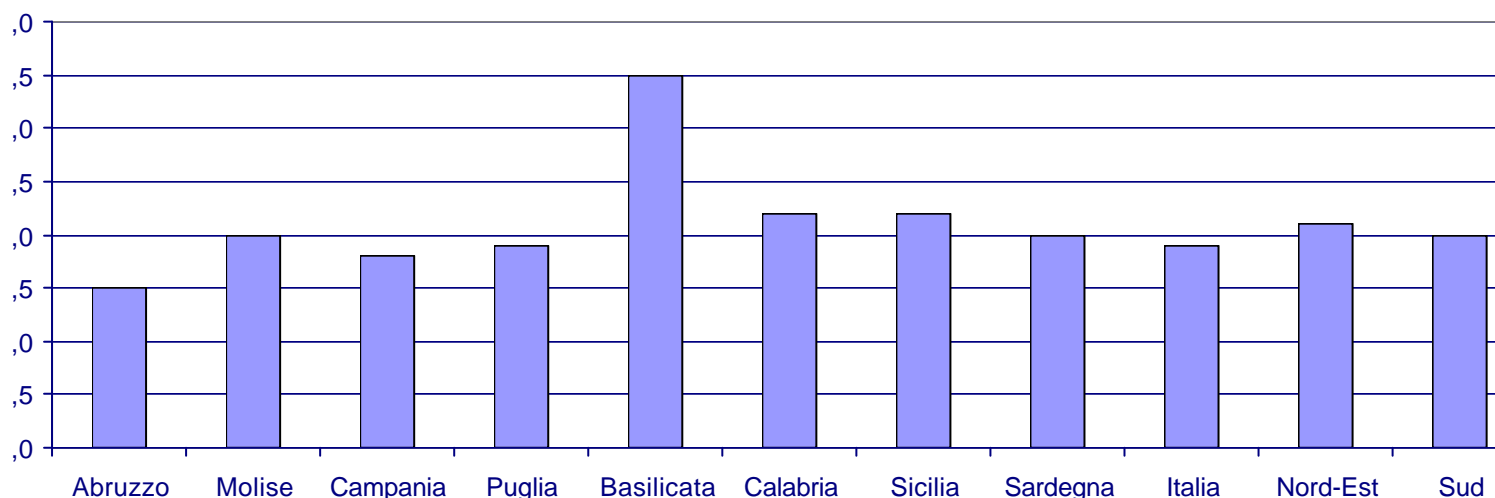
<sup>89</sup> Cfr. Bodo e Viesti, 1997.

<sup>90</sup> La sola ex Italsider di Taranto scende da un picco di 27.000 a circa 14.000 dipendenti.

Grazie al forte effetto di competitività-prezzo, garantito dal deprezzamento della lira, a partire dal 1992 aumentano sensibilmente le esportazioni di merci<sup>91</sup> e di servizi (turismo) del Mezzogiorno,<sup>92</sup> che continueranno poi a crescere anche dopo la stabilizzazione valutaria del 1996 a tassi ancora più vivaci che nell'insieme dell'economia nazionale. Il loro peso contenuto, tuttavia, controbilancia soltanto in piccola parte gli effetti negativi. La trasformazione delle Partecipazioni statali fa poi scoprire che al Sud, oltre a tanti impianti fuori mercato, esistono anche impianti assai validi (come nel caso paradigmatico della ST Microelectronics di Catania), così come resistono e si espandono alcuni dei frutti migliori delle politiche di attrazione di investimenti esterni privati del passato (come la Fiat-Sata di Melfi).

Emerge, almeno in parte, una nuova classe dirigente locale anche nelle città più grandi, anche in connessione a programmi innovativi nell'ambito dei Fondi strutturali (Leader, Urban); si avvia una rinnovata azione di contrasto alla piccola e grande criminalità, specie a partire dall'omicidio di Falcone e Borsellino, anch'esso del 1992;<sup>93</sup> c'è un sensibile aumento dell'associazionismo e del volontariato; una deriva culturale positiva di più lungo periodo, nella musica, nella cinematografia, nella letteratura.

**Graf. 1 - Crescita economica, 1996-2001**  
(variazioni % medie annue del PIL)



A partire dal 1996 riprende il processo di crescita economica nel Mezzogiorno, con una velocità un po' superiore alla media nazionale (graf. 1). Nel quinquennio il tasso di crescita medio annuo del Sud dovrebbe essere intorno al 2%

<sup>91</sup> L'export del Mezzogiorno sale da 20 mila miliardi nel 1992 a 35 mila nel 1996 e il numero degli esportatori meridionali dai 12.000 del 1992 a 18.000 nel 1996.

<sup>92</sup> Essi riguardano in misura rilevante distretti industriali, agro-industriali e agricoli del Mezzogiorno, all'interno dei quali si rafforzano economie esterne e processi di apprendimento interni ed esterni alle imprese. Cfr. per es. G. Viesti, *Come nascono i distretti industriali*, Roma-Bari, Laterza, 2001.

<sup>93</sup> Fra il 1991 e il 1996 ben 90 Amministrazioni comunali del Sud vengono sciolte per infiltrazione mafiosa; cfr. Viesti, 2001.



all'anno.<sup>94</sup> Si tratta comunque di una crescita di *qualità* molto maggiore rispetto al passato, con un peso maggiore di investimenti ed esportazioni, e minore della spesa pubblica corrente. La crescita è favorita altresì da un crescente tasso di accumulazione (investimenti/valore aggiunto), che nel 1999 raggiunge il 22,1%, superando la media nazionale (21,4%), e che oltrepassa sia il dato meridionale del 1996 (21,1%), sia soprattutto dati negativi toccati nel 1993-95. Parte di questa crescita è attribuibile alla spinta dell'intervento pubblico, che, specie nel periodo più positivo della *Nuova programmazione*, riesce ad assicurare l'inizio di un processo di ripresa quantitativa e miglioramento qualitativo degli investimenti pubblici, anche grazie a un migliore utilizzo dei Fondi comunitari.<sup>95</sup> L'export di beni del Mezzogiorno passa dai 22.000 miliardi del 1993 ai quasi 57.000 del 2001, con una crescita ancora più vivace di quella nazionale; ciò porta l'export del Mezzogiorno dall'8,6% del 1993 al 10,8% del totale nazionale nel 2001, cosa di grande rilevanza. Parallelamente, le presenze turistiche totali<sup>96</sup> passano dai 49 milioni del 1993 ai quasi 67 del 2000, segnando anche qui un aumento maggiore del totale nazionale e quindi un aumento della quota del Sud (dal 19,2% al 20,1%).

La crisi del 1992-1996 e la successiva ripresa disegnano complessivamente un'economia meridionale non molto più grande, e quindi non molto più sviluppata in termini di reddito pro-capite, rispetto a quella dell'inizio decennio, ma assai diversa nella sua composizione. Tali trasformazioni qualitative possono essere riassunte in una presenza maggiore di imprese, anche esportatrici;<sup>97</sup> in un peso maggiore dell'impresa privata rispetto a quella pubblica; in un sensibile cambiamento della struttura produttiva, con un calo del peso dell'agricoltura e dell'edilizia sul totale delle attività economiche, una profonda trasformazione dell'industria manifatturiera e un sensibile sviluppo del terziario privato di mercato, specie nella sua componente non commerciale.

2. *I primi dati censuari sul confronto 1991-2001.* Le trasformazioni complessive dell'economia meridionale negli anni Novanta possono essere riassunte utilizzando i primi dati provvisori del Censimento 2001.<sup>98</sup> Lette con la cautela richiesta da dati provvisori, le prime evidenze censuarie mostrano che gli addetti alle unità locali del Mezzogiorno continentale crescono più della media italiana, grazie soprattutto all'espansione nel terziario non commerciale; l'occupazione industriale decresce come nella media italiana, mentre è interessante rilevare che crescono significativamente meno che nella media nazionale gli addetti delle istituzioni. In questo quadro, c'è una significativa differenza di performance fra re-

---

<sup>94</sup> Le forti discrepanze fra le stime di previsione avanzate negli anni scorsi e i dati poi effettivamente registrati dall'Istat, d'altra parte comprensibili in un periodo di rilevante trasformazione dell'economia meridionale, suggeriscono cautela. Infatti, sull'attività economica complessiva a livello regionale ci sono dati certi soltanto fino al 1999, mentre per il biennio successivo ci sono delle stime.

<sup>95</sup> Cfr. Ministero dell'Economia, DPS, *Quarto rapporto del DPS 2000-2001*, Roma, 2001.

<sup>96</sup> Che sono un indicatore approssimativo dell'esportazione di servizi turistici nelle altre regioni e all'estero perché possono comprendere anche qualche presenza di residenti in regione.

<sup>97</sup> Cfr. Viesti, 2001.

<sup>98</sup> Istat, *8° Censimento generale dell'industria e dei servizi. 22 ottobre 2001, primi risultati*, 9 maggio 2002.

gioni: agli eccellenti risultati di Calabria (+14%), Puglia (+8,9%) e Basilicata (+6,3%) corrispondono dati molto negativi per la Campania, a causa soprattutto della fortissima contrazione dell'occupazione industriale. Assai peggiore è l'andamento nelle Isole. La Sicilia, assieme alla Liguria, è l'unica regione in cui l'occupazione complessiva decresce, anche qui a seguito di una contrazione nell'industria. Tali andamenti meritano tuttavia di essere controllati con i dati definitivi.

Negli anni Novanta la dimensione media delle unità locali del Mezzogiorno continentale resta stabile, mentre flette nelle Isole. Nell'intero Mezzogiorno però diminuiscono molto le dimensioni medie nell'industria (da 6 a 5 addetti nelle regioni continentali e da 5,1 a 4,1 nelle Isole), in maniera assai più vistosa che nel Nord-Ovest e nel Centro, e al contrario di quanto accade nel Nord-Est. Questo è verosimilmente frutto della crisi delle più grandi imprese, specie quelle a partecipazione statale, ma certo testimonia la debolezza delle imprese medie e grandi.<sup>99</sup> Ciò è importante dato che il *gap* di produttività delle imprese meridionali è particolarmente sensibile per quelle più piccole: il valore aggiunto per addetto delle piccole imprese del Sud era nel 1999 il 77% di quelle del Nord-Est e il 69% di quelle del Nord-Ovest. Lo scarto però si restringe molto per le imprese con più di 20 addetti, in particolare quelle del Nord-Est: 96%. Il valore aggiunto per addetto nelle imprese con più di 20 dipendenti è nel Sud del tutto simile a quello del Nord-Est, sia nell'industria in senso stretto (101%) sia nei servizi (99%); lo scarto invece permane rispetto al Nord-Ovest, ma per entrambe le circoscrizioni.<sup>100</sup>

---

<sup>99</sup> Il che è confermato dall'analisi Mediobanca-Unioncamere, *Le medie imprese italiane (1996-99)*, Roma, 2002.

<sup>100</sup> I dati sono tratti da Istat, *Struttura e competitività del sistema delle imprese industriali e dei servizi. Anno 1999*, Roma, maggio 2002, in particolare dalla tab. 9.

Tab. 1 - Crescita degli addetti, 1991-2001 (variazione al netto delle istituzioni)

	% n. di SLL	% addetti totali	principali SLL (1)	Abruzzo	Molise	Campania	Puglia	Basilicata	Calabria
Doppia (o più) della media Sud	191 (52%)	41%	32	Vasto Atri Lanciano Avezzano	Isernia Termoli	Sala Consilina Sorrento Aversa S.Giuseppe Vesuviano Battipaglia Caserta Nola Benevento	S. Severo Gallipoli Casarano Tricase Lecce Gioia del Colle (BA) Brindisi Martina Franca Bari	Melfi Matera	Vibo Valentia Catanzaro
Più della media Sud	60 (16%)	13%	14	Sulmona		Ariano Irpino Avellino	Putignano Bisceglie		Cosenza Reggio Calabria Lamezia
Meno della media Sud, ma positivo	46 (13%)	15%	13	Giulianova Teramo Pescara		Nocera Inferiore Torre Annunziata Castellammare Salerno	Manfredonia		Crotone
Negativo	68 (19%)	31%	15	Chieti L'Aquila	Campobasso	Napoli	Barletta Taranto Foggia	Potenza	Catania Termini Imerese Siracusa Agrigento Palermo Messina
Totale	365 (100%)	100%	74						

(1) con più di diecimila addetti (al netto delle istituzioni)

Fonte: Elaborazioni su dati Istat, Censimento delle attività produttive, 1991 e 2001

È possibile un primissimo confronto fra i dati censuari del 1991 e del 2001 a livello dei singoli sistemi locali<sup>101</sup> (SLL), al netto degli addetti nelle istituzioni.<sup>102</sup> La variabilità degli andamenti fra i 365 sistemi locali del Sud è molto alta (tab. 1).

Più della metà dei sistemi locali del lavoro meridionali, fra il 1991 e il 2001, hanno una crescita degli addetti più che doppia rispetto alla media meridionale e quindi complessivamente molto forte; fra questi vi sono ben 32 dei 74 principali, cioè di quelli con più di 10.000 addetti.<sup>103</sup> Essi coprono una vasta fascia adriatica, specie nella Puglia meridionale, dal sistema locale di Bari (incluso) in giù; ma sono anche ben presenti in Campania, specie nelle aree interne e a cominciare da Caserta. Ve ne è qualcuno anche fra i sistemi calabresi (Vibo e Catanzaro) e siciliani. Altri 60 sistemi locali crescono comunque più della media meridionale: essi completano il quadro della Campania interna, della Puglia adriatica, ma comprendono anche sistemi locali intorno alle maggiori città calabresi e sarde e la Sicilia sud-orientale.

Un numero relativamente limitato di sistemi locali (in tutto 68), ma con un peso molto alto in termini di addetti totali (un terzo), ha invece un andamento negativo e perde addetti fra il 1991 e il 2001. Fra loro vi sono molti sistemi locali grandi e molto industrializzati, con una presenza di grandi imprese: L'Aquila, Chieti, Campobasso, Napoli, Foggia, Taranto, Potenza, Iglesias. Spicca fra loro la presenza dei sistemi locali con le maggiori città siciliane: Palermo, Catania, Messina, Agrigento e Siracusa.

*3. Valore aggiunto e produttività per regioni e settori (1996-99).* Per il periodo 1996-99 si dispone<sup>104</sup> di dati definitivi di contabilità regionale e provinciale forniti dall'Istat, che coprono il periodo della ripresa dell'economia meridionale dopo il lungo stallo del primo lustro degli anni Novanta. Al di là degli andamenti aggregati di cui si è già detto, essi sono dunque interessanti per una analisi di maggiore dettaglio.

Fra il 1996 e il 1999 il prodotto interno meridionale cresce del 2,2% medio annuo, cioè più rapidamente che nella media nazionale e delle altre grandi circoscrizioni, in particolare del Nord-Ovest (1,5%). Particolarmente significativo è il traino sulla crescita degli investimenti fissi lordi, che al Sud crescono (a prezzi costanti) del

---

<sup>101</sup> Per la definizione di sistemi locali del lavoro, cfr. Istat, *I sistemi locali del lavoro. 1991*, Roma, 1997; per l'utilizzo dei confini dei SLL per l'analisi dell'economia italiana, cfr. Ocse, *Territorial Review: Italy*, Paris, 2001.

<sup>102</sup> I dati che seguono sono frutto di una prima elaborazione parziale, e sono al netto degli addetti delle istituzioni per sottolineare le dinamiche delle attività di mercato. Si tenga presente che nella media nazionale gli addetti alle istituzioni rappresentavano nel 2001 il 20% circa del totale. La loro dinamica nel decennio è stata assai moderata.

<sup>103</sup> Dato calcolato sugli addetti 2001, sempre al netto delle istituzioni.

<sup>104</sup> I dati sono in realtà disponibili a partire dal 1995.

4% all'anno, più rapidamente che nella media nazionale, seppur di poco (3,7%). Molto forte è la crescita del PIL in Basilicata, in media del 4,4% all'anno: Matera è la provincia italiana che cresce di più nel periodo. Molto buona anche in Sardegna (in tutte le province), Campania (specie a Napoli) e Puglia (specie a Bari); un po' sotto la media nazionale in Calabria e Sicilia mentre decisamente più bassa in Abruzzo.<sup>105</sup>

Da un punto di vista settoriale, il periodo è caratterizzato da un buon andamento del valore aggiunto in agricoltura, pur con oscillazioni fra anni e fra regioni. Interessante anche il tasso di crescita del valore aggiunto dell'industria in senso stretto (2,4% medio annuo), decisamente superiore alla media nazionale (1,6%) e dello stesso Nord-Est (2%); l'industria in senso stretto cresce un po' in tutte le regioni. Il valore aggiunto aumenta in tutti i settori di beni di consumo per la persona,<sup>106</sup> nelle meccaniche (Campania, Puglia, Sardegna), nel mobilio. E' invece negativo, come nella media nazionale, il dato dell'edilizia. Buona la crescita anche nel terziario privato: il valore aggiunto cresce più della media nazionale nel commercio (+2,7% annuo), nei trasporti-comunicazioni (+3,3%), nell'intermediazione monetaria (+1,4%) e nel turismo (alberghi e ristoranti: +2,2%); in quest'ultimo caso sono notevolissimi i risultati di Sardegna (+3%), Calabria (+6%) e soprattutto Sicilia (+7,7% all'anno). Nel grande settore dei servizi alle imprese il tasso di crescita è uguale a quello medio nazionale (2,6%). Debole invece la crescita del valore aggiunto nella Pubblica amministrazione.

Degli andamenti dell'occupazione nella seconda metà del decennio Novanta si dirà ampiamente in seguito. Qui è però opportuno ricordare l'andamento fra 1996 e 1999 delle unità di lavoro, così come calcolate dalla contabilità regionale Istat, sia per la maggiore disaggregazione disponibile rispetto ai dati tratti dalle indagini sulle forze di lavoro, sia per poterle confrontare con l'andamento del valore aggiunto.

L'incremento delle unità di lavoro nel Mezzogiorno nel triennio è relativamente modesto, specie considerando che viene dopo il forte calo del periodo precedente: in termini di unità di lavoro totali, l'incremento medio annuo è dello 0,6%, contro una media nazionale dello 0,7% e una punta dell'1% nel Nord-Est. Vi è un fortissimo decremento in agricoltura (-4,2% all'anno) e una lievitazione modestissima nell'edilizia (+0,1%), dati entrambi peggiori di quelli nazionali. Al contrario, le unità di lavoro crescono sensibilmente nell'industria in senso stretto (+1,3% annuo contro lo 0,5% dell'Italia): questa crescita è molto vivace (intorno all'1,5% all'anno) nella lavorazione di minerali non metalliferi, nell'alimentare, nella meccanica e nella chimica. In questi settori le unità di lavoro crescono più della media nazionale, anche se spesso un po' meno che nel Nord-Est. Nel tessile-abbigliamento le unità di lavoro crescono modestamente (0,6%), a fronte di un sensibile decremento nelle altre circoscrizioni; nel cuoio-calzature flettono, ma meno che nelle altre circoscrizioni. Al contrario, le unità di lavoro diminuiscono sensibilmente, come in tutto il paese, nel comparto delle *public utilities* (energia elettrica, gas, acqua). Buoni anche gli andamenti dell'occupazione nel terziario privato: particolarmente positivo l'incremento nei ser-

---

<sup>105</sup> Si noti che, stando a stime della Svimez, nel biennio successivo in quadro cambia con una crescita vivace di Abruzzo, Molise e Basilicata (ma tutte in rallentamento nel 2001), e di Calabria e Sicilia (addirittura in accelerazione nel 2001), a fronte di andamenti più modesti in Sardegna e ancora peggiori in Puglia. Molto debole la Campania (1,4%). Cfr. «Informazioni Svimez», n. 3-5, 2002, tab. 4.

<sup>106</sup> A tassi superiori a quelli medi nazionali, tranne che nell'alimentare.

vizi alle imprese,<sup>107</sup> come nella media nazionale (+5,8% all'anno contro 5,5%), e nel turismo,<sup>108</sup> dove le unità di lavoro crescono del 3,8% anno contro una media nazionale del 2,4%. Più moderati, e simili alla media nazionale, gli incrementi delle unità di lavoro nei trasporti e comunicazioni, e nella finanza;<sup>109</sup> molto modesti nel commercio e nei servizi pubblici.

È importante notare che, nell'insieme, il ruolo dell'occupazione pubblica nella crescita complessiva è molto diverso in questo periodo rispetto al passato, in particolare agli anni Ottanta, valutazione confermata anche dalle analisi della Banca d'Italia.<sup>110</sup> Fra il 1996 e il 2001 le unità di lavoro nella Pubblica amministrazione calano di 48.000 (-3,4%) a fronte di un incremento di 1.122.000 (+7,1%) di quelle dipendenti; nel periodo 1986-1991 esse erano invece cresciute di 172.000 (+5%) a fronte di una crescita di quelle dipendenti pari a 653.000 (+4,2%).<sup>111</sup> Per il Mezzogiorno, i dati 1996-99 confermano appieno questa tendenza, con un decremento di 9.000 unità sulle 30.000 in meno a livello nazionale.<sup>112</sup>

Gli andamenti settoriali nelle diverse regioni, al di là del comune e forte calo dell'occupazione agricola, sono differenziati. Nell'industria manifatturiera le unità di lavoro crescono moltissimo, oltre che in Basilicata e Molise, anche in Sicilia (meccanica, chimica, minerali non metalliferi, manifatturiere diverse); nell'isola la crescita delle unità di lavoro è del 2,9% all'anno, contro l'1,2% del Nord-Est e lo 0,6% dell'Italia. Molto buona la crescita delle unità di lavoro manifatturiere anche in Puglia (1,8% all'anno: meccanica, metallurgia, chimica e mobilio) ed in Campania (1,5% all'anno: meccanica, alimentare, chimica, minerali non metalliferi). In Abruzzo la crescita è dello 0,8% all'anno, mentre le unità di lavoro manifatturiere si contraggono (-0,3% all'anno) in Calabria e Sardegna. La Sardegna si rifà, però, con una eccezionale crescita delle unità di lavoro nel terziario: in particolare nei servizi alle imprese e nel turismo, tassi assai più alti di quelli del Nord-Est: addirittura 9,5% all'anno (contro 5,8%) e 6,9% contro 1,5%, rispettivamente: *effetto Tiscali* ed *effetto Costa Smeralda*? Ottima la crescita nel turismo anche in Calabria e Sicilia (intorno al 4% l'anno)

Questa analisi consente due importanti osservazioni. La prima è che già nel periodo 1996-99 la crescita delle unità di lavoro nei settori extragricoli è, seppur lievemente, superiore a quella media nazionale (1,2% all'anno contro 1,1%) e uguale a quella del Nord-Est, mentre la differenza negativa è interamente spiegato dai pesimi andamenti di quelle agricole. In secondo luogo, il modello settoriale di creazio-

---

<sup>107</sup> Si tratta per la precisione del settore "Attività immobiliari, noleggio, informatica, ricerca, altre attività professionali ed imprenditoriali".

<sup>108</sup> "Alberghi e ristoranti".

<sup>109</sup> "Intermediazione monetaria e finanziaria".

<sup>110</sup> Banca d'Italia, *Relazione 2001*, pag. 120.

<sup>111</sup> La comparazione è indicativa date le differenti classificazioni dei settori in contabilità nazionale con le metodologie Sec79 e Sec95. I dati sono tratti dalle Relazioni della Banca d'Italia per il 2001, tab. aB38 e del 1993, tab. aB21. I dati si riferiscono a "unità di lavoro standard".

<sup>112</sup> All'interno del Mezzogiorno vi è però l'eccezione della Sicilia dove fra il 1996 e il 1999 le unità di lavoro nella Pubblica amministrazione aumentano di 2.000, con un tasso di crescita simile a quello del totale.

ne di lavoro del 1996-99 appare quasi completamente diverso da quello prevalente prima del 1992, centrato com'era su una crescita dell'occupazione pubblica e di alcune branche produttive a maggiore domanda locale e a minore grado di concorrenza, come l'edilizia, le *utilities* e il commercio. L'occupazione, al contrario, cresce principalmente nell'industria manifatturiera, nel turismo, nei servizi alle imprese.

Dalle dinamiche congiunte della produzione e dell'occupazione scaturisce una dinamica molto accentuata della produttività,<sup>113</sup> che nel Mezzogiorno cresce decisamente più che nella media italiana. L'incremento 1996-99 è del 2,2% all'anno contro una media nazionale dello 0,9% e lo 0,6% nel Nord-Ovest e nel Nord-Est. Se nel 1996 lo scarto complessivo di produttività del Mezzogiorno è di 14,1 punti percentuali (Italia=100), nel 1999 si è ridotto a 12,4. La crescita della produttività è molto forte in Calabria (+2,8% all'anno) e Basilicata (+2,4%); sensibile - fra 1,9% e 1,3% - in tutte le altre regioni, e più debole solo in Sicilia, dove cresce su valori pari alla media nazionale. Il recupero di produttività è sensibile in tutti i settori tranne che nei servizi alle imprese: in agricoltura, ma anche nell'industria in senso stretto e nel commercio e turismo.

4. *L'evoluzione demografica.* A partire dal 1998 la popolazione del Mezzogiorno ha cominciato a diminuire: un calo demografico di circa 120.000 unità protratto per un quadriennio, che rappresenta un fenomeno del tutto nuovo. Tale dato, in presenza di saldi naturali della popolazione positivi, per quanto decrescenti, è frutto di una significativa ripresa delle emigrazioni verso il Centro-Nord del paese.

Negli anni Novanta, il Mezzogiorno ha continuato a registrare un saldo naturale della popolazione positivo, per quanto in costante riduzione a seguito della riduzione della natalità (dai circa 280mila nati all'anno del 1985 si è progressivamente passati ai circa 215mila del 2001). L'Istat prevede che nel 2006 il saldo naturale della popolazione del Mezzogiorno si azzererà e poi inizierà a diminuire. La *piramide* della popolazione<sup>114</sup> ha ormai il suo massimo in corrispondenza della classe di età fra 30 e 40 anni, e nel 2015 lo avrà nella classe di età fra 45 e 55. A causa delle dinamiche naturali della popolazione, dunque, la pressione delle nuove leve sul mercato del lavoro del Mezzogiorno tenderà dunque a diminuire nel futuro.

A fronte di questo movimento naturale, tuttavia, il Mezzogiorno ha avuto, in particolare a partire dal 1995 un saldo migratorio sensibilmente e crescentemente negativo verso le regioni del Centro-Nord. E' bene ricordare che fra il 1952 e il 1974 emigrarono dal Mezzogiorno circa 4,2 milioni di persone, per due terzi dirette verso le regioni del Centro-Nord, con tassi migratori annui estremamente elevati. Tali flussi si ridussero sensibilmente dopo lo *shock* petrolifero del 1973; nella prima metà degli anni Ottanta il deflusso netto fu inferiore alle 30.000 unità l'anno. Fra la metà degli anni Ottanta e la metà degli anni Novanta le migrazioni continuarono a dimi-

---

<sup>113</sup> Calcolata dall'Istat come valore aggiunto ai prezzi base per unità di lavoro.

<sup>114</sup> Cioè la rappresentazione grafica della popolazione per classi di età; essa tende ad assumere una forma a *piramide* quando le classi di età più giovani, la base, sono più numerose delle classi di età più anziane, la vetta. Cfr. Svimez, *Rapporto sull'economia del Mezzogiorno*, Roma, 2001, rispettivamente pagg. 1-2 e 16.

nuire, anche se i saldi ripresero lievemente a crescere a causa di una riduzione delle immigrazioni (principalmente ex-emigrati che rientrano in età più anziana). La novità che si registra dopo il 1995 è invece una crescita del saldo migratorio dovuta alla ripresa delle emigrazioni.

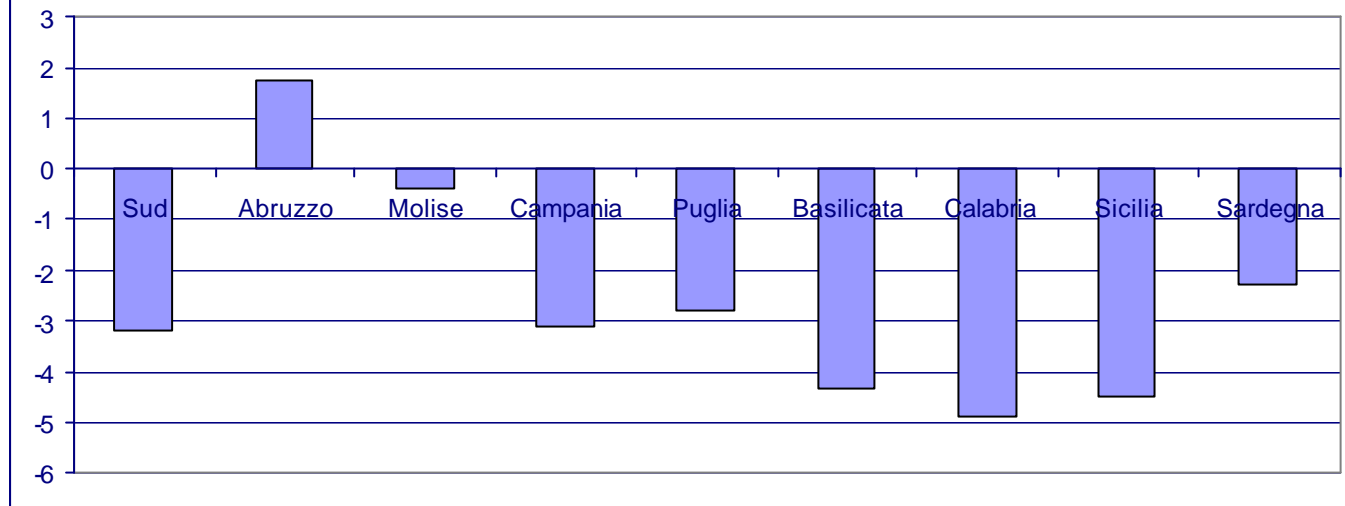
Fra il 1996 e il 2001 le emigrazioni nette verso il Centro-Nord sono ammontate a 398.000 unità. Il trend è stato crescente fino al 1999, con una contrazione nel 2000 ma una ripresa nel 2001.<sup>115</sup> Si tenga presente che tali numeri misurano soltanto i flussi di coloro che trasferiscono la propria residenza, cancellandosi da un'anagrafe al Sud ed inscrivendosi in una del Centro-Nord; vi è tuttavia evidenza - per quanto non misurabile - di meridionali che si trasferiscono per lavoro al Nord (specie se temporaneamente, ma anche a tempo indeterminato) senza trasferire la propria residenza. Le cifre ufficiali sulle migrazioni interne rappresentano dunque solo una soglia minima certa. Si tratta di valori inferiori ai massimi raggiunti nel corso degli anni sessanta (il tasso migratorio nel 2001 è del 3.2 per mille, mentre aveva toccato il 10 per mille negli anni Cinquanta), ma comunque nient'affatto trascurabili (graf. 2).

---

<sup>115</sup> La serie può essere suscettibile di qualche limitata revisione per l'ultimo biennio. Per il 1995-99 infatti, si tratta dei bilanci demografici *quadrati* dall'Istat (cioè con un saldo migratorio interno che nell'insieme del paese deve essere uguale a zero per definizione). I dati dell'ultimo biennio sono invece ancora provvisori. Cfr. Svimez, *Rapporto sull'economia del Mezzogiorno 2001*, pag. 20 e «Informazioni Svimez», n. 3-5, cit., pag. 5.



**Graf. 2 - Saldi migratori con il Centro-Nord, 2001**  
(movimento migratorio netto per 1000 abitanti)



Il fenomeno è sicuramente riconducibile agli andamenti del mercato del lavoro: dopo la caduta dell'occupazione fra il 1993 e il 1996 e la debole ripresa del triennio successivo (di cui si è appena detto), in presenza di una cospicua domanda di lavoro insoddisfatta al Nord, un numero significativo di meridionali riprende ad emigrare. Prova indiretta di questo è fornita dall'analisi degli emigrati per classi di età: un'analisi Svimez sui dati 1996-99 mostra che gli emigrati fra i 20 e i 34 anni rappresentano quasi i due terzi del totale; quanto alla loro scolarità, l'evidenza mostra una composizione corrispondente a quella dello *stock* di disoccupati.<sup>116</sup>

Ulteriore prova indiretta viene dalla provenienza geografica dei flussi<sup>117</sup> (graf. 2). I tassi di emigrazione più elevati si registrano per le regioni con le maggiori tensioni sul mercato del lavoro (Campania, Calabria, Sicilia), anche se sono molto alti anche per la Basilicata; l'Abruzzo è in una situazione del tutto diversa, dato che riceve popolazione dal Centro-Nord. La principale destinazione delle migrazioni dal Mezzogiorno è il Nord-Est, in particolare Veneto ed Emilia-Romagna; fra le regioni del Centro, la Toscana.

Il contributo dei cittadini stranieri ai flussi migratori interni all'Italia è contenuto. Nel 1999 (ultimo anno per cui sono disponibili tali dati) gli stranieri che hanno spostato la propria residenza dal Mezzogiorno ad una delle regioni del Centro-Nord sono stati circa 8.000; tale cifra rappresenta il 6,3% di tutte le cancellazioni anagrafiche. Evidentemente, per quanto registrato dai cambiamenti ufficiali di residenza, il grosso dei flussi migratori dall'estero – anche se in molti casi vi è un passaggio fisico dalle regioni meridionali – comportano uno spostamento di residenza direttamen-

<sup>116</sup> I dati si riferiscono al solo 1998; cfr. Svimez, 2001, pag. 25.

<sup>117</sup> Cfr. anche Istat, *Movimento migratorio delle regioni italiane nel 1999*, Roma, aprile 2002.

te dall'estero alle regioni del Nord. I saldi migratori con l'estero del Mezzogiorno si sono invece mantenuti nella seconda metà degli anni novanta intorno allo zero, frutto di un limitato numero di iscrizioni e cancellazioni. I dati del 2000 mostrano tuttavia un aumento delle immigrazioni di cittadini stranieri, con un saldo positivo di 13.200 unità del bilancio demografico del Mezzogiorno con l'estero,<sup>118</sup> saldo che però si annulla nel 2001. Anzi, nel 2001 Calabria e Sicilia mostrano un saldo negativo anche verso l'estero, che nel caso della Calabria è rilevante (-1,61 per mille).

La presenza complessiva di cittadini stranieri è al Sud decisamente più contenuta che nel resto del paese: nel 1999 vi erano circa duecentomila stranieri residenti al Sud (uno per cento abitanti), contro più di un milione del Centro-Nord (2,9 per cento abitanti); si noti incidentalmente che la quota di stranieri sulla popolazione del Centro-Nord è nettamente più bassa della media dell'Unione Europea (5,1%) e in particolare di Francia (7,4%) e Germania (9%)<sup>119</sup>. Significative sono nel Sud le presenze di alcune comunità nazionali in alcune specifiche regioni, come nel caso degli albanesi in Puglia e dei tunisini in Sicilia.

5. *Le forze di lavoro.* Per effetto combinato delle dinamiche descritte nel precedente paragrafo la popolazione residente nel Mezzogiorno in età compresa fra i 15 e il 64 anni ha cominciato a diminuire, per la prima volta, dal 1998, scendendo lievemente da 14.011.000 ai 13.975.000 del 2001. Tale cifra è comunque ancora superiore a quella del 1996. La tendenza è identica per maschi e femmine.

Le forze di lavoro<sup>120</sup>, così come misurate dalle medie annue delle rilevazioni sulle forze di lavoro dell'Istat hanno invece avuto un diverso andamento. Le forze di lavoro meridionali si erano ridotte di circa sessantamila unità fra il 1993 e il 1995, nel periodo di più forte caduta dell'occupazione al Sud (che aveva evidentemente avuto un significativo effetto di scoraggiamento della partecipazione), per poi ricominciare a crescere a partire dal 1995 fino al 2001. Nel periodo 1996-01 in particolare, le forze di lavoro passano da 7.183.000 a 7.535.000 con un aumento del 4,9%, di poco superiore a quello medio nazionale (4,4%). Grandissima è però la differenza di genere: mentre le forze di lavoro maschili crescono nel quinquennio dell'1,9%, quelle femminili crescono dell'11,2% (+259.000). Entrambi gli incrementi sono superiori a quelli medi nazionali.

I tassi di attività dunque aumentano.<sup>121</sup> Il tasso di attività maschile passa dal 70,3% del 1996 al 71,3% del 2001, con una dinamica piuttosto omogenea fra le diverse regioni e del tutto simile a quella media nazionale, anche se inferiore a quella del Nord-Est. Nel 2001 il valore meridionale è ancora inferiore rispetto alla media nazionale (74%) e, ovviamente, ancor più rispetto alle punte massime del Nord-Est (77%). Il tasso di attività maschile è più alto in Abruzzo e Molise, dove sfiora la me-

---

<sup>118</sup> Si ricordi che il saldo migratorio con l'interno è pari a -67.400 unità. Nel 2000 il saldo migratorio totale del Mezzogiorno è dunque negativo per 54.200 unità.

<sup>119</sup> Cfr. Svimez 2001, pagina 30.

<sup>120</sup> Occupati più persone in cerca di occupazione.

<sup>121</sup> Rapporto percentuale tra le forze di lavoro e la popolazione di età compresa fra 15 e 64.

dia nazionale, mentre nelle altre regioni oscilla fra il 72,4% della Sardegna e il 69,7% della Calabria. I tassi di attività maschili sono più bassi rispetto all'Italia nelle classi di età più giovani, specie nella classe 25-34 (5,8 punti di scarto); il *gap* invece si riduce nelle classi successive (2,6 punti nella 35-44; 0,8 punti nella 44-54), per poi invertirsi a favore del Mezzogiorno nella classe di età 55-64, in cui il tasso di attività al Sud è di quasi 10 punti superiore alla media nazionale. Ciò testimonia da un lato di una ben nota difficoltà all'ingresso nel mercato del lavoro dei più giovani (ma fino a 34 anni!) al Sud; dall'altro un più diffuso abbandono precoce delle forze di lavoro nelle altre circoscrizioni, verosimilmente per l'effetto dei pensionamenti di anzianità.

Sensibile - come abbiamo detto - è invece l'incremento fra il 1996 e il 2001 del tasso di attività femminile, che cresce dal 32,9% al 36,6%, con un incremento di quasi quattro punti, quasi in linea con la media nazionale, anche se - anche in questo caso - un po' inferiore a quello del Nord-Est<sup>122</sup> (tab. 2).

Tab. 2- Tassi di attività femminile

	1996	2001	?
Italia	43,3	47,5	4,2
Nord-Est	51,7	56,5	4,8
Sud	32,9	36,6	3,7
Abruzzo	43,0	43,6	0,6
Molise	43,5	46,6	3,1
Campania	33,1	34,9	1,8
Puglia	31,3	34,1	2,8
Basilicata	35,3	38,6	3,3
Calabria	36,3	41,2	4,9
Sicilia	28,5	34,7	6,2
Sardegna	35,1	41,5	6,4

Fonte: Elaborazioni su dati Istat, Forze di lavoro.

Gli scarti sono però enormi: al 2001 il tasso di attività femminile al 36,6% nel Mezzogiorno va comparato con un valore del 47,5% nella media nazionale e del 56,5% nel Nord-Est. Il livello del Mezzogiorno è fra i più bassi dell'intera Europa; la bassissima partecipazione femminile rappresenta una delle anomalie più grandi, e più negative della circoscrizione. In questo caso emergono interessanti differenze interne al Mezzogiorno, nei livelli e nelle performance del quinquennio: Abruzzo e

<sup>122</sup> Si noti la differenza: l'incremento percentuale dell'occupazione è vivace (numeratore del tasso di occupazione), ma il tasso di occupazione (denominatore del tasso di occupazione) cresce meno a causa dell'incremento 1996-2001 della popolazione di 15-64 anni.

Molise hanno livelli vicini anche qui alle medie nazionali, ma con una dinamica modesta; Calabria e Sardegna hanno livelli decisamente maggiori rispetto alla media del Sud (41,2% e 41,5% rispettivamente), e con una dinamica molto buona nel quinquennio: il tasso di attività femminile in Sardegna cresce di sei punti e mezzo; Campania, Puglia e Sicilia hanno invece livelli più bassi, tra il 34 e il 35 per cento. La loro dinamica però è diversa: modesta nelle due regioni continentali, molto buona in Sicilia, regione che recupera da un livello di attività femminile straordinariamente basso (arrivato a un minimo del 28% nel 1995). Non è facile spiegare queste dinamiche, che appaiono tra l'altro non direttamente correlate ai tassi di occupazione femminili nelle diverse regioni (cfr. infra).

Interessante ciò che accade nelle diverse fasce di età. I tassi di attività femminili nel Mezzogiorno crescono infatti di più, e molto più che nella media nazionale, nelle classi di età fra i 20 e i 34 anni; l'opposto accade nelle classi fra i 35 e i 54. Ciò sembra mostrare un aumento della partecipazione delle donne più giovani al Sud, mentre nel Centro-Nord l'aumento più vivace è fra le donne al di sopra dei 35 anni, che verosimilmente tornano sul mercato del lavoro. I *gap* rimangono molto forti per tutte le età, tranne le giovanissime (15-19) e le più anziane (55-64); nella classe 25-34, nonostante la contrazione nel quinquennio, lo scarto nei tassi di attività nel 2001 era ancora di oltre 18 punti.

6. *I disoccupati.* Come frutto degli andamenti demografici e migratori, della partecipazione al lavoro e della debole dinamica fino al 1999 nella complessiva creazione di nuovi posti di lavoro, le persone in cerca di occupazione nel Mezzogiorno sono progressivamente cresciute dal 1993 in poi. A partire da 1.233.000 si è toccato un massimo di 1.636.000 nel 1999, con un incremento del 33% nei sei anni. L'incremento è stato molto forte tanto per la componente maschile (che comunque ha toccato il suo massimo con 873.000 unità nel 1998) quanto per quella femminile, che è arrivata nel 1999 a 778.000 unità.

Il numero di persone in cerca di occupazione è diminuito, sempre fra 1993 e 1999, nella classe di età 15-19, ed è cresciuto solo lievemente in quella 20-24 per effetto di una minore partecipazione alle forze di lavoro, dovuto, con tutta probabilità, tanto al diffondersi della scolarizzazione, quanto ad un effetto di scoraggiamento. E' invece cresciuto moltissimo nelle classi centrali di età, specie fra i 35 e i 54 anni. Inoltre si è fortemente incrementato il numero di persone in cerca di occupazione con i livelli di scolarità più alti. L'incremento è stato sensibile in tutte le regioni.

L'importanza del tasso di disoccupazione come indicatore, sebbene di uso comune e di grande impatto nel dibattito economico e politico, non va sopravvalutato dato che nelle sue dinamiche influisce molto il confine, relativamente sottile, fra persone in cerca di occupazione e persone in età lavorativa in ricerca non attiva di lavoro o comunque disposte a lavorare. Per tali motivi si farà qui solo un cenno al fatto che queste dinamiche hanno portato i tassi di disoccupazione a raggiungere, sempre nel 1999, valori record: quasi il 22% nell'aggregato, con una punta del 31% in Calabria.

A partire dal 1999 il numero di persone in cerca di occupazione è sceso sensibilmente, fino a 1.456.000 nel 2001, con una contrazione dell'11% nel biennio; tale

contrazione è stata più sensibile nella componente maschile,<sup>123</sup> fra le persone a minore scolarità e più giovani, a causa delle diverse dinamiche nella partecipazione al mercato del lavoro di cui si è detto.

Negli anni Novanta lo *stock* di persone in cerca di occupazione nel Mezzogiorno muta comunque per diversi aspetti la sua composizione: cresce il peso delle donne, delle persone con un livello di scolarità più elevato, delle persone delle fasce di età centrali: il 56% delle persone in cerca di occupazione nel 2001 ha fra 25 e 44 anni contro il 46% nel 1993; il peso dei giovani da 15 a 24 scende invece dal 44% al 31%.

7. *L'andamento dell'occupazione totale.* In questa parte viene analizzato l'andamento dell'occupazione nel Mezzogiorno negli ultimi anni. Quando non diversamente indicato, tutti i dati citati sono tratti dalla Banca dati realizzata dal CNEL utilizzando i dati delle rilevazioni Istat sulle forze di lavoro fra il 1993 (anno in cui la metodologia di rilevazione è mutata) e il 2001.

Nel quinquennio 1996-01 l'occupazione nel Mezzogiorno cresce di 391.000 unità (qui tav. 3). Tale incremento più che compensa il fortissimo calo registrato nel triennio 1993-96 (293.000), così che l'occupazione meridionale torna nel 2001 su livelli superiori di circa centomila unità a quelli del 1993, a 6.079.000. Si completa così l'aggiustamento dell'occupazione del Mezzogiorno al grande shock che l'aveva colpita a partire dal 1993.

**Tab. 3 - Occupati totali,**

**1996-2001**

	1996	1999	2001	? '96-99
Italia	20.125	20.692	21.514	6,9
Nord-Est	4.354	4.510	4.680	7,5
Sud	5.688	5.815	6.079	6,9
Abruzzo	448	436	469	4,8
Molise	105	106	110	5,1
Campania	1.497	1.549	1.593	6,4
Puglia	1.159	1.174	1.236	6,6
Basilicata	173	179	182	5,0
Calabria	539	531	559	3,7

<sup>123</sup> Il numero di persone in cerca di occupazione è così quasi uguale per genere nel 2001.

Sicilia	1.280	1.326	1.394	8,9
Sardegna	488	514	536	9,8

Fonte: Elaborazioni su dati Istat, Forze di lavoro.

La crescita complessiva nel quinquennio è del 6,9% rispetto ai livelli iniziali, del tutto pari a quella media nazionale: inferiore di circa mezzo punto a quella di Nord-Est e Centro; superiore di circa mezzo punto a quella del Nord-Ovest. L'andamento nel quinquennio è però irregolare, mentre su scala nazionale segna una costante, progressiva accelerazione. In particolare dopo un buon aumento nel 1998, nell'anno successivo l'occupazione è ferma; la ripresa è però vivace nell'ultimo biennio, fino a toccare un eccellente +2,7% nel 2001. In quest'ultimo biennio l'occupazione nel Mezzogiorno cresce più vivacemente che nella media nazionale.

Molto variabile è l'elasticità dell'occupazione all'andamento della produzione. Soffermandosi prudenzialmente solo sugli anni per i quali si dispone di dati Istat di contabilità regionale si vede che l'elasticità occupazione/PIL<sup>124</sup> per il Mezzogiorno è negativa nel 1996 e appena positiva l'anno dopo; balza invece a 0.7 nel 1998, per poi ridiscendere intorno allo zero nel 1999. Assai diversa dovrebbe essere invece l'elasticità nel biennio successivo, intorno all'unità nel 2000 e forse superiore nel 2001.

Il ventaglio degli andamenti regionali dell'occupazione è molto ampio: i dati mostrano andamenti piuttosto differenziati tanto nell'intensità quanto nella dinamica temporale. Innanzitutto le Isole, che hanno nel quinquennio ottimi risultati. In Sicilia l'occupazione aumenta di 114.000 unità, e in Sardegna 48.000, in entrambi in casi in maniera progressiva nel periodo. I tassi di crescita sono in entrambi i casi superiori non solo alla media nazionale, ma anche a quella del Nord-Est (7,5%), toccando l'8,9% in Sicilia e addirittura sfiorando il 10% in Sardegna. Un secondo gruppo è rappresentato dalle regioni adriatiche, che hanno un incremento complessivo inferiore alla media nazionale (dal 4,8% dell'Abruzzo al 6,6% della Puglia), ma con una forte accelerazione nel biennio 2000-01. In Abruzzo l'occupazione addirittura cala di 12.000 unità fino al 1999, ma per registrare poi un recupero nel successivo biennio: +21.000 (cioè +7,6%, una velocità doppia rispetto al Nord-Est). Anche in Puglia l'andamento 1996-99 è modesto, ma la crescita successiva vigorosa, con un +5,3% (2000-01). A questo gruppo si può forse assimilare per alcuni versi la Calabria: qui però l'incremento complessivo nel quinquennio è stato il più debole di tutti (solo +3,7%). L'occupazione ha continuato a diminuire fino al 1999, con un vero e proprio tracollo rispetto alla situazione del 1993 (-11%, con 66.000 occupati persi). Il recupero nell'ultimo biennio è tuttavia buono (+5,3%). Ancora diversa la situazione in Campania. L'incremento complessivo è appena inferiore alla media meridionale (6,4%) ma non mostra un'accelerazione nel periodo più recente: nell'ultimo biennio la crescita è solo del 2,8%. All'andamento campano è assimilabile quello della Basilicata.

Una indicazione di sintesi di più lungo periodo può venire confrontando i livelli occupazionali del 1993 e del 2001. Il Sud nel suo insieme riguadagna 98.000 posti

<sup>124</sup> Tasso di crescita degli occupati totali di contabilità regionale/tasso di crescita del prodotto interno lordo regionale.

di lavoro. Il saldo di Sicilia e Sardegna è positivo per 89.000: in Sicilia il recupero dell'occupazione è sensibile sulla costa orientale, in particolare nell'ultimo biennio (Messina, Catania, Ragusa, ma non Siracusa) e a Trapani; in Sardegna è fortissima la crescita di Sassari (quasi ventimila occupati in più nel periodo) e di Oristano. E' positivo il saldo di Abruzzo e Puglia per altri 52.000 addetti complessivi: in Abruzzo la crescita occupazionale è diffusa, mentre in Puglia spicca il dato positivo di Lecce (+20.000). Campania, Molise e Basilicata sono intorno allo 0: nel primo caso da notare la differenza fra le variazioni di Caserta (positive) e quelle di Benevento (negative). Infine la Calabria è a -22.000, ma con un buon risultato a Cosenza per il 1996-2001 (+17.000)<sup>125</sup>.

Fra il 1993 e il 2001 l'occupazione muta dunque in parte la sua composizione geografica, a discapito principalmente delle regioni continentali tirreniche, ma anche con interessanti variazioni interne. I dati più positivi sembrano essere in province senza grandi città e senza una forte occupazione agricola in partenza, con una buona economia turistica (Messina, Trapani), ma anche industriale (Lecce, Caserta).

Nel quinquennio il tasso di occupazione meridionale cresce dal 40,8% al 43,5%.<sup>126</sup> Così come per il tasso di attività, a causa delle diverse dinamiche della popolazione di riferimento, tuttavia, l'incremento è meno marcato che nella media nazionale; lo scarto nei tassi di occupazione dunque cresce ancora, di circa un punto: al 2001 il 43,5% meridionale va confrontato al 55% italiano e al 64,5% del Nord-Est.

Coerentemente con quanto già detto sia riguardo alle dinamiche occupazionali che dei flussi migratori, i tassi di occupazione regionali crescono vivacemente nelle Isole. I livelli dei tassi di occupazione sono diversi fra regioni, con scarti assai più ampi e con posizioni relative delle regioni diverse rispetto ai tassi di attività visti in precedenza. Dopo l'Abruzzo (55,4%, al di sopra della media nazionale) e Molise, vi sono infatti due terne: Sardegna, Basilicata e Puglia intorno al 45%; Campania, Calabria e Sicilia intorno al 41%. Nel 2001 il tasso di occupazione più basso è in Campania, mentre nel 1996 era in Sicilia.

8. *L'andamento dell'occupazione per genere ed età.* L'aumento dell'occupazione è assai più sensibile nella componente femminile che in quella maschile: 215.000 unità, contro 176.000. Il dato è ancora più evidente in termini di tassi di crescita, con un +13,2% contro +4,3%. Non si tratta tuttavia di un comportamento singolare: in entrambi i casi le dinamiche sono assai simili a quelle medie nazionali.

E' significativo notare che mentre l'occupazione maschile nel 2001 è ancora al di sotto dei livelli del 1993, quella femminile li ha superati già nel 2000. C'è qui un ulteriore importante aspetto del mutamento di composizione dell'occupazione meridionale nell'intero ciclo 1993-01: più donne, meno uomini. Se all'inizio del ciclo l'occupazione femminile rappresentava solo il 28,8% del totale, al suo termine si è arrivati al 30,4%.

---

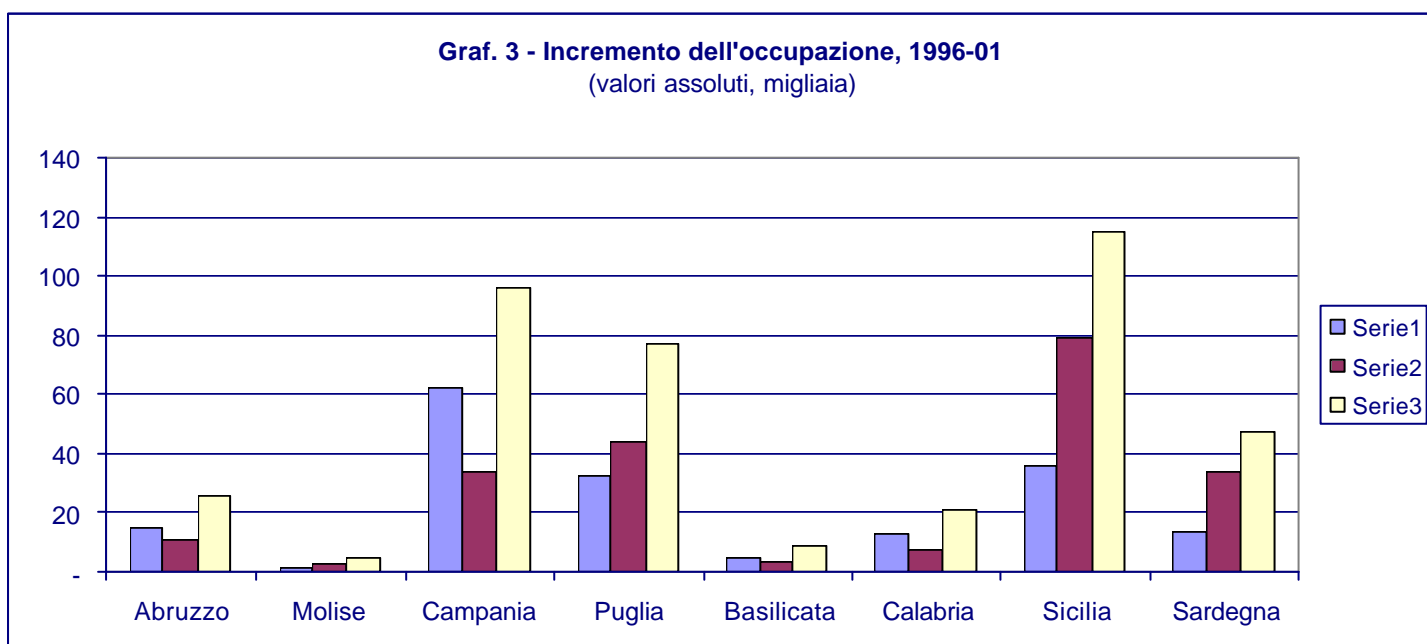
<sup>125</sup> Per la Calabria il mutamento dei confini provinciali rende difficile il confronto 1993-2001.

<sup>126</sup> Numero di occupati/popolazione di 15-64 anni.

Come per il dato aggregato, naturalmente, l'incremento dell'occupazione maschile e femminile ne fa crescere i relativi tassi di occupazione. Nel primo caso si passa dal 58,5% del 1996 al 60,8% del 2001; nel secondo caso, con un andamento migliore, si cresce dal 23,2% al 26,3%. Tuttavia, mentre l'aumento del tasso di occupazione maschile è pari a quello medio nazionale, quello femminile è inferiore<sup>127</sup>. Si conferma quindi un gap di poco più di 7,5 punti percentuali fra il tasso di occupazione maschile meridionale e la media nazionale, e di 14,5 punti rispetto al Nord-Est. Cresce invece il gap nel tasso di occupazione femminile: al 2001 il 26,3% meridionale è inferiore di 15 punti rispetto alla media nazionale e addirittura di 27 punti rispetto al Nord-Est. In altri termini, il tasso di occupazione femminile è doppio nel Nord-Est rispetto al Mezzogiorno. Un apparente paradosso: laddove i risultati sono in assoluto migliori (vedi l'occupazione femminile) lo scarto rispetto all'Italia peggiora.

L'incremento dell'occupazione femminile è fortissimo nelle Isole: sia in Sicilia che in Sardegna cresce nel quinquennio intorno al 24%, cioè quasi il doppio della media nazionale. In entrambi i casi l'incremento dell'occupazione femminile è maggiore di quella maschile anche in valore assoluto (graf. 3), pur partendo da livelli molto più bassi: nella sola Sicilia vi sono ben 79.000 occupate in più. Soltanto la Puglia ha un andamento in parte simile: l'occupazione femminile cresce più di quella maschile anche se non con un incremento così netto come nelle Isole.

**Graf. 3 - Incremento dell'occupazione, 1996-01**  
(valori assoluti, migliaia)



<sup>127</sup> Sul punto valgono le stesse considerazioni fatte in precedenza per i tassi di attività.



Invece è piuttosto diverso l'andamento di tutte le altre regioni: i tassi di crescita dell'occupazione femminile sono modesti, e decisamente più bassi della media nazionale, fino al minimo del +4,5% in Calabria. In valore assoluto, cresce di più l'occupazione maschile, fino al caso estremo della Campania. In questa regione, per ogni nuovo posto di lavoro femminile se ne creano nel quinquennio 1,8 maschili; in Sicilia il rapporto è inverso per ogni occupato donna in più ve ne sono 0,4 uomini.

La Sicilia recupera in parte terreno per quanto riguarda i tassi di occupazione femminili, che nel 1996 erano straordinariamente bassi (19,2% contro il 47,3% del Nord-Est); nel 2001, seppur di poco, la regione del Sud con i tassi di occupazione femminili più bassi è la Campania. I modelli regionali sono dunque – anche da questo punto di vista - diversi.

Osservando l'occupazione per classi di età, si vede che al Sud l'incremento nel 1996-2001 è particolarmente vivace nelle classi di età centrali, tra i 35 e i 54 anni, con un aumento di oltre 350.000 unità (superiore al 10%). Da questo punto di vista generale, la tendenza è simile a quella media nazionale. Emerge tuttavia qualche interessante differenza: la crescita occupazionale al Sud è un po' meno vivace nella classe di età 35-44, nella quale l'incremento meridionale (11,2%) è decisamente inferiore sia alla media nazionale (15,7%) sia soprattutto al dato del Nord-Est (20,5%); al contrario, la performance meridionale è migliore tra i più giovani: fra i 20 e i 24 anni, l'occupazione al Sud cresce (4,9%) mentre diminuisce sensibilmente nella media nazionale e ancor più nel Nord-Est. Vivace è la crescita dell'occupazione femminile in tutte le classi di età fino ai 54 anni; anche qui forte è l'incremento fra i 35 e i 54 anni, anche se un po' minore della media nazionale; sensibile (intorno al 12%) e maggiore della media nazionale nelle classi di età più giovani, fra i 20 e i 34 anni.

Le trasformazioni nella struttura dell'occupazione per classi di età in un periodo più lungo sono interessanti. Fra il 1993 e il 2001 il numero di occupati, maschi e femmine, della classe di età 45-54 non è mai diminuito: si è dunque progressivamente ampliata l'occupazione dei capifamiglia, anche se assai lentamente negli anni 1993-98. Viceversa, nella classe 35-44 anni l'occupazione è prima diminuita, sotto l'effetto dello shock dell'inizio degli anni Novanta, perdendo 50.000 unità fino al 1995, mentre ha poi preso a crescere molto vivacemente nell'ultimo biennio. Più marcata questa tendenza per i più giovani (20-24 e 25-34) con una caduta che è estremamente forte ed è più prolungata nel tempo: -110.000 nella classe 20-24 e -115.000 nella classe 25-34, rispetto al 1993. La classe da 20 a 24 anni, nel triennio 1993-96 perde quasi un quarto degli occupati. Qui, il recupero rispetto al 1993 è ancora largamente incompleto.

Ancora diverso è ciò che accade nelle classi estreme. Fra i giovanissimi (15-19) gli occupati scendono dai 165.000 del 1993 agli 89.000 del 2001, con un andamento erratico e senza segni di inversione di tendenza: si tratta, parrebbe, di un calo strutturale dell'occupazione, simile a quello medio nazionale e da collegare probabilmente all'aumento della scolarità. Anche fra i più anziani (55 e oltre) l'andamento è erratico nel periodo, ma senza una rilevante contrazione. Evidentemente lo *shock* negativo subito dall'economia meridionale è stato assorbito principalmente dai lavoratori delle classi di età più giovani, che non a caso hanno alimentato rilevanti correnti emigratorie; a partire dal 1999 l'inversione è però sensibile. Guardando alla composizione dell'occupazione, quindi, il peso delle classi centrali aumenta: se nel

1993 il 50,6% degli occupati era fra i 35 e i 54, questa percentuale sale al 55,4% nel 2001.

Il panorama regionale presenta molte similitudini rispetto a questi andamenti generali. Alcune interessanti differenze riguardano la debolezza dell'incremento dell'occupazione in Calabria nelle classi età fra i 25 e i 44 anni: qui il (limitato) incremento occupazionale è, oltre che nell'età più matura (45-54), fra i giovanissimi, il che potrebbe essere un ulteriore segno di debolezza della regione. Ancora, riguardano la classe 25-34 in Campania, che ha andamenti particolarmente negativi: mentre in Puglia e in Sicilia nel 2001 viene recuperato il livello di occupazione del 1993, in Campania si è ancora sotto di 40.000 unità (cioè di un 10%).

Nell'ultimo biennio la ripresa dell'occupazione giovanile (20-34 anni) non va però sottovalutata. Infatti, le grandi dinamiche della popolazione sottese a questi dati, con l'esaurirsi degli effetti del *boom* demografico degli anni Sessanta, fanno sì che il perdurare di tassi di crescita dell'occupazione come quelli dell'ultimo biennio potrebbe produrre interessanti cambiamenti nel lungo periodo. Si consideri ad esempio il seguente scenario al 2011. Si ipotizzi che l'occupazione nelle specifiche classi di età continui a crescere in valore assoluto come nel biennio 2000-01<sup>128</sup>, in assenza di migrazioni e di mortalità sotto i 54 anni<sup>129</sup>. Questo produrrebbe aumenti nei tassi di occupazione particolarmente vistosi nelle classi più giovani, che beneficerebbero prima del mutamento demografico: così si passerebbe da 15,2% a 22,5% (15-24), da 46,5% al 59,8% (25-34) e da 60,7% a 69,1% nella 35-44. Aumenterebbe – anche se meno - il tasso di occupazione anche nella 45-54 (dal 58,9% al 65,4%), in cui l'aumento della popolazione di riferimento è più sensibile, mentre il tasso di occupazione fletterebbe nelle 55-64 in cui l'incremento degli occupati non compenserebbe quello della popolazione. Se continuassero gli attuali flussi migratori, che, come si è visto in precedenza riguardano in particolare le classi di età relativamente più giovani, tali fenomeni si accentuerebbero nel senso di un ulteriore aumento del tasso di occupazione<sup>130</sup>.

9. *L'occupazione per posizione nella professione e titolo di studio.* Rilevanti sono i cambiamenti nella struttura dell'occupazione meridionale per posizione nella professione. Ciò che accade può essere così riassunto.

La caduta dell'occupazione fra 1993 e 1996 è particolarmente concentrata in due categorie di impieghi. In primo luogo e principalmente fra gli occupati dipendenti, operai e assimilati: la caduta è verticale nel triennio, con 258.000 occupati in meno, cioè quasi il 12% dello *stock* iniziale. La grande crisi dell'occupazione riguarda cioè in primo luogo i dipendenti di livello inferiore nelle imprese agricole ed indu-

---

<sup>128</sup> Questo comporterebbe nel decennio 80mila nuovi occupati nella classe da 15 a 24 anni, 220.000 nella classe 25-34, 410.000 nella classe 35-44, 440.000 nella classe 45-54 e 110.000 nella classe 55-64.

<sup>129</sup> Questa ipotesi rende il calcolo assai semplice: la popolazione 25-34 del 2001 diviene infatti la popolazione 35-44 del 2011. Si noti che le ipotesi non sono particolarmente favorevoli, dato che l'aumento dell'occupazione, costante in valore assoluto, è quindi a tassi di crescita decrescenti; e che l'assenza di migrazioni non riduce, come invece sta avvenendo, la popolazione di riferimento.

<sup>130</sup> Ipotizzando, come appare ragionevole, che siano principalmente i non occupati ad emigrare.

striali. Accessoriamente, sempre nel triennio 1993-96, flette l'occupazione dei lavoratori in proprio. Al contrario, l'occupazione dipendente di più elevato livello (dirigenti e impiegati) rimane stabile, mentre cresce l'altra componente del lavoro autonomo, quella dei liberi professionisti.

Nel successivo quinquennio gli andamenti cambiano fra i lavoratori dipendenti: riprende a crescere l'occupazione di operai e assimilati, anche se a tassi contenuti e restando assai lontani nel 2001 dal livello del 1993; cresce più vivacemente l'occupazione di dirigenti e impiegati, che invece nel 2001 sono 230.000 (cioè oltre il 10%) più che nel 1993-96. Fra i lavoratori autonomi continuano le tendenze del triennio precedente: da un lato continua a flettere il numero dei lavoratori in proprio, ormai giunti a 1.050.000 contro i 1.218.000 del 1993; dall'altro continua ad aumentare molto vivacemente il numero di liberi professionisti, giunti a 395.000 con un aumento del 50% rispetto al 1993.

L'effetto combinato di tutto ciò non sta tanto in un sensibile aumento dell'occupazione dipendente sul totale (si passa infatti dal 70,3% del 1993 al 71,6% del 2001) quanto in un netto aumento del peso dei lavoratori classificabili a più alta qualifica, tanto nel lavoro autonomo (liberi professionisti) quanto in quello dipendente (dirigenti e impiegati).

Queste tendenze appaiono del tutto simili a quelle medie nazionali. Le uniche differenze stanno in una crescita relativamente meno forte per i liberi professionisti, ed in una caduta maggiore fino al 1996, ma con una successiva ripresa più forte per la componente operaia.

Queste differenze si ripercuotono a livello regionale all'interno del Mezzogiorno. Sembra essere la dinamica dell'occupazione dipendente a fare la differenza fra le regioni in cui l'occupazione totale cresce meno e quelle in cui cresce di più. In particolare nel biennio 1999-2001 dei 264.000 nuovi occupati, 123.000 sono dirigenti e impiegati e 81.000 operai; in regioni quali Abruzzo, Puglia, Calabria e Sicilia, caratterizzate - come già visto - da tassi di crescita dell'occupazione molto alti, ben superiori a quelli del Nord-Est, la spinta dell'occupazione dipendente di livello operaio è molto forte.

Una trasformazione del tutto parallela si nota guardando alla struttura dell'occupazione per titolo di studio. Nel Mezzogiorno crolla il numero di occupati con livello di scolarità elementare, da più di un milione e mezzo a circa novecentomila. Gli occupati con un livello pari alla licenza media, invece, decrescono fino al 1996 e successivamente, pur con un andamento alterno, recuperano i livelli del 1993; interessante notare l'aumento di questa fascia di occupati nel biennio 1999-2001. Infine, gli occupati con i livelli di scolarità più alti crescono costantemente e significativamente nel periodo: gli occupati con la maturità passano da 1.398.000 a 1.918.000 e quelli con livello universitario<sup>131</sup> da 586.000 a 771.000. L'intensità e il segno di queste trasformazioni sono anche in questo caso del tutto simili a quelle nazionali; nel Mezzogiorno è più debole soltanto il tasso di crescita degli occupati laureati, che fra il 1996 e il 2001 crescono del 19% contro una media nazionale del 26,3%

---

<sup>131</sup> Con diploma universitario, laurea breve o laurea.

Si legge così un'altra rilevante trasformazione della struttura occupazionale: se nel 1993 il 69,9% degli occupati meridionali aveva livelli di scolarità dalla scuola media in giù (e nel 1996 il 62,3%), nel 2001 tale quota era scesa al 55,8%, recuperando uno scarto di tre punti rispetto alla media italiana; anzi, nel 2001 il 12,7% degli occupati meridionali ha una scolarità di livello universitario, una quota lievemente più alta della media nazionale.

Tale indicatore indica, con buona approssimazione,<sup>132</sup> una rilevante sostituzione di occupati: fra il 1993 e il 2001, da un pool di forza lavoro all'incirca di 6 milioni, sono usciti 650.000 occupati con scolarità dalla licenza elementare in giù e ne sono entrati 700.000 con scolarità dalla maturità in su. Nel 1993 il 4% degli occupati meridionali erano donne con scolarità a livello universitario (238.000); nel 2001 questa quota arriva al 5,7% (345.000); nella media italiana è il 5,6%, nel Nord-Est il 4,9%.

Fra le regioni gli andamenti sono allineati alla media circoscrizionale. Spicca solo, in positivo, il caso della Sardegna. In Sardegna gli occupati laureati passano nel quinquennio 1996-2001 da 41.000 a 55.000, con un incremento (+32%) maggiore della media nazionale, fra di essi le donne passano da 19.000 a 29.000, con un incremento del 52,6% che supera anche il Nord-Est. Così, se nel 1993 il 3,6% degli occupati sardi erano donne con scolarità a livello universitario, nel 2001 questa quota arriva al 6%.

10. *L'andamento dell'occupazione per tipologie di impieghi.* Nel Mezzogiorno il *part-time* è meno diffuso che nella media nazionale. Nella media 2001, circa 450.000 occupati, cioè il 7,4% del totale, è a *part-time*, contro una media nazionale dell'8,4% ed una punta del 9,8% nel Nord-Est. Il peso del *part-time* è cresciuto al Sud, dal 1996 al 2001, di circa due punti percentuali, con una dinamica del tutto simile a quella media nazionale e a quella del Nord-Est: lo scarto nell'utilizzo è dunque costante. All'interno del Mezzogiorno vi sono tuttavia situazioni differenti. In particolare nelle Isole la percentuale degli occupati a *part-time* è di circa un punto percentuale superiore alla media nazionale, fra il 9,2% e il 9,4%<sup>133</sup>. Non era così nel 1996: dunque in Sardegna e Sicilia vi è stato un consistente aumento del ricorso al *part-time*. Nelle principali regioni del Mezzogiorno continentale, al contrario, il peso del *part-time* è decisamente inferiore, intorno al 6%, e con una dinamica 1996-2001 inferiore a quella media nazionale.

Nella situazione nazionale l'occupazione *part-time* è prevalentemente femminile: nel 2001 in Italia sono occupate a *part-time* 1.340.000 donne e appena 476.000 uomini; il peso sul totale dell'occupazione è quindi molto diverso: il 16,6% per le donne e il 3,5% per gli uomini. Il *part-time* femminile è aumentato in maniera molto più intensa fra 1996 e 2001.

Da questo punto di vista il quadro meridionale è diverso. Lo scarto di genere è meno netto: sono a *part-time* nel 2001 248.000 donne e 201.000 uomini; la rilevanza del *part-time* è inferiore alla media nazionale per le donne (13,4%) e superiore per gli uomini. Tuttavia, come nella media nazionale, è stato il *part-time* femmi-

---

<sup>132</sup> Al netto dei miglioramenti di scolarità ottenuti durante il periodo dagli occupati.

<sup>133</sup> Anche in Calabria il peso del *part-time* è, seppure lievemente, superiore alla media italiana.

nile ad aumentare maggiormente: del 55% fra 1996 e 2001 contro un aumento nazionale del 46%.

In tutte le regioni del Sud, tranne l'Abruzzo, la quota del *part-time* maschile sull'occupazione totale è maggiore della media nazionale: la punta più alta è in Sicilia con il 6,6%. Viceversa, la situazione per il *part-time* femminile è differenziata: in Sardegna è superiore alla media nazionale (18,2%) e in Sicilia assai vicina (16,2%), nettamente più basso invece nelle regioni del Mezzogiorno continentale, fino ad una punta del 10,9% in Puglia.

Il *part-time* ha aiutato l'incremento dell'occupazione femminile? Fra il 1996 e il 2001 l'occupazione femminile in Italia è aumentata di 938.000 unità; quella femminile *part-time* di 423.000, il 45% del totale. Il rapporto fra incremento dell'occupazione femminile *part-time* e totale non è al Sud molto diversa (41%). Sorprendentemente, vi sono però punte molto alte in Abruzzo, Campania e Calabria; Sicilia e Sardegna sono nella media nazionale. Grande eccezione è in questo caso la Puglia: l'occupazione femminile cresce, ma è quasi tutta a tempo pieno; il contributo del *part-time* alla crescita dell'occupazione è molto modesto.

Nel 2001, 625.000 degli occupati meridionali sono a tempo determinato, cioè poco più di un decimo di tutti gli occupati e il 14,4% degli occupati dipendenti.<sup>134</sup> Questa quota è decisamente più alta della media nazionale, che è del 9,8% e ancor più alta di quella del Nord-Est (8,7%). La tendenza fra 1996 e 2001 è di un sensibile aumento dell'occupazione temporanea: nel Sud si passa da 450mila a 625mila; la quota sul totale dell'occupazione dipendente passa così dall'11,4% al 14,4%. Il trend è più o meno simile a quello medio nazionale. È interessante notare però che fra il 2000 e il 2001 gli occupati temporanei decrescono, tanto nel Mezzogiorno quanto nell'intero paese. Stando Relazione della alla Banca d'Italia per il 2001, un ruolo centrale nell'incentivare l'occupazione a tempo pieno, in particolare nel Mezzogiorno, è stato giocato dal credito d'imposta per i nuovi assunti previsto dalla Finanziaria per il 2001 (l. 388/2000): il numero dei lavoratori beneficiari avrebbe superato nel Mezzogiorno i 40.000 (fino al settembre 2001), a fronte di 82.000 nuovi assunti.<sup>135</sup>

Anche la quota di lavoratori temporanei è molto diversa fra regioni. Storia a sé fa la Calabria, dove la quota era già molto alta nel 1993, si era un po' ridotta nel 1996 ed è tornata a crescere fino al 19,4% del 2001. L'occupazione temporanea femminile è in Calabria il 24,1% di quella totale. La regione in cui cresce di più l'occupazione temporanea è poi la Sicilia, che passa dal 13,5% del 1996 al 18,2%. Diverso ciò che accade in Sardegna, ma anche in Puglia e Basilicata: l'incremento è meno marcato e la quota 2001 intorno alla media meridionale. Meno marcato il peso, e la dinamica del quinquennio, in Campania, Abruzzo e Molise.

---

<sup>134</sup> L'accezione di occupazione a tempo determinato, o temporanea, si applica soltanto al lavoro dipendente: quindi il peso dell'occupazione temporanea sarà calcolato sempre rispetto al totale dell'occupazione dipendente.

<sup>135</sup> Il dato adoperato dalla Banca d'Italia per il confronto è l'aumento del numero di persone di almeno 25 anni occupate con un contratto alle dipendenze a tempo indeterminato nel settore privato tra ottobre 2000 e ottobre 2001. A riguardo, nella Relazione, confermando consolidate analisi, si ritiene che l'incentivo automatico abbia ridotte capacità di selezionare i beneficiari e di raggiungere i soggetti più deboli, non incidendo quindi significativamente sull'occupazione complessiva (ma soltanto sulla sua composizione).

11. *Il lavoro irregolare.* Nella stima Istat sul peso delle unità di lavoro non regolari sul totale delle unità di lavoro per regione e grandi settori di attività,<sup>136</sup> sono disponibili i dati fino al 1999.<sup>137</sup> Il Mezzogiorno ha, come noto, un più alto peso delle unità di lavoro non regolare: nel 1999 sono 1.451.000 su di un totale nazionale di 3.486.000. La Campania è la seconda regione italiana per numero di unità di lavoro irregolari, dopo la Lombardia, con 443.000, seguita, dopo il Lazio, dalla Sicilia. La grande maggioranza delle unità di lavoro irregolari nel Mezzogiorno è nei servizi (928.000), una quota rilevante in agricoltura (259.000); meno nell'industria in senso stretto e nelle costruzioni (circa 130mila in ognuna).

Sempre nel 1999, il tasso di irregolarità calcolato dall'Istat per il Mezzogiorno è del 22,6%, contro una media nazionale del 15,1% e una punta minima del 10,9% nel Nord-Est. Il tasso di irregolarità raggiunge punte altissime in Calabria (27,8%), Campania (25,9%) e Sicilia (24,1%); è fra il 19 e il 20% in Puglia, Basilicata e Sardegna e su valori decisamente più bassi in Abruzzo e Molise. Per settore, il tasso di irregolarità raggiunge i valori maggiori in agricoltura (come nella media del paese), con il 38,4% e punte fino al 46,6% in Calabria; poi nelle costruzioni (28,8%), anche qui con punte oltre il 40% in Calabria; nei servizi (21,2%) e nell'industria in senso stretto (14,5%).

Fra il 1996 e il 1999 le unità di lavoro irregolari aumentano di 134.700 unità. Il tasso di irregolarità aumenta significativamente al Sud, passando complessivamente dal 20,9% al 22,6%; aumenta anche nel Centro (da 14,2% al 15,2%) mentre diminuisce nel Nord. L'incremento delle unità irregolari al Sud è addirittura superiore all'aumento delle unità di lavoro totali, che crescono nello stesso periodo di 115.400 unità. Parrebbe dunque che tutto le unità di lavoro aggiuntive meridionali siano irregolari, e che una parte di quelle preesistenti sia divenuto irregolare.

In realtà gli andamenti settoriali sono molto diversi. Nell'agricoltura meridionale nel 1996 vi sono circa mezzo milione di unità di lavoro regolari e circa 260.000 irregolari: mentre le prime si contraggono di circa 90.000 unità, le seconde si riducono di circa cinquemila. Ciò significa che, stando alle stime Istat, vi sarebbe stata nell'agricoltura meridionale una forte distruzione unicamente di unità di lavoro regolari. Questo naturalmente fa crescere moltissimo il tasso di irregolarità (dal 34,5% al 38,4%); a titolo di confronto, si tenga presente che il tasso di irregolarità in agricoltura nel Nord-Est nel 1999 è del 23,7%, in aumento rispetto al 1996. Questo fenomeno è fortissimo nelle grandi regioni agricole: in Puglia si perdono circa 20.000 unità di lavoro regolari e si *guadagnano*, addirittura, 5.000 unità di lavoro irregolari; ma fenomeni simili si hanno in Campania, Calabria, Sicilia.

---

<sup>136</sup> Cfr. Istat, *Le unità di lavoro non regolari a livello regionale. Anni 1995-99*, Roma, 2002.

<sup>137</sup> Tali dati sono quindi coerenti con i dati di contabilità regionale in termini di unità di lavoro (utilizzati anche nella prima parte) mentre non lo sono completamente con i dati sulle forze di lavoro. Per una discussione di questi temi, cfr. E. Reyneri, *Occupazione e disoccupazione: le due Italie a confronto con l'Europa*, in A. Besussi e L. Leonini (a cura di), *L'Europa tra società e politica*, Milano, Guerini Studio, 2002.

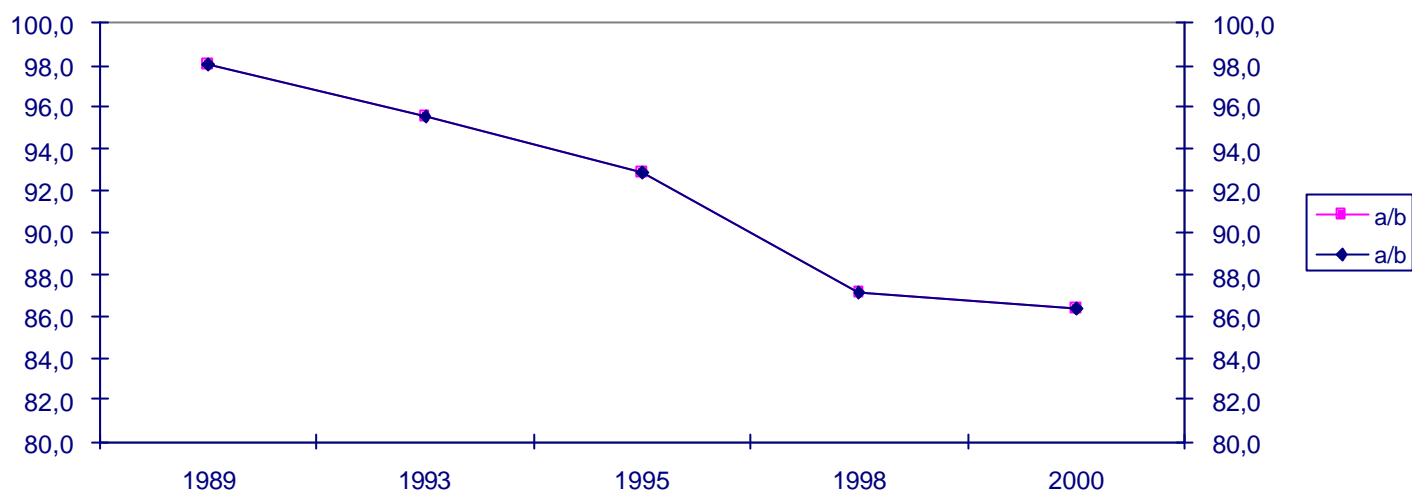
Nell'industria in senso stretto, invece, le unità di lavoro aumentano in entrambe le componenti: quelle regolari di circa 25.000 e quelle irregolari di meno di 10.000. Il tasso di irregolarità è dunque pressoché costante. Eccezione a questo modello la Sicilia, in cui aumenterebbero esclusivamente le unità di lavoro irregolari. Nelle costruzioni il quadro pare invece di stazionarietà delle unità di lavoro, sia regolari che irregolari.

L'aumento maggiore in valore assoluto delle unità di lavoro irregolari è nei servizi: qui le irregolari aumentano di 133.000 e le regolari di circa quarantamila, con un conseguente forte aumento del tasso di irregolarità. Il fenomeno è tutto in Campania, Sicilia e Sardegna; in queste tre regioni l'aumento delle unità di lavoro nel totale dei servizi, che è rilevante (rispettivamente 60mila, 50mila e circa 30mila unità) sarebbe quasi completamente dovuto all'aumento delle unità di lavoro irregolari. Diverso ciò che sarebbe accaduto in Puglia, dove un aumento delle unità di lavoro totali più contenuto (20mila unità) sarebbe quasi interamente dovuto ad unità regolari.

Il quadro che emerge merita senz'altro ulteriori approfondimenti, sollevando non pochi interrogativi.

12. *L'andamento del costo del lavoro.* La maggiore diffusione delle posizioni di lavoro irregolari potrebbe forse essere connessa all'andamento del costo del lavoro e delle retribuzioni. In materia i dati sono parziali e quindi vanno letti con particolare cautela. Tuttavia il quadro d'insieme può essere forse disegnato come segue.

**Graf. 4 - Retribuzioni reali nette mensili in Italia: Sud in % del CentroNord**  
(valori a prezzi 2000, migliaia di lire; totale lavoratori dipendenti)



Nella seconda metà degli anni Novanta la forbice geografica delle retribuzioni reali nette mensili fra Centro-Nord e Sud sembra aprirsi sensibilmente. Stando a dati della Banca d'Italia,<sup>138</sup> basati sull'Indagine sui bilanci delle famiglie, le retribuzioni medie dell'insieme dei lavoratori dipendenti del Sud, che nel 1995 sono il 92,9% di quelle dei lavoratori del Centro-Nord, scendono dopo 5 anni all'86,4% (graf. 4). Per i lavoratori dipendenti a tempo pieno il declino è simile, anche se un po' meno vistoso (dal 92% all'88,3%). L'andamento nel decennio è nettissimo, dato che i relativi valori nel 1989 erano il 98,1% per il totale dipendenti e il 97,4% per i dipendenti a tempo pieno.

Interessante notare che i lavoratori «a bassa retribuzione»,<sup>139</sup> che nel 1995 erano il 19,2% del totale, nel 2000 salgono al 26,2%. (Nel 1989 tale quota era dell'8,2%.) Anche in questo senso si amplia la differenza con il Centro-Nord, che da valori del tutto simili per il 1989 (8,1%) sale soltanto al 13,2% nel 2000.

La compressione relativa delle retribuzioni nette - a parità di pressione fiscale nelle due grandi circoscrizioni - dovrebbe indicare un aumento della forbice delle retribuzioni lorde. Riprova si ha forse calcolando le retribuzioni lorde per occupato dai dati di contabilità regionale, che indicano un arretramento del valore medio meridionale (Italia=100) dal 93,1% del 1996 al 91,9% del 1999.

Tutto ciò non si traduce però in un aumento di competitività per le imprese meridionali. Come mostrano le stime Svimez, infatti il differenziale di costo del lavoro non si apre significativamente. Tutto questo potrebbe essere spiegato dal venir

<sup>138</sup> Cfr. Banca d'Italia, *Relazione 2001*, pag. 138, tab. B24.

<sup>139</sup> Ivi, tab. B24. La definizione Ocse di «bassa retribuzione» corrisponde a meno dei due terzi del valore mediano della distribuzione delle retribuzioni dei lavoratori a tempo pieno.



meno progressivamente, nel periodo 1996-2001 della fiscalizzazione degli oneri sociali per le imprese operanti nel Mezzogiorno, a seguito dell'accordo Pagliarini-Van Miert. Si avrebbe dunque una contrazione relativa delle retribuzioni, ma non del costo del lavoro, a seguito dell'aumento degli oneri contributivi.

13. *L'occupazione per grandi settori.* I dati sulle forze di lavoro consentono una lettura dell'andamento dell'occupazione per settori di attività economica complementare a quella che è stata fatta in precedenza sulla base dei dati di contabilità regionale; utilizzando le forze di lavoro si ha una disaggregazione settoriale decisamente più ridotta, ma una copertura temporale più ampia ed aggiornata (1993-2001 contro 1995-1999). Considerata l'analisi testé svolta sul triennio 1996-99 qui l'attenzione sarà portata soprattutto sull'ultimo biennio.

E' opportuno però ricostruire innanzitutto il quadro storico d'insieme. Si è già visto che nel 1996-2001 l'occupazione totale ha la stessa crescita (un complessivo 6,9%) nel Mezzogiorno e nell'intero paese. Tuttavia nell'analisi del quinquennio si conferma il ruolo negativo dell'occupazione agricola: la sua caduta al Sud è più forte che nella media nazionale (-14,6% contro un -11,9%: tab. 8). Nell'intero quinquennio, dunque, l'occupazione extragricola cresce più nel Mezzogiorno (9,7%) che nell'intero paese (8,2%) e nello stesso Nord-Est (8,8%).

Tab. 4 - Occupati per settore, 1996-2001

Mezzogiorno	1996	1999	2001
Agricoltura	654	561	559
Industria della trasformazione	812	844	857
Costruzioni	566	546	615
Commercio	939	929	998
Altro terziario	2.717	2.935	3.050
Totale	5.688	5.815	6.079
Totale extragricolo	5.034	5.254	5.520
<b>Italia</b>			
Agricoltura	1.277	1.134	1.126
Industria della trasformazione	5.125	5.175	5.133
Costruzioni	1.568	1.575	1.707
Commercio	3.245	3.308	3.416
Altro terziario	8.909	9.499	10.131
Totale	20.125	20.692	21.514
Totale extragricolo	18.848	19.557	20.388

Fonte: Elaborazioni su dati Istat, Forze di lavoro.

Come già visto, nel triennio 1996-99 a trainare l'occupazione sono l'industria manifatturiera e alcuni comparti del terziario meno sensibili alla domanda locale e con un maggior grado di concorrenza. Continua anche negli ultimi anni il buon andamento dell'industria della trasformazione: in questo caso la caduta fra 1993 e 1996 è nel Mezzogiorno nettamente più forte che nella media nazionale (-7,4% contro -3,4%); ma il recupero fra 1996 e 1999 e poi negli ultimi due anni decisamente più vivace: complessivamente +5,5% contro +1,6%.<sup>140</sup> Fra il 1993 e il 2001 l'industria della trasformazione perde complessivamente 174.000 occupati; quella meridionale soltanto 20.000.

Rallenta invece nel biennio la crescita dell'occupazione meridionale nell'insieme del terziario diverso dal commercio,<sup>141</sup> un settore che pesa per circa metà dell'occupazione totale: la crescita è del 3,9% contro una media nazionale del 6,6%. Al contrario del precedente triennio, invece, fra il 2000 e il 2001 sono le costruzioni e il commercio a fornire il contributo più cospicuo all'occupazione. Nel caso delle costruzioni l'occupazione è in discesa repentina a partire dal 1993: dal livello di 667.000 di quell'anno si scende ai 546.000 del 1999, con una perdita di 121.000 posti di lavoro; di questi, però, se ne recuperano 69.000 nel 2000-2001.

Nel commercio l'andamento è molto più alterno, ma la crescita nel 2000-2001 è altrettanto vivace (+69.000). E' da notare infine, rispetto al tracollo occupazionale del 1993-99 una sostanziale stazionarietà dell'occupazione agricola, coerente con quanto avviene nell'insieme del paese.

14. *In quali settori può crescere l'occupazione del Mezzogiorno?* Difficile interpretare questi dati. Si tratta di un recupero ritardato dell'occupazione persa dal settore delle costruzioni, anche indotto da una ripresa degli investimenti in opere pubbliche e in edilizia residenziale? Si tratta di una ripresa dell'occupazione commerciale dovuta alla ripresa del reddito disponibile degli anni precedenti? Ha avuto termine la fortissima contrazione dell'occupazione agricola? Sono questi degli andamenti congiunturali oppure delineano un trend di più lungo periodo, con un'inversione sia rispetto agli anni più negativi (1993-96) che a quelli di ripresa dell'occupazione (1996-99)?

Qualche indicazione può venire dal confronto dei tassi di occupazione settoriali del Mezzogiorno e di tutta l'Italia nel 1993 e nel 2001<sup>142</sup> (graf. 5). Il confronto vale come indicazione di massima: non è detto che per garantire una buona crescita complessiva, in particolare dell'occupazione, la struttura occupazionale del Sud deb-

---

<sup>140</sup> Nel 2000-2001 l'occupazione nell'industria della trasformazione cresce al Sud dell'1,5% mentre cala dello 0,9% nella media nazionale.

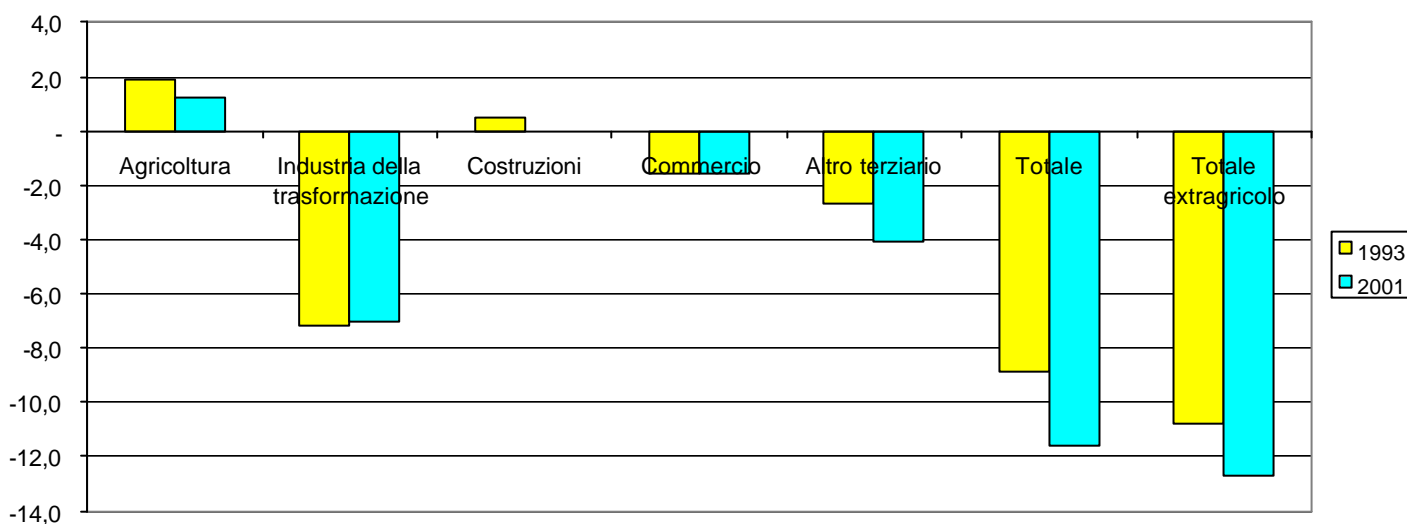
<sup>141</sup> La banca-dati CNEL disaggrega l'occupazione terziaria fra commercio e altri servizi. Le rilevazioni Istat sulle forze di lavoro consentono anche disaggregazioni più analitiche.

<sup>142</sup> Tassi di occupazione settoriali: occupati nel settore divisi per la popolazione di 15-64 anni.

ba convergere verso il modello nazionale; tuttavia questi dati consentono alcune interessanti misurazioni comparative, con utili indicazioni per il futuro.

Il tasso di occupazione in agricoltura resta più alto nel Mezzogiorno (di 1,2 punti), anche se la forbice con il dato medio nazionale si stringe notevolmente (nel 1993 i punti erano 1,9). In termini molto generali, e tenendo approssimativamente conto dell'estensione delle superfici agricole, delle tipologie colturali e della produttività in agricoltura, ciò può significare che la diminuzione dell'occupazione agricola al Sud potrebbe continuare nei prossimi anni.

Graf. 5 - Differenza nei tassi di occupazione settoriali<sup>1</sup> fra Mezzogiorno e Italia<sup>2</sup>



<sup>1</sup> Occupati nel settore/popolazione 15-64 anni

<sup>2</sup> Il segno + indica tassi di occupazione più alti nel Mezzogiorno

Fonte. Elaborazioni su dati Istat, Forze di lavoro.

La differenza esistente nel 1993 a favore del Sud nel tasso di occupazione nelle costruzioni, che discendeva sia dal più tardivo sviluppo del reddito al Sud sia da un relativo favore politico per il settore negli anni Ottanta, si riassorbe interamente fra il 1993 e il 1996. Nel 2001 il tasso di occupazione nelle costruzioni è identico a quello medio nazionale, e ciò potrebbe significare che vi sono qui dei margini di crescita dell'occupazione paralleli alla crescita dell'economia meridionale, specie in caso di un'ulteriore accentuazione degli investimenti pubblici.

Il tasso di occupazione nel commercio ha invece uno scarto costante nel periodo di 1,6 punti fra Sud e media italiana in tutto il periodo, collegato con tutta verosimiglianza alla diversa estensione del settore commerciale, funzione del diverso potere d'acquisto nelle due aree. Anche qui sembra possibile ipotizzare che l'occupazione possa progressivamente crescere parallelamente al reddito. Fatte salve le dinamiche dell'agricoltura, il Mezzogiorno non pare più mostrare, almeno all'evidenza aggregata, una vasta occupazione *in eccesso*.

Diverse le considerazioni che emergono negli altri settori. Nell'industria della trasformazione il tasso di occupazione al Sud flette lievemente, un po' meno che nella media nazionale. Tuttavia lo scarto è estremamente ampio, intorno ai sette punti. Come noto, cioè, il tasso di industrializzazione del Mezzogiorno, estremamente più basso che nella media nazionale, è causa diretta del suo insufficiente tasso di occupazione. Ciò vale ancora di più se si tiene presente l'effetto indotto di occupazione dell'industria della trasformazione sui servizi. Meno noto è forse ciò che accade nel terziario diverso dal commercio. Qui lo scarto con la media nazionale era nel 1993 assai più contenuto che nell'industria della trasformazione (2,7 punti); tuttavia, in questo caso lo scarto cresce, fino a toccare i 4,1 punti nel 2001. Ciò non dipende dall'andamento dell'occupazione del terziario pubblico, di cui si è detto, ma da quella del terziario privato, di cui si è notato un certo rallentamento nel 2000-01.

L'ampliarsi dello scarto sembra dipendere da tre elementi. In primo luogo, dal fatto che il turismo - pur in fortissima crescita nel Mezzogiorno, ben maggiore che nella media nazionale - ha un peso occupazionale ancora assai contenuto (il tasso di occupazione nel turismo è al Sud circa due terzi della media nazionale)<sup>143</sup>: ciò testimonia degli amplissimi margini di crescita dell'occupazione nel settore, ma anche del fatto che non riesce a *spingere* l'intero comparto del terziario privato non commerciale di cui rappresenta circa il 20%<sup>144</sup>. In secondo luogo dagli andamenti moderati nell'occupazione - nella media nazionale e forse al di sotto nel 2000-01 - nei comparti strategici dei trasporti, delle comunicazioni e della finanza: in questi casi non vi è evidenza di uno sviluppo più accelerato al Sud che possa colmare il forte gap esistente con la media del paese (anzi vi è evidenza che essi tendano a svilupparsi spontaneamente assai più nelle aree dove già vi è forte sviluppo). Infine, dall'insieme degli altri servizi alle imprese (attività immobiliari, noleggio, informatica, ricerca e altre), che in misura rilevante sono *trainati* dalla domanda delle attività manifatturiere e di altre attività di servizio, e che quindi richiederebbero una più intensa crescita economica per esprimere il proprio potenziale occupazionale. Il terziario non commerciale è l'insieme delle attività in cui l'occupazione può crescere più vivacemente, in maniera autonoma e indotta dal complessivo sviluppo economico del Sud: sarà pertanto centrale verificare l'andamento nello scarto del tasso di occupazione specifico che, rispetto alla media nazionale, dovrebbe auspicabilmente tendere a ridursi.

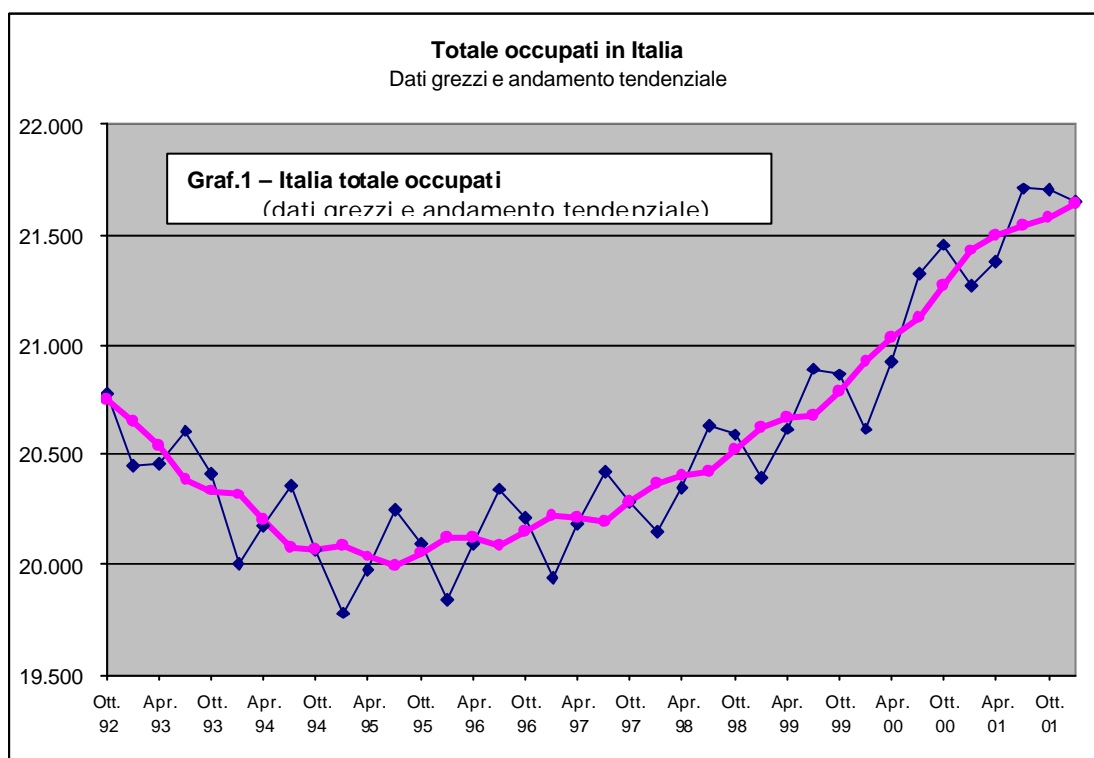
---

<sup>143</sup> A titolo di confronto si ricordi che nel 1999 le unità di lavoro nel settore "Alberghi e ristoranti" del Sud erano 276.000 (cioè circa il 2% della popolazione fra 15 e 64 anni) e nell'insieme del paese 1.228.000, cioè il 3,1% della popolazione nelle stesse classi d'età.

<sup>144</sup> Sempre a titolo di confronto, si ricordi che le 276.000 unità di lavoro nel settore "Alberghi e ristoranti" del Sud nel 1999 vanno paragonate alle 1.125.000 dell'altro terziario privato non commerciale (trasporti, comunicazioni, finanza, servizi alle imprese) e alle 2.002.000 del terziario pubblico.

## PARTE QUINTA: VECCHIO E NUOVO MERCATO DEL LAVORO

1. *Premessa.* Gli anni Novanta sono stati cruciali per il mercato del lavoro italiano che, nel bene e nel male, aveva funzionato per oltre 40 anni secondo un modello diverso da quello presente in altri paesi europei, e che si potrebbe definire «garantista-familista». Quel modello rifletteva le debolezze e le arretratezze del Paese e rispondeva dunque a profonde ragioni storico-sociali. Ma non poteva portare l'Italia nel nuovo millennio, e infatti mostrò tutta la sua debolezza con la gravissima crisi iniziata nell'ultimo trimestre del 1992 (graf. 1), che in due anni comportò la perdita di quasi 750 mila posti di lavoro, e l'aumento di ben 500 mila disoccupati con andamento quasi speculare ma più ritardato nel tempo. (Si consideri che lo *shock* petrolifero del 1973, il quale aveva colpito duramente tutte le economie occidentali, all'Italia aveva fatto perdere molti posti ma assai meno di quelli *bruciati* vent'anni dopo: 300 mila.)



Le dimensioni occupazionali e i risvolti sociali della crisi non furono allora percepiti appieno: sfuggiva ai più che, per la prima volta dopo la «congiuntura difficile»

vissuta a metà degli anni Sessanta, un rallentamento dell'economia si era tradotto in una drastica e perdurante flessione degli occupati.<sup>1</sup>

Quella crisi fu una vera rottura con il passato ed evidenziò una nuova elasticità dell'occupazione rispetto alla congiuntura. Infatti, dopo una caduta così forte, la ripresa iniziata nel 1997 è stata imponente: rispetto all'inizio del periodo l'Italia ha un milione di occupati in più, e un milione e 800 mila in più rispetto al punto più basso del ciclo. Pur avendo ancora oggi un tasso di occupazione troppo basso, il Paese non ha mai avuto altrettanta occupazione. Qualcosa di sostanziale sta dunque mutando nel mercato del lavoro «garantista-familista» che ha accompagnato la crescita del paese per quasi mezzo secolo, tutto sommato aiutandola non senza costi e sprechi.

2. *Il modello «garantista-familista».* Caratteristica centrale e duratura del mercato del lavoro italiano è stata la struttura per età della disoccupazione, che fu la cartina di tornasole di fenomeni tipici non soltanto del mercato del lavoro ma di tutta la società italiana. Infatti fra i senza lavoro hanno prevalso per anni, e nettamente, persone giovani che erano in cerca di prima occupazione anziché persone adulte che avevano perso il lavoro e ne cercavano un altro: erano insomma inoccupati e non proprio disoccupati<sup>2</sup>. Poiché la maggior parte della disoccupazione non colpiva gli adulti, in ogni famiglia c'era almeno un adulto che, lavorando, poteva sostenere la disoccupazione dei giovani, generalmente i figli. In tal modo l'onere di sostenere la disoccupazione si spostava dalla società alla famiglia, con effetti rilevanti ma diversi da quelli causati dalla disoccupazione tradizionale. Ad esempio, la crescita della disoccupazione colpiva tendenzialmente famiglie diverse da quelle in cui già c'era un giovane disoccupato, specie nelle famiglie composte da una sola coppia con un solo figlio. Così la disoccupazione poteva allargarsi ad altre famiglie (o anche ad altri ceti) senza creare malesseri sociali o crisi troppo acute. Così pure, l'inoccupazione diffusa ritardava l'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro ma non comportava la perdita di una posizione tale da trascinare con sé tutta la famiglia. Per il singolo individuo e per la famiglia il peso dell'inoccupazione era insomma psicologicamente meno traumatico ed economicamente più sopportabile di quello della disoccupazione.

Una siffatta struttura della disoccupazione modificava anche la struttura dell'occupazione: quanto più la prima era connaturata all'età giovanile, tanto più la seconda costituiva la certezza dell'età adulta. Se il lavoro mancava soprattutto ai giovani, gli adulti erano abbastanza certi di non perderlo facilmente o di poterlo presto riacquistare. (Il risibile importo del sussidio di disoccupazione era la prova che l'eventualità di rimanere effettivamente senza lavoro non incombeva su molti italiani.) Dal canto loro, i giovani erano fiduciosi che un lavoro stabile prima o poi l'avrebbero trovato. In questa situazione mutava il significato stesso del fenomeno disoccupazione, perché pareva sottrarsi alle leggi del mercato per diventare una fase lunga ma transitoria e irripetibile della transizione dalla giovinezza alla maturità.

---

<sup>1</sup> Isfol-Censis, Ministero del lavoro e della Previdenza sociale, *Rapporto sulla Manodopera 1980*, supplemento all'«Osservatorio sul mercato del lavoro e sulle professioni», n. 4, 1980.

<sup>2</sup> A. Accornero e F. Carmignani, *I paradossi della disoccupazione*, Bologna, il Mulino, 1986.

Quello «garantista-famiglia», dunque, non era soltanto un modello di mercato del lavoro che addossava alla famiglia l'onere di sostenere i figli in attesa di un inserimento lavorativo che poteva anche tardare. (Tale dovere era stato esplicitamente sottolineato dalla Corte Costituzionale ed è stato recentemente ribadito dalla Corte di Cassazione). Era anche un modello di organizzazione sociale che influenzava i comportamenti collettivi, per esempio nel campo dell'istruzione. Determinate famiglie investivano risorse per assicurare ai figli un titolo di studio utile a riempire proficuamente il tempo dell'attesa, a elevare le probabilità di qualificazione e di promozione sociale e ad azzerare le probabilità di perdere il posto da adulti. Così pure, il mondo della scuola poteva mantenere un certo distacco dal mondo del lavoro perché la vera formazione non poteva che avvenire *on the job*, attraverso la trasmissione delle conoscenze e dell'esperienza da parte degli adulti. Nel mondo del lavoro però, l'anzianità non doveva pesare meno delle competenze ai fini della remunerazione se non della carriera. Le conseguenze del modello «garantista-famiglia» si riflettevano anche sulle modalità e sui canali di ricerca del lavoro, che non soltanto avvantaggiavano chi stava già dentro l'area dell'occupazione ma privilegiavano anche le reti di relazione di chi si trovava in quell'area. E' anche per questo che gli Uffici di collocamento riuscivano a collocare una piccola parte dei senza lavoro.

Quel mercato del lavoro presentava insomma molti aspetti negativi che erano appunto intrinseci al modello. Basti ricordare che sovraccaricava gli adulti di responsabilità mentre deresponsabilizzava i giovani; e questo spiega taluni tipici atteggiamenti giovanili verso il lavoro, che hanno suscitato tanti dibattiti. Nella situazione italiana quel mercato del lavoro riusciva però ad ammortizzare le conseguenze sociali e a minimizzare i costi economici di una disoccupazione strutturalmente elevata. Perciò quel modello ha potuto funzionare con l'adesione di un ceto imprenditoriale che preferiva assumere o non licenziare chi aveva responsabilità familiari, perché era espressione di una cultura condivisa dalle forze politiche e sociali.

3. *La crisi del vecchio modello di mercato del lavoro.* Il vecchio modello di mercato del lavoro era la trasposizione socio-economica di un modello sociale complessivo che ha radici profonde nella cultura italiana. Nel periodo recente le trasformazioni avvenute nel mercato del lavoro hanno messo seriamente in crisi le stesse basi fondative del modello. Qui di seguito cerchiamo di evidenziare i tratti fondamentali dei mutamenti in atto che si possono così riassumere: è mutata la composizione per età della disoccupazione; è cresciuto il lavoro temporaneo e se ne è modificata la composizione per età; sono cresciute la partecipazione e l'occupazione delle donne nelle età adulte. Vediamo distintamente queste trasformazioni.

a) *La composizione della disoccupazione.* La composizione interna della disoccupazione non è meno importante della sua estensione quantitativa, anche se questa balza maggiormente all'attenzione. In Italia siamo abituati a considerare la disoccupazione come sinonimo di inoccupazione giovanile: per noi è normale che un disoccupato sia giovane, e non si tratta solo di una percezione ma di un dato reale. Da quando disponiamo di dati sul fenomeno e fino ai primi anni '90, più dei tre quarti dei disoccupati in Italia si è concentrato nelle fasce giovanili con meno di 29

anni: negli altri paesi europei la distribuzione è sempre stata più equilibrata, in alcuni quasi opposta e tale si è mantenuta<sup>145</sup>.

Abbiamo sempre considerato questa peculiarità italiana come un problema aggiuntivo rimarcando le maggiori difficoltà dei nostri giovani senza considerare che a parità del dato globale il fenomeno è a somma zero: se le difficoltà per i giovani sono maggiori vuol dire che sono minori quelle degli adulti. Ma ciò che interessa sottolineare è che in pochi anni questa peculiarità è venuta meno: già nel 1993 le persone in cerca di occupazione con meno di 29 anni erano scese al 65,4 per cento e ormai sono la metà del totale. I giovani dunque non costituiscono più la parte nettamente maggioritaria della disoccupazione Italiana.

Non si tratta di un dato di contorno ma di un dato che dà il segno a due diversi modelli di mercato del lavoro: d'altra parte non è certo un caso che la vecchia struttura della disoccupazione si sia mantenuta inalterata per quasi quarant'anni indipendentemente dalle alterne vicende economico sociali e nel passaggio da una società ancora quasi agricola ad una società industriale.

b) *La crescita del lavoro temporaneo.* A differenza della composizione della disoccupazione, si è parlato parecchio del lavoro temporaneo in relazione ai discorsi sui rapporti tra flessibilità e occupazione. Secondo la Rilevazione trimestrale delle forze di lavoro, gli occupati con una occupazione temporanea sono passati dai 900 mila del 1993 a circa 1,5 milioni del 2001. Va detto che la nozione statistica di occupazione temporanea adottata dall'Istat si applica solo al lavoro dipendente in senso stretto e non abbraccia l'intera gamma di rapporti di lavoro ai quali ci si richiama con il concetto generico di flessibilità.<sup>146</sup> Le cifre includono dunque il lavoro interinale ma non le collaborazioni coordinate e continuative che statisticamente rientrano nella nozione di lavoro autonomo e non sono da questo scorporabili. L'Inps stima abbiano coinvolto nel 1999 circa un milione di persone su base annua: un dato non comparabile con quello precedente. Una stima ragionevole ci dice che sono circa 2 milioni le persone coinvolte "all'istante" in un rapporto di lavoro di carattere temporaneo sia dipendente che para-subordinato.

Come si diceva, i dati sul lavoro temporaneo sono stati richiamati spesso: anzi, ai provvedimenti in materia si è in buona misura attribuita la ripresa dell'occupazione che si è avuta dal 1997 in poi, visto che per un lungo periodo circa i due terzi dei nuovi posti creati erano a tempo determinato. Soltanto di recente la tendenza si è arrestata mentre ha ripreso vigore la crescita del lavoro stabile.

Ciò che non si è notato è che il lavoro temporaneo già cresceva per suo conto, quando ancora l'occupazione stabile crollava e non c'era l'ombra di provvedimenti in materia (graf. 2). E di flessibilità si parlava con scarsa convinzione poiché le energie erano rivolte soprattutto al rientro dei conti economici, premessa necessaria per qualsiasi ripresa. Insomma l'impressione è che il lavoro temporaneo sarebbe cre-

---

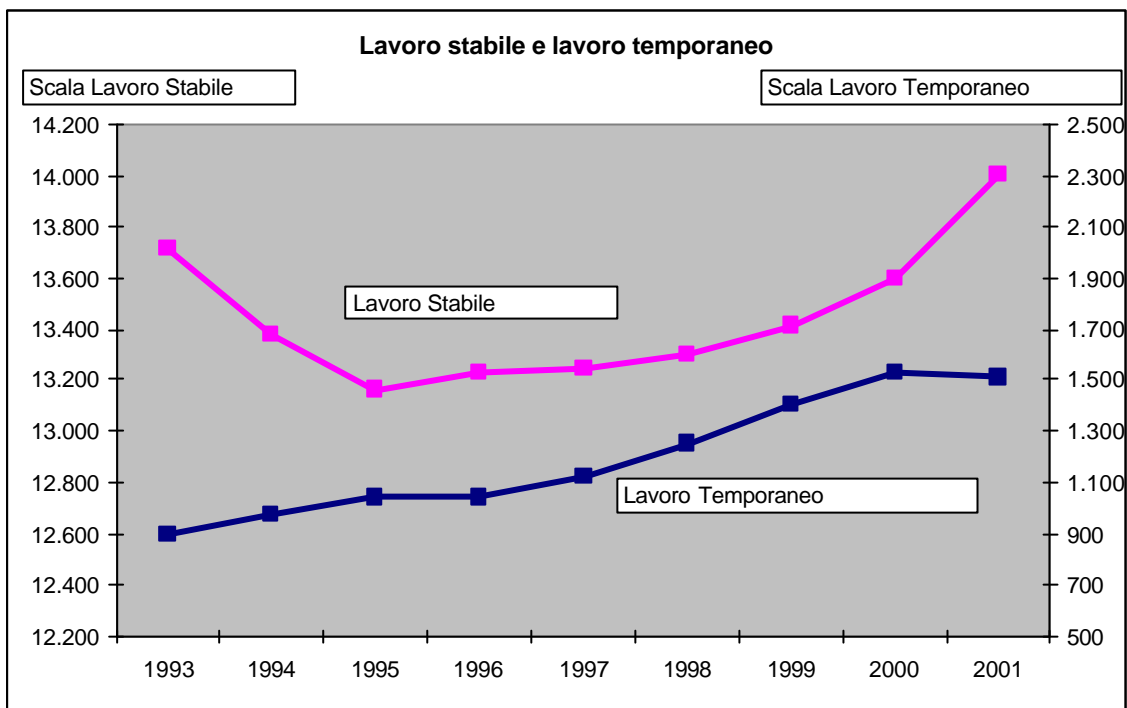
<sup>145</sup> E sono sempre state il 75-80% del totale fino all'inizio degli anni '90. Negli altri paesi Europei la distribuzione era tendenzialmente opposta. Ancora oggi la percentuale di giovani fino a 29 anni sul totale delle persone in cerca di occupazione non supera il 25% in Germania ed è intorno al 40% in Francia e Gran Bretagna

<sup>146</sup> Si è preferito non trattare qui specificamente il tema del *part-time*, che si interseca sia con la fenomenica del lavoro temporaneo sia con quella del lavoro stabile.



sciuto comunque, aggirando i divieti o sfruttando in modo più intensivo le normative esistenti, come è accaduto per i contratti di collaborazione.

Graf. 2 – Lavoro stabile e lavoro temporaneo



Torneremo su questi aspetti. Ciò che è importante sottolineare è un elemento anch'esso poco noto ma fondamentale: anche il lavoro temporaneo, al pari della disoccupazione, si è andato spostando verso le età più avanzate: se nel 1993 gli occupati temporanei con meno di 30 anni erano il 52,2% del totale, oggi sono il 33,9%. I due fenomeni sono del resto correlati: il lavoro temporaneo può essere una via di uscita dalla disoccupazione, che forse non esisterebbe in sua assenza; ma se non si trasforma in lavoro stabile comporta un ritorno indietro per definizione. D'altro canto i dati confermano che quasi metà delle persone in cerca di occupazione con precedenti lavorativi ha dovuto lasciare il lavoro precedente per scadenza di un contratto a tempo determinato.

c) *L'incremento dell'occupazione femminile nelle età centrali.* E' questo l'ultimo fenomeno sul quale vorremmo richiamare l'attenzione. Abbiamo già detto che rispetto all'inizio del periodo considerato l'occupazione nella media 2001 è superiore di quasi un milione di unità. Ebbene questa occupazione aggiuntiva è stata interamente femminile. A volte i numeri sembrano comporsi in modo quasi magico ed è questo uno di quei casi. Nel confronto tra l'inizio e la fine di un periodo senz'altro travagliato troviamo, con qualche leggerissima approssimazione: 1. lo stesso numero di occupati maschi; 2. lo stesso numero di persone in cerca di occupazione, con

una composizione per sesso invariata; 3. un milione di occupate in più, tutte concentrate nelle classi di età adulte.

E' ormai da più di 25 anni che l'occupazione e la partecipazione femminile sono in crescita, con poche pause e, per quanto riguarda la partecipazione, come fenomeno ampiamente autonomo dalle vicende della domanda di lavoro. Su questi fenomeni esistono oramai fiumi di letteratura dei più diversi orientamenti ma ciò che interessa a questo punto è individuare come questa crescita si interseca con gli altri due fenomeni che abbiamo individuato per tratteggiare la conformazione attuale del mercato del lavoro italiano.

4. *Le nuove caratteristiche del mercato del lavoro.* Il vecchio modello di mercato del lavoro non poteva reggere alle trasformazioni qui tratteggiate: nessuna da solo lo avrebbe fatto saltare ma tutte insieme ne hanno seriamente intaccato le basi. Infatti esso è incompatibile con una disoccupazione ancora estesa e con un lavoro temporaneo in crescita, che non escludono più gli uomini in età adulta. E soprattutto non prevede la possibilità di una concorrenza reale tra uomini e donne sul mercato del lavoro.

Dopo il modello familista, quale tipo di modello ci attende? La trasformazione è ancora in atto e i dati sono incerti. Su un punto bisogna convenire: rispetto a 8 anni fa la situazione del mercato del lavoro è nettamente migliorata. Di fronte a una popolazione in età lavorativa costante abbiamo una occupazione dipendente stabile di circa 300 mila unità in più e 700 mila occupati temporanei in più; possiamo dire che in Italia non c'è mai stato tanto lavoro né tanti lavori come oggi. Eppure le discussioni sul mercato del lavoro sono sempre accese e impegnano il dibattito socio-politico. Forse in Italia c'è più lavoro che in passato ma il tramonto del modello familista e la crescita delle occupazioni a termine pongono problemi di allocazione del lavoro tra le persone che non siamo abituati ad affrontare e che addirittura non vediamo con chiarezza.

C'è un problema conoscitivo innanzitutto: il lavoro flessibile, intendendo con ciò il complesso delle occupazioni a termine sia dipendenti che autonome, è inevitabilmente più difficile da afferrare del lavoro stabile: le persone coinvolte, quasi per definizione e in buona misura non sono le stesse nel medio periodo. Ciò significa che la flessibilità coinvolge più persone di quante ne rileviamo di volta in volta.

La questione riguarda la distribuzione del lavoro esistente tra le persone: quale differenza c'è nei modi di funzionamento tra due mercati del lavoro, l'uno con una quota trascurabile di lavoro temporaneo e l'altro con una quota apprezzabile? Se il lavoro esistente è tutto stabile sarà più difficile perdere il lavoro ma sarà anche più difficile trovarlo. E' l'immagine dell'occupazione come *fortezza* in un paese dove non esiste mobilità del lavoro, confutata senza appello anche dalle ultime basi di dati e dalle recentissime ricerche empiriche di B. Contini.<sup>147</sup>

D'altro canto, a parità di occupazione globale, se esiste una quota apprezzabile di lavoro temporaneo ciò non vuol dire che ci sia meno lavoro. Certo essendo meno

---

<sup>147</sup> Vedi i pregevoli studi di B. Contini e dei suoi collaboratori in *Osservatorio sulla mobilità del lavoro*, Bologna, il Mulino, 2002.

stabile per definizione molti sicuramente lo perderanno (come abbiamo già detto la metà delle persone in cerca di occupazione si trova in questa posizione per la conclusione di un rapporto a tempo determinato) ma altri lo troveranno. Infatti se nelle indagini periodiche troviamo una quantità di lavoro temporaneo in crescita o almeno stabile, vuol dire che altri hanno sostituito chi ha perduto il lavoro. In sostanza una quota apprezzabile di lavoro temporaneo non produce disoccupazione ma un maggior scambio tra occupazione e disoccupazione.

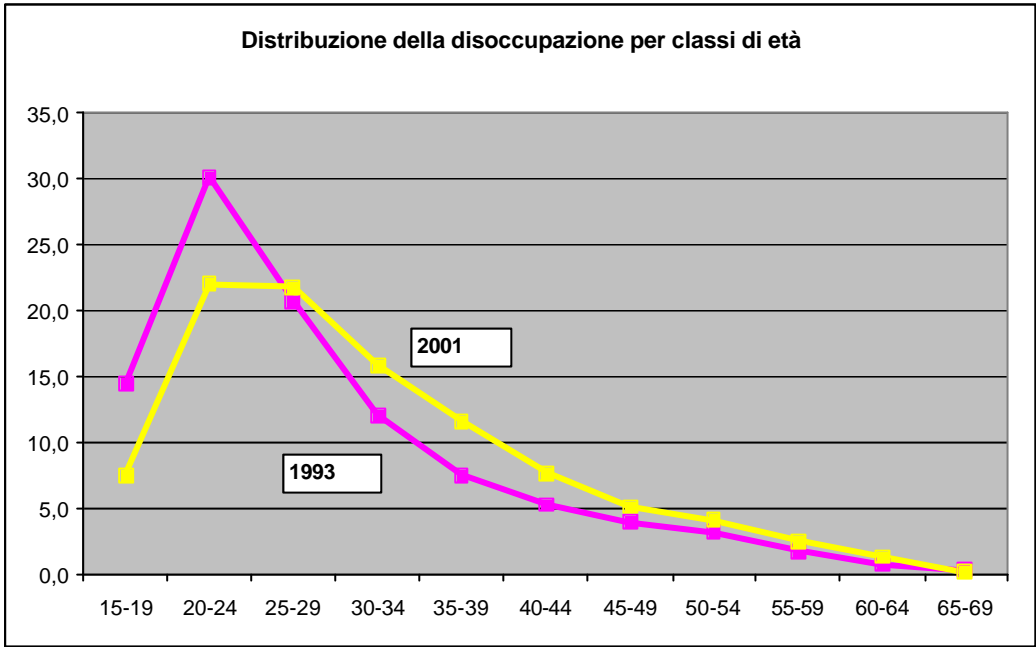
Da un punto di vista meramente allocativo, in presenza di una disoccupazione apprezzabile, una corrispondente quota di lavoro temporaneo parrebbe desiderabile perché consente di distribuire il problema disoccupazione su più persone: tanto più è esteso il lavoro temporaneo tanto più si abbasserà la durata media della disoccupazione. Mediamente l'esperienza della transizione dal non lavoro al lavoro stabile dovrebbe trasformarsi: in luogo di lunghi periodi di disoccupazione intercalati da poche esperienze di lavoro, ci saranno più persone coinvolte ma con maggiore esperienze di lavoro intercalate da periodi di disoccupazione più breve. Questo in teoria e in una ipotetica situazione media.

In realtà le cose andranno in modo un po' diverso: le probabilità di accesso al lavoro variano infatti in ragione delle capacità possedute, della spendibilità sul mercato di quelle capacità; variano altresì in ragione della personale capacità di muoversi sul mercato del lavoro e delle relazioni sociali possedute da chi cerca o dal nucleo familiare nel suo complesso. Gli esiti saranno dunque diversi rispetto alla ipotetica situazione media, alcune persone troveranno un lavoro stabile con relativa facilità, per altre l'inserimento sarà più tormentato. Per altre può darsi il caso di una lunga e davvero problematica permanenza nel mondo dei lavori. Vediamo dunque come stanno le cose nella realtà.

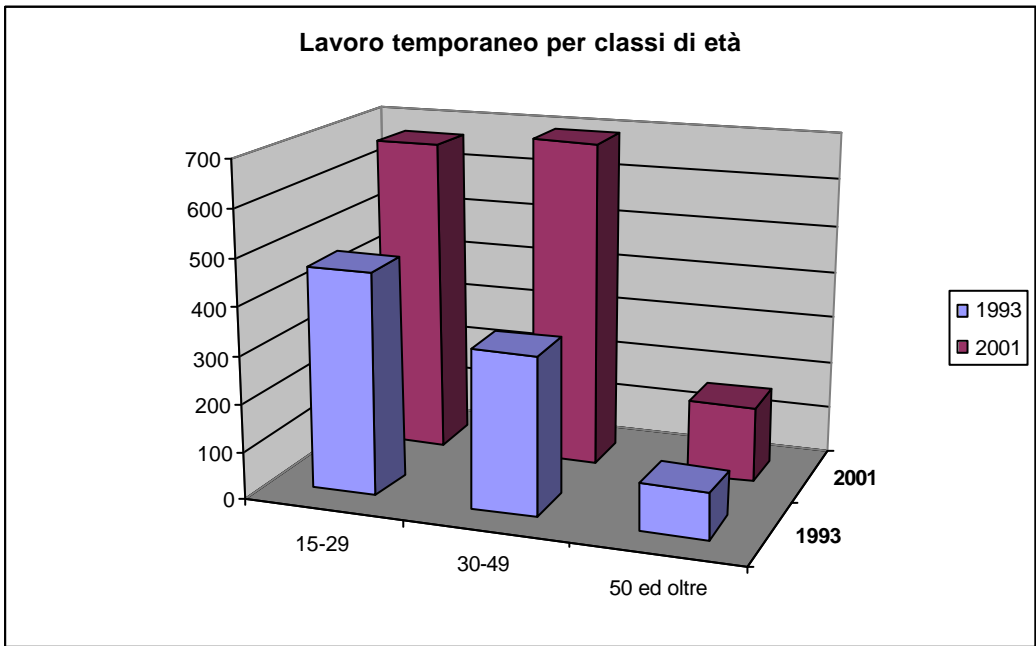
5. *Le conseguenze della flessibilità.* Viste astrattamente quali possono essere le conseguenze della flessibilità? L'interrogativo è cruciale: la flessibilità, i lavori sono una esperienza transitoria che prepara all'ingresso nell'area lavorativa più stabile o corrono il rischio di trasformarsi per alcuni o per molti in un destino dal quale non è facile risollevarsi? Per rispondere compiutamente avremmo bisogno di dati di flusso di lungo periodo o, in termini meno tecnici, di dati sui percorsi lavorativi individuali.

In mancanza, dobbiamo cercare di trarre il più possibile dalle informazioni disponibili. Abbiamo già evidenziato lo spostamento della disoccupazione e del lavoro a tempo determinato verso le età adulte: in effetti, in entrambi i fenomeni le classi di età che si sono gonfiate in modo sensibile sono quelle tra i 30 e i 40 anni e poco oltre (graf. 3 e 4). Perché soltanto questa classe risulta più colpita tra gli adulti?

Graf. 3 – Distribuzione della disoccupazione per classi di età



Graf. 4 – Lavoro temporaneo per classi di età



Se ragioniamo in una prospettiva generazionale il problema si chiarisce: queste persone avevano tra i 20 ed i 30 anni nei primi anni Novanta; sono quindi entrate nel mercato del lavoro proprio quando era più acuta la crisi dell'occupazione, quando ci fu quasi un blocco dei meccanismi di ingresso nel mercato del lavoro e un blocco dei flussi di passaggio dal lavoro temporaneo al lavoro stabile. In effetti in quel periodo l'occupazione temporanea era l'unica a crescere mentre quella stabile crollava.

Queste difficoltà si sono abbattute su una generazione particolarmente numerosa; i 30-40enni di oggi sono infatti i figli del *baby-boom* che si verificò a cavallo degli anni Sessanta. Per far fronte a queste immissioni sul mercato del lavoro, alle quali le uscite per anzianità non potevano assicurare uno spazio sufficiente, sarebbe stata necessaria una espansione dell'occupazione considerevole proprio negli anni in cui si è invece manifestata la crisi. Fattori congiunturali e fattori di equilibrio generazionale hanno dunque determinato una situazione particolarmente negativa per i 30-40enni di oggi. Tra quanti si sono immessi nel mercato del lavoro in quel periodo, una minoranza consistente non è riuscita a compiere il passaggio verso il lavoro stabile e ancora oggi continua ad oscillare tra lavori e disoccupazione.

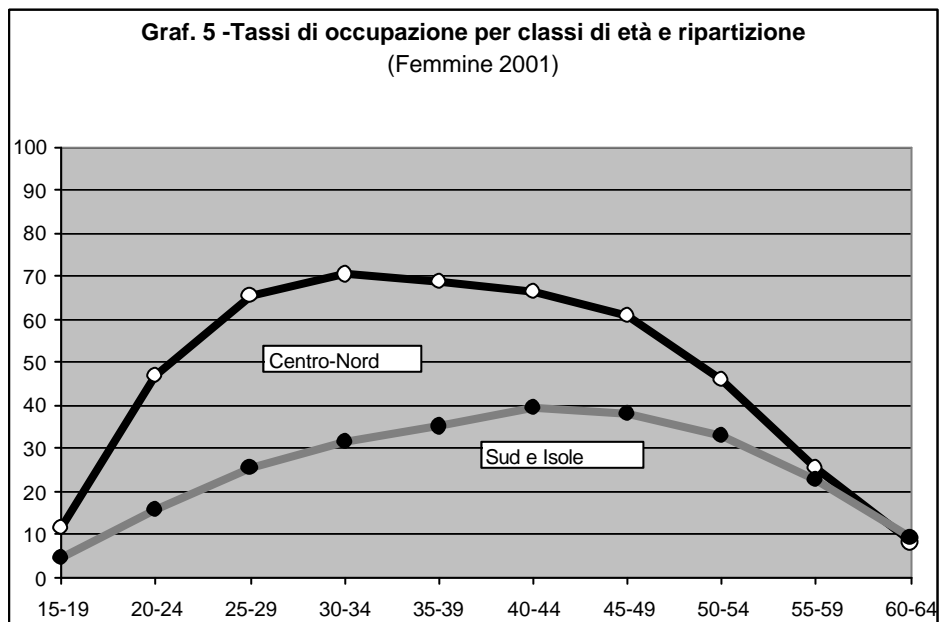
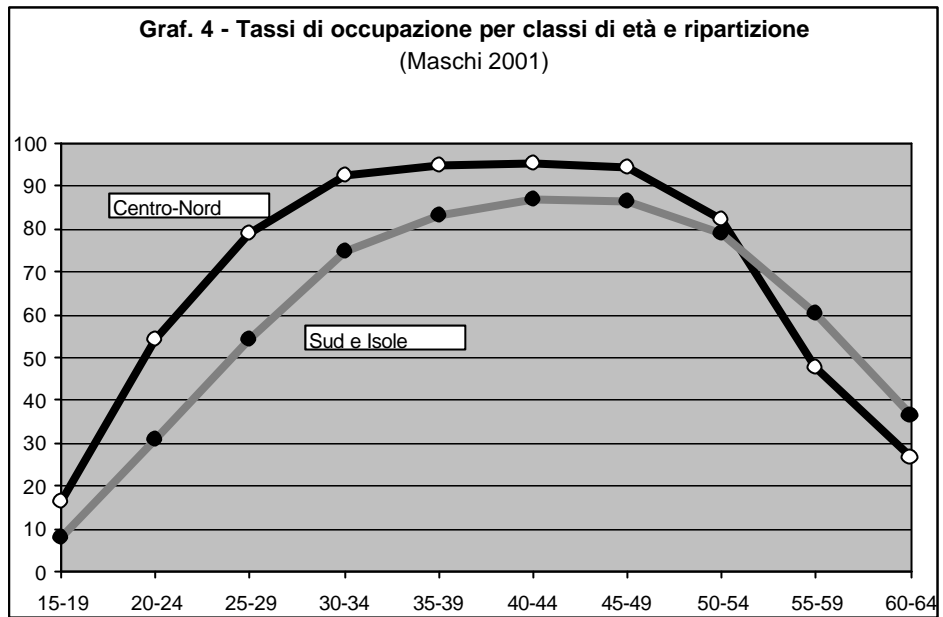
6. *Le nuove famiglie: tra opportunità e incertezze.* E' stata dunque la crisi dei primi anni Novanta a intaccare definitivamente il mercato del lavoro «familista-garantista». La situazione odierna e quella che si profila sono meglio osservabili dal punto di vista della famiglia, giacché opportunità e problemi si sono spostati verso le età centrali. Come si è visto, nelle nuove famiglie, quelle con coniugi tra i 30 e i 40 anni, c'è più disoccupazione adulta, più lavoro temporaneo maschile e più lavoro femminile sia temporaneo che stabile. Sono dunque queste le famiglie che nel prossimo futuro dovranno gestire la disoccupazione giovanile dei figli che attualmente sono ancora in età non lavorativa. Si tratta di famiglie diverse rispetto al passato, nelle quali la nuova occupazione femminile adulta, in posizione non più meramente integrativa, è un elemento nuovo che conferisce nuovi margini. Ma si tratta anche di famiglie nelle quali la disoccupazione-precarità degli adulti è un fenomeno percepibile e un rischio reale. Nell'ultimo Rapporto sulla situazione del paese, l'Istat stima che vi siano 810 mila famiglie in cui tutti i componenti svolgono un lavoro atipico, includendo anche il *part-time*. Non sempre si tratta di famiglie nel senso proprio: in parte si tratta di *singles* e in parte di famiglie mono-genitore, visto che cominciano a farsi sentire gli effetti dei divorzi e delle separazioni.

Questa situazione pone problemi inediti dei quali non c'è sempre piena consapevolezza, a cominciare dalla terminologia che si utilizza. Quando si parla di flessibilità in ingresso, ad esempio, si ha in mente il vecchio mercato del lavoro e si pensa ai modi per superare la barriera che si frappone ai giovani in certa del primo impiego, una specie di pedaggio transitorio da pagare per l'ingresso a pieno titolo nel mercato del lavoro. Ma questa sarebbe niente altro che la legittimazione istituzionale del mercato del lavoro «garantista-familista», che non tiene più. Non tiene più per i mutamenti nelle propensioni dell'offerta ma anche e soprattutto per le nuove caratteristiche della domanda. Il mercato del lavoro fordista e i grandi blocchi di domanda prevedibile e omogenea non esistono più ed è forse il caso di rammentare che anche quel mercato del lavoro finì sotto processo (in quel caso, non soltanto in senso metaforico).

E' innegabile che molti lavori moderni (il che non sempre significa tecnologicamente avanzati) non potrebbero esistere nella forma del lavoro classico, soprattutto nel campo dei servizi.Cogliere l'opportunità che essi offrono significa anche accettare la temporaneità che comportano quasi per definizione. Ma la flessibilità non può essere comandata a bacchetta, confinata in quei campi di attività dove è strettamente necessaria o dirottata su particolari fasce di manodopera.

Il vecchio mercato del lavoro era più facile da regolare anche perché tecnicamente aveva bisogno di ben pochi interventi: le famiglie funzionavano sia come centri per l'impiego sia come sistema di ammortizzatori sociali. Culturalmente aveva basi solide e poteva fondarsi su un criterio universale come l'età: il vecchio collocamento premiava infatti l'anzianità di lista che, in mancanza del lavoro, era un criterio quasi obbligato.

Il nuovo mercato del lavoro e dei «lavori» pone un diverso problema perché produce una quota non trascurabile di persone per le quali i «lavori», da strumento transitorio di ingresso, corrono il rischio di trasformarsi in destino duraturo. Il nuovo mercato del lavoro manca ancora di capacità di regolazione. Produce opportunità che altrimenti non esisterebbero, ma anche discontinuità lavorative che non riesce a governare quando rischiano di generare forme di emarginazione duratura. La discussione sulle possibili soluzioni in materia è appena iniziata ma forse da un punto non potrà prescindere: il nuovo mercato del lavoro dovrà fondarsi su una scala di valori diversa dal passato, almeno per quanto riguarda i criteri che favoriscono l'accesso al lavoro stabile.



## GLI APPROFONDIMENTI

### 1. CONTESTO MACROECONOMICO E OCCUPAZIONE

1. *La bassa crescita.* Tra il 1997 e il 2001 l'economia italiana ha realizzato un importante processo di stabilizzazione. Sul fronte delle valute, dopo che nella primavera del 1995 occorrevo più di 1200 lire per un marco, alla fine del 1996 il cambio con la moneta tedesca, guida in Europa, è sceso sotto le 1000 lire rimanendo poi bloccato intorno a tale valore: questa parità è divenuta definitiva con il varo dell'area Euro il 1° gennaio 1998.

Sul fronte dei prezzi, grazie anche alle politiche messe in atto con la concertazione fra Governo e Parti sociali, la dinamica inflazionistica è rimasta sempre contenuta: dal 2% del 1997-1998 si è scesi all'1,7% del 1999, un valore mai più toccato fin dagli anni Sessanta. Nuove tensioni, alimentate dalle quotazioni del petrolio ma anche da cause interne come la persistente propensione inflazionistica di vari settori dei servizi, hanno spinto al rialzo i prezzi, segnando una crescita media del 2,5% nel 2000 e del 2,7% nel 2001.<sup>1</sup> Nel secondo semestre del 2001 i ribassi delle materie prime e l'indebolimento del ciclo economico mondiale hanno favorito il progressivo riassorbimento di queste tensioni.

Sul fronte dei conti pubblici, i livelli decrescenti del rapporto fra deficit e prodotto interno lordo hanno consentito l'avvio della contrazione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno, rapporto che rimane comunque a livelli elevatissimi poiché supera il 100% del prodotto.

La relativa stabilità dei prezzi e dei cambi (almeno nei mercati europei) e l'avvio del risanamento dei conti pubblici sono stati ottenuti mentre l'economia cresceva a un ritmo inferiore al 2%, fino al 1999. Soltanto nel 2000 il tasso di crescita del prodotto interno è stato robusto, pari al 3%, ma nel 2001 è sceso all'1,8%. Si è trattato dunque di una fase di crescita modesta, di cui si può apprezzare la continuità e il fatto che, data la dinamica demografica contenuta, essa si è tradotta in un incremento del reddito *pro capite* quasi parallelo.

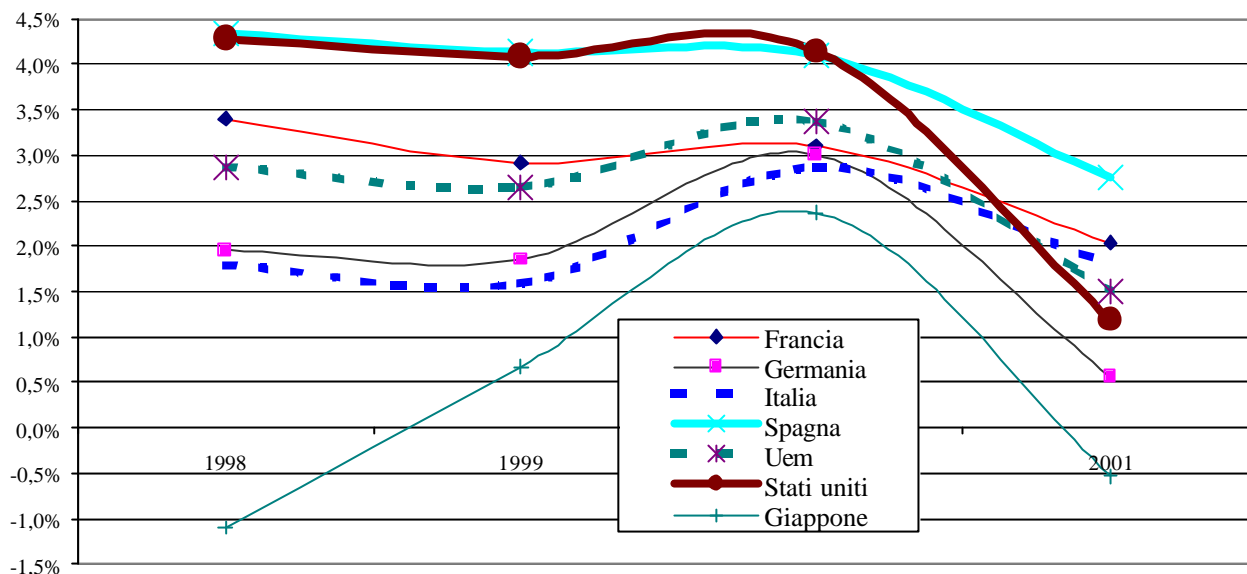
La *performance* dell'Italia accompagna fino al 2000 quella della Germania, con un ritmo appena inferiore (graf. 1). Gli altri paesi industriali, in particolare Stati Uniti e Spagna (Giappone escluso) esibiscono una dinamica del prodotto migliore di quella italiana, e così l'insieme dei Paesi dell'Euro. Ma nel 2001 c'è una decelerazione particolarmente pronunciata per gli Stati Uniti, per il Giappone e per la Germania cosicché l'Italia, anch'essa in decelerazione, registra una dinamica del prodotto superiore (di poco) alla media dei Paesi Euro, e prossima a quella della Francia.

---

<sup>1</sup> E. Giovannini, *La situazione economica e sociale del Paese nel 1999: il quadro proposto dal Rapporto annuale dell'Istat*, «Rivista di politica economica», n. 3, maggio 2000.



Graf. 1 - Dinamica del pil in alcuni dei principali Paesi: 1998-2001



Fonte: ns. elab. su Istat (2002)

Considerando la composizione del valore aggiunto in base alla struttura produttiva, si nota che l'Italia condivide con la Germania il peso rilevante del comparto manifatturiero (24%) e con la Spagna il ruolo significativo del terziario tradizionale (commercio, turismo e trasporti: 27% in Spagna e 25% in Italia), mentre più debole è l'apporto delle restanti attività terziarie: 43% rispetto al 51% della Germania e al 50% della Francia (tab. 1).

Tab. 1 - Struttura delle principali economie europee continentali: val. agq. per settori

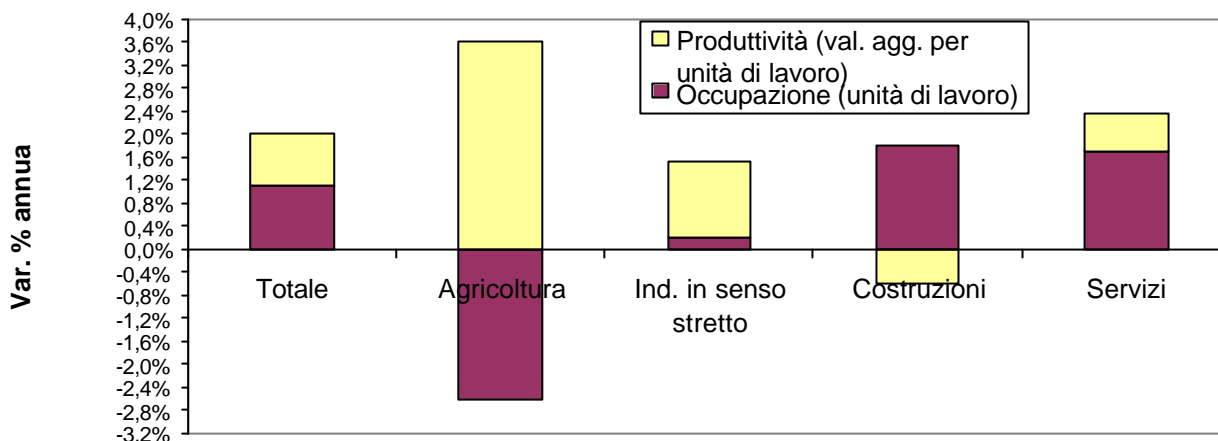
	Francia	Germania	Italia	Spagna
Agricoltura	39.550	25.592	27.130	21.846
Industria in senso stretto	277.316	472.316	209.976	116.402
Costruzioni	53.856	100.049	44.517	42.889
Commercio, riparazioni, alberghi e ristoranti, trasporti e comunicazioni	265.198	371.447	222.338	144.122
Intermediazione monetaria e finanziaria; attività immobiliari, noleggio e attività professionali ed imprenditoriali	354.698	616.617	220.991	95.795
Altre attività di servizi	283.270	401.629	157.164	104.762
Totale economia	1.273.889	1.987.655	882.117	525.813
Comp. %				
Agricoltura	3,1%	1,3%	3,1%	4,2%
Industria in senso stretto	21,8%	23,8%	23,8%	22,1%
Costruzioni	4,2%	5,0%	5,0%	8,2%
Commercio, riparazioni, alberghi e ristoranti, trasporti e comunicazioni	20,8%	18,7%	25,2%	27,4%
Intermediazione monetaria e finanziaria; attività immobiliari, noleggio e attività professionali ed imprenditoriali	27,8%	31,0%	25,1%	18,2%
Altre attività di servizi	22,2%	20,2%	17,8%	19,9%
Totale economia	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: ns. elab. su dati Istat (2002)

2. *L'elasticità occupazione/prodotto*. Da ritmi di sviluppo modesti come questi potevano derivare ricadute negative sul mercato del lavoro, quanto meno una difficile difesa dei livelli occupazionali esistenti.

In realtà, fra il 1996 e il 2001, a fronte di una crescita media annua del 2% nel valore aggiunto, la variazione delle unità di lavoro è stata dell'1,1% e quella

**Graf. 2 - Dinamica della base occupazionale e della produttività: tassi medi annui di variazione 1996-2001**



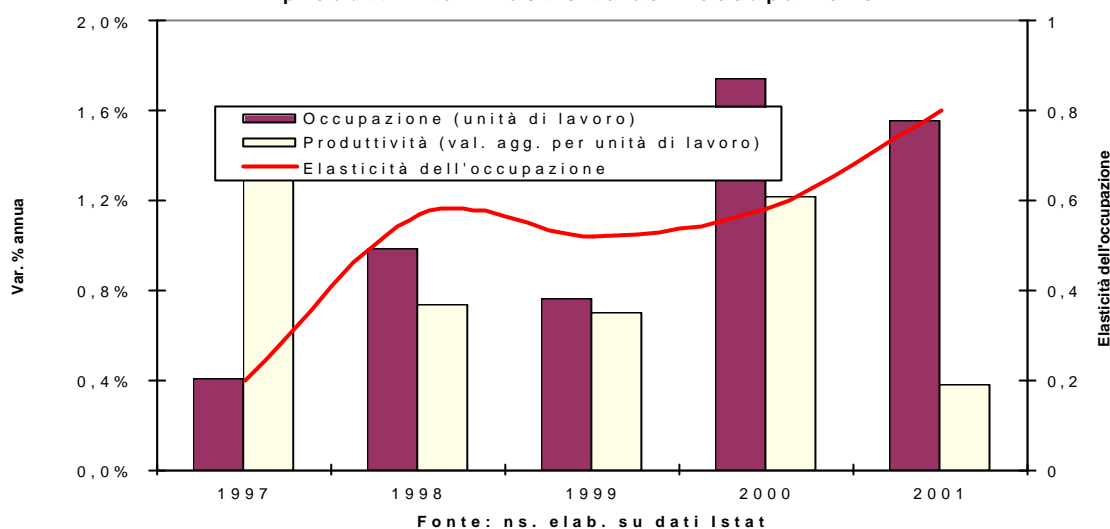
Fonte: ns. elab. su dati Istat

della produttività (valore aggiunto per unità di lavoro) è stata dello 0,9%. In altre parole la modesta crescita del prodotto è stata ottenuta, in parti pressoché uguali, con l'allargamento della base occupazionale e con l'intensificazione tecnico-organizzativa (graf. 2).

Il forte contenuto occupazionale della crescita è emerso progressivamente: se nel 1997 l'elasticità dell'occupazione al prodotto era pari a 0,2, nei 3 anni successivi si è collocata tra lo 0,5 e lo 0,6, e nel 2001 ha raggiunto lo 0,8 (graf. 3). Infatti «l'elevata elasticità occupazione-prodotto degli ultimi quattro anni rappresenta un record negli ultimi venti anni».<sup>2</sup>

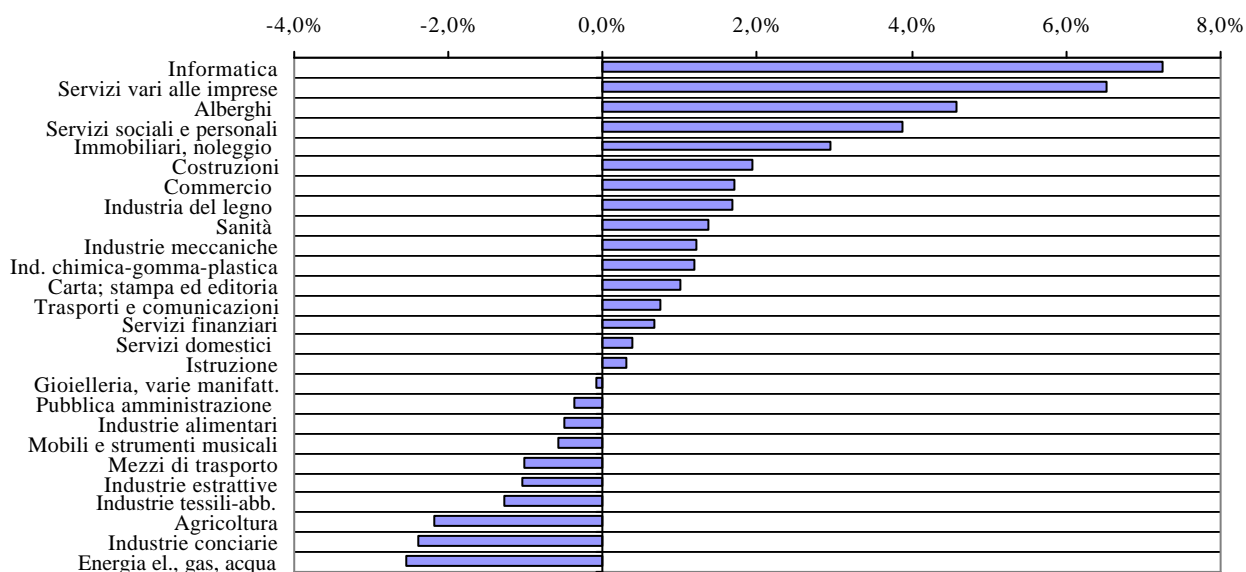
<sup>2</sup> S. Tomasini, *Evidenze di rotture strutturali, con particolare riguardo alla determinazione dei salari e all'elasticità dell'occupazione rispetto al pil. Una valutazione con il modello econometrico di Prometeia*, in Isfol, *Impact evaluation of the European employment strategy. La politica del lavoro italiana negli anni recenti: valutazione e impatto*, Roma, 2002.

**Graf. 3 - Dinamica della base occupazionale e della produttività. Elasticità dell'occupazione**



E' la crescita del terziario che, proprio collocandosi ai primi posti nell'incremento degli occupati, ha rallentato la dinamica complessiva della produttività. Il graf. 4 mostra evidenza le diverse caratterizzazioni di settore: la crescita del prodotto è stata ottenuta nell'agricoltura esclusivamente, e nell'industria prevalentemente, con l'intensificazione tecnico-produttiva, mentre l'opposto vale per le costruzioni (dove la produttività è addirittura in calo) e per i servizi.

**Graf. 4 - Dinamica degli occupati per settore 1997-2001 (tasso medio annuo)**



Soprattutto nell'ultimo biennio l'occupazione ha risposto positivamente anche a deboli impulsi dal lato della domanda. Ciò non è senza stato conseguenze, innanzitutto dal lato delle retribuzioni perché la loro dinamica si è accompagnata a una maggiore varianza interna, come evidenzia l'incremento della quota di lavoratori a bassa retribuzione.

Secondo molti osservatori il recente mutamento del rapporto di elasticità dell'occupazione rispetto al prodotto è non un fatto transitorio bensì il segnale di avvio di una nuova configurazione del mercato del lavoro, determinata dai mutamenti della domanda (sviluppo del terziario), dell'offerta (inserimento nel mercato di fasce precedentemente marginali), e infine della recente regolazione del mercato del lavoro (maggiori strumenti di flessibilità in entrata e di lavoro a termine) ed anche di alcuni mercati dei prodotti (distribuzione commerciale). Nuova configurazione che implica diversi problemi – sia sul fronte della distribuzione del reddito, come abbiamo già accennato, sia sul fronte dell'efficienza del sistema complessivo, come vedremo – che peraltro non sono ineluttabili, tenendo conto che il processo sociale di ricerca e sperimentazione di come incrementare la produttività nei servizi, grazie alle tecnologie dell'informazione (ma non solo), è, si può dire, in gran parte ancora da compiere.

3. *Produttività e competitività*. La crescita contenuta della produttività fatica a contenere la dinamica del costo del lavoro per unità di prodotto (CLUP), che infatti nel 2001 è aumentato del 3,2%. Insieme al vincolo costituito dall'Euro, ciò ripropone l'interrogativo cruciale sulla competitività del Paese e in modo particolare delle imprese, industriali ma anche di vari comparti dei servizi, che si confrontano su scala internazionale. Nel nuovo contesto la dinamica della produttività assume una rilevanza centrale perché è sostanzialmente senza alternative: nessun velo monetario può nascondere le differenti dinamiche di costi e di ricavi tra imprese europee.

L'industria, che nel 2000 ha sfiorato l'80% di utilizzo degli impianti, ha conseguito nel quinquennio buoni risultati nelle esportazioni, soprattutto di prodotti meccanici e su nuovi mercati (Est Europa): il saldo della bilancia commerciale, sempre positivo, si è assottigliato fino al 2000 ma è risalito nell'ultimo anno nel 2001 (tab. 2). Ciò non basta a rassicurare sull'evoluzione futura della competitività del sistema-Paese, tanto più che l'economia italiana resta fortemente dipendente dalla domanda estera. Si sottolinea altresì che la sua competitività è inficiata dalla frammentazione delle imprese, le cui minuscole dimensioni rendono più difficile lo sviluppo innovativo di prodotti e di tecniche.<sup>3</sup> La «questione dimensionale»<sup>4</sup> è ancora alla radice sia delle sorprese che l'economia italiana ha riservato in passato sia delle perplessità che essa presenta in relazione al futuro.

---

<sup>3</sup> Banca d'Italia, *Relazione annuale*, Roma, 2002, p. 17.

<sup>4</sup> F. Traù (a cura di) *La «questione dimensionale» nell'industria italiana*, Bologna, il Mulino, 1999.

	1997	1998	1999	2000	2001
Indice della produzione industriale (a)	102,4	104,3	104,4	107,7	107,0
Indice degli ordinativi (a)	102,3	104,7	106,5	118,5	114,3
Indice degli ordinativi sull'estero (a)	107,5	112,1	112,4	127,8	121,8
Valore delle importazioni (b)	184.678	195.625	207.015	258.507	260.179
Valore delle esportazioni (b)	211.297	220.105	221.040	260.413	269.701
Saldo della bilancia commerciale (b)	26.619	24.480	14.025	1.906	9.522
Grado di utilizzo degli impianti (c)	77,8	77,6	76,9	79,3	78,1
(a) Numeri Indice in base 1995=100.					
(b) Milioni di euro lire fino al 1998; milioni di euro dal 1999.					
(c) Fonte: Isae (Istituto di studi e analisi economica).					
Fonte: Istat, Rapporto annuale 2002					

4. *L'articolazione dimensionale della struttura produttiva.* Il progressivo rafforzarsi del terziario conferma l'articolazione storica del sistema produttivo italiano, dominato dalla varietà di imprese e soprattutto dalla prevalenza delle piccole dimensioni.<sup>5</sup>

Il panorama è di oltre 5 milioni di imprese: una ogni dieci abitanti. Quelle attive con addetti sono stimabili in poco più di 4 milioni, un milione delle quali sono agricole. Quelle con dipendenti sono decisamente meno: secondo gli ultimi dati Inps relativi al 1998, che escludono agricoltura e settore pubblico, esse sono poco più di un milione (tab. 3).

Il 94% delle imprese, cioè le piccolissime (fino a 19 addetti), occupa circa il 40% di tutti i dipendenti, pari a circa 9,5 milioni. Nelle tre classi dimensionali superiori la ripartizione dei dipendenti è abbastanza proporzionata: essi ammontano infatti a circa il 20% sia tra le piccole (da 20 a 99 addetti), che tra le medie (da 100 a 499 addetti), che tra le grandi (500 addetti e oltre).

Tab. 3 - Italia, 31.12.1998. Distribuzione delle imprese e dei dipendenti per classe dimensionale delle imprese\*

	Val. ass.		Comp. %	
	Dipendenti	Imprese	Dipendenti	Imprese
da 1 a 19 dip.	3.595.409	982.588	38%	94%
da 20 a 99 dip.	2.216.592	58.894	23%	6%
da 100 a 499 dip.	1.558.252	8.127	17%	1%
500 e +	2.065.502	1.189	22%	0%
totale	9.435.755	1.050.798	100%	100%

\* esclusa agricoltura

Fonte: ns. elab. su dati Inps

<sup>5</sup> Istat, *Rapporto annuale. La situazione del Paese nel 2001*, Roma, 2002.

Questa tradizionale distribuzione per dimensioni del sistema produttivo va arricchita tenendo conto sia dei legami tra imprese realizzati su base territoriale (evidenziati dalla nutrita letteratura sui sistemi locali e sui distretti industriali), sia del ruolo crescente esercitato dai gruppi di impresa, i quali costituiscono un modello organizzativo e una evoluzione del sistema imprenditoriale che tende a conservare margini di autonomia alle singole unità pur perseguendo l'accentramento delle funzioni aziendali critiche.

Lo strutturarsi dei gruppi di impresa, secondo modalità sia formali che informali, è particolarmente intenso nel Nord e nei sistemi locali già caratterizzati da una fittissima rete di rapporti fra imprese. Secondo un recente studio dell'Osservatorio Unioncamere sui gruppi di impresa, basato sull'analisi delle strutture proprietarie di oltre 500.000 società, nel 1999 erano individuabili ben 42.000 gruppi di impresa, coinvolgenti 120.000 società cui faceva capo il 77% degli addetti delle società di capitale.<sup>6</sup> (Le società di capitale danno lavoro ai due terzi di tutti i dipendenti del settore privato).

---

<sup>6</sup> Osservatorio Unioncamere sui gruppi d'impresa, *La rete delle piccole e medie imprese*, 7 febbraio 2002. [www.starnet.unioncamere.it](http://www.starnet.unioncamere.it)

## GLI APPROFONDIMENTI

### 2. LA DIFFUSIONE DEI RAPPORTI ATIPICI

1. *Introduzione.* Nonostante da diversi anni il lavoro atipico abbia assunto una posizione di primo piano nel dibattito sull'occupazione e sulla flessibilità del mercato del lavoro, permangono notevoli difficoltà per una sua esatta definizione e, di conseguenza, quantificazione.

L'atipico riguarderebbe innanzitutto tutte le tipologie di rapporto di lavoro alle dipendenze diverse da quella *tipica*, rappresentata appunto dai contratti a tempo indeterminato *full-time*; quindi i rapporti temporanei, compresi quelli a causa mista, il *part-time* e il più recente lavoro interinale. Vengono incluse in genere tra le prestazioni atipiche anche quelle svolte nell'ambito dei Lavori socialmente utili (Lsu e Lpu) e dei piani di inserimento professionale (Pip). A maggior ragione, l'*atipico* interessa anche il lavoro autonomo, attraverso le collaborazioni occasionali e quelle coordinate e continuative, e di segnalare situazioni di *contaminazione* tra i due universi con l'emergere di posizioni lavorative parasubordinate, in qualche misura ratificate in via normativa con la recente assimilazione fiscale dei co.co.co ai lavoratori dipendenti.

Fin qui la distinzione tra tipico e atipico mantiene un prevalente ancoraggio di tipo formale, normativo. Prevalgono invece le modalità specifiche delle prestazioni lavorative nell'inclusione di fattispecie particolari come il telelavoro, il lavoro a domicilio e quello stagionale, il lavoro autonomo a tempo parziale, le borse lavoro e gli stage (che in senso stretto non si configurano come rapporti di lavoro).

Si tratta quindi di un insieme di lavori particolarmente eterogeneo in funzione della durata, della stabilità, dei livelli di reddito o di protezione sociale garantiti, del carattere di novità nel mercato del lavoro italiano o dei nuovi significati che possono assumere vecchie formule di lavoro nel quadro attuale.<sup>14</sup>

Il declino della fabbrica fordista, l'incremento dell'offerta di lavoro femminile, le modificazioni dei modi di produzione e di organizzazione del lavoro stanno certamente portando al proliferare di una ampia gamma di tipologie di lavoro che riflettono al contempo sia esigenze manifestate dal mondo produttivo e imprenditoriale, sia nuove espressioni e spazi di soggettività da parte dell'offerta. Cogliere sulla base delle informazioni disponibili questi mutamenti risulta particolarmente difficile, anche perché vecchie forme di lavoro convivono con nuove modalità di erogazione delle prestazioni lavorative e rendono problematico, se non fuorviante, identificare specifiche tipologie con il *nuovo* lavoro, con l'espressione di una flessibilità volontaria rispetto a una precarietà imposta; oppure distinguere gli effetti dei vincoli normativo-istituzionali da quelli che derivano dalle caratteristiche dei sistemi produttivi locali.

Tutto ciò contribuisce a rendere problematica la quantificazione dell'universo del lavoro atipico e la sua corretta descrizione. Da un lato il riferimento più stringen-

---

<sup>14</sup> Un tentativo di classificazione dei lavori atipici è proposto in Istat, *Rapporto annuale. La situazione del Paese nel 2001*, Roma, 2002, pp. 149-150; per un loro esame in riferimento al dibattito sulla flessibilità del lavoro cfr.

L. Frey, *Flessibilità e precarietà del lavoro in Italia*, «Quaderni di economia del lavoro», n. 73, 2002, in part. pp. 9-48.

te agli aspetti formali dei rapporti di lavoro sollecita il ricorso alle principali fonti amministrative che rilevano in maniera più precisa le diverse fattispecie di lavoro rispetto a quanto avviene per le indagini statistiche, nelle quali conta maggiormente l'autovalutazione degli intervistati; dall'altro il fatto che le prime riguardano solo alcuni specifici sub-universi (le collaborazioni, il lavoro dipendente privato...) non permette di cogliere pienamente le transizioni tra condizioni lavorative e le sovrapposizioni tra lavori (dipendenti e collaboratori, dipendenti e autonomi, lavoro principale e secondario...). Infine, l'integrazione tra le diverse fonti risulta particolarmente difficoltosa e richiede numerose cautele, per via delle diversità delle unità di analisi e dei periodi di osservazione, per i problemi di aggiornamento e i ritardi di cui soffrono le fonti amministrative.

2. *La quantificazione dell'atipico.* Quale che sia il quadro statistico di riferimento, la crescita delle forme di lavoro non tradizionali ha contraddistinto tutti gli anni Novanta, e in misura più accentuata la fine del decennio, mentre il 2001 ha segnalato una inattesa inversione di tendenza, con il recupero delle forme standard di occupazione.

Una introduzione alle dimensioni quantitative del lavoro atipico in rapporto al complesso dell'occupazione non può che partire dai dati Istat. Sulla base di elaborazioni condotte sui dati individuali della Rilevazione delle forze di lavoro, l'Isfol (2002) propone una valutazione della consistenza dell'occupazione part time (e ovviamente full time) negli universi del lavoro autonomo e dipendente, nonché all'interno di quest'ultimo anche nell'aggregato dei lavoratori a termine. Il lavoro atipico nel 2001 riguarderebbe complessivamente poco meno di tre milioni di lavoratori, il 13,8% del totale degli occupati, con una netta prevalenza della componente dipendente e con una certa stabilità, almeno nei valori complessivi, rispetto all'anno precedente; la contrazione del tempo determinato è concentrata nel part time (- 49 mila unità).

Tab. 1 - Occupazione tipica e atipica in Italia 2000-2001 (migliaia)

	2000		2001	
	Val. ass.	%	Val. ass.	%
<b>Dipendente</b>	15.034	100,0%	15.411	100,0%
Tipico (indeterminato full time)	12.638	84,1%	12.935	83,9%
Atipico	2.396	15,9%	2.476	16,1%
- Indeterminato part time	873	5,8%	1.005	6,5%
- Determinato full time	1.006	6,7%	1.003	6,5%
- Determinato part time	517	3,4%	468	3,0%
<b>Autonomo</b>	5.896	100,0%	5.962	100,0%
Full time	5.435	92,2%	5.497	92,2%
Part time	461	7,8%	465	7,8%
<b>Totale atipico</b>	2.857	13,7%	2.941	13,8%
<b>Totale occupazione</b>	20.930	100,0%	21.373	100,0%

Fonte: Isfol su dati Istat



Utilizzando i dati provvisori della nuova rilevazione Occupazione, retribuzione e oneri sociali, l'Istat (2002) giunge a stimare al 2000 il lavoro atipico tra i dipendenti dell'industria e dei servizi privati in 2,2 milioni, pari al 23,4% del totale (9,3 milioni). Rispetto al 1996 la crescita del lavoro atipico è pari al 40% ed è responsabile di tutto l'incremento occupazionale registrato nel periodo.

Un breve approfondimento delle caratteristiche dei due principali sottoinsiemi di lavoratori atipici, temporanei e *part-timers*, è ricavabile dall'esame degli usuali dati delle indagini sulle forze lavoro. La crescita del lavoro temporaneo (che comprende, oltre ai rapporti a tempo determinato veri e propri, anche quelli a causa mista e l'interinale) non è esclusivamente imputabile alle modifiche normative intervenute nel corso degli anni '90, anche se sicuramente da esse è stata agevolata. Il trend di lungo periodo (Sestito, 2002) mostra che il suo crescente peso sul totale dell'occupazione è andato notevolmente crescendo, toccando nel 2001 il valore medio del 9,8%. L'incidenza risulta più elevata nel Mezzogiorno (14,4%) dove si concentra il 41% di tutti i temporanei per effetto dell'ancora rilevante peso, seppur declinante, della componente agricola. Le regioni nelle quali la dinamica di crescita è stata più elevata sono quelle del Centro e del Nord ovest, rispetto ad un Nord est che già nei primi anni Novanta presentava una incidenza elevata di lavoro flessibile.

Il lavoro temporaneo presenta una marcata connotazione di genere, visto che le donne ne rappresentano oramai la metà (a fronte di un peso del 40% sul complesso dell'occupazione dipendente) e che nel Nord sfiorano quasi il 60%; solo nelle regioni meridionali la loro incidenza scende sotto il 40%.

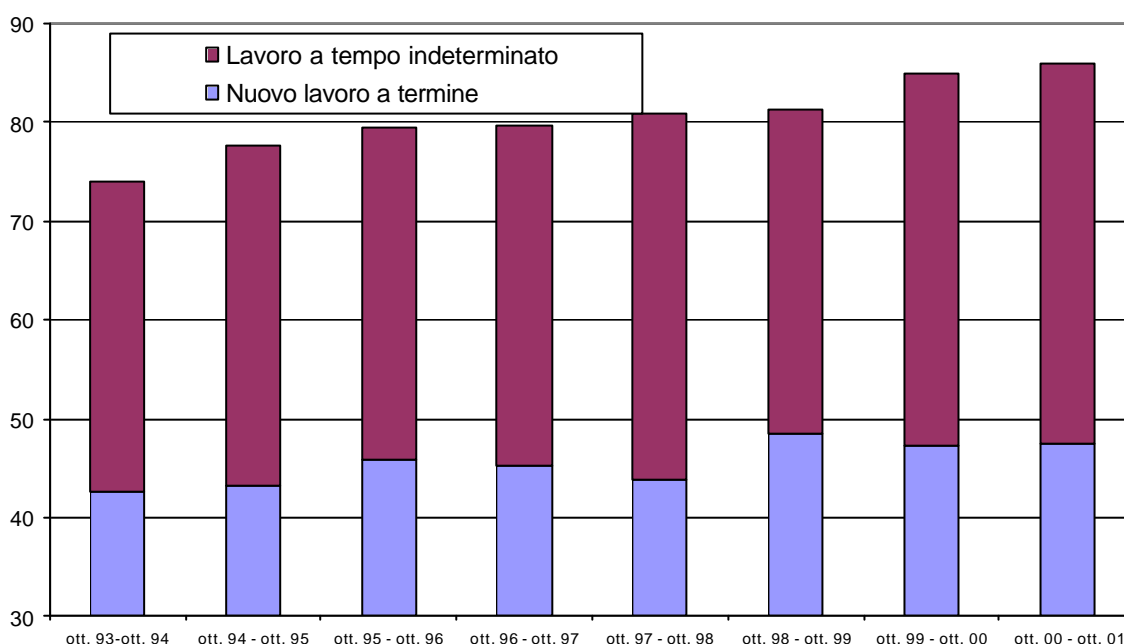
Tab. 2 - Occupati dipendenti totali e temporanei per ripartizioni geografiche (migliaia)

	1993	1997	1998	1999	2000	2001
<i>Totale occupati dipendenti</i>						
ITALIA	14.611	14.372	14.549	14.823	15.131	15.517
Nord-Ovest	4.447	4.395	4.447	4.532	4.616	4.727
Nord-Est	3.003	3.059	3.104	3.165	3.247	3.322
Centro	2.954	2.897	2.911	2.972	3.050	3.111
Mezzogiorno	4.207	4.021	4.086	4.153	4.218	4.357
<i>Occupati temporanei</i>						
ITALIA	899	1.127	1.249	1.410	1.530	1.514
Nord-Ovest	161	240	266	289	334	320
Nord-Est	173	222	233	275	285	291
Centro	139	184	212	250	282	278
Mezzogiorno	425	482	538	597	628	625
<i>% donne su temporanei</i>						
ITALIA	48,8%	46,0%	46,5%	47,7%	48,1%	49,6%
Nord-Ovest	56,4%	52,1%	53,1%	55,6%	55,0%	58,3%
Nord-Est	59,7%	57,0%	55,4%	56,3%	57,5%	57,6%
Centro	51,8%	52,3%	51,4%	52,5%	52,6%	55,0%
Mezzogiorno	40,4%	35,5%	37,6%	38,0%	38,1%	39,0%

Fonte: nostra elaborazione su dati Istat.

La flessione del lavoro a termine nell'ultimo anno ha riguardato il Centro- Nord e fa presumere che la mancanza di manodopera in quelle aree spinga le imprese a proporre condizioni contrattuali più attraenti o a convertire rapidamente (ovvero dopo un breve periodo di prova) i contratti temporanei in rapporti stabili. Ciò è confermato anche dagli esiti occupazionali dei lavoratori a termine (graf.1 ) che, misurati ad un anno di distanza, mostrano nel corso del tempo un considerevole aumento delle probabilità di essere ancora occupati (dal 74% ad oltre l'85%) e, soprattutto, di essere transitati verso un'occupazione stabile.

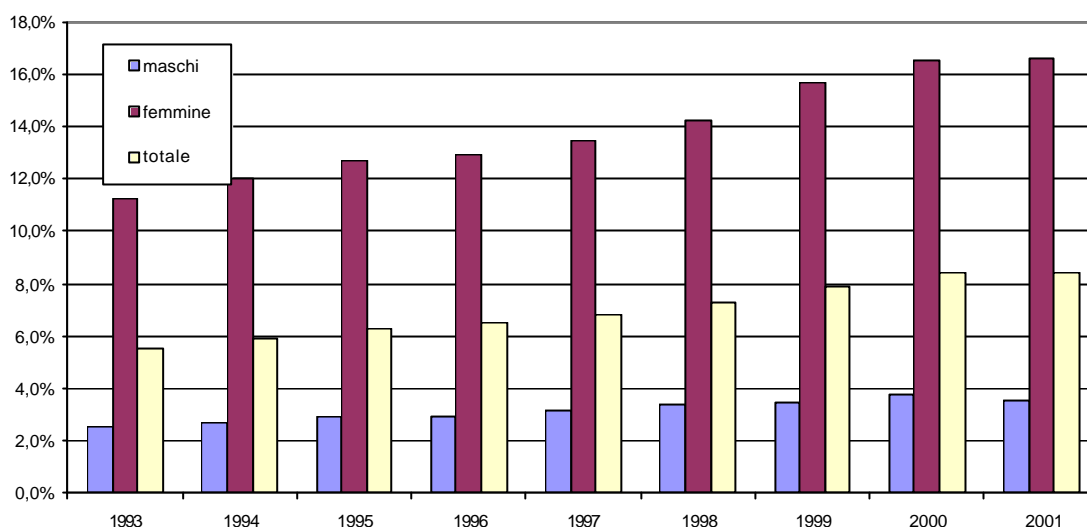
Graf. 1 - Probabilità degli occupati a termine di lavorare a un anno di distanza (%)



Fonte: nostra. elaborazione su dati Istat e Ministero del Lavoro, *Rapporto di monitoraggio* n. 2, 2001.

L'incidenza del lavoro a tempo parziale sul totale dell'occupazione (8,4%) rimane notevolmente al di sotto della media europea e spiega da sola buona parte della più bassa occupazione di donne, giovani e anziani. Ciò non toglie che il suo sviluppo positivo spiega larga parte della crescita totale dell'occupazione nel corso degli anni '90, giocando un ruolo molto importante nel facilitare l'ingresso nel mercato del lavoro di particolari fasce sociali, in primo luogo le donne (graf. 2). La crescita del *part-time*, con l'eccezione dell'ultimo anno, è stata generalizzata, estesa a tutti i settori (per quanto caratterizzante in modo prevalente il terziario) e ha coinvolto entrambi i generi in ogni classe d'età (pur con una prevalenza delle età centrali, 35-54, e poi con una decisa caduta).

Graf. 2 - Incidenza % del part time sul totale occupazione per genere, 1993-2001



Fonte: nostra elaborazione su dati Istat.

Guardando i dati di *stock* si vede comunque che il *part time* interessa in maniera prevalente la componente femminile (nel 2001 il 74% del totale), con una ulteriore accentuazione nelle regioni del Nord sia in termini di composizione sia rispetto alla quota sull'occupazione totale. Il Sud si distingue invece per l'alta incidenza degli uomini, che coprono circa il 45% degli occupati a tempo parziale.

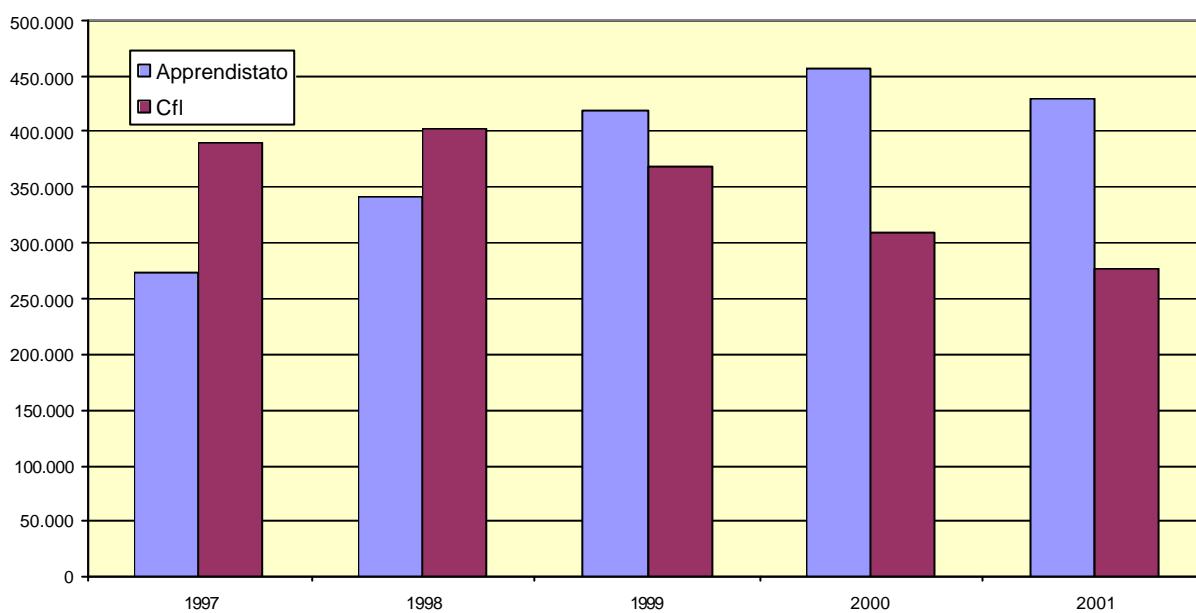
3. *I contratti a causa mista*. I contratti a causa mista sono volti a sostenere la domanda di lavoro delle fasce più giovani d'età, favorendone l'inserimento lavorativo. Le generose agevolazioni contributive previste per le imprese hanno contribuito ad un uso significativo di questi strumenti, offrendo la possibilità di disporre di una manodopera a basso costo da utilizzare in modo flessibile, soprattutto nel corso dei periodi estivi. Tuttavia hanno avuto spesso il torto di relegare ad un ruolo marginale l'impegno formativo.

Anche per far fronte a questi limiti, la legge n. 196/1997 ha teso ad introdurre elementi volti a rendere più stringente il contenuto formativo di questi strumenti e, con particolare riferimento all'apprendistato, ha ampliato gli ambiti di utilizzo (estensione a tutti i settori) e il bacino dei potenziali beneficiari (estensione dei limiti di età e nessun vincolo in base al titolo di studio). Con l'approvazione della legge n. 144/1999 poi, che rende obbligatoria per tutti i giovani la frequenza di attività formative fino al compimento dei 18, l'apprendistato ha conosciuto un nuovo slancio, acquistando dignità pari alla scuola e agli altri percorsi formativi extra-scolastici come mezzo per dare a tutti i giovani una preparazione e una qualifica adeguata all'inserimento nel mondo del lavoro.

Queste modifiche, unitamente all'insorgere della contestazione sui contratti di formazione lavoro da parte della Comunità europea, hanno condizionato le dinamiche recenti, agevolando il ricorso all'apprendistato anche per tipologie di soggetti che, per età e percorso formativo compiuto, in precedenza sarebbero stati candidati

ai contratti di formazione lavoro. A due anni di distanza dall'introduzione delle modifiche legislative l'apprendistato è diventato lo strumento quantitativamente più rilevante per l'impiego dei giovani nel mercato del lavoro; solo nell'ultimo anno l'effetto di crescita indotto dalla legge n. 196 sembra in via di esaurimento e riprende a manifestarsi quello negativo dovuto all'effetto demografico. Nel 2001 lo *stock* medio di apprendisti era poco superiore alle 430 mila unità (erano 273 mila nel 1997) e quello dei contratti di formazione lavoro alle 277 mila (erano 390 mila).

Graf. 3 - Incidenza % del part time sul totale occupazione per genere, 1997-2001



Fonte: nostra elaborazione su dati Inps.

Tab. 3 - Apprendisti e giovani in formazione e lavoro per ripartizione: *stock* medio mensile 1997-2000

	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Mezzogiorno	Totale Italia
Apprendistato					
1997					
86.853	89.013	51.226	46.360	273.451	
38,3%	41,8%	39,9%	36,4%	39,4%	
107.390	111.489	66.032	56.159	341.069	
38,4%	41,8%	39,8%	36,8%	39,5%	
132.470	135.990	82.909	67.769	419.138	
38,5%	41,9%	39,8%	36,8%	39,6%	
144.828	149.988	93.339	70.119	458.274	
38,5%	42,0%	39,8%	36,7%	39,6%	
n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	430.068	
n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	39,6%	
Contratti di formazione e lavoro					
1997					
v. ass.	111.825	103.116	69.676	105.462	390.078
% femmine	35,6%	37,1%	34,4%	32,6%	35,0%
1998					
v. ass.	114.882	95.528	77.166	115.275	402.850
% femmine	35,4%	37,1%	34,0%	32,6%	34,7%
1999					
v. ass.	108.893	83.288	73.069	103.750	369.000
% femmine	35,4%	37,0%	34,0%	32,6%	34,7%
2000					
v. ass.	98.067	67.367	64.993	79.864	310.291
% femmine	35,4%	36,8%	34,0%	32,6%	34,7%
2001					
v. ass.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	277.337
% femmine	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	34,6%

Fonte: nostra elaborazione su dati Inps.

Le tendenze di fondo appena richiamate sono comunemente diffuse in tutte le ripartizione territoriali. Tra le poche caratterizzazioni emergenti, non disgiunte dalle specificità dei diversi sistemi produttivi, si segnala un più intenso utilizzo dei cfl nel Nord-Ovest e nel Mezzogiorno, mentre l'apprendistato ha un peso rilevante soprattutto nel Nord-Est.

A differenza di altri strumenti di flessibilità, i contratti a causa mista vedono prevalere la componente maschile, sia per effetto della diversa lunghezza dei percorsi scolastici, sia per il manifestarsi di una domanda esplicitamente rivolta a figure operaie (in ciò in maniera molto simile a quanto accade per l'interinale). È comunque tra gli apprendisti che le donne mostrano una relativamente più alta incidenza: il 39,6%, cinque punti percentuali più che nei contratti di fornazione lavoro.

4. *Il lavoro interinale.* Nonostante il quadro delle informazioni disponibili risulti ancora carente e piuttosto frammentario, i diversi contributi di analisi proposti in questi anni e le fonti organizzate disponibili tendono a offrire ormai alcuni punti fermi in relazione alle principali caratteristiche del lavoro interinale.

La crescita del fenomeno è incontrovertibile, per quanto non facilmente documentabile. L'indicazione più certa si ha in riferimento al numero di società autorizzate e registrate presso il Ministero del lavoro, passate da circa 40 nel 1999 alle 88 del 2001; a giugno del 2002 gli sportelli aperti risultano 2.147. Più problematica risulta invece la quantificazione del volume di lavoro generato (in termini di numero di missioni o di ore lavorate), del numero di lavoratori e di imprese utilizzatrici e, conseguentemente, delle dinamiche temporali di questi aggregati. Le stime disponibili (Ministero del Lavoro, 2001) indicano in oltre 400 mila le missioni registrate nel 2000, con una crescita record rispetto alle quasi 200 mila del 1999, il primo anno di pieno esercizio dello strumento. Non si dispone invece ancora di dati stabili relativi al 2001; le prime indicazioni, pur positive, non paiono confermare i ritmi di espansione dell'anno precedente, anche per effetto di un andamento meno favorevole del ciclo economico. Le stime di Confinterim (cui aderiscono 42 società di fornitura) indicano una crescita del fatturato dell'intero comparto nell'ordine del 44% rispetto al 2000, ma non permettono una precisa valutazione della quantità di lavoro generato nell'anno. Più rilevante risulta l'incremento segnalato dall'Ailt (che organizza 14 società) con una crescita del 55% delle missioni; trend analoghi si registrano in rapporto al numero di imprese utilizzatrici e di lavoratori movimentati nel corso degli anni.

Pur con questi ritmi di crescita, in larga parte attesi data la novità dello strumento, la prevalente breve durata delle missioni contribuisce a mantenere modesto il contributo dell'interinale all'occupazione complessiva e a quella temporanea; in termini di occupati equivalenti a tempo pieno erano infatti stimati nel 2000 in circa 60-70 mila unità.

La geografia del fenomeno vede emergere decisamente le regioni del Nord Italia (a partire inizialmente dal Nord ovest), ovvero i contesti nei quali una più intensa domanda di lavoro, associata ai diffusi problemi di *matching* e di reperimento della forza lavoro, ha costituito terreno fertile per l'attività di intermediazione della manodopera: la quota delle regioni settentrionali sul volume delle missioni attivate oscilla al 2001 tra il 70% e l'80%; nell'ultimo Rapporto annuale dell'Istat, sulla base di dati desunti dall'Inail, la distribuzione per ripartizione geografica vedeva al primo posto il Nord-Ovest, con il 50%, seguito dal Nord-Est, con oltre il 25%, e dal Centro, con circa il 15%.

Una connotazione territoriale che non manca di riflettersi sul profilo settoriale delle imprese utilizzatrici e che ha contribuito anche a delineare una tra le numerose funzioni positive spesso attribuite all'introduzione dell'interinale nel nostro ordinamento: quella di facilitare la mobilità territoriale del fattore lavoro. Per quanto ri-

guarda il profilo settoriale, il secondario si afferma come il principale comparto utilizzatore del lavoro interinale, coprendo - a seconda delle fonti utilizzate - una quota della domanda che oscilla tra il 55% e il 70%.

Per quanto riguarda il contributo positivo dato dall'intermediazione delle società interinali sulla mobilità dei lavoratori, in particolare a quella Sud-Nord, evidenze empiriche convergenti emergono tanto da ricerche svolte a livello nazionale che da indagini su singoli contesti regionali. Bernardi e Montanino (2002), ad esempio, sulla base dei dati della Manpower - che da sola rappresenta una quota significativa dell'interinale in Italia - documentano come nelle regioni settentrionali e centrali la mobilità dei lavoratori interinali (misurata a partire dalla residenza da essi dichiarata e dall'ubicazione dell'impresa utilizzatrice) verso altre regioni-ripartizioni geografiche sia decisamente contenuta (nell'ordine del 2-4%), al contrario di quanto si registra nel Mezzogiorno, dove l'omologa quota sfiora il 40%; Lombardia e il Nord-Est si confermano come principali aree di attrazione, raccogliendo ciascuna circa il 15% dell'offerta originaria del Sud.

Anche per quanto riguarda le principali caratteristiche socio-anagrafiche dei lavoratori e l'intensità del loro coinvolgimento in missioni interinali si registra una notevole convergenza tra le diverse indagini e fonti. Si tratta per lo più di giovani (l'età media oscilla tra i 29 e i 31 anni), maschi (circa il 60%), con un buon livello di scolarizzazione (tra il 40 e il 50% in possesso di diploma superiore o laurea), per oltre i due terzi dei casi interessati in maniera occasionale dal lavoro interinale (con una sola missione nel corso dell'anno solare). Non manca di emergere, infine, il contributo significativo dato da lavoratori non comunitari, la cui quota a livello nazionale viene indicata intorno al 10% del totale movimentati (ma che in alcune aree del Nord-Est sfiora ormai 1/4 del totale e risulta prevalente tra i maschi di età centrale).

Non si è ancora giunti a una fase di stabilizzazione del lavoro interinale, troppo poco il tempo a disposizione perché ciò avvenisse: il numero delle società fornitrici, e quello degli sportelli aperti sul territorio, è ancora in espansione anche se alcune gerarchie, rispetto alle quote di mercato, sembrano stabilizzate e difficili da intaccare; le imprese utilizzatrici continuano a crescere *provando* il nuovo strumento, ma stentando ancora a costituire un nucleo di utilizzatori stabili; i lavoratori, almeno in realtà non problematiche, non sembrano soffrire di processi di segregazione nell'interinale, vissuto più come opportunità che come condanna; il trend economico unito alla situazione demografica e allo stato dei servizi all'impiego *congiurano* nel favorire un clima positivo per l'intermediazione di manodopera.

Gli aspetti negativi potenzialmente presenti non sono ancora facilmente evidenziabili: si pensi alla possibile segmentazione intra-aziendale tra lavoratori stabili e interinali con diverse gerarchie di diritti, oppure alla creazione di un precariato stabile non garantito come portato di una congiuntura sfavorevole.

5. *Il lavoro parasubordinato.* Il lavoro parasubordinato, così come definito dall'Inps, ha assunto dimensioni sempre più rilevanti nel corso degli ultimi anni ed è stato oggetto di crescente attenzione, anche perché ritenuto una delle modalità di affermazione di nuovi lavori, contraddistinti spesso da minori tutele e maggiore precarietà rispetto al lavoro dipendente tradizionale.

In base al numero di iscritti alla speciale gestione previdenziale istituita presso l'Inps (a partire dall'aprile 1996), i lavoratori parasubordinati sono passati da poco

meno di un milione del 1996 agli oltre 2.113 mila presenti a fine 2001, manifestando una crescita costante in tutto il periodo esaminato (tab. 4).<sup>15</sup>

Tab. 4 - Lavoratori parasubordinati iscritti alla gestione Inps per categoria e ripartizione geografica

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>Iscritti a fine anno</b>	974.087	1.276.740	1.530.829	1.745.865	1.897.348	2.113.480
<i>Femmine</i>	389.311	549.727	675.023	780.988	860.289	970.542
%	40,0%	43,1%	44,1%	44,7%	45,3%	45,9%
<i>- per tipologia</i>						
Collaboratori	856.263	1.134.083	1.361.608	1.554.429	1.690.594	1.890.620
- di cui % femmine	41,4%	44,7%	45,7%	46,3%	46,9%	47,4%
Professionisti	106.413	126.548	143.657	158.933	169.591	178.484
- di cui % femmine	28,6%	29,0%	30,1%	31,2%	31,9%	32,2%
Collaboratori/Professionisti	11.411	16.109	25.564	32.503	37.163	44.376
- di cui % femmine	38,2%	37,8%	36,5%	36,3%	36,4%	36,8%
<i>per area geografica (al netto dei residenti all'estero)</i>						
Nord	605.148	756.722	892.483	1.006.700	1.085.045	1.187.693
Centro	211.444	280.115	339.984	391.917	429.696	492.242
Sud e Isole	157.490	239.898	298.355	347.240	382.598	433.536
<b>Iscritti nell'anno</b>	1.008.110	1.313.300	1.564.167	1.772.983	n.d.	n.d.
<b>Numero contribuenti</b>	838.694	1.047.958	1.265.139	1.272.094	1.395.081	n.d.
% su iscritti	83,2%	79,8%	80,9%	71,7%	n.d.	n.d.

Fonte: Inps

Si tratta comunque di un universo articolato, che presenta al proprio interno situazioni assai eterogenee. Seguendo la classificazione adottata dall'Inps possiamo distinguere: i lavoratori interessati da collaborazioni coordinate e continuative (*collaboratori*), che costituiscono la tipologia quantitativamente prevalente e crescente nel tempo (rappresenta ormai il 90% del totale), all'interno della quale più facilmente potrebbero celarsi forme precarie di lavoro subordinato; i *liberi professionisti* titolari di partita IVA e pertanto riconducibili alle forme tipiche del lavoro autonomo,

<sup>15</sup> Per una più ampia documentazione si rinvia a Inps, *Primo rapporto sul lavoro parasubordinato*, Roma, marzo 2001; Borgarello et al. *Flessibilità e nuove forme di lavoro: le collaborazioni coordinate e continuative*, in Dell'Aringa (a cura di), ...2002



che hanno visto ridursi progressivamente il proprio peso relativo (dall'11% all'8,4% degli iscritti); infine, una categoria residuale (2%) che comprende i *collaboratori-professionisti* iscritti ad un ordine o albo professionale.

La distribuzione territoriale degli iscritti mostra una progressiva attenuazione della marcata polarizzazione nelle regioni settentrionali che contraddistingueva i primi anni rilevati, quanto oltre il 60% dei lavoratori parasubordinati era residente nel Nord; al 2001 la quota si è attestata poco sopra al 56%, valore ancora significativamente superiore al 51,5% che le medesime regioni coprono in riferimento all'occupazione complessiva. Questa tendenza è legata al maggiore dinamismo manifesto nelle regioni del Sud, passate dal 16% ad oltre il 20% attuale, e parzialmente di quelle centrali, costantemente intorno al 22-23%.

Accanto a una redistribuzione dei pesi dal punto di vista territoriale, la crescita dei parasubordinati ha comportato anche un progressivo riequilibrio nella loro composizione tra generi. Inizialmente sbilanciata a favore dei maschi, che rappresentavano il 60% del totale, ha visto le donne raggiungere nel 2001 il 46% degli iscritti; la loro incidenza risulta massima tra i collaboratori (47,4%) e minima tra i professionisti (32,2%), mentre dal punto di vista territoriale sono le regioni del Sud a presentare una larga prevalenza femminile, stabilmente superiore al 55%.

Non ha invece subito mutamenti di rilievo il profilo d'età degli iscritti, che segnala una media di circa 40 anni (quasi 37 per le donne); se i trentenni costituiscono la classe più numerosa (e in leggera crescita), è agli estremi della distribuzione che si segnalano variazioni più significative, con la crescita degli over 60 e la riduzione degli under 25.

Il dato dell'iscrizione alla gestione speciale Inps tende tuttavia a sovrastimare la consistenza di questa tipologia di lavoro, come mostra l'esame dei soli contribuenti, ovvero di coloro che hanno effettivamente versato contributi nel corso di ciascun anno esaminato. Tra il 1996 e il 1999 (ultimo anno per il quale sono disponibili i dati) la crescita del fenomeno risulta notevole ma decisamente più contenuta rispetto all'andamento degli iscritti (51,6% contro quasi l'80%), mentre il numero dei parasubordinati si attesta su 1.270 mila unità (il 72% degli iscritti).

Isolando i collaboratori e collaboratori-professionisti per i quali i committenti hanno presentato la denuncia trimestrale possiamo cogliere meglio le caratteristiche del lavoro parasubordinato, a partire dalle principali tipologie d'attività svolte (tab. 5). Quella quantitativamente prevalente è rappresentata dagli amministratori e sindaci di società, che rappresentano il 38% dei contribuenti totali (il 49% dei maschi) e, così come i partecipanti a collegi e commissioni, interessano soggetti appartenenti a fasce d'età centrali (30-50 anni); e, mentre un quarto dei casi non viene indicata alcuna attività specifica, si distinguono in complesso le attività di consulenza fiscale-contabile e quelle di formazione (in entrambi i casi intorno al 6%), con prevalente riferimento alla componente femminile le vendite a domicilio (7,7% in totale, 14,5% delle donne), i servizi amministrativi (2,8% e 5%), quelli di assistenza e di marketing-pubblicità. Soprattutto in queste ultime tipologie di lavori possano trovare spazio posizioni lavorative "grigie", ovvero assimilabili più al lavoro dipendente che a quello autonomo. La figura del collaboratore/lavoratore autonomo dovrebbe d'altro canto trovare riscontro nella frequenza di "portafogli clienti" sufficientemente numerosi; e invece risulta elevatissima la frequenza di collaboratori che prestano servizio presso un solo committente (91%), mentre viceversa è rilevante la quota di imprese che si avvale di più di un collaboratore (il 52,5%).

Tab. 5 - Numero di contribuenti(\*) per attività e genere. Anno 1999

Codice attività	Maschi	Femmine	Totale
Non dichiarato	938	1.031	1.969
Amministratore, sindaco di società etc.	333.201	99.292	432.493
Amministratore di condominio	2.700	1.036	3.736
Servizi amministrativi e contabili	8.413	22.807	31.220
Assistenza tecnica dei macchinari	13.305	1.728	15.033
Collaborazioni a riviste enciclopedie etc.	12.315	9.288	21.603
Consulenze fiscali e contabili alle aziende	44.710	30.450	75.160
Estetista	638	2.631	3.269
Formazione, istruzione e addestramento	29.672	37.936	67.608
Intermediazione recupero crediti	2.909	1.936	4.845
Moda arte sport e spettacolo	10.430	11.125	21.555
Partecipanti a collegi e commissioni	11.409	2.329	13.738
Salute e assistenza	4.622	14.502	19.124
Marketing, telemarketing, pubblicità etc.	6.662	17.546	24.208
Trasporti e spedizioni	2.416	442	2.858
Turismo, intrattenimento etc.	2.355	4.806	7.161
Vendite a domicilio	20.531	66.432	86.963
Dottorato di ricerca	1.705	2.036	3.741
Altro	169.276	129.504	298.780
Totale	678.207	456.857	1.135.064

(\*) Solo collaboratori e collaboratori professionisti per i quali il committente ha presentato la denuncia trimestrale.

Fonte: Inps.

Per quanto riguarda i livelli contributivi, la normativa prevede aliquote (crescenti nel tempo fino a raggiungere nel 2015 quelle in vigore in altre gestioni assicurative) diverse in funzione della presenza o meno di altre coperture previdenziali (o di pensione); è così possibile isolare quanti trovano in queste prestazioni lavorative l'unica fonte di reddito (tab. 6). I due terzi dei parasubordinati hanno lavorato nel corso del 1999 esclusivamente con collaborazioni (ben l'80% delle donne), versando in media 2,6milioni di contributi (appena 1,5milioni per le donne); il 32% dei lavoratori presentavano invece altre coperture previdenziali. Esistono notevoli asimmetrie all'interno dell'aggregato: mediamente i maschi ricevono compensi più che doppi rispetto alle donne, mentre dal punto di vista territoriale

le contribuzioni medie decrescono progressivamente procedendo da nord (2,8ml) a sud (1,5ml); si registra poi un'elevatissima polarizzazione tra una ristretta élite "ricca", che concentra larga parte dei contributi versati, e la maggioranza dei collaboratori (circa l'80%) che genera appena, rispettivamente per i maschi e per le femmine, il 20% e il 10% del monte contributivo (Borgarello et al., 2002, p. 20).

Tab. 6 - Numero di contribuenti(\*) e contributo medio(\*\*) secondo l'aliquota contributiva utilizzata

Aliquota contributiva	10%	12%	entrambe	Totale
maschi	<b>41,4%</b>	56,3%	2,3%	100,0%
numero	280.960	381.982	15.273	678.215
contr. medio	2.518	3.665	4.117	3.200
femmine	18,8%	<b>79,4%</b>	1,8%	100,0%
numero	85.915	362.528	8.424	456.867
contr. Medio	1.714	1.503	1.861	1.549
	68,1%	<b>41,0%</b>	<b>45,2%</b>	<b>48,4%</b>
Totale	32,3%	<b>65,6%</b>	2,1%	100,0%
Numero	366.875	744.510	23.697	1.135.082
contr. Medio	2.330	2.612	3.315	2.536

(\*) Solo collaboratori e collaboratori professionisti

(\*\*) Valori in migliaia di lire

Fonte: Inps

Questa immagine viene confermata guardando alla distribuzione dei contribuenti per classe di importo dei contributi versati nel 1999: esiste una quota non trascurabile, pari a circa un terzo, di soggetti impegnati in maniera marginale e occasionale nel lavoro, con redditi inferiori ai cinque milioni; tra il 30% circa di coloro che non superano invece la soglia dei due milioni di contributi (equivalenti a poco più di 20 milioni di reddito) è plausibile che si ritrovino segmenti deboli del mercato del lavoro, soprattutto se teniamo conto della loro polarizzazione in funzione del genere e del territorio. Per costoro il lavoro parasubordinato può rappresentare spesso una scelta subita, mentre per i datori di lavoro i differenziali di costi previdenziali (12-13% contro il 33%) permettono di aggirare il peso contributivo che grava sul lavoro dipendente tradizionale<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Cfr. Commissione Ministeriale per la valutazione degli effetti della legge 335/95, *Relazione finale*, Roma, p. 27.

6. *Lavori socialmente utili*. L'inserire i lavori socialmente utili tra le forme di impiego flessibile, come del resto considerarli una misura attiva di politica del lavoro, è sicuramente operazione non poco arrischiata (se si guarda, ad esempio, alle durate o alla precarietà, meno se ci riferisce all'ammontare della remunerazione). Inquadrarli invece in una dizione che si richiami all'atipicità risulta meno fuorviante.

Con l'individuazione, quale termine ultimo per l'impiego dei lavoratori impegnati nelle attività socialmente utili, del 30 giugno 2001, si è cercato di continuare l'opera finalizzata a portare a compimento l'esperienza dei Lavori socialmente utili con il conseguente svuotamento del bacino di utenti. Nelle intenzioni del legislatore dall'azione combinata del ricorso decrescente al Fondo per l'occupazione e di quello di ripartizione dello stesso tra Regioni e Province autonome ne dovrebbe derivare un incremento delle risorse utili al finanziamento delle misure di stabilizzazione e delle politiche attive, lasciando solo alla *straordinarietà* l'impiego di fondi per *misure particolari* (leggi: come prima). Tuttavia tale effetto positivo rischia di prodursi principalmente lì dove meno sarebbe necessario, ovvero nelle Regioni nelle quali il numero dei soggetti impegnati in Lsu è inferiore (che si troverebbero ad avere disponibilità finanziarie per altre politiche), mentre le aree in cui il numero di lavoratori socialmente utili ha raggiunto livelli insostenibili vedrebbero accresciute le loro difficoltà di riorientamento della spesa verso politiche attive (si vedrebbero cioè costrette a perpetuare il finanziamento degli Lsu).

Sul piano quantitativo, nel 2001, il problema riguarda ormai circa 105mila lavoratori con una concentrazione regionale che ricalca la situazione antecedente (tab. 7), in cui il Sud da solo ospita l'87% dei lavoratori coinvolti (38% la Sicilia e 23% la Campania). Dal massimo raggiunto nel corso del 1999 la riduzione è stata corposa (-42%), ma ancora le quantità restano rilevanti. È un bacino di utenti in cui la prevalenza dei maschi è contenuta e diminuisce nel tempo (era il 54% nel 1998 ed è il 52% nel 2001), ma che proprio nelle Regioni di maggiore concentrazione del fenomeno vedono maggiormente cospicuo il loro peso.

Tab. 7 - Lavoratori socialmente utili per ripartizione geografica. Valore assoluto e inc. % femmine

	Nord ovest	Nord est	Centro	Mezzogiorno	Totale
Totale					
1998	6.506	2.435	17.970	110.204	137.115
1999	8.568	3.334	18.717	118.483	149.102
2000	2.945	869	11.370	98.067	113.251
2001					104.992
% femmine					
1998	64,2%	67,6%	64,1%	41,6%	46,1%
1999	66,5%	60,2%	63,2%	42,5%	46,9%
2000	68,7%	58,2%	65,1%	44,4%	47,2%
2001					48,0%

Fonte: Inps

7. *Pip, borse lavoro e tirocini.* La legge Treu è intervenuta a regolare le cosiddette *work-experiences*, stage e tirocini liberamente contratti tra le parti, borse lavoro e piani di inserimento professionale, questi ultimi rivolti a particolare tipologie di soggetti e incentivati con interventi finanziari a carico dello Stato.

I piani di inserimento professionale (Pip) sono uno strumento finalizzato all'impiego e all'apprendimento di nuove professionalità per i giovani disoccupati. Possono accedere ai Pip i soggetti di età compresa tra i 19 e i 32 anni (35 per i disoccupati iscritti nelle liste di collocamento da almeno 24 mesi) che risiedono nelle aree depresse o in declino industriale o in quelle che presentano un rilevante squilibrio tra domanda ed offerta di lavoro. Nella sostanza lo strumento si rivolge al sistema imprenditoriale privato per il tramite di associazioni, ordini e collegi professionali ai quali i soggetti dei Pip aderiscono per libera associazione o iscrizione prevista dalle normative in materia di libera professione.

I Pip hanno una durata variabile, non superiore comunque a 12 mesi e per non più di 80 ore mensili. Ai partecipanti viene corrisposta un'indennità pari a 7.500 lire per ogni ora di formazione o attività prestata. Metà del costo, escluso quello delle ore di formazione, è a carico del soggetto presso il quale viene svolta l'attività, la parte restante è erogata dal Fondo per l'occupazione. Nel breve periodo di tre anni, che costituisce l'arco temporale di utilizzo dei Pip, vi sono state ben due fasi di dismissione e di successivo rilancio (ci si riferisce qui al fatto che per ben due volte è stata fissata una scadenza per l'utilizzo dello strumento dei Pip che è stata poi prorogata, in un caso in prossimità della data di scadenza e nell'altro a termine scaduto) che hanno contribuito ad alimentare un clima di incertezza attorno allo strumento. I giovani coinvolti sono passati dai 19.194 del 1999 agli 8.636 del 2001.

Le borse lavoro, istituite nel 1996 ma operanti nel 1998, hanno rappresentato una misura rivolta ai soggetti residenti nelle aree obiettivo 1 e ai giovani disoccupati di lunga durata. Si collocavano a metà strada tra le iniziative di *workfare* e le *work-experiences*, in quanto a fronte di una effettiva prestazione lavorativa veniva infatti prevista un'indennità totalmente a carico dello Stato. Hanno interessato complessivamente 62.827 giovani. Il dato relativo agli esiti, risultante da un'analisi condotta dall'Isfol, può ritenersi soddisfacente tenendo conto delle difficoltà occupazionali delle aree in cui si è applicato l'istituto: 23% dei giovani hanno visto nascere un rapporto di lavoro con l'azienda ospitante e un altro 14% presso altre imprese.

Gli *stage*, o tirocini formativi e di orientamento, costituiscono un inserimento temporaneo dei giovani all'interno del mondo produttivo, allo scopo di favorire un contatto e un addestramento pratico. I tirocini non comportano la costituzione di un rapporto di lavoro subordinato. Sono promossi a favore di inoccupati e disoccupati che abbiano già assolto l'obbligo scolastico, debbono svolgersi in un ambito lavorativo (azienda privata, studio professionale, ente pubblico) per una durata predeterminata, generalmente non superiore ai 6 mesi. Il modello dello *stage* ha assunto in questi ultimi anni, in qualità di strumento di politica attiva del lavoro, un rilievo sempre maggiore tra le azioni predisposte a livello nazionale per facilitare l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro. In quest'ottica il *target* dei progetti è rap-

presentato principalmente da giovani che abbiano concluso il loro periodo di formazione scolastica o che comunque non siano impegnati in un percorso formativo.

Attraverso lo *stage* si cerca di facilitare il contatto tra le aziende e gli aspiranti ad un posto di lavoro (oltre che ampliare il bagaglio di conoscenze ed esperienze dei giovani e offrire un'opportunità di valutazione ai datori di lavoro) per determinare un più facile collocamento dei disoccupati. I costi, che si limitano a quelli assicurativi (contro gli infortuni e per la responsabilità civile contro terzi), sono contenuti e sono a carico dei soggetti promotori. È difficile quantificare tutti quelli attivati a livello nazionale proprio per le ampie possibilità offerte nell'articolazione degli stessi e la mancanza di un onere a carico dello Stato.

## GLI APPROFONDIMENTI

### 3. MOBILITÀ E FLESSIBILITÀ NEL MERCATO DEL LAVORO

1. *La mobilità del mercato del lavoro: definizioni e tipologie.* Nel dibattito corrente i termini «mobilità» e «flessibilità» vengono spesso utilizzati come sinonimi, e ad entrambi viene contrapposto il concetto di «rigidità». In realtà, mobilità e flessibilità sono dimensioni intrecciate ma differenti, che vanno esplorate e misurate mediante specifici indicatori.

In un dato mercato del lavoro la mobilità è tanto più elevata quanto più numerosi o frequenti sono gli eventi di associazione (assunzione) e di separazione (cessazione) tra lavoratore e impresa (posto di lavoro). L'indicatore sintetico del livello complessivo di mobilità esistente in un dato mercato è il *Total turnover* (TT),<sup>17</sup> a volte chiamato *Gross worker turnover* (GWT); analogo significato ha il *Worker turnover* (WT)<sup>18</sup> che sposta l'attenzione dal numero di eventi al numero di lavoratori coinvolti.<sup>19</sup>

Il livello complessivo di mobilità di un mercato del lavoro è la somma di movimenti che hanno tra loro significati ben diversi, anche se possono sovrapporsi. Possiamo distinguere le seguenti quattro tipologie di mobilità:

- *rispetto allo status*: si riferisce alle probabilità, alte o basse, di transitare dentro-fuori il mercato del lavoro (da *non forze di lavoro* a *forze di lavoro*) o, all'interno del mercato del lavoro, da occupato a disoccupato. In questo caso, un'elevata mobilità significa un'elevata probabilità di entrare-uscire da un determinato *status*, con una circolazione delle persone tra le diverse condizioni;

- *rispetto alle posizioni professionali*: si riferisce alla frequenza dei passaggi dalla condizione di dipendente a quella di indipendente e viceversa; un alto livello (bi-direzionale) di questo tipo di mobilità indica basse barriere al passaggio dal lavoro dipendente a quello autonomo e viceversa;

- *rispetto al territorio*: segnala la frequenza degli spostamenti territoriali di lavoratori e imprese per inseguire-catturare occasioni di lavoro o lavoratori;

- *rispetto ai posti di lavoro*<sup>20</sup>: è la mobilità data dalla frequenza degli ingressi e delle uscite rispetto a ciascun posto di lavoro, vecchio o nuovo. Il livello di questa

---

<sup>17</sup> In formule:  $TT = A/D + S/D$ , dove A = totale dei movimenti di associazione tra lavoratori e imprese intervenuti in un dato periodo; S = totale dei movimenti di separazione tra lavoratori e imprese intervenuti in un dato periodo; D = Popolazione di occupati di riferimento.

<sup>18</sup> In formule:  $WT = a/D + s/D$  dove: a = lavoratori interessati da associazioni con imprese in un dato periodo; s = lavoratori interessati da separazioni con imprese in un dato periodo; D = Popolazione di occupati di riferimento.

<sup>19</sup> Va segnalato che non esiste ancora una pratica, nella ricerca empirica, sufficientemente standardizzata nell'utilizzare queste definizioni e i relativi metodi di misura. Ciò rende sempre problematiche le comparazioni, e quindi l'individuazione di situazioni proponibili come *benchmark*.

<sup>20</sup> Occari e Pitingaro (1998) distinguono tra mobilità del mercato *del* lavoro (flussi tra stati) e mobilità *nel* mercato del lavoro (flussi lavoratori/posti di lavoro).

mobilità sintetizza diverse tendenze e strutture del mercato del lavoro. Si possono distinguere due grandi componenti della mobilità:

- Quella per *rotazione* o per *avvicendamento (churning)* di lavoratori su diversi posti di lavoro. I livelli di rotazione possono rivelare o smentire difficoltà di *match* tra domanda e offerta di determinate figure professionali; ogni rotazione può consistere semplicemente in uno scambio tra lavoratori o dar luogo ad una catena di posti vacanti, la cui lunghezza è caratteristica specifica dei diversi mercati del lavoro;

- Quella generata dai processi di *creazione-distruzione* di posti di lavoro, cioè dalle variazioni della domanda di lavoro misurata dal *job turnover (JT)*<sup>21</sup>. Questi processi possono derivare o dalla nascita-morte di nuove strutture imprenditoriali (tassi elevati di nascita di imprese determinano tassi elevati di movimenti dei lavoratori per coprire i nuovi posti di lavoro; e viceversa) o dalla espansione-contrazione di imprese esistenti. La creazione-distruzione di posti di lavoro può inoltre essere messa in relazione con i processi di selezione delle imprese (competizione intra-settoriale) e con quelli di riallocazione settoriale e/o dimensionale: la mobilità in questo caso è indice della velocità dei processi di cambiamento della struttura, che determinano lo spostamento di lavoratori verso i nuovi settori e le nuove strutture).

Una fattispecie particolare di mobilità si esprime nei movimenti interni a ciascuna impresa, e non è quindi catturabile dagli indicatori di TT, WT, JT, quando dei cambiamenti di collocazione gerarchica e professionale operano sui cosiddetti mercati del lavoro interni.

Queste diverse tipologie di mobilità possono sovrapporsi in un unico movimento: ad esempio, un lavoratore che si sposti di località cambiando contemporaneamente status (come da disoccupato a occupato), o posizione professionale (come da dipendente a indipendente) oppure collocazione interna all'impresa (come da quadro a dirigente).

2. *La flessibilità del mercato del lavoro: definizioni e tipologie.* Prima di chiedere se la flessibilità serve, e a chi, è opportuno chiedersi che cos'è, o meglio che cosa si intende con «flessibilità» del lavoro o del mercato del lavoro. Secondo M. Regini,<sup>22</sup> per «flessibilità del lavoro» si intende la possibilità di utilizzare le diverse componenti del rapporto di impiego (salario, qualifiche, orario, sicurezza) in combinazioni differenti; mentre con il termine «flessibilità» si può intendere anche quella de-standardizzazione dei rapporti di impiego che rompe uniformità e vischiosità di regolazione. La prima definizione sottolinea le esigenze della domanda che viene dalle imprese; la seconda include anche la richiesta di flessibilità che viene dai lavoratori. Entrambe fanno riferimento alle norme che regolano il mercato del lavoro.

Possiamo distinguere tre tipi fondamentali di flessibilità:

---

<sup>21</sup> In formule:  $JT = Jc/D + Jd/D$  dove:  $J_c$  = posti di lavoro creati dalle imprese in un dato periodo;  $J_d$  = posti di lavoro distrutti dalle imprese in un dato periodo;  $D$  = Popolazione di occupati di riferimento.

<sup>22</sup> Regini (2000), pag. 56.



- *numerica*, che è tanto più elevata quanto per le imprese è agevole e veloce l'adeguamento della forza lavoro alle esigenze del ciclo produttivo: adeguamento non solo nel volume complessivo ma anche nella sua composizione per professionalità. La flessibilità dei regimi di orario, in quanto utile per adattare e modulare l'*input* di lavoro, può essere intesa come un aspetto particolare della flessibilità numerica;

- *salariale*, che è tanto più elevata quanto maggiore è la parte variabile delle remunerazioni e delle strutture retributive;

- *funzionale*, che è più elevata quanto più agevole è per l'impresa la possibilità di adeguare la mansione al lavoratore o di variare la mansione stessa.

3. Mobilità come attributo della struttura, flessibilità come attributo della regolazione. *Sulla base di tali definizioni è possibile distinguere da un lato la mobilità e dall'altro la flessibilità del mercato del lavoro.*

La mobilità del lavoro rappresenta il livello di stabilità-instabilità delle relazioni tra lavoratore e impresa: questo livello è influenzato dai sistemi di regolazione, e quindi dalla flessibilità, ma non è determinato esclusivamente da loro. Di fatto si possono osservare livelli elevati di mobilità pur in presenza di bassa flessibilità, intesa come bassa disponibilità di combinazioni per le imprese o, comunque, alta standardizzazione del rapporto. Infatti la mobilità complessiva sul mercato del lavoro (come somma di mobilità *nel* mercato e *del* mercato, vale a dire di tutti i flussi sia tra condizioni che tra posti) è influenzata anche da fattori non riconducibili al sistema di regolazione, che agiscono sia dal lato dell'offerta che da quello della domanda.

Dal lato della domanda gli elementi che contano sono innanzitutto il tasso di espansione dell'economia e quindi dell'occupazione: infatti, la nascita di nuove imprese e la crescita delle imprese esistenti sollecitano nuovi ingressi nel mercato del lavoro per coprire i nuovi posti di lavoro, le cui caratteristiche divergono non di rado da quelli pre-esistenti; inoltre contano le caratteristiche strutturali del sistema produttivo, in particolare la consistenza delle produzioni stagionali (turismo, agro-alimentare, produzioni *just in time* con mercati stagionalmente variabili<sup>23</sup>) e la distribuzione delle imprese per classi dimensionali, in quanto la prevalenza di piccole imprese genera nel mercato del lavoro una mobilità alternativa a quella interna, incoraggiando ad esempio percorsi di carriera tra imprese anziché dentro l'impresa.

Dal lato dell'offerta il livello della mobilità è influenzato dagli assetti demografici, che hanno chiari effetti sulle entrate e sulle uscite dal mercato del lavoro, nonché dalle culture e dalle strategie familiari, che frenano, sostengono o sollecitano un maggior *churning* sui posti di lavoro fino alla maggiore o minore disponibilità agli spostamenti territoriali. Hanno un rilievo anche i comportamenti degli individui in reazione alla fase attraversata: la prossimità o meno a uno stato di piena occupazione stimolerà o frenerà l'orientamento a cercare un posto di lavoro gradito e non solo a difendere quello occupato.

Il livello della mobilità è influenzato infine dalla corrispondenza tra professionalità richieste dalla domanda e professionalità esibite dall'offerta, nonché

---

<sup>23</sup> Un caso tipico è quello delle motociclette.

dall'efficienza delle modalità di incontro tra domanda e offerta: in presenza di elevato *mismatch* tra domanda e offerta possiamo attenderci, soprattutto nelle fasi economiche espansive, una maggior mobilità del lavoro proprio come espressione della ricerca di un miglior *match* tra esigenze delle imprese e progetti dei lavoratori.

Tutti questi elementi mostrano che i livelli di mobilità hanno tante determinanti, soprattutto strutturali. Naturalmente essi sono influenzati anche dalle norme, e cioè dalla flessibilità prevista o concessa dei sistemi di regolazione; ma non sono immediatamente riconducibili a questa. Si può dire insomma che il concetto di «mobilità» ha una connotazione più socio-economica mentre quello di «flessibilità» rinvia a valenze politico-regolative.

4. Mobilità e flessibilità nel caso italiano. *Negli ultimi quindici anni, a partire soprattutto dalle prime ricerche di B. Contini e R. Revelli (1992) sui dati Inps, sono state realizzate numerose misurazioni sul livello di mobilità del mercato del lavoro italiano. Esse sono importanti perché, evidenziando l'ampiezza e la complessità dei flussi, hanno modificato la rappresentazione convenzionale del mercato del lavoro. Si tratta di misure non agevoli da giudicare, e che non facilitano la scelta di un valore proponibile come benchmark: come minimo esso non è auto-evidente come per il tasso di disoccupazione, che è meglio quando è basso. Le ricerche su questi temi sono ormai numerose. Citiamo alcuni risultati significativi.*

- Mobilità *tra status*, cioè dentro-fuori il mercato del lavoro e l'occupazione. Una ricostruzione dei flussi proposta dall'Isfol (2001: vedi tab. 1), mostra che nell'arco di un anno (aprile 2000-aprile 2001) c'è stato un tasso di entrata nelle forze di lavoro pari al 7,4% e un tasso di uscita intorno al 7%; circa un terzo degli entrati proviene dalle forze di lavoro potenziali, il resto dagli inattivi. Il tasso di ingresso degli occupati è sempre pari al 7,4%, mentre quello di uscita è del 5,7%. L'1,3% degli occupati risulta disoccupato un anno dopo. Il tasso di ingresso dei disoccupati è del 38,3% mentre quello d'uscita è del 49,4%. Il 21,2% dei disoccupati risulta occupato un anno dopo.

**Tab. 1 - Flussi aprile 2000-aprile 2001**

	Ingressi			Uscite		
	val. ass. (in 000)	Tassi d'ingresso	Comp. %	val. ass. (in 000)	Tassi d'uscita	Comp. %
<i>A. Occupati</i>						
Stock (aprile 2000)	20.930					
Ingressi	1.572	7,5%	100%	1.197	5,7%	100%
dalla disoccupazione	539	2,6%	34%	266	1,3%	22%
dalle forze di lavoro potenziali	198	0,9%	13%	117	0,6%	10%
dagli inattivi	835	4,0%	53%	814	3,9%	68%
<i>B. Persone in cerca di occupazione</i>						
Stock (aprile 2000)	2.545					
Ingressi	975	38,3%	100%	1.257	49,4%	100%
dall'occupazione	266	10,5%	27%	539	21,2%	43%
dalle forze di lavoro potenziali	323	12,7%	33%	378	14,9%	30%
dagli inattivi	386	15,2%	40%	340	13,4%	27%
<i>c. Forze di lavoro</i>						
Stock (aprile 2000)	23.475					
Ingressi	1.742	7,4%	100%	1.649	7,0%	100%
dalle forze di lavoro potenziali	521	2,2%	30%	495	2,1%	30%
dagli inattivi	1.221	5,2%	70%	1.154	4,9%	70%
Fonte: ns. elab. su dati Isfol (2001)						

- *Mobilità tra posizioni professionali.* Secondo Dell'Aringa e Lucifora (2002), la mobilità tra lavoro dipendente privato e lavoro pubblico, come pure tra lavoro autonomo e lavoro dipendente privato, è assai modesta. Secondo Sestito (1990), l'8% dei lavoratori autonomi in un dato trimestre era lavoratore dipendente nel trimestre precedente, mentre soltanto il 3% realizza il percorso inverso; si tratterebbe, in definitiva, di una mobilità a senso unico: il lavoro dipendente privato alimenta il lavoro autonomo e il lavoro pubblico, ma senza ritorni.

- *Mobilità complessiva (TT e WT).* Secondo Contini (a cura di, 2002), che considera l'occupazione dipendente privata, il tasso di GWT nel periodo 1986-1996 è stato pari al 68%: su cento lavoratori attivi, ogni anno ci sono cioè 34 associazioni e altrettante separazioni. A valori del tutto simili pervengono diverse e curate misure regionali (Tattara, Valentini, 2002; Agenzia per l'Impiego del Veneto, 2000), che hanno evidenziato anche una tendenza recente alla crescita in seguito allo sviluppo del terziario e alla diffusione dei contratti a termine (Anastasia et al., 2001). Secondo la Banca d'Italia (2002), che considera soltanto l'occupazione nelle imprese industriali con almeno 20 addetti, il tasso di GWT è stato nel 2001 del 34% (16,7% di assunzioni e 17,3% di cessazioni); esso è molto più alto al Sud che al Nord-Ovest ed è inversamente correlato con le dimensioni aziendali. La mobilità complessiva è pro-ciclica ed è inversamente correlata con l'età dei lavoratori e con le dimensioni di impresa.

- *Mobilità e job turnover.* Questo indicatore è in Italia costante e oscilla intorno al 20% (Contini, 2002). Il ciclo è dovuto soprattutto alla distruzione di posti di lavoro, maggiormente concentrata nei periodi di recessione, mentre la creazione di posti di lavoro sembra moderatamente pro-ciclica. Il *job turnover* spiega una quota variabile tra un quarto e due terzi della mobilità complessiva, che per il resto è indotta dalla riallocazione dei lavoratori a parità di posti di lavoro, e dal lavoro stagionale di breve durata.

Le misure di mobilità non discriminano tra i casi in cui sono elevate perché la mobilità è generale in quanto riguarda tutti i lavoratori, e quelli in cui sono determinate sostanzialmente da quote modeste di lavoratori molti mobili, vale a dire destinatari frequenti di lavori di breve durata, che danno luogo a un mercato del lavoro segmentato. Perciò occorre considerare altre dimensioni quali l'anzianità di servizio e la durata media dei rapporti di lavoro.

Vediamo il nesso tra anzianità e stabilità dei rapporti di lavoro. Secondo Istat (2002), fra il 1995 e il 1998, l'82,7% dei lavoratori è rimasto sempre stabile mentre l'1,5% è stato sempre instabile; il 5,4% è transitato verso la stabilità e il 2,6% ha fatto il percorso inverso. I dati per l'Unione europea sono assai simili: rispettivamente 81,3%, 2,7%, 7,4% e 2,9%.

Sulla tenuta dei rapporti di lavoro, Contini mostra che nel lavoro dipendente privato la durata media di ogni posto è di circa 3 anni. Ma la variabilità delle durate è elevatissima: da un lato, oltre il 50% di tutti i rapporti iniziati dura meno di un anno; dall'altro, circa metà dei lavoratori è incardinata in rapporti della durata di almeno 8 anni. Gennari e Sestito (1996), utilizzando dati Istat del 1995, individuano in 8,3 anni la mediana delle durate per tutta l'occupazione dipendente; per gli occupati nell'industria e nei servizi di mercato (escluse quindi la Pubblica amministrazione e l'agricoltura) il valore è pari a 6,9. Le durate estreme mostrano che circa il 12% dei rapporti ha una durata inferiore a un anno, mentre un altro 10% dei rapporti ha durate superiori ai 25 anni. I dati Isae (anch'essi elaborazioni di dati Istat) attestano l'elevato tasso di permanenza nell'occupazione (tab. 2) mentre evidenziano significative differenze territoriali nei tassi di permanenza nella disoccupazione.

Tab. 2 - Indicatori di mobilità su base annuale (ottobre '98 - ' ottobre '99)					
	Italia	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud
Tasso di successo (entrata nell'occupazione)					
- persone in cerca di occupazione	21,2	30,2	37,7	26,9	15,8
- inattivi	2,7	2,3	2,5	3,5	6,7
Tasso di ritiro dalle forze di lavoro					
- occupati	4,9	4,5	4,6	4,5	5,6
- disoccupati	29,1	28,3	26,7	29,6	29,5
Tasso di permanenza nella disoccupazione	49,6	41,4	35,5	43,5	54,7
Tasso di permanenza nell'occupazione	93,5	96,4	94,8	95,5	94,7
Fonte: ns. ri-elab. di dati Isae (2001)					

5. Misure di flessibilità. *L'Ocse ha proposto nel 1996 un indicatore sintetico, denominato EPL (Employment protection legislation), calcolato come media degli indicatori relativi ai contratti regolari (difficoltà di procedura, preavviso e indennità per licenziamento individuale, difficoltà di licenziamento) e ai contratti temporanei. Il punteggio varia da 0 a 6 al crescere della rigidità della legislazione. L'Italia, con un valore pari a 4,1, si colloca in testa alla classifica per rigidità; in coda ci sono Stati Uniti 0,6; Regno Unito 0,5; Canada: 0,2 (Isae, 2001). Si tratta di un indicatore as-*

sai problematico e non sistematicamente aggiornato; in ogni caso questa misura proposta dall'Ocse e spesso ripresa da varie fonti non tiene conto delle numerose modificazioni introdotte nella legislazione italiana dopo il 1996, come l'introduzione del lavoro interinale, le recenti facilitazioni al part time e al tempo determinato, ecc.). L'Ocse stesso, nello studio del 1999, evidenzia che il punteggio per l'Italia è diminuito (si assesta ora a 3,3-3,4) proprio per effetto dei cambiamenti normativi intervenuti. Il medesimo studio mostra che il rigore della regolamentazione sembra avere poca o nessuna influenza sul livello della disoccupazione, influenzandone piuttosto la composizione.

Sulla flessibilità salariale e sulla consistenza dei fattori premianti, per lo più legati a parametri aziendali di produttività e di risultato, le ricerche svolte (Cainelli et al., 2001) hanno sottolineato la modestia ma anche l'eterogeneità (settoriale, aziendale, territoriale) delle innovazioni al riguardo. In ogni caso, per la grande maggioranza dei lavoratori dipendenti, la quota di salario variabile è tuttora estremamente contenuta.

6. Nota conclusiva. Il dibattito sulla flessibilità non è orientato soltanto al fine di migliorare l'efficienza allocativa delle risorse umane. Esso affronta un effettivo nodo politico-sociale, la cui sostanza è incentrata sull'esigenza di individuare chi deve sopportare i rischi di uno scenario economico difficile e imprevedibile, sintetizzabile come «transizione al post/fordismo» (Accornero, 2001).

Se si riconosce che l'offerta e la domanda di flessibilità non sono a senso unico ma espressione di esigenza dell'impresa ma anche dei lavoratori, è facile convenire che esiste e che occorre ricercare un *optimum* intermedio negli assetti istituzionali e regolamentari (Sestito, 2002). Infatti c'è un *trade-off* ineludibile tra rischi di cristallizzazione dell'apparato produttivo, se la regolazione del lavoro è troppo rigida; e rischi di disincentivazione dell'investimento in capitale umano e/o di eccessiva segmentazione del mercato (se la regolazione dà troppo spazio alle esigenze dell'impresa).

Tale *optimum*, oltretutto, si modifica a seconda delle circostanze: serve più flessibilità quanto e quando più è forte l'esigenza di introdurre mutamenti profondi, e quanti più mutamenti può sopportarne un determinato assetto sociale, sia per ragioni oggettive (essendo più o meno lontano dalla piena occupazione) sia per ragioni soggettive (coltivando questo o quel tipo di cultura del lavoro). Una flessibilità limitata e regolata serve ad esempio quando occorre consolidare un assetto sociale, e soprattutto gli investimenti in capitale umano.

Alla luce dei dati sui flussi reali della mano d'opera, il mercato del lavoro italiano non può essere definito semplicemente «rigido». Una tale definizione non dà conto di un insieme di connotazioni strutturali e sociali che hanno comunque assicurato una elevata mobilità complessiva, anche se talvolta a prezzo di distorsioni quali l'elevata incidenza del lavoro sommerso o la quota abnorme di lavoro indipenden-

te:<sup>24</sup> distorsioni che una regolazione più calibrata può proporsi di ridurre meglio che una de-regolazione impaziente.

---

<sup>24</sup> Secondo Zenezini (1998), il mercato del lavoro italiano si è sempre preso, in un modo o nell'altro, tutta la flessibilità di cui storicamente ha avuto bisogno «qualche volta *nonostante* la regolazione istituzionale, qualche altra volta *grazie* ad essa».

### **RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI**

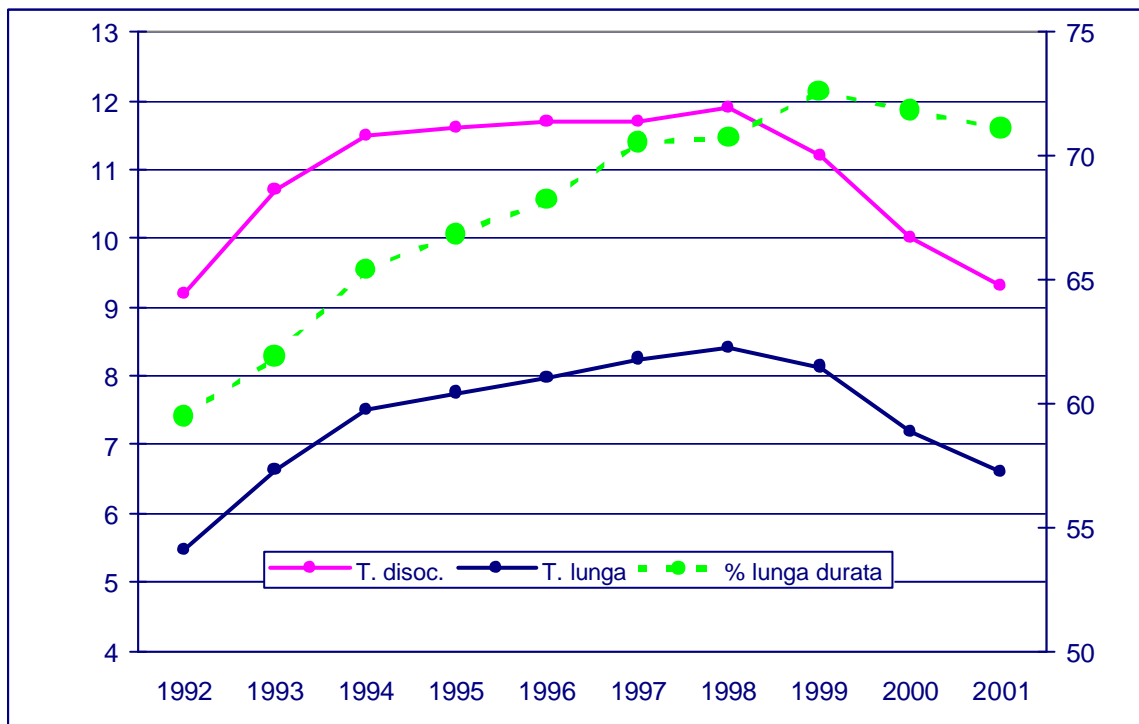
- A. Accornero, *Il lavoro che cambia e la storicità dei diritti* «Lavoro e diritto», n. 2, 2001.
- Agenzia per l'impiego del Veneto (a cura di), *Solo una grande giostra? La diffusione del lavoro a tempo determinato* Milano, F. Angeli, 2000.
- B. Anastasia, M. Gambuzza e M. Rasera, *La mobilità crescente nei mercati del lavoro di piena occupazione*, in U. Trivellato, *Servizi per l'impiego e ricerche sul lavoro. L'esperienza del Veneto*, Milano F. Angeli, 2001.
- G. Cainelli, R. Fabbri e P. Pini, *Partecipazione all'impresa e flessibilità retributiva in sistemi locali* Milano, F. Angeli, 2001.
- B. Contini e R. Revelli, *Imprese, occupazione e retribuzioni al microscopio*, Bologna, il Mulino, 1992.
- B. Contini, C. Malpede, L. Pacelli e F. Rapiti, *La mobilità del lavoro in Italia (1985-1991)*, in G. Galli (a cura di), *La mobilità della società italiana*, Roma, Sipi, 1996.
- B. Contini (a cura di), *Osservatorio sulla mobilità del lavoro in Italia*, Bologna, il Mulino, 2002.
- C. Dell'Aringa e C. Lucifora, *Salari, incentivi e mobilità nell'economia italiana* Milano, Vita e pensiero, 2002.
- C. Garcia Serrano, *Worker turnover and job reallocation: the role of fixed contracts*, in «Oxford Economic Papers», n. 50, 1998.
- P. Gennari e P. Sestito, *Durata dell'attività lavorativa e turnover in Italia*, Napoli, Aiel, 1996.
- Isof, *Federalismo e politiche del lavoro. Rapporto 2001*, Milano, F. Angeli, 2001.
- Isae, *Rapporto trimestrale. Priorità nazionali: intenzioni e risultati della regolamentazione*, aprile 2001.
- Istat, *Rapporto annuale. La situazione del Paese nel 2001*, Roma, 2002.
- F. Occari e S. Pitingaro, *Flussi di lavoratori e di posti di lavoro: un diverso approccio alle misure del turnover occupazionale*, in «Economia e società regionale», n. 4, 1998.
- Ocde, *Perspectives de l'emploi*, Paris, 1996.
- Ocde, *Perspectives de l'emploi*, Paris, 1999 (vedi in particolare: «Protection de l'emploi et performance du marché du travail»).
- S. Porcari e C. Malpede, *La mobilità degli occupati: tipologie e segmenti* Roma, Isof, 1998.
- F. Rapiti, *La misurazione e il significato del turnover occupazionale e i problemi di confrontabilità delle statistiche*, in «Quaderni di ricerca Istat», n. 3, 1998.
- M. Regini, *Modelli di capitalismo. Le risposte europee alla sfida della globalizzazione*, Bari-Roma, Laterza, 2000.
- P. Sestito, *Alcune note sull'occupazione indipendente in Italia*, in «Economia & lavoro», n. 23, 1990.
- P. Sestito P., *Il mercato del lavoro in Italia. Com'è, come sta cambiando*, Roma-Bari, Laterza, 2002.
- G. Tattara e M. Valentin, *La mobilità del lavoro in un mercato di piena occupazione*, Dipartimento di Scienze Economiche, Università Ca' Foscari, Venezia, 17 giugno 2002.
- M. Zenezini, *Il mercato nazionale del lavoro*, Relazione al convegno organizzato da «Economia e politica industriale» su *I limiti di mercato nell'esperienza attuale*, Milano, 14-15 dicembre 1998.

## GLI APPROFONDIMENTI

### 4. LA DISOCCUPAZIONE DI LUNGA E DI LUNGHISSIMA DURATA

Dopo una crescita incessante, le persone senza lavoro da 12 o più mesi - i «disoccupati di lunga durata»<sup>25</sup> - sono diminuite a partire dal 2000 ma nel 2001 erano ancora 1.530.610 su 2.151.970, e ben 407.273 di loro cercavano lavoro da oltre 7 anni.<sup>26</sup> Rispetto al 1997 la situazione è sensibilmente migliorata e il tasso di disoccupazione totale è sceso dall'11,7 al 9,3% e quello della disoccupazione lunga dall'8,3 al 6,6%, e tuttavia la quota dei disoccupati di lunga durata sul totale è salita dal 70,5 al 71,1%. Sulla disoccupazione lunga, la crescita dell'occupazione ha avuto insomma un effetto tardivo e assai modesto, come mostra l'indagine trimestrale sulle forze di lavoro per l'ultimo decennio (dati di ottobre, fig. 1: la quota della lunga durata è sulla scala di destra).

Fig. 1 - Tassi di disoccupazione totale e lunga, e quota della lunga durata, 1992-2001



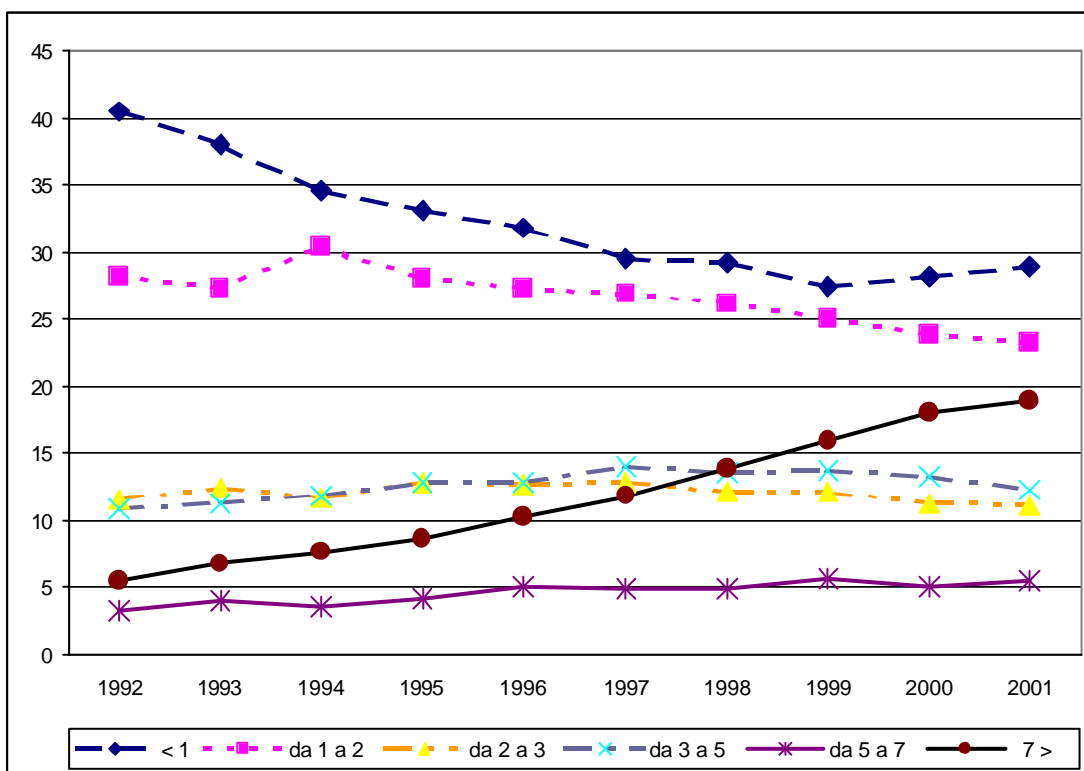
Fonte: Istat, Rilevazioni trimestrali sulle forze di lavoro, ottobre 1992-2001.

<sup>25</sup> Definizione adottata dall'International Labour Office, dall'Oecd e dall'Eurostat, nonché dall'Istat.

<sup>26</sup> Il dato non coincide con quello dell'indagine trimestrale sulle forze di lavoro Istat perché non include le persone che inizieranno un'attività in futuro e non devono pertanto esplicitare la durata della ricerca.

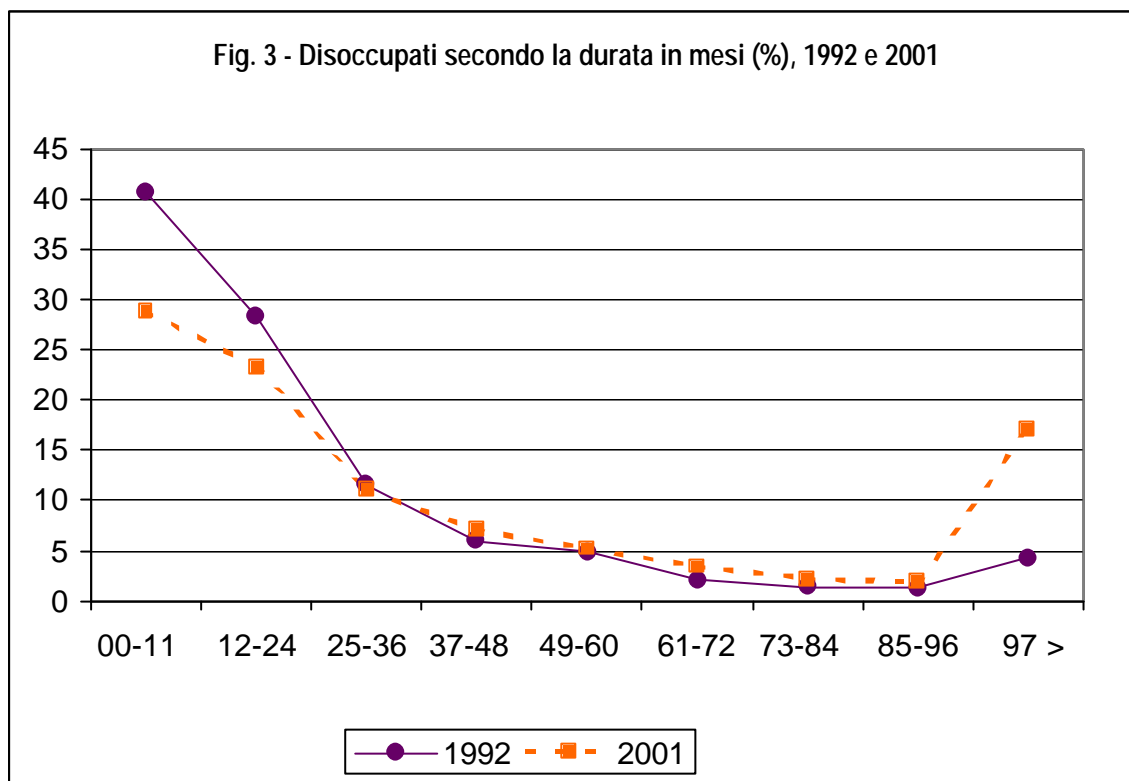
Anche se la disoccupazione lunga è cresciuta in tutta l'Unione Europea (15 anni fa riguardava un terzo dei disoccupati mentre oggi ne tocca quasi la metà), l'Italia continua a detenere un primato negativo: basti dire che nel 2001 il tasso di disoccupazione è tornato ai livelli del 1992, ma la durata media della disoccupazione è passata da 23,6 a 37,4 mesi. Il miglioramento quantitativo della disoccupazione si associa quindi a un peggioramento qualitativo. Mentre quella di breve durata è sensibilmente calata, salvo una debole inversione di tendenza dal 2000, quella di lunga durata si è *cronicizzata* con la crescita di chi cerca lavoro da lunghissimo tempo: nel 2001 i disoccupati da oltre 7 anni hanno sfiorato il 19% del totale (fig. 2).

Fig. 2 – Distribuzione percentuale dei disoccupati per durata in anni, 1992-2001



Questo «zoccolo duro» è costituito da persone che sembra ben difficile poter impiegare o reimpiegare. Lo dimostra il fatto che nel decennio 1992-2001 le persone rimaste senza lavoro fino a 11 mesi sono scese dal 40,5 al 28,9% del totale, mentre quelle senza lavoro da 85 mesi e più sono salite dal 5,5 al 18,9%. La fig. 3 mostra come il calo della disoccupazione breve sia purtroppo bilanciato dall'aumento di quella lunghissima.





La disoccupazione di lunga durata si concentra sui segmenti più sfavoriti dell'offerta di lavoro, e rischia di relegarli ai margini. Ciò riguarda innanzitutto le donne, specie nel Sud, perché la forte crescita delle occupate ne spinge molte altre a offrirsi sul mercato, il che va a loro svantaggio perché prolunga la durata della disoccupazione rispetto a quella dei maschi, frustrando la volontà di partecipazione delle femmine. Fra il 1992 e il 2001, infatti, la quota delle disoccupate di lunga durata è salita dal 69,6 al 72,5% del totale, mentre quella dei disoccupati è lievemente diminuita: dal 59,6 al 59,3%.

Ciò riguarda in secondo luogo i giovani: siamo tuttora fra i paesi europei con la più alta quota di inoccupati e con la più ampia componente di lunga durata fra loro. Tuttavia i giovani sono un po' meno penalizzati che in passato perché i contratti flessibili hanno dato loro maggiori opportunità di impiego, mentre l'andamento demografico ha ridotto la loro presenza sul mercato. Benché il sostegno familiare renda meno drammatica l'attesa dell'impiego, rispetto a paesi come la Germania dove i senza lavoro sono in prevalenza adulti, la durata di questa condizione comporta però conseguenze più sfuggenti e più profonde sulle risorse relazionali e psicologiche.

Anche gli adulti di ambo i sessi stanno diventando un segmento a rischio. Lo dimostra innanzitutto il progressivo coinvolgimento degli ultraquarantenni nella disoccupazione di lunga durata: la quota di senza lavoro fra queste persone è salita dal 16,8 al 21% nel quinquennio 1997- 2001, tutto sommato positivo per l'occupazione. Lo dimostra inoltre l'allargamento demografico del bacino della lunghissima durata, in anni e in mesi, giacché il fenomeno sta ormai interessando tutte

le classi di età, come si vede confrontando le curve dei due anni 1992 e 2001 nelle fig. 4a e 4b.

Fig. 4a - Disoccupati per classi d'età e durata in anni (%)

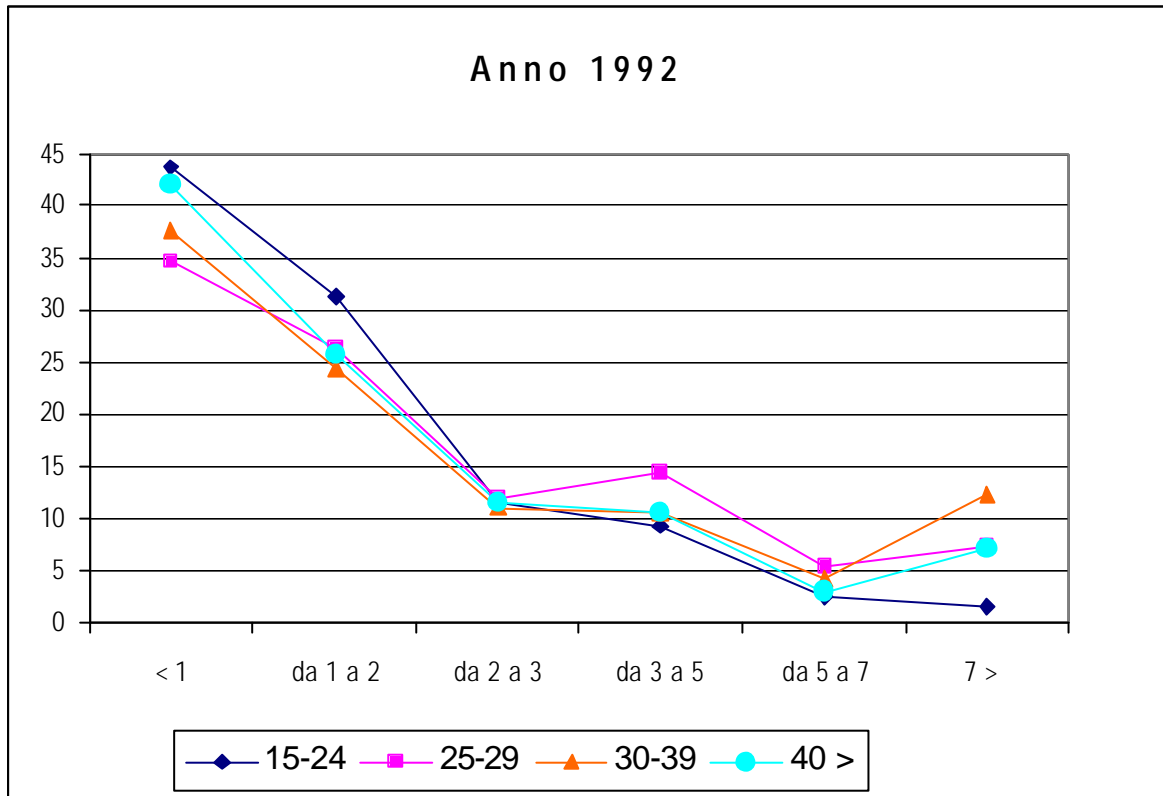
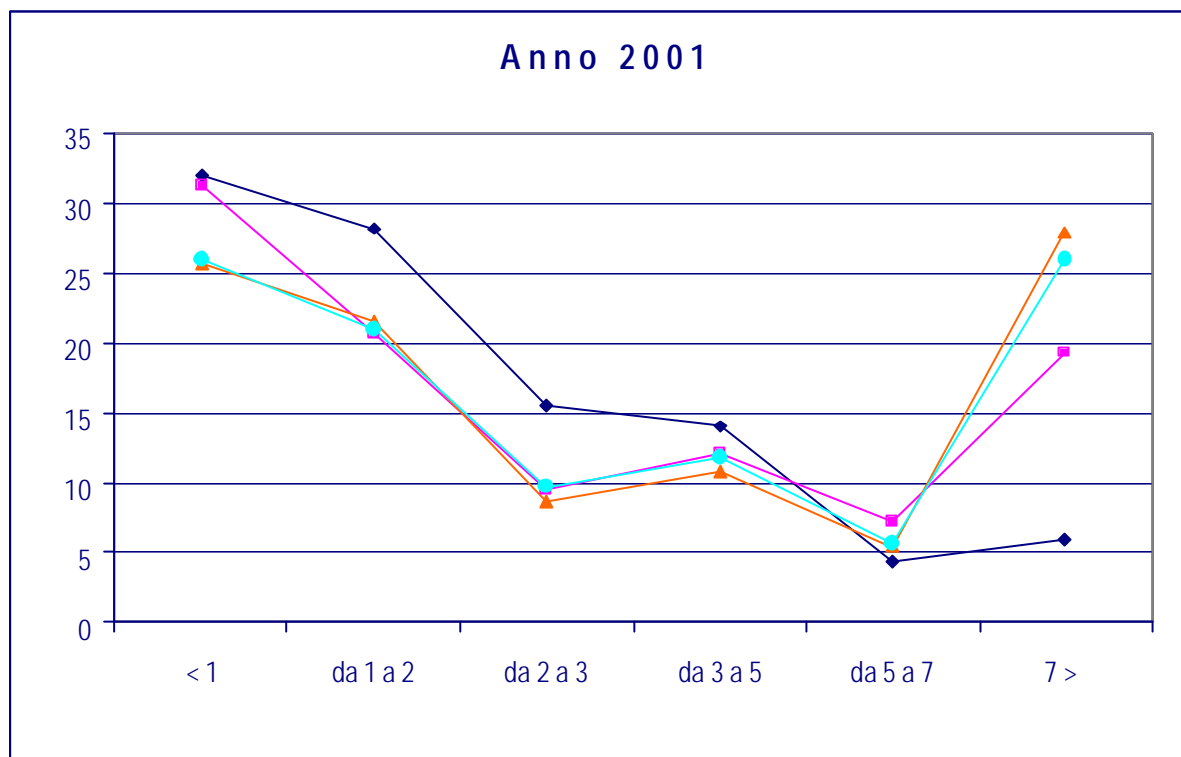


Fig. 4b - Disoccupati per classi d'età e durata in anni (%)



Un'altra caratteristica della disoccupazione di lunghissima durata è che colpisce in ragione inversa al titolo di studio, per cui i meno scolarizzati sono anche i più colpiti. I dati più recenti (tab. 1) mostrano che in questo gruppo, già sfavorito, chi ha soltanto la licenza elementare o non ha un titolo ha una presenza doppia rispetto a chi ha la laurea: il 25,7% contro il 12,1% nell'ultimo anno. Fra il 1992 e il 2001, inoltre, la presenza nella disoccupazione di lunga durata è più che triplicata fra chi ha soltanto le elementari o meno, ed è triplicata fra chi ha un diploma di scuola superiore.

**Tab. 1 - Disoccupati da oltre 7 anni secondo il titolo di studio (%)**

Anni	Laurea	Diploma	Medio	Elementare	Totale
1992	3,3	4,7	5,0	8,9	5,5
1995	6,0	6,7	9,3	13,4	8,7
1998	7,6	11,4	15,4	19,8	13,9
2001	12,1	15,5	21,5	25,7	18,9

Un'altra caratteristica della disoccupazione di lunga durata è la sua diversa distribuzione fra i tre tipi di persone senza lavoro, cioè: i disoccupati in senso stretto, che hanno perso il lavoro; i giovani inoccupati, che sono in cerca di primo impiego; le altre persone che cercano di lavoro, senza avere una condizione professionale. Le difficoltà della transizione fra scuola e lavoro, e comunque di inserimento nel lavoro, fanno sì che la disoccupazione lunga colpisca gli inoccupati assai più delle altre persone, e anche più dei disoccupati.

Il divario fra la quota di inoccupati e di disoccupati sul totale delle persone senza lavoro si è ridotto da 33 a 20 punti, ma preoccupa che gli inoccupati siano scesi più in fretta fra i senza lavoro da meno di un anno, e soprattutto che siano saliti molto più in fretta fra i senza lavoro da oltre sette anni: infatti l'effetto complessivo è un maggiore scivolamento verso le durate più lunghe. (Nella fig. 5 il trend su 4 dei 10 anni considerati).

Fig. 5a - Persone senza lavoro per condizione e per durata (%), 1992-2001

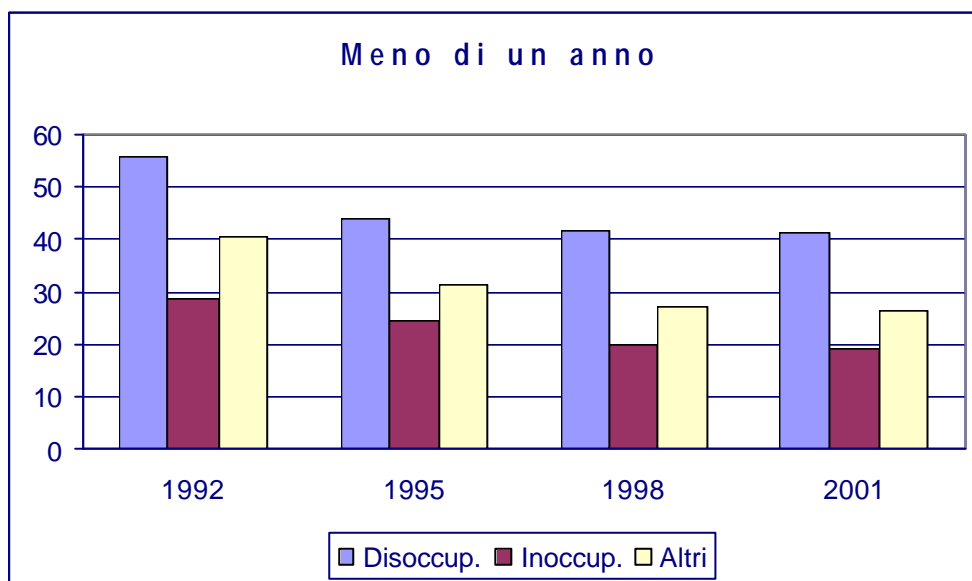
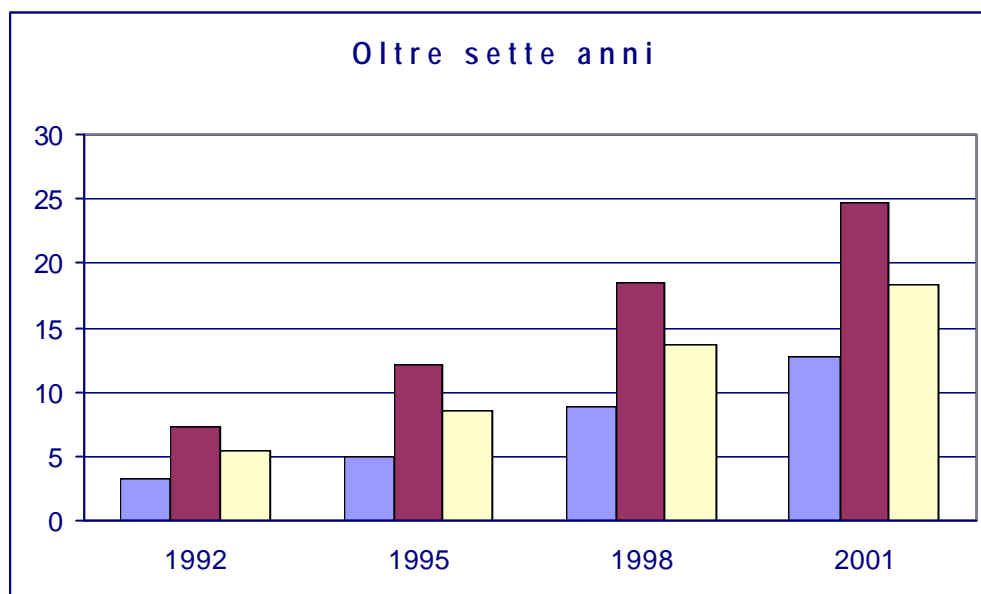


Fig. 5a - Persone senza lavoro per condizione e per durata (%), 1992-2001



Ma la caratteristica più significativa della disoccupazione di lunga durata è la sua concentrazione territoriale, che ha pesato sul Mezzogiorno anche in un anno positivo per il lavoro com'è stato il 2001. Nella ripartizione Sud-Isole la componente di lunga durata è scesa infatti al 77,8%, cioè di appena mezzo punto rispetto al 2000, attestandosi all'incirca al livello del 1997.

La componente di lunghissima durata, invece, è ulteriormente cresciuta arrivando quasi al 24%: un dato che evidenzia la natura chiaramente endemica del maggior deficit occupazionale dell'Italia. Una immagine estrema del divario territoriale nelle opportunità di lavoro si ha confrontando la durata della disoccupazione nelle ripartizioni del Nord-Est e del Sud-Isole (fig. 6a e 6b).

Fig. 6a - Nord-Est: disoccupati secondo la durata in anni (%), 1992-2001

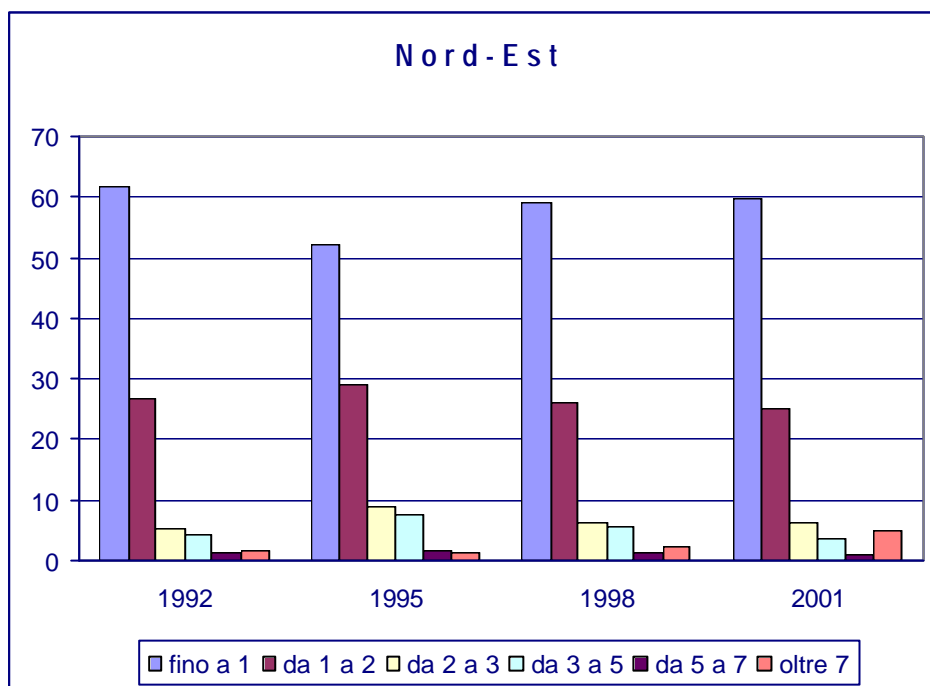
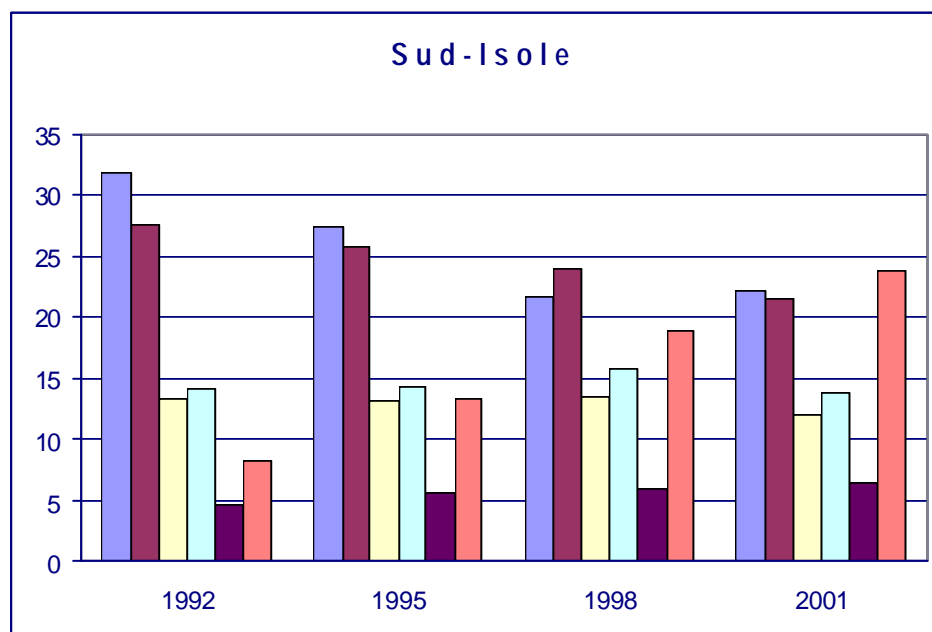


Fig. 6b - Sud-Isole: disoccupati secondo la durata in anni (%), 1992-2001



La disoccupazione di lunghissima durata diversifica ancor più drammaticamente il divario esistente fra le due aree del Paese. Bastino tre variabili.

- *Sesso*: nel 2001 i maschi erano il 2,8 % nel Nord-Est e il 24,4% nel Sud-Isole; lievemente inferiore era il divario per le femmine (rispettivamente il 6% e il 23,4%).

- *Età*: nel Nord-Est, inoltre, non c'erano disoccupati di lunghissima durata fra 15 e i 24 anni, mentre ce n'era il 7,7% nel Sud-Isole; gli ultra-quarantenni erano il 23,1% nella prima area e ben il 65% nella seconda.

- *Condizione*: fra i disoccupati di lunghissima durata, quelli che avevano perso il lavoro erano il 3,9% nel Nord-Est e il 16,4% nel Sud-Isole, mentre quelli che cercavano il primo impiego erano rispettivamente il 2% e il 28,7%.

## GLI APPROFONDIMENTI

### 5. CARENZE DI MANO D'OPERA E *MISMATCH* PROFESSIONALE

Con la crescita dell'occupazione sono cresciuti anche gli allarmi sulle difficoltà nel reperimento della mano d'opera, espressi dagli imprenditori o dalle loro associazioni sia in termini di carenza quantitativa (*labour shortage*) che di carenza qualitativa (*skill gap*). Le frequenti denunce giornalistiche su specifici casi di mancata corrispondenza (*mismatch*) fra domanda e offerta di lavoro rinfocolano dibattiti mai sopiti, come quelli sul doppio lavoro. Essi richiamano di volta in volta fattori quali la mancanza di determinati profili professionali, la selettività verso le mansioni nocive o disagiate, la scarsa efficacia dei meccanismi allocativi, le ridotte propensioni alla mobilità territoriale, e i divari territoriali nel mercato del lavoro, che si sono frattanto accentuati perché nel Nord la disoccupazione adulta è pressoché inesistente, non supera il 4% delle femmine e scende intorno all'1% dei maschi, mentre nel Sud l'occupazione resta inferiore di 5-10 punti anche per i maschi adulti. Per cercare di quantificare le dimensioni del fenomeno e i suoi correlati professionali sono disponibili due fonti che suppliscono alla persistente carenza di dati amministrativi (il Sistema informativo lavoro non è ancora a regime).

1. *Il sistema Excelsior*. È una indagine periodica che, condotta dall'Unioncamere per il Ministero del Lavoro, da un quinquennio raccoglie le previsioni di assunzione presso oltre 100 mila imprenditori i quali, basandosi sulla propria esperienza, rispondono anche a una domanda sulle carenze di mano d'opera. Dal 2002 vengono interpellate anche amministrazioni e enti pubblici, per cui Excelsior rappresenta ora sia la domanda di lavoro del settore privato che quella del settore pubblico.<sup>1</sup> Gli ultimi dati confermano le difficoltà di reperimento del personale, che vengono segnalate per ben 267.381 delle 685.888 assunzioni previste nel 2002, cioè nel 38,9% dei casi. (Le uscite previste sono 362.183, per cui il saldo netto è di 323.705 unità.)

Considerando il fabbisogno di personale per macro-settori, le maggiori difficoltà di reperimento si riscontrano nell'industria (47,7%, dove però verrà assunta una quota un po' inferiore di mano d'opera: il 42,9% del totale), mentre le difficoltà sono minori nei servizi (32,5%, dove verrà assunto il restante 57,1% del personale). Considerando il fabbisogno di personale su base territoriale, le carenze maggiori si riscontrano nel Nord-Est (47,2%, con punte del 55,9% a Belluno e del 59,4% a Ravenna), sebbene qui le difficoltà di reperimento siano scese sotto il livello del 50%, superato nel 2001. Le carenze di personale sono inferiori alla media di circa un punto nel Nord-Ovest e nel Centro, e di circa sette punti nel Sud-Isole. Considerando il fabbisogno in base alla dimensione aziendale, le difficoltà di reperimento sono minori per le imprese maggiori (3 punti in meno in quelle da 50 a 250 dipendenti, e 6

---

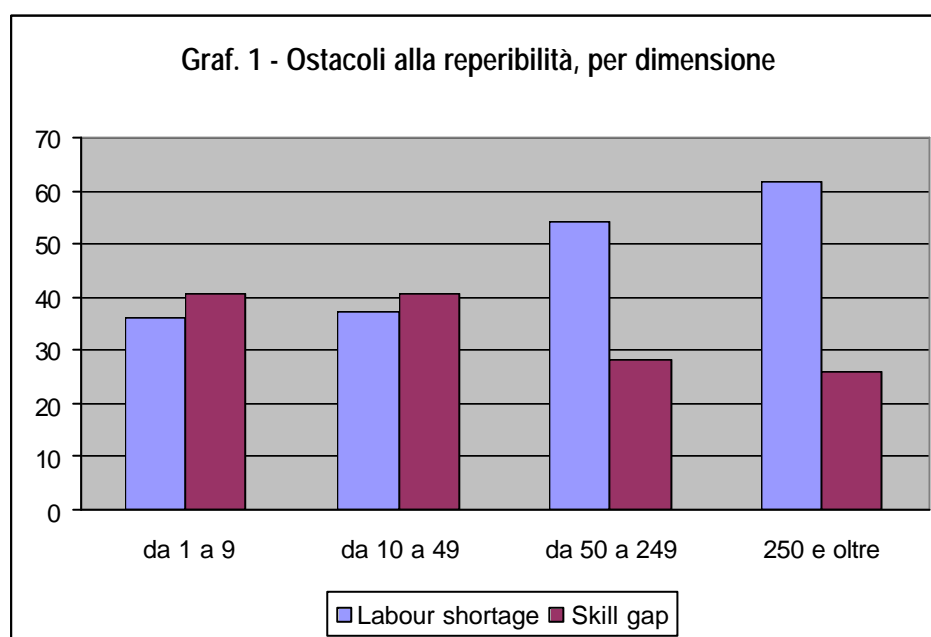
<sup>1</sup> Vedi la ricerca preliminare: Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento della Funzione Pubblica, «P.A. Duemila». *I nuovi profili professionali per le Pubbliche Amministrazioni*, a cura dell'Istituto Guglielmo Tagliacarne, Roma, 2001.

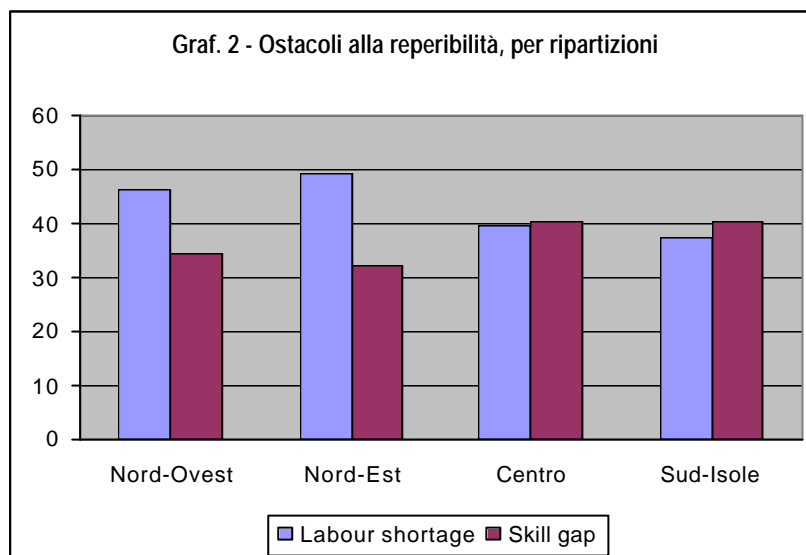


punti in meno in quella con oltre 250); sono invece maggiori di 2,7 punti nelle imprese da 1 a 9 dipendenti, e di 4,5 punti in quelle da 10 a 49.

Le imprese interpellate attribuiscono le difficoltà di reperimento innanzitutto a ragioni quantitative, cioè alla «ridotta presenza della figura» (44,4% dei casi), e poi a ragioni qualitative, cioè alla «mancanza della qualificazione necessaria» (35,9% dei casi). Ciò significa che il fenomeno del *labour shortage* prevale sul fenomeno dello *skill gap*. Fra le altre ragioni ci sono poi la «mancanza di strutture formative» (6,1%) e i «livelli retributivi non adeguati alle aspettative» (1,1%); il restante 12,6% è composto da ragioni non classificate.

Le ragioni addotte dalle imprese alle difficoltà di reperimento dividono nitidamente le aziende in termini dimensionali (graf. 1) e il Paese in termini geografici (graf. 2). Emerge infatti che il *labour shortage* distingue le aziende maggiori, il Nord-Ovest e il Nord-Est dalle aziende minori e dal Centro-Sud, mentre lo *skill gap* riguarda in misura analoga tutte le quattro classi d'impresa e le quattro ripartizioni. Ciò conferma che il problema principale è quello quantitativo, e che quello qualitativo viene in ogni caso dopo.





Vediamo ora i dati sulle criticità seguendo i gruppi professionali della classificazione Istat. Fra le professioni altamente specializzate, che danno luogo al 5% delle assunzioni totali previste, le meno facili da reperire sono quelle *intellettuali e scientifiche*, visto che il 42,6% delle imprese segnala difficoltà contro la media generale del 39%; i più introvabili sono i programmatori informatici (60,2), gli ingegneri civili (52,5) e gli autori, scrittori e giornalisti (51,3).

Un po' meno difficili da reperire sono le *professioni dirigenziali*, che danno luogo appena allo 0,4% delle assunzioni: il 40,5% delle imprese segnala difficoltà (nel 2001 la quota era il 39,7%). Fanno eccezione i direttori generali e amministratori delegati (68,5), i dirigenti di produzione manifatturiera (55,8), dell'area ricerca e sviluppo (51,8) e dell'area controllo di qualità.

Leggermente più facile, in media, è reperire personale nelle *professioni tecniche*, che danno luogo all'11,8% delle assunzioni: il 37,4% delle imprese segnala difficoltà (nel 2001 era il 39,2%). Fra queste spiccano alcuni profili introvabili come i piloti e controllori del traffico (87,8), gli infermieri professionali e le ostetriche (75,4), i tecnici di ingegneria chimica (65,4), gli agenti assicurativi (60,8), i tecnici di ingegneria meccanica e di sistemi industriali (59,4 e 57,3) e gli assistenti sociali (57,2).

Ben minori problemi di reclutamento si incontrano nelle *professioni esecutive di amministrazione e gestione*, che danno luogo al 9,3% delle assunzioni previste. Qui infatti la quota di difficile reperibilità è appena del 18,7%, ed è oltretutto diminuita rispetto al 2001. C'è peraltro una distinzione fra i due grandi profili nei quali il gruppo si divide. Fra gli impiegati d'ufficio vi sono infatti poche carenze (20,3%) ma assai pronunciate: addetti al recupero crediti 75,2; agenzie di viaggio 68,6; calcolo dei dati 58,6. Gli addetti al servizio clienti risultano invece i più facili da reclutare su

tutto il mercato del lavoro italiano (14,7%), per cui i problemi di reperibilità derivano più da difficoltà di incontro che da tensioni vere e proprie.

Un po' meno facili da reclutare sono gli *addetti alle vendite e ai servizi*, che danno luogo a oltre un quinto delle assunzioni (141.912, cioè il 20,7%) ma la cui quota di difficile reperibilità resta al di sotto della media (31,2%); mancano soprattutto assistenti socio-sanitari presso istituzioni (63,4) e a domicilio (54,6), cuochi (45,2) e parrucchieri (42).

Nella classificazione Istat vengono poi i *lavoratori specializzati dell'agricoltura e della pesca*, che danno luogo a meno dell'1% delle assunzioni ma la cui irreperibilità è ben più elevata della media - il 51,5% - pur presentando essendo nettamente migliorata rispetto al 2001 (61,7). Questo impennarsi delle difficoltà segnala quel che si troverà nel gruppo immediatamente successivo.

Veniamo ora agli *operai specializzati*, il gruppo più numeroso e che dà luogo a oltre un quarto di tutte le assunzioni previste (174.243, il 25,4% del totale): qui le imprese prevedono difficoltà nel 55,3% dei casi, cioè più che nel 2001 (51,7%). Di questa specifica carenza di profili si parla spesso sui giornali sia perché evidenzia gli effetti di una deriva che spinge verso il «post-industriale», sia perché segnala un deficit nella valutazione economica e sociale del lavoro operaio. Profili particolarmente introvabili sono quelli degli installatori e manutentori di linee telefoniche (75,7) dei decoratori e imbianchini (75,3), degli operai di utensileria (74,1), dei serigrafisti e stampatori su tessuti (73,9), dei saldatori e tagliatori (69,4), dei fabbri, forgiatori e fucinatori (67,8), dei tappezzeri (65,2), dei falegnami ed ebanisti (64,9), dei modellisti, stampisti e lattonieri (63,4), degli artigiani tessili, del legno e della pelletteria (62,2). Più facili da trovare, ma sempre sopra la media della reperibilità, sono i meccanici e i riparatori di macchinari (48,2).

La reperibilità è meno ardua per i *conduttori di impianti*, un gruppo abbastanza numeroso (91.920 assunzioni previste, pari al 13,4%): le imprese prevedono difficoltà nel 45,2% dei casi (anche qui più che nel 2001, quando era del 44,6%). I profili più difficili da reperire sono quelli degli addetti alle macchine da cucire (71,7) e degli altri addetti al macchinario tessile (63,7), mentre i più facili sono i conducenti di auto, taxi e furgoni (21,6).

Ben minori sono le difficoltà di reclutamento per il *personale non qualificato*, per il quale si prevedono 94.072 assunzioni (il 13,7%): soltanto il 28% delle imprese incontra difficoltà. Non è pochissimo ma è ben sotto la media generale. Vi sono tuttavia delle vistose eccezioni: i manovali dell'agricoltura (66,1), i manovali addetti ai lavori stradali (53,1) e il personale dei servizi di lavanderia (49,4).

Vediamo ora i singoli profili. La tab. 1 pone in graduatoria tutte le figure la cui difficoltà di reperimento supera la media dei rispettivi gruppi di appartenenza. Questo spiega perché venga citata anche l'ultimo profilo - gli addetti alla *reception*, alle informazioni e ai *call center* - la cui irreperibilità è bassa (16,3%) ma è tuttavia maggiore di quella complessiva degli addetti al servizio clienti, di cui questo profilo fa parte.

Tab. 1 - Figure professionali ordinate per difficoltà di reperimento e assunzioni difficili 2002

Figure professionali	Difficoltà di reperimento	Assunzioni difficili
Macchinisti ferroviari	100,0	335
Piloti di aeromobili e affini	87,8	205
Addetti agli impianti di incenerimento e al trattamento delle acque ed affini	85,5	392
Addetti a gru, argani e impianti affini	76,1	585
Installatori e manutentori di linee telefoniche	75,7	638
Infermieri professionali	75,4	3.896
Decoratori, imbianchini e affini	75,3	780
Addetti al recupero crediti e affini	75,2	315
Addetti alla costruzione e riparazione utensili e prodotti metallici	74,1	8.526
Serigrafi e stampatori su tessuti	73,9	184
Addetti alle macchine da cucire	71,7	2.874
Addetti alle lavorazioni artigianali: tessuti, pelletterie e affini	70,1	874
Saldatori e tagliatori	69,4	9.251
Impiegati di agenzia di viaggio e affini	68,6	577
Direttori generali e amministratori delegati	68,5	111
Fabbrì, fucinatori e forgiatori	67,8	1.648
Addetti alla preparazione delle fibre tessili	67,8	59
Manovali dell'agricoltura e braccianti agricoli	66,1	395
Modellisti e tagliatori tessili, della pelletteria e affini	66,1	501
Addetti alla lavorazione del vetro e affini	65,9	164
Tecnici di ingegneria chimica	65,4	182
Attrezzisti di macchine utensili: lavorazione metalli	65,3	841
Tappezziere e affini	65,2	1.174
Falegnami, ebanisti e costruttori mobili e altri articoli in legno	64,9	9.400
Sarti, cappellai e affini	64,7	1.621
Addetti agli impianti di trattamento termico dei metalli	64,5	660
Addetti alle macchine per la preparazione, filatura e bobinatura delle fibre	63,9	815
Addetti macchine lavorazione di prodotti tessili, di pellicceria e pelletteria	63,7	2.469
Assistenti socio-sanitari presso istituzioni	63,4	9.285
Biologi, botanici, zoologi e specialisti affini	63,1	325
Legatori ed affini	61,4	515
Agenti assicurativi	60,8	948
Programmatori informatici	60,2	11.559
Carpentieri in metallo	60,1	6.597
Addetti ai motori termici e alle caldaie a vapore	60,0	65
Conduttori di macchine per movimento terra e affini	59,8	4.067
Addetti ai forni per la lavorazione di vetro, ceramica e laterizi	59,8	1.370
Operatori di apparecchiature mediche	59,6	198

Tecnici di ingegneria meccanica	59,4	2.017
Addetti alle macchine per il candeggio, la tintura e la pulitura	59,0	788
Addetti alla pulizia delle strutture edili	59,0	9.602
Assemblatori di prodotti in cartone, tessili e prodotti affini	58,8	199
Addetti alle macchine per la lavorazione in serie di prodotti in legno	58,6	1.230
Installatori di vetri e vetrate	58,6	292
Operatori Office: calcolo dati	58,6	1.023
Addetti alle macchine per la lavorazione di prodotti cartotecnici	58,4	1.064
Compositori tipografici e affini	58,0	414
Tecnici CNC e dei sistemi di automazione industriale	57,3	2.589
Assistenti sociali	57,2	283
Addetti al taglio e all'incisione della pietra	56,8	2.015
Dirigenti area produzione: industria manifatturiera	55,8	206
Installatori impianti di isolamento	55,7	262
Orafi e affini	55,7	1.156
Addetti a macchinari per la finitura, placcatura e il rivestimento dei metalli	55,3	521
Assemblatori di macchinari meccanici	54,9	5.849
Addetti macchinari per produzione oggetti in cemento e altri prodotti minerali	54,7	537
Assistenti socio-sanitari a domicilio	54,6	2.953
Addetti all'edilizia	54,5	2.604
Addetti agli impianti per la lavorazione del legno	54,4	248
Addetti all'edilizia: muratori	53,9	32.729
Disegnatori tecnici e progettisti	53,4	5.944
Manovali nella costruzione e manutenzione di strade, dighe e affini	53,1	736
Addetti alle macchine per la lavorazione di prodotti caseari	52,9	1.179
Assemblatori di prodotti in legno ed affini	52,7	1.915
Medici	52,5	238
Ingegneri civili	52,5	547
Addetti alle macchine per la stampa	52,2	1.857
Addetti alle macchine utensili: metalli	52,0	7.321
Dirigenti altre aree aziendali: ricerca & sviluppo	51,8	110
Installatori di tubazioni e idraulici	51,6	3.726
Geologi e geofisici	51,5	97
Agenti di vendita e rappresentanti di commercio	51,5	4.183
Giardinieri, coltivatori orticoli e in vivaio	51,5	686
Autori, giornalisti ed altri scrittori	51,3	359
Dirigenti altre aree aziendali	51,2	373
Disegnatori artistici e pubblicitari	50,7	883
Personale non qualificato nei servizi di lavanderia e tintoria	49,4	2.655
Ingegneri e specialisti affini nei settori non altrove classificati	46,0	198
Specialisti in selezione e gestione del personale	45,8	971
Ingegneri elettronici e delle telecomunicazioni	45,7	1.820
Progettisti e analisti informatici	45,5	3.188

Cuochi e affini	45,2	11.187
Ingegneri meccanici	43,6	954
Dirigenti altre aree aziendali: vendite & marketing	43,5	593
Specialisti aziendali finanza, vendite, marketing, comunicazione	42,6	5.104
Addetti impianti per il trattamento termico dei prodotti chimici e dei minerali	42,6	338
Addetti a montacarichi e carrelli elevatori	42,1	828
Conducenti di autocarri pesanti e camion	42,0	17.081
Parrucchieri, barbieri, estetiste e affini	42,0	10.814
Tecnici valutatori assicurativi e immobiliari	40,8	223
Addetti ai servizi di sicurezza personale	40,2	4.676
Addetti all'imbutitura, all'estrusione e ad altre lavorazioni dei metalli	39,5	468
Addetti all'incasso dei distributori automatici, lettori di contatori e affini	35,7	70
Scultori, pittori e artisti affini	34,2	398
Manovali industriali e addetti all'assemblaggio elementare	33,6	14.302
Operatori Office: gestione dati	32,1	1.171
Manovali nel settore delle costruzioni edili	30,9	11.360
Installatori e riparatori di linee elettriche	30,6	1.051
Tecnici finanziari, pubblicitari e delle vendite	30,3	15.337
Centralinisti	30,2	1.185
Personale non qualificato addetto ai servizi di pulizia	28,6	32.542
Impiegati addetti alla gestione del magazzino	26,9	11.509
Insegnanti di sostegno specializzati	22,5	716
Assistenti didattici: scuola materna, asili nido e affini	22,5	432
Impiegati addetti alla gestione dei trasporti	20,4	773
Addetti alla reception, alle informazioni e al call center	16,3	6.927
<b>Totale profili di difficile reperimento</b>		<b>342.007</b>

Fonte: Elaborazione su dati Sistema Excelsior Unioncamere-Minlavoro, *Indagine 2002*.

2. *L'indagine Isfol-Csa*. Condotta fin dagli anni Ottanta dal Centro di Statistica Aziendale di Firenze in collaborazione con l'Isfol, l'indagine dà conto della ricerca di lavoratori svolta per lo più dalle aziende maggiori e rivolta a impieghi di un certo rilievo, mediante inserzioni «a modulo» su un ampio *panel* di quotidiani. La continuità di rilevazione consente analisi longitudinali, ostacolate peraltro da una certa vaghezza delle professioni o professionalità indicate: talvolta l'annuncio è semplicemente indirizzato a persone in possesso di un determinato titolo di studio.

Questa forma di ricerca è più vistosa e più costosa dei semplici annunci di poche righe (tipo «AAACercasi») anche perché dà conto di mestieri o profili più ricercati, e generalmente meglio pagati. Il volume complessivo delle inserzioni «a modulo» è in crescita, il che indica da un lato il buon andamento dell'economia italiana e dall'altro l'esistenza di notevoli carenze di personale: si consideri che gli annunci censiti dal Csa sono stati oltre 130 mila nel 1998, oltre 180 mila nel 1999 e oltre

221 mila nel 2000. Il trend da essi descritto approssima abbastanza bene quello del ciclo economico poiché riflette un tipico segmento della domanda di lavoro proveniente sia dal settore dei servizi che da quello della produzione.

I dati rielaborati dal Rapporto Isfol 2001 nel graf. 3 danno conto dei 20 profili (o meglio: «richiami») più presenti nelle inserzioni dell'ultimo triennio: agente, consulente, venditore, programmatore, analista programmatore, sistemista Edp, informatore medico-scientifico, animatore, agente di vendita, agente mono-mandatario, diplomato, neo-laureato, manager, funzionario commerciale, promotore vendita, tecnico, laureato, analista, impiegato e telemarketing. Questi profili ammontano da soli al 48,9% delle inserzioni 1998, al 35,6% di quelle 1999 e al 41,5% di quelle 2000. Fra loro compaiono al 4°, 5° e 6° posto, cioè in posizione preminente, 3 tipici mestieri della cosiddetta *new economy*. E' il barometro della domanda di lavoro più richiesta nelle *manchettes* dei quotidiani. L'assenza di mestieri tipo operaio, cameriere, autista, progettista, ingegnere, telefonista, consulente finanziario, funzionario vendite e agente pluri-mandatario, pur presenti nella serie, si deve al fatto che in uno o l'altro dei 3 anni considerati la loro posizione in graduatoria era precipitata a livelli ben inferiori a quelli della «testa di lista».

## GLI APPROFONDIMENTI

### 6. ECONOMIA SOMMERSA E OCCUPAZIONE

1. *Introduzione.* La rilevanza dei problemi che fanno capo al fenomeno dell'economia irregolare - evasione fiscale, lavoro nero, ingiustizie distributive e distorsioni del *welfare* - è ormai un dato acquisito, e crescente è l'attenzione al tema.

Sul piano conoscitivo, l'Istat è uno degli istituti nazionali di statistica che presta la maggiore attenzione al tema, pubblicando dati ufficiali sull'economia irregolare e affinando gli strumenti di indagine e le definizioni utilizzate, come l'importante distinzione tra sommerso economico e sommerso statistico. Negli ultimi anni il tema ha altresì originato importanti ricerche.<sup>1</sup>

Sul piano dell'azione politica, i temi dell'economia sommersa e del lavoro irregolare sono entrati anche nell'agenda europea, attraverso le annuali *Linee guida* indicate dalla Commissione europea per la redazione dei Piani nazionali per l'occupazione. Nel 1999 è stato istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri un apposito Comitato per l'emersione, per dare suggerimenti e interagire nelle apposite politiche nel quadro dell'incentivazione dello sviluppo locale, dell'attivazione delle forze sociali e imprenditoriali, e della costruzione di nuovi rapporti tra soggetti pubblici e privati.

2. *I dati ufficiali più recenti.* L'Istat ha rilasciato nel corso dell'ultimo anno sia i dati nazionali 1992-1999 relativi a occupati, posizioni lavorative e unità di lavoro per settore, distinti in regolari e non regolari, sia i dati regionali 1995-1999 relativi soltanto alle unità di lavoro.

Nel 1999, ultimo anno per il quale i dati sono disponibili, gli occupati non regolari ammontavano a 3,3 milioni di unità, cioè poco meno del 15% del totale nazionale (tab. 1).

---

<sup>1</sup> Vedi: M. Marè, *L'evasione in Italia e nei Paesi Ocse: evidenze empiriche, determinanti ed effetti economici*, in «Moneta e Credito», n. 195, 1996; Camera dei Deputati, *Indagine conoscitiva sul lavoro nero e minorile*, Roma, 1998; IRES-CNEL, *I contratti di riallineamento retributivo: una potenzialità per l'emersione di segmenti del lavoro nero?*, Roma, 1998; L. Meldolesi, *Dalla parte del Sud*, Roma-Bari, Laterza, 1998; Id., *Occupazione ed emersione. Nuove proposte per il Mezzogiorno d'Italia*, Roma, Carocci, 2000; M. Calzaroni, *L'occupazione come strumento per la stima esaustiva del Pil e la misura del sommerso*, relazione al Seminario Istat su *La nuova contabilità nazionale*, Roma, 12-13 gennaio, 2000; C. Pascarella e S. Pisani, *Il sommerso nelle stime dell'offerta*, relazione al Seminario Istat «La nuova contabilità nazionale», Roma, 12-13 gennaio 2000; Università di Firenze, Dipartimento di Scienze economiche, *Rapporto sull'economia sommersa in Toscana*, Ricerca per conto dell'Osservatorio regionale sul mercato del lavoro della Regione Toscana, 2000; Monitor Lavoro, *Per una strategia dell'emersione. Analisi del fenomeno sommerso attraverso lo studio di casi paradigmatici di «non regolarità» per l'individuazione e la valutazione di policies*, Ricerca per l'Osservatorio sul mercato del lavoro del Ministero del Lavoro, Roma, 2000; P. Barbieri e G. Fullin, *L'economia sommersa e il lavoro irregolare a Milano*, Rapporto della ricerca diretta da E. Reyneri per la Camera di Commercio di Milano, 2000; CNEL, *Rapporto sull'economia sommersa*, 2001.



Tab. 1 - Il lavoro sommerso in Italia						
	1992	1997	1998	1999	Tasso medio annuo di variazione	
					1997-1992	1999-1997
Occupati non regolari	3.089,1	3.263,8	3.291,7	3.323,9	1,28%	0,92%
Occupati regolari	19.831,3	18.951,5	19.156,0	19.362,7	-0,69%	1,08%
Occupati totali	22.920,4	22.215,3	22.447,7	22.686,6	-0,42%	1,06%
quota % occupati irregolari	13,5%	14,7%	14,7%	14,7%		
Posizioni non regolari	4.986,6	5.290,8	5.449,9	5.468,2	1,79%	1,66%
Posizioni regolari	25.447,6	23.734,8	23.816,2	23.855,4	-1,32%	0,25%
Posizioni totali	30.434,2	29.025,6	29.266,1	29.323,6	-0,78%	0,51%
quota % posizioni irregolari	16,4%	18,2%	18,6%	18,6%		
Unità di lavoro non regolari	3.137,8	3.358,8	3.454,6	3.486,4	1,94%	1,88%
di cui: irregolari in senso stretto	1.995,8	2.012,4	2.029,7	2.076,4	0,34%	1,58%
posizioni plurime	746,3	797,3	849,7	844,0	2,63%	2,89%
stranieri	395,7	549,1	575,2	566,0	7,77%	1,53%
Unità di lavoro regolari	20.319,4	19.332,7	19.471,1	19.625,1	-0,85%	0,75%
Unità di lavoro totali	23.457,2	22.691,5	22.925,7	23.111,5	-0,46%	0,92%
quota % unità di lavoro irregolari	13,4%	14,8%	15,1%	15,1%		

Fonte: ns. elab. su dati Istat

Molte di più sono peraltro sono le posizioni irregolari: facendo riferimento soprattutto al doppio lavoro si giunge a circa 5,5 milioni di posizioni irregolari su un totale appena inferiore ai 30 milioni, e pari al 18,6% del totale.

L'Istat stima che siano irregolari quasi 3,5 milioni di unità di lavoro (con orario normalizzato), pari al 15,1% del totale. Questo dato è il più significativo perché indica il volume complessivo di lavoro irregolare prodotto e utilizzato nel sistema. Esso è correlato con l'analoga stima per il prodotto interno lordo: infatti, secondo l'Istat, la parte del prodotto interno lordo riconducibile al sommerso economico era nel 1998 (ultimo anno disponibile) tra il 14,7% e il 15,4%.

Altre stime, circolanti anche a livello internazionale e basate su diversi metodi monetari e non monetari, propongono grandezze ben maggiori che arrivano fino al 25-30% del prodotto. Non è quasi mai chiaro se queste stime assumono come un dato di base il prodotto calcolato dall'Istat, il che ridurrebbe la quota di economia regolare, se le stime fossero corrette. Se viceversa esse indicano una quota di prodotto *aggiuntiva* al prodotto ufficiale, poiché in quello italiano è già compreso il 15% di sommerso, arriveremmo a quote che sfiorano il 35-40%.

E' certo comunque che in Italia la quota di economia non dichiarata, o *shadow economy*, è cospicua. Una informazione indiretta si ha mettendo a confronto i redditi familiari, così come li stima la contabilità nazionale, con il relativo imponibile: la distanza si aggira intorno al 50%, anche se non è tutta riconducibile all'evasione (sono infatti compresi sia i redditi esenti derivanti cioè da elusione, sia quelli soggetti a imposta proporzionale, o rendite finanziarie).

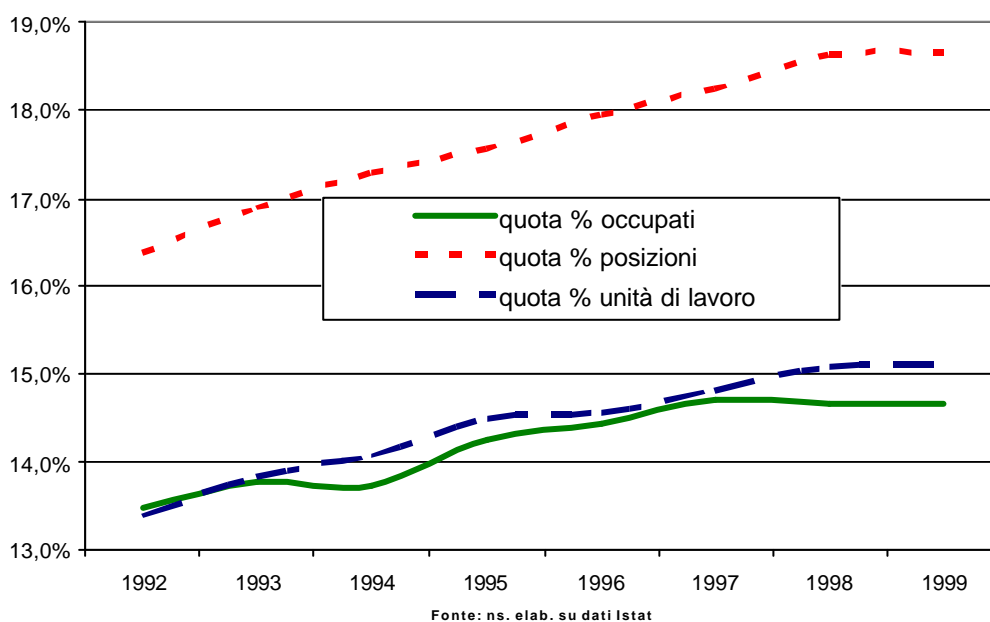
Tab. 2 - Reddito delle famiglie secondo la contabilità nazionale e reddito imponibile

	1992	1993	1994	1995
Reddito di contabilità nazionale	1.299.689	1.314.021	1.360.984	1.442.645
Reddito imponibile	700.442	658.701	690.733	704.929
quota % B/A	54%	50%	51%	49%

fonte: Ministero delle Finanze (2002)

3. *Evoluzione e caratteristiche strutturali.* I dati Istat sull'occupazione irregolare, per quanto limitati all'arco temporale 1992-1999, mettono in luce una continua tendenza alla crescita, assai pronunciata in termini di posizioni e più modesta in termini di occupati e unità di lavoro. La crescita delle situazioni irregolari sembra insomma sopravanzare la parte regolare dell'economia. Durante la crisi dei primi anni Novanta, è anzi stata la crescita dell'irregolare a impedire risultati ancor più negativi per l'occupazione (graf. 1).

Graf. 1 - Italia - Incidenza del lavoro sommerso

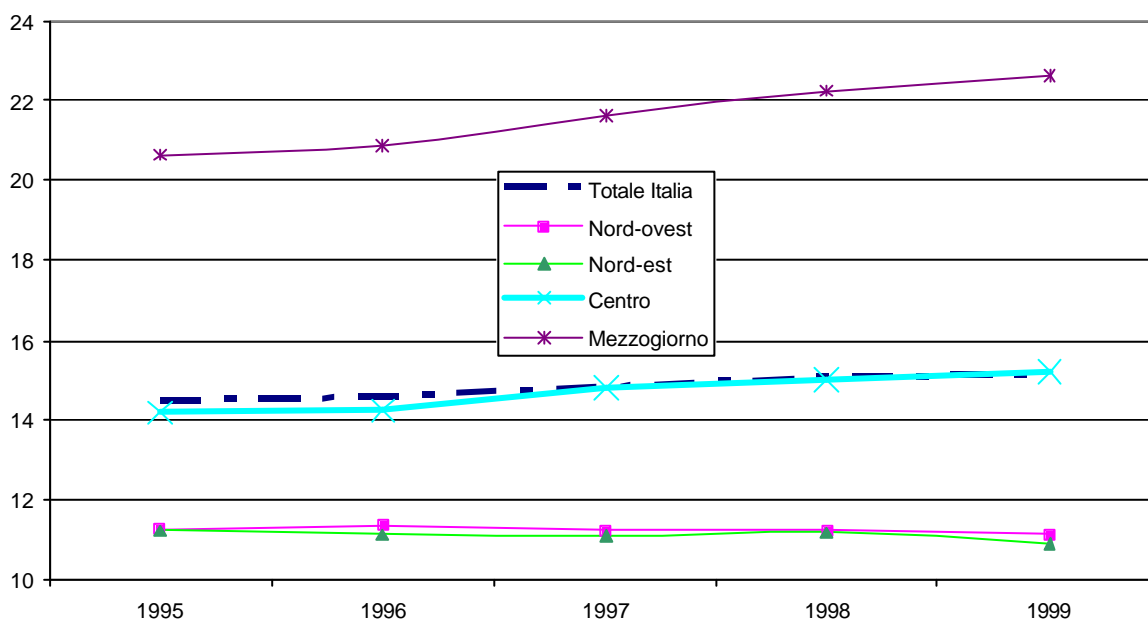


Tale crescita sembra essersi arrestata dopo il 1997: gli indicatori infatti si stabilizzano, a cominciare da quello sugli occupati, in relazione con il miglioramento della congiuntura e con i primi segni di riduzione della pressione fiscale.

Ricerche svolte su un arco temporale più lungo,<sup>2</sup> hanno messo in evidenza che in Italia, al di là delle inevitabili oscillazioni cicliche, la proporzione tra economia irregolare e regolare è tendenzialmente costante, e tale da configurare un *tasso naturale di sommerso*. Ciò indica che fattori strutturali di lungo periodo governano il prodursi e il perpetuarsi delle forme irregolari di iniziativa economica. E' come se il Paese avesse incorporato - e ne traesse anche qualche vantaggio - una quota significativa di *black economy*. Le implicazioni culturali di una tale linea di lettura sono ovvie, visto che essa delinea il radicamento di una propensione all'irregolare.

Tre sono i tratti più rilevanti dell'economia sommersa. Il primo è la sua distribuzione territoriale: l'irregolarità riguarda circa il 23% delle unità di lavoro del Mezzogiorno, e circa l'11% del Nord-Ovest e del Nord-Est (graf. 2).

**Graf. 2 - TASSI DI IRREGOLARITA' PER RIPARTIZIONI (UNITA' DI LAVORO IRREGOLARI SU TOTALE)**



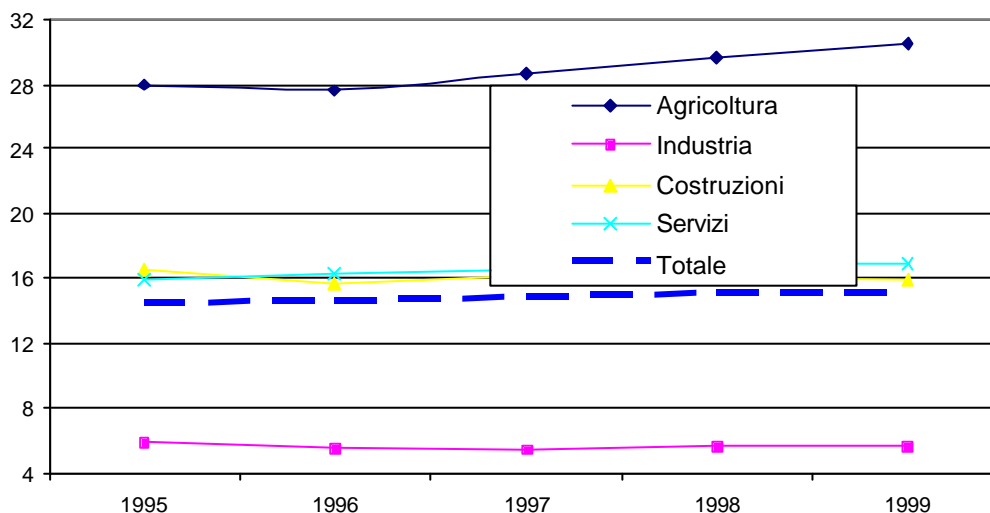
Fonte: ns. elab. su dati Istat

<sup>2</sup> M. Bovi e L. Castellucci, *Cosa sappiamo dell'economia sommersa in Italia al di là dei luoghi comuni? Alcune proposizioni empiricamente fondate*, «Economia pubblica», n. 6, 2001.

Anche la crescita citata in precedenza sembra ascrivibile essenzialmente al Centro e soprattutto al Mezzogiorno. Ciò richiama il ruolo degli ammortizzatori sociali nel funzionamento del mercato del lavoro, con i loro ben noti *effetti perversi* che i Paesi del Nord Europa scontano in misura ancora maggiore perché il *welfare* è più generoso. Le ricerche sul campo hanno evidenziato infatti meccanismi quali le finte chiusure di impresa e l'utilizzo del licenziamento per accedere all'indennità di disoccupazione che, invece di funzionare nel senso socialmente desiderato, trasformano gli ammortizzatori sociali in «sgabelli del sommerso». Anche per questo, il monitoraggio costante degli ammortizzatori è questione rilevante non soltanto per il Sud ma per l'intero territorio nazionale.

Il secondo tratto rilevante dell'economia sommersa è la sua distribuzione settoriale: con oltre il 30%, l'agricoltura è senz'altro il settore con la maggiore incidenza relativa delle unità di lavoro irregolari, mentre nel settore industriale il fenomeno incide per il 5-6% (graf. 3).

**Graf. 3 - TASSI DI IRREGOLARITA' PER SETTORI (UNITA' DI LAVORO IRREGOLARI SU TOTALE)**



Fonte: ns. elab. su dati Istat

In termini assoluti, tuttavia il settore terziario è quello di maggior peso perché genera ben il 75% del valore aggiunto attribuibile al sommerso. Ciò è legato sia alla presenza di moltissime unità di piccole dimensioni sia all'immaterialità di molte prestazioni, aspetti che rendono i controlli ancora più problematici e aleatori di quanto già non siano per gli altri settori. Incrociando inoltre i dati sulla quota di lavoro irregolare per settore con quella per posizione professionale emerge che fra i dipendenti l'irregolarità riguarda il 16% delle unità di lavoro, contro il 10% degli autonomi (tab. 3). Il lavoro dipendente irregolare spicca nei comparti del legno e del mobile (16%), nelle costruzioni (22%), negli alberghi e nei pubblici esercizi (25%), nelle attività immobiliari e imprenditoriali varie, che incorporano anche molti servizi innovativi

(28%), e nei servizi sociali e personali (22%). Il lavoro indipendente irregolare spicca nei comparti dell'istruzione (57%) e della sanità e servizi sociali (26%).

Tab. 3 - Quota di irregolarità per principali settori e per posizione professionale

ATTIVITA' ECONOMICHE	Lavoro dipendente			Lavoro indipendente		
	1992	1997	1999	1992	1997	1999
<b>Agricoltura, silvicoltura e pesca</b>	51%	58%	63%	47%	52%	52%
Agricoltura, caccia e silvicoltura	51%	58%	63%	47%	52%	53%
Pesca, piscicoltura e servizi connessi	50%	56%	59%	41%	49%	49%
<b>Industria in senso stretto</b>	6%	6%	6%	4%	4%	4%
Estrazione di minerali	7%	7%	8%	12%	14%	15%
Industrie alimentari, delle bevande e del tabacco	6%	6%	6%	9%	10%	9%
Industrie tessili e dell'abbigliamento	9%	9%	10%	3%	3%	3%
Industrie conciarie, prodotti in cuoio, pelle e similari	8%	7%	8%	2%	1%	1%
Industria del legno e dei prodotti in legno	16%	16%	16%	4%	4%	3%
Fabbricazione della carta e dei prodotti di carta; stampa ed editoria	7%	7%	8%	3%	2%	2%
Fabbricazione di prodotti chimici e di fibre sintetiche e artificiali	7%	6%	7%	5%	5%	4%
Fabbricazione di articoli in gomma e materie plastiche	6%	6%	6%	3%	3%	3%
Fabbricazione di prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi	7%	8%	9%	2%	3%	3%
Produzione di metalli e fabbricazione di prodotti in metallo	4%	4%	3%	1%	1%	1%
Fabbricazione di macchine ed apparecchi meccanici, compresi la riparazione e la manutenzione	5%	4%	4%	2%	2%	2%
Fabbricazione di macchine elettriche e di apparecchiature elettriche ed ottiche	3%	3%	3%	1%	2%	2%
Fabbricazione di mezzi di trasporto	3%	4%	4%	14%	14%	14%
Altre industrie manifatturiere	8%	7%	7%	3%	4%	3%
Produzione e distribuzione di energia elettrica, di gas, di vapore e acqua calda	1%	1%	1%	33%	38%	38%
<b>Costruzioni</b>	18%	22%	22%	2%	2%	2%
<b>Commercio, riparazioni, alberghi e ristoranti, trasporti e comunicazioni</b>	14%	16%	16%	2%	3%	3%
Commercio all'ingrosso, al dettaglio e riparazioni	15%	17%	16%	2%	3%	3%
Alberghi e pubblici esercizi	23%	26%	25%	2%	2%	2%
Trasporti e comunicazioni	7%	10%	10%	3%	4%	4%
<b>Intermediazione monetaria e finanziaria; attività immobiliari ed imprenditoriali</b>	20%	21%	22%	1%	0%	0%
Intermediazione monetaria e finanziaria	8%	8%	10%	3%	3%	3%
Attività immobiliari, noleggio, attività professionali ed imprenditoriali	27%	28%	28%	0%	0%	0%
<b>Altre attività di servizi</b>	15%	18%	18%	21%	23%	23%
Pubblica amministrazione e difesa; assicurazione sociale obbligatoria	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Istruzione	1%	2%	2%	61%	59%	57%
Sanità e altri servizi sociali	2%	2%	2%	25%	28%	26%
Altri servizi pubblici, sociali e personali	21%	23%	22%	7%	8%	9%
Servizi domestici presso famiglie e convivenze	74%	77%	76%	0%	0%	0%
<b>Totale</b>	15%	16%	16%	10%	10%	10%
Fonte: ns. elab. su dati Istat						

Il terzo tratto rilevante dell'economia sommersa è la sua distribuzione per tipologie di lavoro: l'Istat (tab. 1) stima che, nel periodo considerato, la crescita del sommerso sia ascrivibile essenzialmente al doppio lavoro (posizioni e/o professioni plurime) e agli stranieri che si ritiene incidano per circa un sesto sul totale del lavoro irregolare in Italia.

4. *Emersione?* Di fronte alla crescita inattesa dell'occupazione, attestata dalle indagini dell'Istat sulle forze di lavoro e dai dati di contabilità nazionale, da più parti ci si è chiesti se ciò, specie negli ultimi anni, dipenda dalla creazione di nuova occupazione con espansione della base produttiva o non, piuttosto, dalla emersione di lavoro nero non dichiarato, sollecitata più da politiche di *moral suasion* che da un inasprimento dei controlli. Se così fosse, quando saranno disponibili i dati ufficiali Istat per il lavoro sommerso 2000-2001, dovremmo registrare una contrazione della quota del lavoro irregolare (a meno che il lavoro emergente venga immediatamente rimpiazzato da nuovo lavoro sommerso, sì da mantener costante il rapporto tra i due).

Un indicatore indiretto di emersione potrebbe basarsi sulla maggiore velocità di crescita dell'occupazione regolare, registrata dalle fonti amministrative (fisco, Inps, Sil), rispetto a quella complessiva, regolare e irregolare, considerata dall'Istat nei dati di contabilità nazionale e nell'indagine sulle forze di lavoro. Purtroppo, nessuna delle fonti citate è in grado di fornire serie storiche sull'andamento dei lavoratori che pagano le tasse o per i quali si versano contributi, in modo da suffragare o da smentire l'emersione.

Si rimane nell'incertezza anche ponendo a confronto la dinamica di alcuni aggregati cruciali quali il prodotto interno lordo, le unità di lavoro, il gettito Irpef e le entrate da contributi sociali (tab. 4).

<b>Tab. 4 - Dinamica del pil, delle unità di lavoro e degli occupati, dell'Irpef e dei contributi sociali</b>					
	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>var. 1998-2001</b>
Pil ai prezzi di mercato a prezzi correnti	1.073.019	1.108.497	1.164.767	1.216.694	4,28%
Unità di lavoro totali	22.916	23.092	23.495	23.861	1,36%
Occupati (ex indagine forze di lavoro, medie annuali)	20.435	20.692	21.080	21.514	1,73%
Imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) e addizionali	109.375	117.532	118.369	127.157	5,15%
quota Irpef su pil	10,2%	10,6%	10,2%	10,5%	
Contributi sociali (a)	<b>137.712</b>	<b>141.129</b>	<b>148.074</b>	<b>154.519</b>	3,91%
Dei datori di lavoro	97.778	99.426	104.147	108.491	3,53%
Effettivi	93.817	95.620	100.272	104.607	3,70%
Figurativi	3.961	3.806	3.875	3.884	-0,65%
Dei lavoratori	39.492	41.337	43.564	45.665	4,96%
Dipendenti	26.432	26.469	27.166	28.702	2,78%
Indipendenti	13.060	14.868	16.398	16.963	9,11%
Dei non lavoratori	442	366	363	363	-6,35%
(a) I contributi sociali sono indicati al netto degli sgravi contributivi.					
Fonte: nostre elab. su dati Istat (Conti delle Amministrazioni pubbliche)					

E' vero che nel 1999 e nel 2001 il gettito Irpef è stato più dinamico del prodotto interno lordo, ma d'altro canto i contributi sociali a carico sia dei datori di lavoro che dei lavoratori non mostrano una vivacità diversa da quella media dell'economia. Una crescita particolarmente vivace emerge invece per i lavoratori indipendenti, fra i quali le politiche di *moral suasion* sembrerebbero avere dato qualche risultato.

Se l'ipotesi dell'emersione non indicasse un *trasloco* dalla componente irregolare a quella regolare del prodotto interno e delle unità di lavoro, ma giustificasse l'incremento stesso del prodotto interno e delle unità di lavoro, ciò vorrebbe dire che la crescita più recente è tutta *qualitativa* - nel senso di maggiore regolarità e maggiore legalità - e come tale benvenuta, ma che la sua dinamica quantitativa è in larga parte fittizia. Ciò non sarebbe confortante.

5. *Le politiche di contrasto.* Anche se le rilevazioni statistiche sull'attività di vigilanza sono assai povere e scontano la mancanza di una metodologia standardizzata che impedisce l'aggregazione e il confronto dei dati disponibili,<sup>3</sup> esse offrono spunti di rilievo. Le diverse *task force* all'opera (Inps, Inail e Ministero del Lavoro) hanno controllato nel 2000 circa 235 mila aziende e lavoratori autonomi, pari a circa il 3-4% dell'universo (ogni impresa ha la probabilità di essere controllata una volta

<sup>3</sup> CNEL, *Rapporto sull'economia sommersa*, op. cit., pag. 57.

ogni 30 anni), rintracciando 130 mila aziende con 250 mila lavoratori in posizione irregolare e accertando oltre 1 miliardo di Euro in contributi evasi.

Le sole ispezioni svolte dall'Inps hanno rintracciato oltre 100 mila lavoratori in nero, il 15% dei quali per periodi superiori all'anno. L'Inail a sua volta ha riscontrato che, durante il 2000 e fino a 31 maggio del 2001, circa un terzo degli incidenti mortali (42 su 135) e quasi il 20% di quelli gravi (495 su 2.232) risulta essere avvenuto nei primi cinque giorni di lavoro, il che evidenzia lavoro nero puro nel senso che la regolarizzazione amministrativa ha seguito l'infortunio anziché precederlo.



## GLI APPROFONDIMENTI

### 7. CITTADINI EXTRA-COMUNITARI NEL MERCATO DEL LAVORO ITALIANO

1. *La presenza di stranieri in Italia.* Nella seconda metà degli anni Novanta la presenza straniera in Italia è continuamente cresciuta. Se alla fine del 1996 i permessi di soggiorno sfioravano il milione, un incremento del 40% ha portato questa cifra vicina al milione e 400 mila alla fine del 2000. Tenendo conto che i minori sono spesso inseriti nel permesso di soggiorno dei genitori, l'ammontare della popolazione straniera presente è stimabile intorno a un milione e 600 mila persone, cioè quasi il 3% della popolazione totale (tab. 1).

<i>Tab. 1 – Indicatori di presenza di cittadini extracomunitari in Italia</i>							
	1991	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>Permessi di soggiorno in essere a fine anno (Ministero dell'Interno-Istat):</b>							
Totale stranieri	648.935	986.020	1.022.896	1.090.820	1.340.655	1.391.582	1.362.630
var. %			3,7%	6,6%	22,9%	3,8%	-2,1%
di cui: extra Ue	548.531	857.897	887.689	948.692	1.194.792	1.242.683	
var. %			3,5%	6,9%	25,9%	4,0%	
<b>Quote dei permessi di soggiorno per lavoro e per famiglia</b>							
Lavoro		63,2	61,0	59,5	59,7	60,5	59,0
Famiglia		18,7	19,4	25,1	25,4	26,4	29,0
Totale lavoro + famiglia		81,9	80,4	84,6	85,1	86,9	88,0
	<i>cens. ott. 91</i>	1996	1997	1998	1999	2000	<i>cens. ott. 2001**</i>
<b>Residenti (Istat/Anagrafi comunali)*</b>							
Tot. pop. residente	56.778.031	57.460.977	57.563.354	57.612.615	57.679.895	57.844.017	56.305.568
Tot. stranieri	356.159	884.555	991.678	1.116.394	1.270.553	1.464.589	987.363
var. %			12,1%	12,6%	13,8%	15,3%	
di cui: extra Ue	275.354	751.044	853.756	972.993	1.122.047	1.310.764	
var. %			13,7%	14,0%	15,3%	16,8%	
stranieri non residenti	287.755						252.185
quota % stranieri residenti	0,6%	1,5%	1,7%	1,9%	2,2%	2,5%	1,8%
quota % extra Ue residenti	0,5%	1,3%	1,5%	1,7%	1,9%	2,3%	
* dati a fine anno salvo che per i Censimenti							
** dati provvisori							
Fonte: elab. su dati Istat/Ministero degli interni; per i permessi 2001 anticipazioni Caritas							

Gli stranieri residenti in Italia sono cresciuti ancora più in fretta: da circa 900 mila alla fine del 1996 sono passati a poco meno di un milione e 500 mila alla fine del 2000 (2,5% sulla popolazione residente). La crescita dei residenti, che comprende i minori, convalida il crescente radicamento degli stranieri, essenzialmente extra-comunitari. Le anticipazioni sui permessi di soggiorno per il 2001 mostrano una modesta contrazione, che non dipende da una inversione del fenomeno ma dalla riorganizzazione del Centro di elaborazione dati del Ministero dell'Interno, la quale ostacola le comparazioni con gli anni precedenti.

Anche i primi dati del Censimento di ottobre 2001 (estremamente provvisori) mostrano una forte contrazione rispetto alle informazioni comparabili di origine anagrafica; ma una simile contrazione c'è anche rispetto alla popolazione nel suo complesso. E' possibile che i dati censuari definitivi assestino l'ammontare della popolazione extra-comunitaria residente su un livello inferiore a quello emerso in precedenza dalle risultanze anagrafiche: come per i permessi di soggiorno, ciò ridimensionerebbe l'entità del trend e la consistenza raggiunta ma non il segno delle tendenze di più lungo periodo, come si ricava agevolmente dal confronto con i dati del 1991.

Negli anni Novanta si è molto rafforzata l'immigrazione dai Paesi dell'Est (Albania, Romania e territori dell'ex Jugoslavia), la cui presenza è pari a circa il 30% degli stranieri presenti con permesso di soggiorno regolare, e che in diverse regioni è divenuta più significativa di quella dai Paesi dell'Africa (Marocco, Tunisia, Senegal, Egitto, Nigeria e Ghana) e dell'Asia (Filippine e Cina).

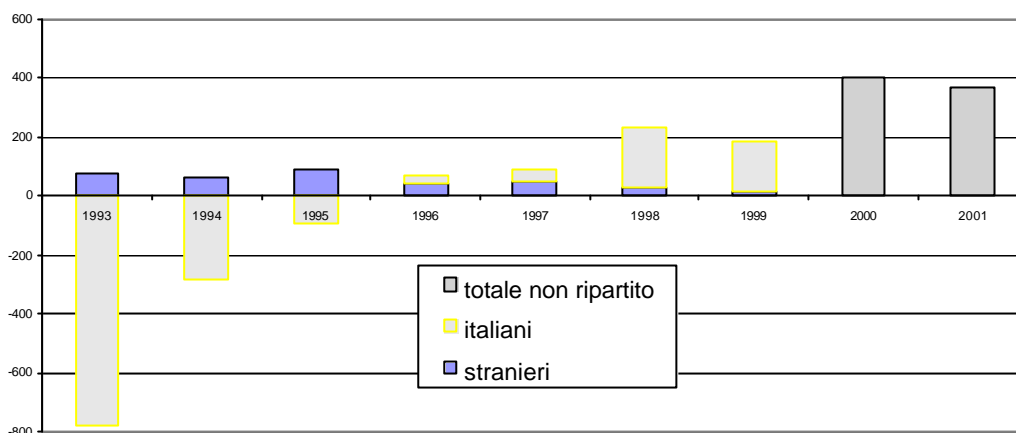
2. *Extra-comunitari e lavoro.* Disporre di misure sullo *stock* di forza lavoro extra-comunitaria regolarmente attiva (occupata o disoccupata) è indispensabile per valutare l'impatto delle politiche di gestione degli ingressi rispetto all'incremento dell'offerta di lavoro regolare. A tal fine occorre utilizzare le fonti amministrative: Ministeri degli Interni, degli Esteri e del Lavoro, Inps, Amministrazioni provinciali, Centri per l'impiego. Comporre però un quadro statistico convincente integrando le disparate informazioni fornite da tali fonti è operazione complessa e disagiata,<sup>1</sup> sia per la carenza di metodologie di rilevazione e di classificazioni univoche, sia perché queste fonti sono attrezzate soprattutto per i flussi di ingresso, per cui il passaggio a valutazioni di *stock* è reso problematico dalle gravi incertezze nelle rilevazioni sulle uscite (ritorni in patria, spostamenti sul territorio o verso altri Paesi dell'Unione europea, conclusione di rapporti di lavoro, scadenza di permessi di soggiorno, ecc.). L'elevata mobilità degli extra-comunitari rende del resto problematico far derivare gli *stock* dai flussi.

Una prima informazione significativa sul mercato del lavoro è che poco meno del 90% dei permessi di soggiorno è compatibile (30%) con l'attività lavorativa, come nei casi di ricongiungimento familiare e di altri tra cui studio e asilo politico, oppure vi è esplicitamente finalizzato (60%). Si può quindi stimare che le forze di lavoro extra-comunitarie regolarmente presenti in Italia oscillino tra un minimo di 800 mila e un massimo di un milione e 100 mila unità: ciò dipende sostanzialmente dalla quota di ricongiungimenti familiari che si traducono in presenza effettiva sul mercato del lavoro.

---

<sup>1</sup> C. Bonifazi e S. Chiri, *Il lavoro degli immigrati in Italia*, «La questione agraria», n. 1, 2001.

Graf. 1 - Variazioni assolute delle unità di lavoro totali, distinte per stranieri e italiani



Fonte: ns. elab. su Istat e Baldassarini (2001)

Una seconda informazione generale, che consente un primo esame della dinamica occupazionale, si ricava dai dati di contabilità nazionale riferiti alle unità di lavoro totali. Secondo l'Istat, che integra informazioni provenienti da varie fonti, si può stimare che l'apporto specifico degli stranieri sia aumentato da 592 mila unità nel 1992 a 933 mila nel 1999 (mancano dati per gli ultimi due anni). Si tratta di valori assai rilevanti: tra il 1992 e il 1999 le unità di lavoro straniera risultano infatti aumentate del 60% mentre nel 1999 quelle italiane non erano ancora ritornate alle cifre del 1992.

Come si osserva nel graf. 1, tra il 1993 e il 1997 l'apporto degli stranieri è stato fondamentale per la crescita dell'occupazione o per arginarne il calo fino al 1995; nel biennio 1998-1999 la crescita degli stranieri si è invece accompagnata a quella dell'occupazione italiana.

Il ricorso alla mano d'opera extra-comunitaria è particolarmente intenso nelle regioni del Nord, e segnatamente del Nord-Est. Elaborazioni sui dati dei Centri per l'impiego delle province venete di Treviso, Vicenza, Verona e Rovigo hanno evidenziato che gli extra-comunitari spiegano oltre metà della crescita dell'occupazione dipendente privata nel 2001; nell'industria gli extra-comunitari crescono mentre gli italiani calano.<sup>2</sup>

3. *Regolari e irregolari.* Le stime Istat si riferiscono all'*input* complessivo di lavoro fornito dalla componente extra-comunitaria, considerando insieme i regolari e gli irregolari (sia con permesso di soggiorno scaduto o non valido per il lavoro, sia clandestini). La distinzione tra queste due componenti è estremamente importante per le implicazioni sociali e politiche, ed è cruciale per l'evoluzione complessiva del mercato del lavoro, ma è resa difficile dalla strutturale incertezza dei dati di base desunti dalle fonti amministrative.

<sup>2</sup> Veneto Lavoro (a cura di), *Il mercato del lavoro nel Veneto. Tendenze e politiche*, Milano, F. Angeli, 2002.

Poiché i cittadini extra-comunitari trovano impiego essenzialmente nel settore privato, sia dipendente che indipendente, la fonte Inps dovrebbe-potrebbe essere l'archivio principale cui ricorrere tanto più che il testo unico che disciplina l'immigrazione ha incaricato l'Istituto di costruire l'anagrafe dei lavoratori extra-comunitari. Ma i risultati di ricerca finora ottenuti sull'archivio Inps sono preoccupanti e insoddisfacenti:<sup>3</sup> preoccupanti perché indicherebbero che oltre la metà degli extra-comunitari presenti regolarmente per lavoro non erano rintracciabili negli archivi Inps; insoddisfacenti perché ciò è frutto di un'operazione di *link* tra archivi degli Interni e dell'Inps condotta in presenza di gravi limiti strutturali.<sup>4</sup> Nonostante la radicale insufficienza, le informazioni così ottenute sono state talvolta assunte come *la fonte*, senza discussione critica e integrazione con altre informazioni, traendone conseguenze frettolose quale l'affermazione che «su 1.250.000 stranieri presenti nel nostro Paese quelli che versano tasse e contributi, anche se in modo a volte saltuario, sono circa 390.000, quindi circa il 31%, mentre la quasi totalità degli immigrati beneficia dello Stato sociale».<sup>5</sup> In effetti, così elaborati e combinati con quelli degli iscritti al collocamento, i dati Inps possono giustificare due affermazioni sbagliate: primo, che gli extra-comunitari presenti regolarmente in Italia ma irregolarmente utilizzati dal sistema produttivo costituiscono la maggioranza degli occupati; secondo, che gli extra-comunitari disoccupati sono oltre un terzo delle forze di lavoro extra-comunitarie, per gli extra-comunitari costituirebbero più un costo che un sostegno...

Secondo le valutazioni condotte in termini di contabilità nazionale, declinate in termini di unità di lavoro e principalmente basate sulla fonte Inps, la quota di lavoro extra-comunitario irregolare sarebbe relevantissima, pari al 61% del relativo totale inclusi anche i clandestini (che peraltro costituiscono una quota modesta, pari al 15%, del lavoro irregolare degli extra-comunitari: tab. 2).<sup>6</sup> Altre stime giungono a conclusioni ben diverse. Bonifazi e Chiri, proponendo un diverso approccio ai dati Inps, quantificano per il 1997 in circa 662 mila gli extra-comunitari regolari (circa 500.000 addetti all'industria e ai servizi, 44.000 operai agricoli e 114.000 lavoratori domestici) e in circa 220.000 quelli irregolari (una quota quindi del 25%).

Un'altra stima articolata è proposta da Reyneri (2001) con riferimento a fine 1999/primi 2000. L'Autore tiene conto dei dipendenti delle imprese di industria e servizi come risultanti dagli archivi Inps (contribuenti medi mensili), pari a 193.000 unità; dei dipendenti in agricoltura, quasi tutti a tempo determinato (circa 60.000); dei collaboratori domestici (circa 110.000); dei lavoratori assicurati presso enti di-

---

<sup>3</sup> Inps, *Migrazioni e previdenza sociale*, dossier presentato al Convegno internazionale «Migrazioni. Scenari per il XXI secolo», Roma, 12-14 luglio 2002; A. Brambilla, *Immigrazione: occupazione e sistema pensionistico*, «Economia italiana», n. 2, 2001.

<sup>4</sup> Sui problemi di ricostruzione dello stock di extra-comunitari a partire dall'archivio Inps, vedi Bonifazi e Chiri, *op. cit.*; S. Bragato, F. Occari F. e M. Valentini, *I lavoratori extracomunitari a Treviso e Vicenza: problemi di misurazione e prime evidenze empiriche*, paper presentato al seminario di Siena sul Progetto Murst *Occupazione e disoccupazione in Italia: misure ed analisi dei comportamenti*, 2001; A. Venturini, *Immigrazione extra-comunitaria tra problemi d'integrazione ed effetti sul mercato del lavoro*, in Isfol, *Impact evaluation of the European employment strategy. La politica del lavoro italiana negli anni recenti: valutazione e impatto*, Roma, 2002.

<sup>5</sup> Brambilla, *op. cit.*, p. 460.

<sup>6</sup> A. Baldassarini, *Il lavoro degli stranieri e l'occupazione non regolare nelle nuove stime di contabilità nazionale*, «Studi Emigrazione», n. 141, 2001, pp. 31-52.

versi da Inps (stimati in 26.000 unità); di altri lavoratori autonomi, dei recenti regolarizzati non ancora rintracciabili negli archivi Inps e degli extracomunitari per i quali vengono versati regolari contributi ma con omissione della quota distintiva dello 0,5% (quest'ultimo insieme è stimato pari a circa 196.000 unità). La somma di queste componenti costituisce il lavoro extracomunitario regolare, pari a 585.000 unità. Reyneri quindi stima una componente di 360.000 lavoratori extracomunitari irregolari (oltre un terzo del totale), per la maggior parte regolarmente soggiornanti. Il totale complessivo ci porta poco sotto il milione di soggetti (945.000). La proposta di Reyneri mira a fornire un ordine di grandezza degli aggregati compatibile con tutte le informazioni disponibili, pur mantenendo ancora margini di indeterminatezza.

**Tab. 2 - Italia. Extracomunitari immigrati e mercato del lavoro. Stime di stock a confronto**

<b>Bonifazi, Chiri (1997)</b>	1997	<b>Reyneri (2001)</b>	1999
Dip. da imprese agricoltura-industria-servizi	504.500	Dipendenti industria	97.000
		Dipendenti edilizia	24.000
		Dipendenti servizi	72.000
Operai agricoli	43.900	Dipendenti agricoltura	60.000
Lav. domestici	114.200	Lavoro domestico	110.000
		Lavoratori assicurati presso altri enti	26.000
		Altri (autonomi; dip. evasori dello 0,5%; regolarizzati recenti)	196.000
<b>Totale</b>	<b>662.600</b>	<b>Totale regolari</b>	<b>585.000</b>
Irregolari	217.800	Soggiornanti regolari, irregolari sul lavoro	245.000
		Soggiornanti illegali, irregolari sul lavoro	115.000
<b>Totale</b>	<b>880.400</b>	<b>Totale</b>	<b>945.000</b>

<b>Caritas (2001)</b>	2000	<b>Baldassarini (2001)</b>	1999
Dip. da imprese agricoltura-industria-servizi	225.890	Unità di lavoro regolari	364.000
Dip. agricoli, con almeno un versamento	61.280		
Lav. domestici, con almeno un versamento	130.000		
Lav. autonomi, con almeno un versamento	86.929		
Lav. parasubordinati, con almeno un vers.	30.000		
Stima carenze sistemi di registrazione	115.901		
<b>Totale</b>	<b>650.000</b>	Unità di lavoro non regolari	569.000
		<b>Totale</b>	<b>933.000</b>

Infine, la stima proposta da Caritas (2001), limitata all'occupazione regolare, è simile a quella di Reyneri per approccio metodologico e per risultati quantitativi ottenuti. Essa propone una quantificazione complessiva intorno alle 650.000 unità: l'incremento, rispetto a Reyneri, è dovuto essenzialmente al diverso riferimento temporale, in questo caso fine 2000. Mentre non si discosta da quella di Reyneri per le varie componenti del lavoro dipendente privato (la base è sempre costituita dalla fonte Inps), originali sono invece la stima di una quota consistente di lavoro parasu-

bordinato (30.000 unità), la quantificazione del lavoro autonomo (86.000 unità) e la stima in circa 116.000 unità delle carenze dei sistemi di rilevazione.

Per stimare le forze di lavoro occorre integrare i dati appena considerati sulla domanda di lavoro con quelli sulle persone in cerca di occupazione. L'informazione sugli iscritti al collocamento (tab. 3), il cui stock medio annuo a fine 2000 era pari a 261.800 unità (pari al 9% sul totale degli iscritti), in forte crescita rispetto agli anni precedenti (tab. 3), costituisce una *proxy* assai insoddisfacente (del resto nessuno si sognerebbe mai di utilizzare i dati del collocamento per stimare la disoccupazione italiana: altrimenti, anziché 2,3 milioni di persone in cerca di occupazione dovremmo registrarne oltre 7 milioni!). Il dato sugli iscritti, come è noto, oltre a comprendere una quota di extracomunitari regolarmente al lavoro (poco meno del 10% nelle regioni del Nord), è affetto da gravissime sovrastime, determinate dalla mancata "pulizia" degli archivi. La crescita delle donne extracomunitarie configura un "uso" dell'iscrizione anche a fini diversi dalla ricerca del lavoro. Una quota rilevante (e decisamente maggiore di quella della componente nazionale) delle iscrizioni di extracomunitari è infine di breve durata. Più in generale, è ormai assodato che non si possono utilizzare queste informazioni sulla "disoccupazione amministrativa" per derivarne indicazioni sull'effettiva esistenza di un bacino di disoccupazione, e quindi di disponibilità al lavoro, già alimentato dagli immigrati.

<b>Tab. 3 - Extracomunitari iscritti al collocamento (stock medio annuo)</b>				
	1997	1998	1999	2000
Extracomunitari				
M	124.300	129.100	127.400	164.500
F	53.400	64.300	74.700	97.300
Totale	177.700	193.400	202.100	261.800
Totale iscritti				
M	3.104.100	3.255.500	3.183.400	3.192.000
F	3.570.300	3.801.300	3.946.900	3.908.000
Totale	6.674.400	7.056.800	7.130.300	7.100.000
quota extrac./totale	2,7%	2,7%	2,8%	3,7%

Fonte: elab. su dati Osservatorio del mercato del lavoro, Nota flash, marzo-aprile 2002

In conclusione: le divergenze delle fonti originarie, qualche imprecisione nella definizione degli stock da determinare e la necessità di profonde rielaborazioni ed integrazioni sono elementi che concorrono a spiegare la divergenza delle diverse stime sull'occupazione e sulla disoccupazione e la perdurante difficoltà a "far tornare i conti" in maniera soddisfacente. E' un fatto che le incertezze delle statistiche alimentano veri e propri errori di valutazione del fenomeno migratorio. Ed è in ogni caso disarmante verificare che lo Stato, con le sue articolazioni amministrative, fa tanta fatica a disporre di un'informazione attendibile non sull'ammontare dei clandestini, la cui stima è affetta comprensibilmente da incertezza, ma sul regolare utilizzo nel mercato del lavoro degli extracomunitari regolarmente presenti.

Le proposte di Bonifazi-Chiri, di Reyneri e della Caritas portano, ragionevolmente, a conclusioni che assegnano centralità all'inserimento regolare degli stranieri nel mercato del lavoro italiano (pur riconoscendo la quota importante anche dell'irregolare), ma è certo necessario un più massiccio lavoro sugli archivi per raggiungere conclusioni stabili su un argomento, come questo, di straordinaria delicatezza e rilevanza sociale.

4. *I flussi e la gestione degli ingressi.* Le assunzioni di lavoratori extracomunitari in Italia sono raddoppiate tra il 1997 e il 2000, passando da 165.000 a 340.000 unità. Nel 2001 hanno compiuto un nuovo rilevante balzo salendo, secondo i dati Inail, a quota 500.000. L'incidenza sulle assunzioni totali è attualmente attorno al 10%. In alcuni sistemi locali e distretti industriali del Nord sta, oramai da anni, ben sopra il 20%.

Tab. 4 - I flussi di assunzioni					
	1997	1998	1999	2000	2001
Extracomunitari					
M	135.600	146.400	177.600	264.000	
F	30.000	36.000	45.600	75.600	
Totale	165.600	182.400	223.200	339.600	491.208
Totale					
M	2.241.600	2.439.600	2.498.400	2.869.200	
F	1.628.400	1.783.200	1.850.400	2.176.800	
Totale	3.870.000	4.222.800	4.348.800	5.046.000	4.946.565
quota extrac./totale					
M	6,0%	6,0%	7,1%	9,2%	
F	1,8%	2,0%	2,5%	3,5%	
Totale	4,3%	4,3%	5,1%	6,7%	9,9%

Fonte: elab. su dati Osservatorio del mercato del lavoro, Nota flash, marzo-aprile 2002 per il periodo 1997-2000; dati Inail per il 2001)

L'incremento recente è stato trainato dagli esiti della regolarizzazione avviata nel 1998 e realizzata nel 1999-2000: come le due immediatamente precedenti (1990; 1995-1996), anche questa terza regolarizzazione negli anni '90 ha immesso nel mercato del lavoro regolare (in forma non sempre stabile né definitiva) più di 200.000 lavoratori extracomunitari (tab. 5).

<b>Tab. 5 - Esiti delle regolarizzazioni del 1996 e del 1999-2000</b>	
<i>Regolarizzazione ex Dl 489/18.11.1995</i>	
	situazione al 15.1.1997 (Caritas 1997, pag. 115)
Istanze presentate	258.761
Istanze accolte	227.272
Istanze pendenti	2.737
Istanze in accertamento	28.752
Totale	258.761
<i>Regolarizzazione ex Dpcm 16.10.1998</i>	
	situazione a inizio 2001 (Caritas, 2001, pag. 152)
Istanze presentate	250.966
Istanze accolte	214.421
Istanze sospese	2.209
Istanze in accertamento	34.336
Totale	250.966
Fonte: Caritas	

Il trend di crescita delle assunzioni tende a coinvolgere, pur in maniera differenziata, tutti i settori. Circa il 40% delle assunzioni di lavoratori extracomunitari è attribuibile al grande fabbisogno espresso dall'industria manifatturiera e dal settore delle costruzioni. Di poco inferiore è la quota dei servizi e, infine, circa il 20% delle assunzioni di stranieri sono attivate dall'agricoltura, ormai fortemente dipendente, nelle lavorazioni stagionali, dalla disponibilità di manodopera extracomunitaria.

Le assunzioni attivano sia lavoratori extracomunitari già presenti nel mercato del lavoro italiano, sia nuovi ingressi. Questi ultimi sono sostanzialmente composti da due componenti: gli ingressi disciplinati dai "decreti flussi" annuali esplicitamente finalizzati all'inserimento lavorativo e gli ingressi per altri motivi (in primis ricongiungimenti familiari) che comunque possono dar luogo ad una presenza effettiva sul mercato del lavoro regolare (tab. 6).

Quanto ai primi si osserva che i decreti flussi tra il 1997 e il 2001 hanno progressivamente ampliato le quantità previste, passando dalle 20.000 unità del 1997 alle 90.000 del 2001. E' da ricordare, peraltro, che la parte maggioritaria delle quote è finalizzata a consentire l'ingresso di lavoratori stagionali (che sono in gran parte "nuovi" per modo di dire, in quanto si tratta di flussi che si ripetono di anno in anno, con prevalente impiego in attività di raccolta in agricoltura e, negli ultimi anni, nel settore del turismo). Inoltre le autorizzazioni effettivamente rilasciate risultano, in specie nel biennio 1998-1999, inferiori agli ammontari previsti dai decreti flussi: si tratta di discrepanze che, per la loro entità, sono difficili da spiegare e che rinviano a una gestione del monitoraggio dei flussi ampiamente migliorabile.

Per quanto riguarda gli ingressi per motivi familiari, anche il dato sui visti di ingresso, conferma la rilevanza di questo flusso (65.000 unità nel 2001), indice importante della raggiunta maturazione del fenomeno migratorio (gli accessi come familiari costituiscono il 72% del totale negli Stati Uniti, il 54% in Francia e il 50% nel Regno Unito: Venturini, 2002).



<b>Tab. 4 - Decreti di previsione dei flussi per lavoro e regolarizzazioni</b>						
	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<i>A. Decreti flussi</i>						
1.8.1997 (Gu 1.8.1997)	20.000					
24.12.1997 (Gu 2.1.1998)		20.000				
16.10.1998 (Gu 24.10.1998)		38.000				
4.8.1999 (Gu 6.9.1999)			58.000			
8.2.2000 (Gu 15.3.2000)				63.000		
8.6.2000				20.000		
9.4.2001 (Gu 17.5.2001)					83.000	
12.7.2001					6.400	
<i>(esclusiva anticipazioni di lav. stagionali)</i>						
4.2.2002						33.000
12.3.2002						9.400
22.5.2002						6.600
<i>B. Autorizzazioni rilasciate a residenti all'estero</i>						
per lavoro subordinato		20.739	27.303	36.454	58.038	
di cui stagionali		13.292	16.491	20.381	30.900	
per lavoro autonomo			1.556		1.788	
con prestazione di garanzia (sponsor)					15.000	
tramite ambasciate in Albania, Tunisia, Marocco					3.568	
totale		20.739	28.859	36.454	78.394	
<i>C. Visti di ingresso</i>						
Visti di ingresso		741.077	834.776	1.008.999	947.322	
di cui: per lavoro subordinato			35.902	82.115	91.007	
per lavoro autonomo			7.279	7.568	5.987	
per ricongiungimento familiare			44.666	48.705	64.800	
<i>D. Nuovi permessi di soggiorno</i>						
Nuovi permessi di soggiorno complessivi	155.241	176.999	379.191	318.657		
Nuovi permessi validi a fine anno (incluse regolarizzazioni)	85.337	119.858	268.007	271.517		
Nuovi permessi validi a fine anno a persone venute dall'estero	85.337	119.858	130.745	155.264		
Fonte: ns. elab. su fonti varie						

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Anastasia B., Gambuzza M., Rasera M. (2001), *Le sorti dei flussi: dimensioni della domanda di lavoro, modalità di ingresso e rischio disoccupazione dei lavoratori extracomunitari in Veneto*, Progetto di ricerca cofinanziato dal Ministero per l'Università e la Ricerca Scientifica e Tecnologica "Occupazione e disoccupazione in Italia: misura e analisi dei componenti", working paper n. 30, novembre.
- Caritas (1997...2001), *Immigrazione. Dossier statistico*, Anterem, Roma.
- Ismu (2001), *Sesto rapporto sulle migrazioni. 2000*, FrancoAngeli, Milano.
- Ministero del lavoro e delle politiche sociali (2001), *Rapporto di monitoraggio sulle politiche occupazionali e del lavoro*, n. 1, Roma.
- Reyneri E. (2001), "L'integrazione nell'occupazione dipendente", in Zincone (2001).
- Sestito P. (2001), "Immigrati extracomunitari e accesso al lavoro in Italia", comunicazione al seminario internazionale su *Conflitti, migrazioni e diritti dell'uomo*, Bari, 4-6 ottobre.
- Zincone G. (a cura di) (2001), *Secondo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Il Mulino, Bologna.

## GLI APPROFONDIMENTI

### 8. I SERVIZI PUBBLICI PER L'IMPIEGO

1. *Le attese.* Negli ultimi anni ai Servizi per l'impiego è stata dedicata un'attenzione crescente. Questa ha alimentato, in maniera più o meno corretta ed esplicita, attese e aspettative di una efficienza e di una efficacia sempre maggiori. Da un lato i Servizi per l'impiego sono stati tacciati di burocratismo e di inutilità, dall'altro sono stati invocati come nuovi mediatori di un incontro domanda-offerta che dovrebbero rendere rapido, soddisfacente, magari anche flessibile, assicurando a imprese e lavoratori servizi innovativi e, per forza, variegati e calibrati rispetto a bisogni mutevoli e situazioni territoriali differenziate: guida ai percorsi formativi, colloqui individuali, accompagnamento al lavoro, orientamento, informazione sulle politiche di incentivo, supporto alle politiche locali di sviluppo ecc.

La ridefinizione del ruolo dei Servizi per l'impiego discende sia dagli orientamenti formulati in sede comunitaria man mano che la Strategia europea per l'occupazione si è venuta precisando e arricchendo a partire dal suo avvio, nel 1997, con il Consiglio europeo di Lussemburgo, sia dalla riforma avviata dal legislatore italiano, in particolare con i decreti legislativi n. 469/1997 e n. 181/2000, e con la recente versione dello schema di decreto legislativo di correzione e integrazione del 181/2000, approvato in via preliminare dal governo l'11 aprile 2002, sulla base di una delega conferita nel cosiddetto *collegato Lavoro*.

La Strategia europea per l'occupazione è finalizzata a due obiettivi: incrementare il tasso di occupazione e migliorare la qualità del lavoro. A ciò mira l'insieme delle 18 *guideline* delineate anche per il 2002 nel documento annuale di Orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione, che articolano i quattro pilastri della Strategia europea: occupabilità, imprenditorialità, adattabilità e pari opportunità.

La Strategia europea per l'occupazione valorizza il ruolo dei Servizi per l'impiego con le *guideline* riferite al pilastro occupabilità, in particolare con la prima: «Combattere la disoccupazione giovanile e prevenire la disoccupazione di lunga durata». A tal fine i Servizi per l'impiego sono chiamati sia a erogare servizi innovativi sia a svolgere attività di accertamento, monitoraggio e verifica. Tanto i primi come le seconde sono essenziali per rendere efficaci le politiche del lavoro, legate insieme da una dimensione comune di accompagnamento al lavoro, che richiede opportune politiche attive (di incentivazione e di servizi reali) e che giustifica contestualmente anche le collegate politiche passive di sostegno al reddito. Gli Stati membri sono chiamati a «perseguire la modernizzazione dei servizi pubblici dell'occupazione, in particolare monitorando i progressi compiuti, definendo un calendario preciso e prevedendo un'adeguata riqualificazione del personale», e a favorire altresì «la collaborazione con altri fornitori di servizi, in modo da rendere più efficace la strategia di prevenzione e di attivazione».

Nell'ambito dell'ultimo documento, le *Raccomandazioni del Consiglio in merito all'attuazione delle politiche in materia di occupazione degli Stati membri*, l'Italia è destinataria di cinque raccomandazioni specifiche; la terza di esse contiene l'esplicito invito ad «adottare ulteriori provvedimenti per impedire che i giovani e gli

adulti vadano a ingrossare le fila dei disoccupati di lunga durata. Tali azioni dovrebbero comprendere: a) la piena attuazione della riforma dei Servizi per l'impiego in tutto il paese; b) una rapida introduzione del Sistema Informativo del Lavoro; c) il proseguimento degli attuali sforzi per aggiornare il sistema di monitoraggio statistico».

A questa Raccomandazione il Governo italiano ha risposto con il Piano nazionale d'azione per l'occupazione 2002, ove si sostiene che:

a) la riforma dei Servizi per l'impiego ha ottenuto risultati positivi ma con un'inequale distribuzione territoriale;

b) è comunque scarsa l'efficacia concreta dei Servizi per l'impiego (non è chiaro allora dove stiano i risultati positivi);

c) per rimediare a tutto questo si aprirà ad operatori privati e si *riqualificherà* il ruolo dei Servizi per l'impiego;

d) il rilancio della rete dei Servizi per l'impiego (il Sistema informativo lavoro?) dovrà essere l'occasione per meglio implementare il monitoraggio delle politiche del lavoro.

Fra le indicazioni europee c'è l'esigenza, riaffermata anche di recente, di «rafforzare la dimensione locale della Strategia europea per l'occupazione». A tale riguardo i Servizi per l'impiego vengono assegnati:

- un ruolo chiave nella produzione di un esame dettagliato dei bisogni del mercato del lavoro locale e delle aziende; in particolare essi dovrebbero sperimentare nuove soluzioni e promuovere approcci integrati che mettano in relazione la disoccupazione con bisogni sociali più ampi, come ad esempio gli alloggi, la salute, la cultura; inoltre potrebbero fungere da interfaccia tra le imprese e le organizzazioni di formazione e sviluppare legami con le scuole, le università, gli enti di formazione, gli organismi di ricerca, le agenzie private di collocamento;

- una funzione di datori di lavoro modello, fornendo formazione al loro personale, promuovendo le pari opportunità e utilizzando le tecnologie dell'informazione per migliorare i servizi e ridurre il *gap* digitale nell'area locale.

Queste indicazioni comunitarie implicano un risvolto assai importante della nuova attività richiesta ai Servizi per l'impiego. Essi infatti, oltre alle azioni espressamente previste dalla normativa, devono rivestire un ruolo fondamentale come terminali intelligenti delle politiche del lavoro disegnate dal legislatore italiano e comunitario. I Servizi per l'impiego, grazie al quotidiano contatto con imprese, lavoratori, persone in cerca di occupazione, hanno occasioni, strumenti e motivazioni specifiche e insostituibili per verificare l'adeguatezza e la rilevanza delle politiche disegnate (soprattutto per l'aspetto del *targeting*) e, se del caso, suggerirne correzioni e aggiustamenti, e per osservare i principali bisogni espressi da lavoratori e aziende che, se utilmente soddisfatti, potrebbero generare ricadute positive sul funzionamento del mercato del lavoro.

In altre parole, i Servizi per l'impiego devono e possono essere non soltanto un braccio operativo, uno strumento di azione e di realizzazione, ma anche una struttura di *intelligence* che fa risalire verso l'alto analisi, suggerimenti e indicazioni utili per indirizzare o re-indirizzare le politiche pubbliche del lavoro, migliorando l'efficienza e l'efficacia dei relativi investimenti.

Dai documenti europei e nazionali emerge, in sintesi, che dai Servizi per l'impiego ci si attende:

- l'erogazione di servizi di facilitazione e supporto ad imprese e lavoratori rispetto ad ambiti di bisogni che le dinamiche naturali del mercato del lavoro non riescono ad affrontare e risolvere;

- la gestione delle misure di politica passiva del lavoro in un'ottica di stretta integrazione con le misure di politica attiva;

- la partecipazione ai processi di monitoraggio del mercato del lavoro, garantendo un *ritorno* informativo, non meramente statistico ma anche interpretativo.

La definizione della missione dei Servizi per l'impiego così delineata sgombra il campo da un grave equivoco che spesso sottende il giudizio sui Servizi, relativo all'irrealistica aspettativa che essi svolgano una funzione quantitativamente centrale nell'incontro tra domanda ed offerta di lavoro. In altre parole ci si attende che, grazie all'attività dei Servizi per l'impiego, si realizzi una gran parte di quei 5 milioni di incontri tra domanda e offerta che avvengono annualmente nel mercato del lavoro dipendente privato in Italia.

Si tratta chiaramente di una chimera: questo non è un obiettivo né utile né possibile. Tutti i mercati del lavoro, anche delle nazioni occidentali sviluppate, funzionano in larga misura attraverso incontri informali tra domanda e offerta di lavoro. Anche il ruolo formale degli operatori privati è ovunque minoritario e modesto se commisurato alla globalità degli incontri che avvengono sul mercato. Ai Servizi per l'impiego, dunque, non può essere assegnato come obiettivo il raggiungimento di una quota elevata di intermediazione (rispetto al totale complessivo), e non può far scandalo se la quota a essi attribuibile è del 4 o del 5%. Ad essi piuttosto va chiesto di operare in favore di *target* e obiettivi precisi e definiti: ridurre la disoccupazione di lunga durata, ridurre il ricorso e il bisogno di ammortizzatori sociali, in definitiva *servire* i bisogni dell'utenza, valutando come positivo effetto del funzionamento del mercato che la maggior parte dei possibili utenti se la cavi autonomamente o abbia bisogno di servizi pur importanti ma di base (informazioni generali, certificazione dei rapporti).

Un ulteriore equivoco relativo alle funzioni dei Servizi per l'impiego riguarda la cosiddetta componente *adempimentale*, interpretata come un residuo negativo dell'attività passata e quindi da ridurre il più possibile. Va rilevato invece che la corretta gestione delle misure di politica del lavoro, sia attive che passive, implica necessariamente un sistema gestionale efficiente tale da garantire sia l'efficacia delle misure, sia il controllo di un corretto utilizzo delle risorse. (Se questo debba essere effettuato dai Servizi per l'impiego o da altri soggetti rimanda a valutazioni specifiche di efficienza: ma è certo che qualcuno deve farlo). Pertanto la componente *adempimentale*, più che eliminata va razionalizzata, finalizzata e soprattutto integrata nell'insieme delle altre funzioni svolte dai Servizi. In tal modo essa acquista un valore nuovo, garantendo il supporto informativo essenziale per quelle funzioni irrinunciabili da parte di qualsiasi sistema erogatore di servizi quali il monitoraggio dei propri interventi, l'efficiente controllo gestionale e la corretta valutazione degli esiti.

2. *La situazione concreta.* L'ultimo rapporto di monitoraggio dell'Isfol e le analisi svolte del Ministero del Lavoro in sede di *Rapporto di monitoraggio sulle politiche del lavoro* offrono un quadro generale della concreta attività dei Servizi per l'impiego.

*Utenti reali e utenti potenziali.* Secondo i dati dell'indagine sulle forze di lavoro, gli iscritti al collocamento continuano a diminuire. A gennaio 2002 erano stimabili in 4,1 milioni (727 mila in meno rispetto a 12 mesi prima). Più di 500 mila iscritti sono in realtà occupati (una situazione non necessariamente illecita, né allo stato attuale della normativa né in base al nuovo schema che prevede talune fattispecie di sospensione dello status di disoccupato) e quasi due milioni sono inattivi (800 mila non essendo neppure interessati ad un lavoro). Le persone che risultano aver svolto azioni di ricerca del lavoro anche tramite i Servizi sono scese da 860 mila nel gennaio 2000 a 805 mila nel gennaio 2001 a 565 mila nel gennaio 2002. Ciò può essere collegato in parte alla riduzione reale della disoccupazione, in parte all'avvio di una diversa percezione, da parte degli utenti, del ruolo dei Servizi.

Di certo, nelle fonti amministrative non c'è evidenza del calo degli iscritti. I dati più recenti, relativi a fine 2000, valutavano in 7 milioni gli iscritti al collocamento. Per il 2001 non esistono (ancora) informazioni: dopo il passaggio delle competenze alle Regioni e alle Province i già lacunosi sistemi di monitoraggio si sono inceppati per cui, allo stadio attuale, non è disponibile alcun dato nazionale.

*Le risorse impiegate nei Servizi per l'impiego.* L'ultimo rapporto di monitoraggio dell'Isfol sui Servizi per l'impiego (2002) fornisce il quadro dello stato delle risorse, umane e strumentali a disposizione. Il personale operante nei diversi livelli operativi dei Servizi per l'impiego (regionale, inclusi gli Enti strumentali, provinciale e singoli Centri per l'impiego, Cpi) ammonta a circa 14.500 addetti: circa 3.700 al Nord, 2.000 al Centro e poco meno di 9.000 al Sud. Circa 7 addetti su 10 operano presso i Cpi, la cui dimensione media è in genere più contenuta (fino a 10 dipendenti) nel Nord e più ampia (tra 11 e 30 dipendenti) nella gran parte del Mezzogiorno. Più del 20% degli addetti opera a livello provinciale, mentre il numero di addetti operanti a livello regionale è piuttosto contenuto. L'incidenza del personale di provenienza Ministero del Lavoro, e quindi in generale dalle vecchie Scica, oscilla significativamente tra le diverse aree geografiche, risultando in genere maggiore nel Mezzogiorno. Diffusa in molte realtà del Centro-Nord è la prassi del ricorso a consulenti esterni cui affidare la realizzazione di servizi più complessi, come ad esempio quelli legati all'orientamento.

Lo stato delle dotazioni e delle infrastrutture informatiche presenta un andamento progressivamente decrescente da Nord a Sud, con una brusca caduta nelle aree meridionali: il rapporto tra numero di computer e personale scende da 0,66 al Nord a 0,26 al Sud. Alcune possibili misure del carico di lavoro sono state ricavate rapportando gli addetti (dei Cpi, delle Province e delle Regioni) agli utenti definiti secondo alcune modalità alternative (tab. 1): lo *stock* di persone in cerca di lavoro (dato di gennaio 2002); l'insieme costituito dalle persone in cerca di occupazione, le non forze di lavoro in ricerca non attiva o comunque disponibili anche se a particolari condizioni; gli iscritti al collocamento (misurati sulla base delle indagini forze di lavoro); il flusso annuo di assunzioni.

Tab. 1 - Indicatori di carico di lavoro degli addetti SPI					
	Addetti	Disoccupati per addetto	Disoccupati + non forze di lavoro disponibili per addetto	Iscritti al collocamento per addetto	Assunzioni per addetto
Nord Ovest	1.968	140	334	369	1.067
Nord Est	1.719	99	224	198	972
Centro	1.996	166	386	486	781
Mezzogiorno	8.831	161	337	419	210
Italia	14.514	151	330	396	477
Fonte: elab. su dati Isfol e Istat					

Se si considera il rapporto tra addetti ai Cpi e persone in ricerca attiva di lavoro, si evidenzia un profilo relativamente omogeneo rispetto al valore medio nazionale di un addetto per 151 persone in cerca di lavoro; l'unica eccezione è il Nord-Est, dove ciascun addetto ai Servizi per l'impiego deve occuparsi soltanto di 99 persone in cerca di lavoro. Ugualmente omogeneo (con sempre il Nord-Est come unica eccezione) è il dato ricavato rapportando gli addetti alle persone in cerca di occupazione definite in modo assai allargato (incluse quindi le persone in ricerca non attiva e quelle comunque disponibili). Più variabile geograficamente è il rapporto tra addetti ai centri e iscritti al collocamento - che approssimano più direttamente l'attuale bacino *reale* di utenti (composto non solo da persone in ricerca attiva del lavoro ma anche da persone più genericamente disponibili ed interessate all'inserimento nel mercato del lavoro) - in base al quale tanto il Mezzogiorno quanto il Centro risulterebbero avere una scarsa dotazione di personale (con il Nord-Est anche in questo caso all'estremo opposto).

Parte del carico di lavoro dei Cpi è definito peraltro non dalle dimensioni dell'universo dei soggetti da *aiutare* ma dalla consistenza delle pratiche burocratiche connesse con l'accesso al lavoro. Analizzando il flusso di assunzioni per addetto, si nota una forte polarizzazione dei valori con circa 1000 assunzioni per addetto nelle aree del Nord, a fronte di 210 nel Mezzogiorno (con una media nazionale di 477 assunzioni per addetto), dati che vanno considerati alla luce delle notevoli differenze fra i mercati del lavoro di ciascuna area.

3. *I servizi attivati.* Un quadro più orientato all'operatività effettiva dei Servizi per l'impiego si ha considerando lo stato d'implementazione dei nuovi servizi definiti nel *Masterplan* dei servizi per l'impiego, approvato dalla conferenza Stato-Regioni del 16 dicembre 1999. Il Rapporto Isfol presenta informazioni relative alle seguenti tipologie di servizi:

- Accoglienza e informazione
- Spazi per l'auto-consultazione delle informazioni

- Mediazione e incontro domanda-offerta
- Promozione all'inserimento lavorativo (tirocini, PIP, ecc.)
- Orientamento
- Consulenza alle imprese
- Diffusione informazioni (relative sia alle offerte di lavoro che ai servizi attivati).

Di tali servizi è stata verificata la modalità di attuazione distinguendo e pesando tre livelli qualitativi (elementare, medio, avanzato). Dai dati emerge un evidente ritardo per talune tipologie di servizi: è il caso, in particolare, della consulenza alle imprese e dell'orientamento nei confronti dei lavoratori. La variabilità nell'attivazione dei servizi è riportabile a quella tra le diverse aree geografiche, con un netto e marcato ritardo del Mezzogiorno rispetto al resto del Paese in pressoché tutte le tipologie di servizi considerate.

Anche la tendenza al miglioramento, rispetto ai risultati del monitoraggio realizzato nel 2001, registrata per alcune tipologie di servizi (orientamento e promozione all'inserimento lavorativo) appare ben più marcata nel Centro-Nord. I divari a sfavore del Mezzogiorno sembrerebbero perciò accentuarsi.

Per spiegare queste differenze geografiche, il Rapporto Isfol suggerisce di tenere in considerazione la *numerosità degli iscritti* (e più in genere dei disoccupati) nel Mezzogiorno, con le connesse difficoltà di gestione d'una platea ampia e con un rilevante carico di adempimenti amministrativi; la *minore informatizzazione* delle procedure amministrative, dovuta prevalentemente a una carenza delle dotazioni informatiche disponibili; l'elevata diffusione del *lavoro sommerso* e dell'utilizzo di canali informali di incontro tra domanda ed offerta, che spiazza il ricorso ai canali istituzionali di qualsivoglia tipo; la minore *motivazione del personale*, aspetto importante visto che in molti casi è stato proprio lo spirito di iniziativa del personale in servizio presso i Centri che ha funzionato come detonatore per l'attivazione dei nuovi servizi.

Va infine ricordato che in genere le amministrazioni meridionali hanno mostrato una minore rapidità nell'appropriarsi della gestione dei servizi decentrati, lasciando per molto tempo le strutture territoriali in una condizione di vera e propria *vacatio*.

4. *Una misura a valle dell'attività dei Servizi.* Le informazioni fin qui valutate sono ancora generiche: costituiscono uno sfondo, una cornice entro cui inquadrare l'attività dei Servizi. Per apprezzare la presenza effettiva nel mercato del lavoro occorrerebbe esaminare in dettaglio i processi implementativi della riforma e disporre di veri e propri indicatori dell'*output* dei Servizi per l'impiego. Le difficoltà conoscitive da quest'ultimo punto di vista sono in buona sostanza connesse con il mancato decollo del Sistema informativo lavoro. Questo mancato decollo impedisce di misurare i contatti intercorsi tra Servizi per l'impiego e diverse categorie di soggetti e di conoscere i successivi percorsi lavorativi di questi.

Il ricorso, in assenza di altre informazioni, ai dati emergenti dalla rilevazione delle forze di lavoro è poco lusinghiero per i Servizi per l'impiego. Nonostante il miglioramento prima descritto nell'implementazione delle diverse tipologie di servizio, il numero delle persone contattate dalle strutture pubbliche è infatti diminuito, tra il 2000 e il 2001, da 169 mila a 113 mila (i soggetti raggiunti da strutture private passano da 454 a 464 mila). Il divario territoriale nei livelli di implementazione dei



diversi tipi di servizio trova riscontro nel fatto che l'attività dei Servizi per l'impiego risulta significativa pressoché soltanto nel Centro-Nord. Nel Mezzogiorno l'operatività effettiva dei Servizi per l'impiego è poco significativa, e le strutture private stesse sono ben poco dinamiche.

5. *Le prospettive.* Il sistema dei Servizi per l'impiego mostra segnali di dinamismo: nell'ultimo biennio è stata avviata l'implementazione delle nuove tipologie di servizi, pur con grandi differenziazioni territoriali e con un Mezzogiorno in accentuato ritardo relativo. Ciò nonostante la presenza effettiva dei Servizi per l'impiego nel mercato del lavoro - e quindi la loro capacità di agire a favore dei gruppi trascurati dagli intermediari privati e dei soggetti beneficiari di ammortizzatori sociali - risulta essere modesta. Pesano elementi di *immagine* (negativa, ereditata dal passato), la quale origina spesso un circolo vizioso solo lentamente modificabile.

Ma contano soprattutto problemi concreti di identificazione operativa degli obiettivi specifici dell'attore pubblico, rispetto ad esempio ai percettori di ammortizzatori sociali o ad altri soggetti deboli. Ed è ancora trascurata la relazione forte e necessaria tra lo sviluppo dei Servizi per l'impiego e l'attuazione delle misure di politica del lavoro. Ciò implica un'attenzione particolare ai problemi di coordinamento e ai vincoli che i due ambiti impongono rispettivamente all'azione dell'altro. Servizi per l'impiego scollegati dalle scelte di politica del lavoro, rinunciando alla strumentazione da queste garantita, perdono molto del loro potere di intervento sul mercato del lavoro. E, in direzione inversa, misure di politica del lavoro che non dispongono di un adeguato sistema di servizi che ne garantiscano l'attuazione, riducono sensibilmente il loro potenziale d'azione.

#### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Isfol, *Servizi per l'impiego. Rapporto di monitoraggio 2001*, maggio 2002.

Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, *Rapporto di monitoraggio*, n. 2, 2001.

Presidenza del Consiglio dei ministri, *Piano nazionale d'azione per l'occupazione*, giugno 2002.

## GLI APPROFONDIMENTI

### 9. LA SPESA PER LE POLITICHE DEL LAVORO

1. *Introduzione.* Una sistematizzazione del quadro informativo relativo agli interventi di politica del lavoro praticati in Italia ha ricevuto sicuramente una forte spinta dalla necessità di rendicontazione in sede UE. Non è nella nostra tradizione legislativa la previsione iniziale di modalità precise per la verifica degli esiti degli interventi al fine di valutare l'efficacia delle misure adottate, anzi, anche la possibilità di misurare quantitativamente dimensione della spesa e numero di beneficiari non sempre è di facile realizzazione.

Molto è stato fatto recentemente in sede ministeriale proprio al fine di rendere sistematica la rilevazione e il monitoraggio delle misure, adottando criteri statistico-contabili definiti in sede Eurostat (lo schema LMP, acronimo di *Labour Market Policies*, definito in Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, 2000) che portino alla possibilità di valutazioni comparabili. Nonostante tutto ancora il quadro quantitativo risulta in parte incompleto e disomogeneo in quanto a tempi e modi di rilevazione.

La macro distinzione tra politiche attive e passive desunta dallo schema di analisi mostra l'ampiezza del numero di misure adottate nel tempo, la molteplicità dei soggetti interessati, le innumerevoli finalità perseguite, ma anche la mancanza di una visione complessiva e di un controllo preciso della priorità degli obiettivi. Tra le politiche attive rivolte al lavoro dipendente, con il grande ventaglio di sgravi contributivi concessi a popolazioni di soggetti assai differenziati (fino a rasentare l'indifferenziazione dei possibili fruitori), il rischio è quello di perseguire più un'indifferenziata riduzione del costo del lavoro che non la possibilità di incentivare realmente l'avvio al lavoro di *target deboli*. Dal ventaglio delle politiche passive si conferma la critica unanimemente sollevata di un sistema di welfare ineguale e inadeguato alle evoluzioni intervenute nel mercato del lavoro, con garanzie e coperture molto differenziate tra lavoratori in fondo uguali di fronte ai rischi della perdita dell'impiego.

Nel bilancio complessivo delle spese da subito si evidenzia come non esista un disequilibrio pronunciato tra interventi attivi e passivi e come anzi negli anni (complice la congiuntura favorevole) il peso delle politiche attive sia andato crescendo e come molte tra quelle passive abbiano trovato un loro relativo equilibrio anche di cassa (Forlani e Tangorra, 2002).

#### *Le misure di politica attiva*

2. La composizione della spesa e le tendenze. *La spesa complessiva nel corso degli anni è passata dai 16,6 miliardi di euro del 1997 agli oltre 18,4 del 2001, con un incremento dell'11%, con una ben precisa riarticolazione nelle tipologie di spesa: le politiche attive vedono un incremento dell'89% mentre quelle passive si riducono del 16%, come del resto gli interventi non compresi nello schema LMP che, come*

*meglio si vedrà più avanti, riguardano massimamente gli sgravi contributivi per il Mezzogiorno.*

Queste diverse dinamiche hanno rimodulato i pesi delle singole voci sulla spesa complessiva. Mentre nel 1997 le politiche passive assorbivano oltre la metà delle risorse, nell'ultimo anno raggiungono il 40% ed è un valore reale dato che la totalità degli interventi omologati al di fuori della classificazione LMP possono essere ricondotti a provvedimenti di politica attiva quali sgravi settoriali o territoriali, nonché alla de-contribuzione del salario variabile (misura notevolmente cresciuta nel corso degli anni tanto da passare dai 3,3 milioni di euro nel 1997 agli attuali 424 milioni).

Tra le politiche attive rilevanti sono stati gli incrementi relativi ai contratti a causa mista (46%) e delle diverse forme di incentivi alle assunzioni (200%), voci che da sole coprono il 70% della spesa per misure attive. Mentre l'evoluzione della spesa per gli incentivi al mantenimento dei posti di lavoro è frutto essenzialmente dell'introduzione di nuove misure nel corso degli anni (contratti di riallineamento, posticipo della pensione di anzianità), l'andamento in controtendenza delle spese per la creazione di posti di lavoro in realtà segna il lento esaurirsi della non felicissima esperienza dei Lavori socialmente utili, inseriti tra le politiche attive in omaggio ai criteri della classificazione europea, ma che è noto quale significato abbiano rivestito nella realtà nazionale.

Tab. 1 - Spese collegate ad interventi di politica del lavoro\* - (migliaia di euro)

TIPO MISURA	1997	1998	1999	2000	2001
Potenziamento dei servizi pubblici per l'impiego					63.567
Prevenzione disoccupazione di lunga durata					186.898
Formazione professionale	873.330	1.192.694	1.013.735	580.127	676.292
Contratti a causa mista	1.729.009	2.075.592	2.485.067	2.449.663	2.520.946
Incentivi alle assunzioni	1.085.154	1.725.422	1.887.634	2.582.394	3.248.374
Incentivi al mantenimento dei posti di lavoro	31.552	303.312	265.959	230.911	528.773
Creazione diretta di posti di lavoro	570.245	671.020	796.377	602.643	243.845
Incentivi all'autoimpiego	0	196.989	299.769	568.882	642.258
<b>TOTALE POLITICHE ATTIVE</b>	<b>4.289.289</b>	<b>6.165.029</b>	<b>6.748.540</b>	<b>7.014.621</b>	<b>8.110.952</b>
Trattamenti di disoccupazione	6.380.309	6.319.367	6.164.114	6.041.353	6.545.965
Pensionamenti anticipati	2.408.509	1.886.569	1.392.703	1.254.155	826.231
<b>TOTALE POLITICHE PASSIVE</b>	<b>8.788.817</b>	<b>8.205.936</b>	<b>7.556.818</b>	<b>7.295.508</b>	<b>7.372.196</b>
Altri interventi non compresi nello schema LMP dell'Eurostat	3.554.190	2.957.714	2.733.434	3.135.142	2.976.095
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>16.632.296</b>	<b>17.328.679</b>	<b>17.038.791</b>	<b>17.445.271</b>	<b>18.459.243</b>

\* Ove non altrimenti specificato i dati si riferiscono a somme impegnate.

I dati relativi alle misure di formazione professionale co-finanziata sono quelli relativi ai pagamenti risultanti dal monitoraggio del FSE aggiornati al 31.12.2000 presenti in banca dati IGRUE/Sirgs il 12.04.2001; per il credito d'imposta la fonte è il Ministero delle Finanze; fonte dei dati relativi alla imprenditorialità giovanile ed al prestito d'onore è Sviluppo Italia; in tutti gli altri casi la fonte è il bilancio INPS, nel-

l'ultima edizione approvata: si tratta, per gli anni dal 1997 al 2000 dei bilanci a consuntivo; per il 2001 del bilancio aggiornato.

Tra le politiche passive la riduzione macroscopica è avvenuta nelle spese per i prepensionamenti (- 66%), interventi che hanno lungamente caratterizzato il periodo delle grandi crisi settoriali industriali, e che hanno rappresentato un sostanziosa voce di uscita nel sistema di welfare. La loro riduzione sembra essere imputabile all'esaurirsi dei focolai di crisi più che ad una inversione di tendenza negli orientamenti dei decisori politici, dato che ancora l'intervento viene ventilato (e praticato) quando la necessità della riduzione di personale diventa pressante. Sostanzialmente immutata la spesa complessiva per i trattamenti di disoccupazione, senza particolari rimodulazioni tra i diversi strumenti fatta eccezione per il significativo decremento del trattamento di disoccupazione ordinario non agricolo a fronte dell'espansione di quello a requisiti ridotti.

La lettura congiunturale potrebbe forse da sola rendere conto della direzione delle tendenze in atto, anche se innegabile è l'emergere (supportato dall'introduzione di nuove misure come pure dall'incrementato finanziamento di quelle esistenti) di una scelta di spesa più orientata a politiche di intervento attivo (non solo incentivi alle assunzioni ma anche gli stanziamenti per i nuovi servizi all'impiego) e di penalizzazione per la disoccupazione volontaria (si pensi all'impraticabilità del sussidio di disoccupazione per chi si dimette o al nuovo concetto di disponibilità che discende dal dlgs 181/2000). La sensibilità verso i cambiamenti in atto nel mercato del lavoro sono rilevabili, più che nelle trasformazioni relative agli ammortizzatori sociali, nelle politiche volte a stabilizzare i lavoratori nei posti di lavoro.

3. *I servizi all'impiego.* Rientrano sicuramente nelle strategie miranti a ridurre la disoccupazione quelle misure che tendono ad intervenire per potenziare/innovare l'attività dei servizi pubblici all'impiego, interessati in questi anni da una radicale riforma: il trasferimento amministrativo dal Ministero alle Regioni e alle Province e il ridisegno di compiti e funzioni che sposta il fuoco della loro attività – almeno nelle intenzioni – dal formalismo burocratico all'intervento attivo nell'azione di incontro domanda/offerta di lavoro.

Per lungo tempo trascurati, lentamente privati delle funzioni di collocamento della manodopera (salvo quelle residuali del collocamento obbligatorio e della gestione delle assunzioni nella basse qualifiche della Pubblica Amministrazione), con una diseguale distribuzione del personale che prevedeva dei sotto e sovra organici a seconda delle diverse aree del Paese, i nuovi Centri per l'Impiego necessitano di interventi di potenziamento e qualificazione che ne rendano possibile una trasformazione e che ne rilancino la funzione.

I dati disponibili sono esclusivamente quelli dell'anno 2001 e fanno riferimento ai fondi stanziati per il potenziamento e lo sviluppo dei servizi all'impiego: sono circa 64 milioni di euro (lo 0,3% della spesa complessiva).

4. *La prevenzione della disoccupazione di lunga durata.* Sempre nel corso del 2001 sono state introdotte delle voci di spesa che hanno come *target* i disoccupati di lunga durata, coloro cioè che risultano privi di lavoro da un anno o più. La loro presenza è particolarmente rilevante nel panorama della disoccupazione del nostro

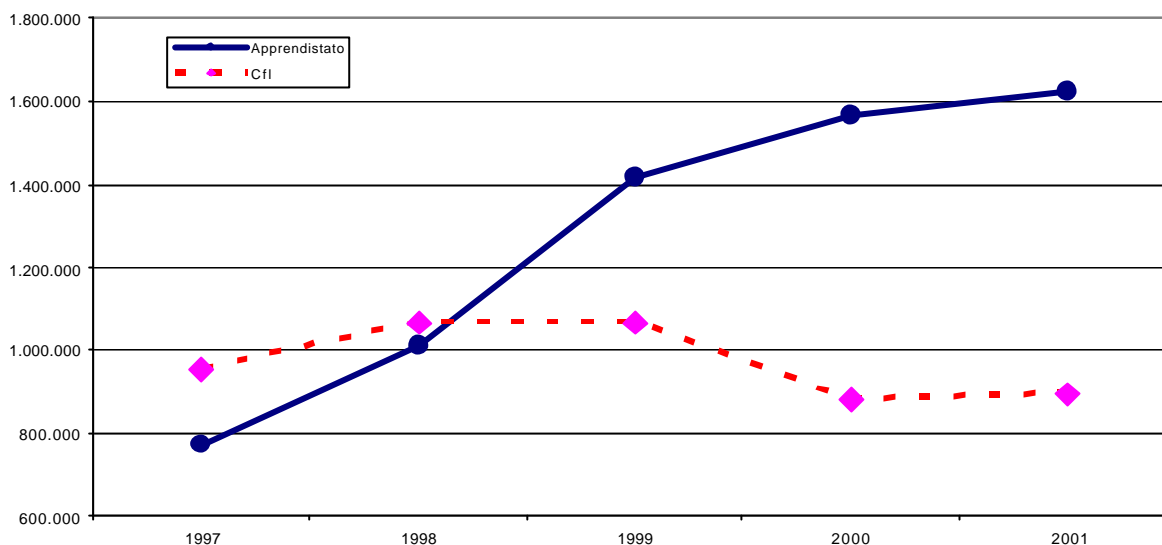
Paese (sono oltre il 70%) e merita sicuramente degli interventi mirati che portino a una sua riduzione. Complessivamente la spesa è di 187 milioni di euro, articolata in misure di prevenzione (che mirano cioè ad evitare che i disoccupati vedano allungarsi i loro periodi di attesa) e di inserimento o reinserimento lavorativo che si articolano essenzialmente attraverso iniziative di riqualificazione pilotate dai servizi all'impiego.

5. *La formazione.* L'andamento delle spese per la formazione professionale è strettamente legato ai ritmi della programmazione dei Fondi strutturali attraverso i quali sono co-finanziati larga parte degli interventi, inoltre nei dati a disposizione, a partire dal 2000, non sono disponibili le informazioni relative ai consuntivi dei Programmi di iniziativa Comunitaria Adapt e Occupazione il che rende più difficile la comparazione. La spesa complessiva di 676 milioni di euro per il 2001 appare comunque ridotta rispetto a quella di annate precedenti (-22% rispetto al 1997, ad esempio) anche se l'influenza del passaggio tra i due cicli di programmazione dei fondi strutturali può parzialmente contribuire a spiegare tale andamento. Nel 2001 gli interventi più cospicui hanno riguardato la formazione continua (oltre un terzo della spesa per formazione) e quella rivolta ai giovani in cerca di prima occupazione. Anche nell'ambito della formazione sono stati previsti interventi per migliorare l'attività dei servizi all'impiego come pure per contrastare la disoccupazione di lunga durata. 153 milioni di euro hanno riguardato misure di nuova introduzione, con riferimento particolare a iniziative volte a qualificare il sistema dell'offerta formativa (promozione e miglioramento della formazione professionale; miglioramento dei sistemi di monitoraggio, valutazione e controllo).

Emerge una forte concentrazione degli interventi nel centro-nord dove la formazione co-finanziata è rivolta al miglioramento della professionalità degli occupati in maniera molto maggiore di quanto non accada nel Mezzogiorno.

6. *I contratti a causa mista.* I contratti a causa mista rappresentano il 69% della spesa per politiche attive, con un incremento di peso rispetto al 1997 di oltre 10 punti percentuali. A seguito dell'ampliamento della platea di beneficiari potenziali dell'apprendistato previsto dalla legge n. 196/1997, nonché dell'insorgere di una contestazione da parte della Commissione europea sull'uso dei contratti di formazione lavoro, si è assistito progressivamente ad una inversione di peso tra i due contratti. Nel 2001 è netta la prevalenza dell'apprendistato (1,6 miliardi su 2,5 complessivi) divenuto sempre di più vero contratto d'ingresso per larga parte dei giovani.

**Graf. 1 - Andamento della spesa per contratti a causa mista: 1997-2001 (migliaia di euro)**



Fonte: ns. elab. su dati Inps

*7. Incentivi alle assunzioni.* Rappresentano un insieme molto articolato di misure che individuano molteplici figure di soggetti di cui favorire l'assunzione perché ritenute deboli sul mercato del lavoro (es. disoccupati di lunga durata, lavoratori in Cigs, lavoratori svantaggiati), particolari aree di difficoltà occupazionale (il Mezzogiorno), o ancora incentivano l'inserimento di giovani o la stabilizzazione del loro rapporto di lavoro. Alcune misure sono presenti da anni mentre altre sono di recentissima introduzione, non raramente gli stessi soggetti possono essere beneficiari di più misure.

La spesa totale ammonta 3,250 miliardi di euro con una consistente e continua crescita negli anni anche dovuta all'incrementarsi delle misure attivate (era di 1 miliardo nel 1997, con un incremento del 200%).

I più consistenti ambiti di spesa riguardano:

?? le assunzioni di disoccupati da almeno 24 mesi o di beneficiari di Cassa integrazione guadagni speciale da pari tempo, e di lavoratori provenienti dalle liste di mobilità, ambiti che interessano in larga misura lavoratori espulsi dai cicli produttivi e appartenenti a fasce d'età centrali; essendo in buona misura titolari di sostegni al reddito l'attribuzione di un incentivo per la loro rioccupazione risponde almeno formalmente all'obiettivo di contenere gli oneri di sostegno passivo. È da sottolinearsi come le agevolazioni praticate sui lavoratori in mobilità aprano alle aziende la possibilità di massimizzare l'utile (incentivazioni e sgravi) attuando strategie di assunzione che prevedono passaggi tra varie forme contrattuali in successione. Queste voci rappresentano poco meno della metà della spesa per gli incentivi alle assunzioni;

- ?? gli sgravi annuali e triennali per le nuove assunzioni nel Mezzogiorno, misura chiaramente orientata a consentire l'assorbimento dell'ampio bacino di disoccupazione presente in quei territori. La loro consistenza, divenuta significativa a partire dal 2000, ammonta nel 2001 a 785 milioni di euro (24% dell'esborso per assunzioni agevolate);
- ?? le trasformazioni in contratti a tempo indeterminato dei rapporti a causa mista, primo esempio di incentivo alla stabilizzazione, che interessa quantitativamente in modo prioritario l'apprendistato. Valgono 285 milioni di euro nel 2001 ed hanno riguardato 85.000 giovani;
- ?? il credito d'imposta per le assunzioni a tempo indeterminato di lavoratori ultra 25enni che nei due anni precedenti non abbiamo avuto contratti del medesimo tipo; è questa la maggiore novità dell'ultimo anno, valida su tutto il territorio nazionale, che in base ai dati disponibili risulta aver già assorbito oltre 530 milioni di euro.

8. *Incentivi al mantenimento del posto di lavoro.* Sono interventi assai eterogenei che vanno dall'incentivazione dell'emersione del lavoro nero al tentativo di prorogare la presenza dei lavoratori anziani sul posto di lavoro, dalla vecchia strategia della riduzione di orario e di retribuzione distribuita su più lavoratori per contrastare le crisi occupazionali all'ennesimo intervento generico di agevolazione per il sud. In questo ambito, che complessivamente rappresenta il 3% degli interventi di politica del lavoro, i contratti di solidarietà (26 milioni di spesa nel 2001, ma poco di più nel 1997 a testimonianza di uno scarso successo applicativo) pesano il 5% del totale mentre i contributi in forma capitaria per le unità locali operanti nel Mezzogiorno che valgono il 41%.

9. *Creazione diretta di posti di lavoro.* All'interno di questa tipologia di spesa ritroviamo fondamentalmente solo i Lavori socialmente utili (LSU) che soltanto con un certo arbitrio possono essere classificati tra le misure attive. La tendenza è sicuramente orientata allo svuotamento del bacino di lavoratori coinvolti, con la spesa che solo nel corso dell'ultimo anno declina in maniera sensibile attestandosi a 244 milioni di euro (rispetto ai quasi 800 del 1999). Nel 2001 i lavoratori ancora coinvolti risultano essere 105.000 per oltre l'86% concentrati nelle regioni del Sud (il 23% in Campania ed il 38% in Sicilia).

10. *Incentivi all'autoimpiego.* Sono una linea di intervento che molto è cresciuta negli anni e che riguarda principalmente giovani e donne che si pongono nell'ottica di iniziare un'attività di impresa o di praticare un lavoro autonomo con in più il prestito d'onore. Alcune interessano in maniera esclusiva le aree depresse del Paese (prestito d'onore e imprenditorialità giovanile) le altre sono di carattere generale.

La dimensione degli esborsi ha raggiunto nel 2001 i 642 milioni di euro, la parte preponderante dei quali (61%) a carico del prestito d'onore, erogato a 13.599 soggetti.

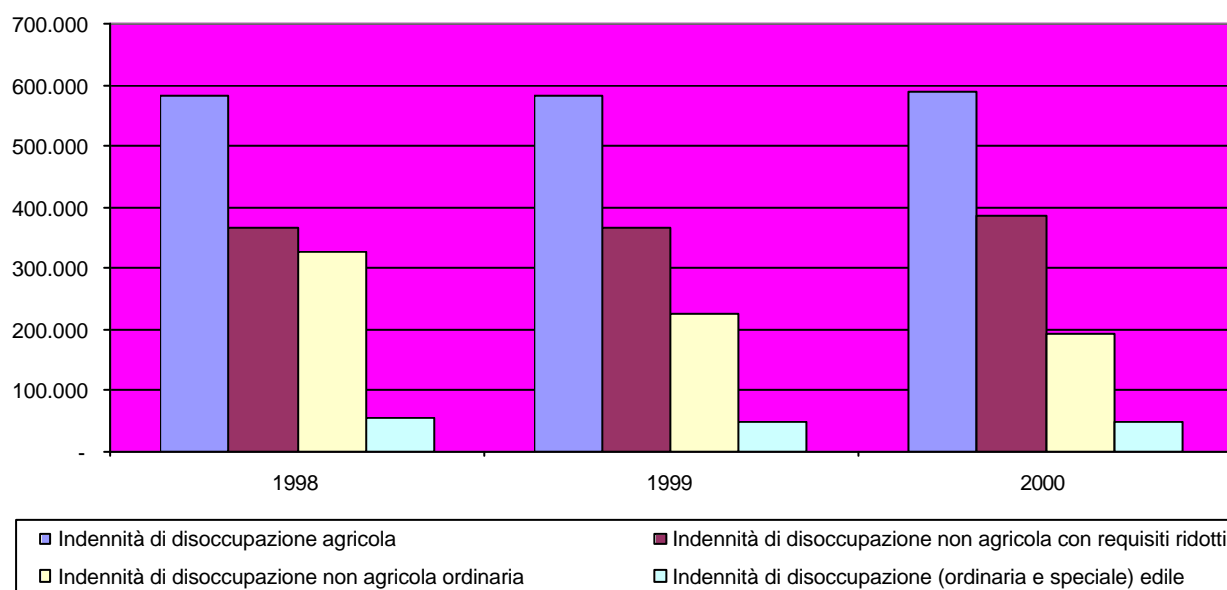
## Le misure di politica passiva

10. *Il modello della disoccupazione ordinaria.* Seguendo lo schema proposto nel Rapporto di monitoraggio nazionale del 2000, si può guardare al nostro sistema di ammortizzatori sociali cominciando dal modello della disoccupazione ordinaria, che è costituito dall'indennità ordinaria non agricola che copre la totalità dei lavoratori dipendenti (a patto che siano in possesso dei requisiti previsti: due anni di assicurazione e 52 contributi settimanali versati nel biennio precedente il licenziamento, dato che dal 1° gennaio 1999 non è più riconosciuta a chi si dimette volontariamente); si richiama ad un modello puramente assicurativo tra i meno generosi dei Paesi sviluppati (40% della retribuzione) e, data la limitata durata del trattamento (180 gg.), non prevede agevolazioni contributive per facilitare l'assunzione di chi si trova in questa condizione.

L'andamento della spesa per la disoccupazione non agricola ordinaria è stato influenzato sicuramente dalla congiuntura economica (massimo nel 1998 e minimo nel 2000), ma anche da effetti normativi, quali l'estensione della percezione al precariato scolastico o ultimo la limitazione per i dimissionari. Nel 2001 l'ammontare delle erogazioni è stato pari a 1,3 miliardi di euro, il 17,5% della spesa per le politiche passive.

11. *Modello di integrazione al reddito.* Il modello agricolo, che con l'istituto dei requisiti ridotti tende ad estendersi anche agli altri settori per effetto della diffusione dei lavori a termine, si differenzia da quello generale assumendo prevalentemente i caratteri di una integrazione permanente del reddito.

Graf. 2 - Beneficiari dell'indennità di disoccupazione, 1998-2000



Fonte: ns. elab. su dati Inps



La disoccupazione agricola ha coinvolto negli anni un numero pressoché costante di beneficiari (che tendono a coincidere con gli iscritti al collocamento agricolo) con oscillazioni di spesa anche rilevanti e un valore pari a 1,6 miliardi di euro per il 2001 (22% delle politiche passive).

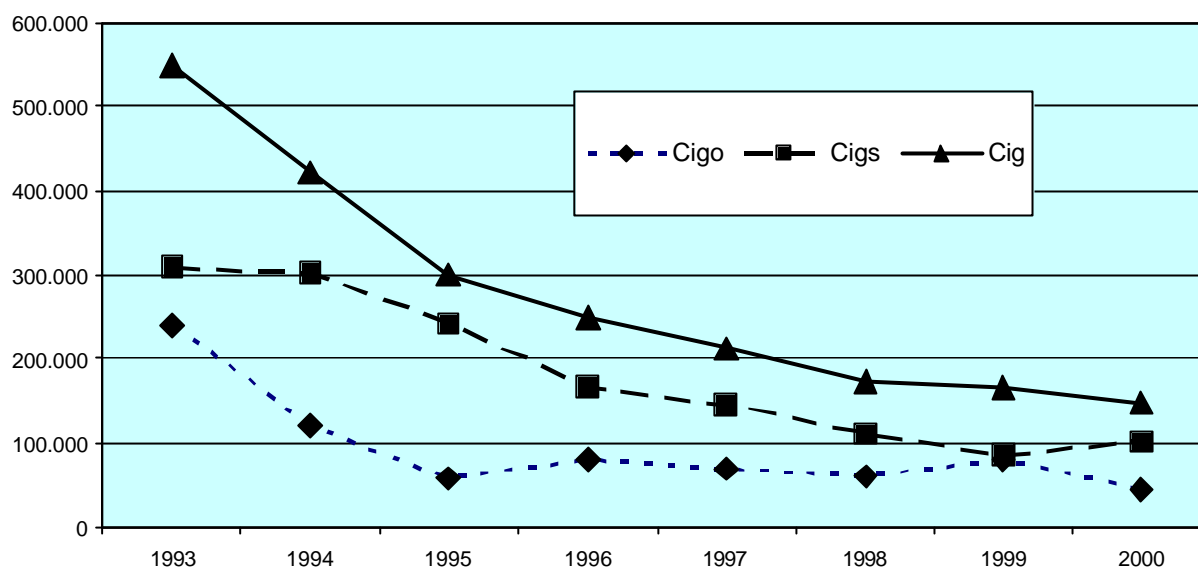
La disoccupazione non agricola a requisiti ridotti vale 1,2 miliardi di euro nell'ultimo anno (il 16% del totale) con andamenti relativamente crescenti negli anni. Come mostra il graf. 2, purtroppo limitato nel periodo di osservazione, la maggiore modifica riguarda i beneficiari a requisiti pieni, in sicura diminuzione, anche se i già ricordati effetti congiunturali possono influire molto significativamente.

La disoccupazione edile (regolata in maniera differenziata) ha un peso molto più contenuto: nel 2001 è costata 176 milioni di euro; il numero di percettori ha costantemente oscillato attorno alle 50 mila unità.

12. *Il modello industriale.* Limitato, con poche eccezioni, ai lavoratori dipendenti di imprese medio grandi del secondario, tende a garantire i lavoratori sia nelle situazioni di temporanea sospensione dal lavoro, dovute a fasi congiunturali (Cigo) o a situazioni di crisi o ristrutturazioni più significative (Cigs), sia con la mobilità nei casi di formale interruzione del rapporto di lavoro. È un sistema di intervento sicuramente generoso sia sul versante economico che della durata, che tende a protrarsi nel tempo consentendo un concatenarsi dei diversi trattamenti.

La Cassa integrazione costituisce lo strumento con maggiore tradizione tra le politiche passive previste nel nostro Paese. Pur frequentemente criticato, esso è «oggetto di continua riflessione anche da parte di studiosi di altri paesi» (Forlani e Tangorra, 2002) in quanto in grado di consentire di affrontare le cicliche oscillazioni di mercato o i problematici processi di ristrutturazione mantenendo il legame tra l'azienda e la propria forza lavoro, non disperdendo i patrimoni di professionalità e conoscenza accumulati nel tempo. Dopo la riforma del 1991 (introduzione dei licenziamenti collettivi e mobilità) ha dimostrato (magari complici le congiunture favorevoli) di saper anche mantenere bilanci positivi rispetto a spese effettuate e contributi versati.

Graf. 3 - Ore autorizzate di Cig, Cigo e Cigs, 1993-2000



Fonte: ns. elab. su dati Inps

Come documenta il graf. 3 l'andamento decrescente negli anni delle ore autorizzate è fedele testimone sia degli andamenti congiunturali, sia degli interventi di radicale ristrutturazione produttiva. La spesa per la Cig non raggiunge il miliardo di euro in nessuno degli ultimi anni, mentre la distribuzione tra Cigo e Cigs è alterna, con una prevalenza dei costi degli interventi straordinari.

La mobilità tende a garantire quei lavoratori che vengono espulsi dal circuito produttivo con delle agevolazioni che si collocano su due versanti:

- da un lato con l'iscrizione alle liste di mobilità presso i Centri per l'impiego, che consente un percorso privilegiato di avviamento al lavoro, riservando notevoli sgravi alle aziende che da esse attingono;
- dall'altro fornendo ai lavoratori un'indennità, detta appunto di mobilità. Questa seconda evenienza non è prevista per tutti i lavoratori, ma solo per quelli provenienti da aziende che hanno diritto di usufruire della Cigs.

Per queste ragioni essa si colloca al contempo tra le politiche attive per quanto riguarda l'obiettivo di facilitare il reinserimento lavorativo dei soggetti espulsi dai cicli produttivi, e tra quelle passive per quanto riguarda le iniziative di sostegno al reddito garantito dall'indennità.

All'interno delle politiche passive essa continua a rappresentare un'importante voce dei costi: 1,3 miliardi nel 2001 pari al 18% del totale. L'andamento nel corso degli anni si è dimostrato essere piuttosto variabile, comunque non si è mai ridotto in maniera consistente, neppure nei momenti di congiuntura particolarmente favorevole, mostrando una tendenza da parte dei percettori a un utilizzo quanto più esteso nei limiti dettati dallo strumento. Al 31 dicembre del 2001 risultavano in lista 94.595 lavoratori percettori di indennità.

13. *I pre-pensionamenti.* La rilevanza degli schemi di pre-pensionamento si è negli ultimi anni ridotta, in connessione sia con la positiva congiuntura economica sia con l'esigenza, determinata anche dai trend demografici, di ritardare l'uscita dal mercato del lavoro. A livello nazionale la spesa per i prepensionamenti rimane cospicua, anche se declinante: essa è sostanzialmente giustificata dai flussi di pre-pensionati attivati negli anni precedenti.

Secondo il Ministero del Lavoro, l'Italia ha speso per pre-pensionamenti 826 milioni di euro nel 2001; se teniamo conto che nel 1997 la spesa era stata di 2,4 miliardi, si può vedere come la spesa per tale misura è scesa dal 14,5% al 4,5% del totale delle politiche del lavoro.

Guardando complessivamente all'articolazione delle politiche passive in funzione del territorio, emerge come nel Mezzogiorno si concentri quasi il 60% dei beneficiari. L'utilizzo dei diversi strumenti varia significativamente nelle varie macroaree: nel centro-nord le specifiche caratteristiche della struttura produttiva si riflettono nella maggiore diffusione del modello industriale di sostegno alla disoccupazione con i generosi trattamenti forniti dalla Cig (con una prevalenza della Cigo) e dalla mobilità, mentre il Mezzogiorno assorbe l'85% dei trattamenti agricoli ed il 78% di quelli edili e vede una più alta frequenza degli interventi di Cigs.

Le donne appaiono significativamente presenti nei trattamenti di integrazione dei redditi da lavoro occasionale e saltuario: costituiscono la componente prevalente nei trattamenti agricoli e nelle indennità ordinarie non agricole a requisiti ridotti.

#### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

L. Forlani e R. Tangorra, *Il quadro degli ammortizzatori sociali: l'evoluzione degli strumenti e le proposte di riforma*, in Isfol, Roma, 2002.

Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, *Rapporto di monitoraggio sulle politiche occupazionali e del lavoro*, n. 2, 2000.

Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, *Rapporto di monitoraggio sulle politiche occupazionali e del lavoro*, n. 1, 2001.

Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, *Rapporto di monitoraggio sulle politiche occupazionali e del lavoro*, n. 2, 2001.