



CNEL

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

DOCUMENTI

39

RAPPORTO SUL MERCATO DEL LAVORO 2003

ROMA, LUGLIO 2004

INDICE

<i>Premessa</i>	pag. 5
<i>PARTE PRIMA - INTRODUZIONE: UN CICLO SI E'</i>	
ESAURITO	” 9
1. Premessa	” 9
2. La creazione dei posti	” 17
3. La distribuzione dei posti	” 22
4. La dislocazione dei posti	” 34
5. La qualità dei posti	” 40
6. Un bilancio contrastato	” 49
7. Le lacune dell'Italia	” 57
8. Occupazione, competitività e crescita	” 59
<i>PARTE SECONDA - AZIONI POSITIVE, FLESSIBILITA'</i>	
NELL'IMPRESA E CONCILIAZIONE LAVORO-	
FAMIGLIA	” 65
<i>PARTE TERZA - IL MERCATO DEL LAVORO</i>	
IN AGRICOLTURA	” 99
<i>PARTE QUARTA - DUE MACRO-SNODI A CONFRONTO ..</i>	
1. Scuola e Mercato del Lavoro: Istruzione formale e competenze effettive	” 124
2. Scuola e Mercato del Lavoro: livelli e tipi di istruzione	” 160
3. Il Sistema della formazione professionale: evoluzione, dimensionamento, criticità	” 187

**PARTE QUINTA - LAVORO E MERCATO NEI PAESI
DELL'EUROPA ALLARGATA E NEI NUOVI PAESI**

ENTRATI	pag. 218
1. Premessa	” 218
2. Crescita economica	” 223
3. Mercati del Lavoro e Politiche Sociali	” 226
4. Occupazione e disoccupazione	” 228
5. La mobilità dei lavoratori dell'Est verso gli altri Paesi dell'Unione	” 233
6. Politiche Sociali per il lavoro	” 236
7. Le Relazioni Industriali e gli assetti contrattuali	” 237
8. Conclusioni generali	” 243
9. Le Schede Paese: Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca	” 245

PARTE SESTA - GLI APPROFONDIMENTI ” 280

1. 1993-2002. Dieci anni di crescita degli occupati in Europa: Paesi a confronto	” 280
2. L'inserimento lavorativo degli immigrati	” 292
3. Gli infortuni: donne, immigrati, Europa	” 309
4. Il Mercato del Lavoro del “made in Italy”: il Sistema-moda ..	” 317
5. Occupazione e tecnologie dell'informazione e della comunicazione	” 336
6. Lavoro a progetto e prospettive dei co.co.co.	” 348
7. Carenze di posti e carenze di mestieri	” 372
8. Dimissioni, licenziamenti e ciclo economico	” 385
9. La spesa per le politiche del lavoro	” 402

PREMESSA

Continuando a procedere in un solco ormai consolidato¹, la Commissione dell'Informazione presenta il Rapporto sul Mercato del Lavoro 2003, che dedica ovviamente attenzione prioritaria alla situazione nazionale italiana, ma non trascura - come è ormai imprescindibile - gli andamenti registrati in Europa e nel resto del mondo.

E' anzitutto opportuno segnalare un oggettivo pregio dell'opera che, anche quest'anno, non comporta tuttavia una sostanziale innovazione: pur mantenendo la "barra al centro" sugli eventi dell'anno considerato (per rispettare la cadenza cronologica di un Documento che fa ormai parte di una vera e propria Collana, e poi anche per utilizzare al meglio le fonti di riferimento, che si arrestano in gran parte al 2003, quando non sono ancor più datate), il Rapporto non trascura di impegnarsi, ove possibile, sui principali eventi del 1° semestre 2004 che esso registra quanto meno per sommi capi, sforzandosi di coglierne elementi di coerenza o di discontinuità rispetto agli anni trascorsi.

Tale proiezione verso l'attualità più diretta si pone, questa volta, all'interno di una logica ancor più stringente: l'ingresso nell'Unione, a far tempo dal 1° maggio 2004, di altri 10 Paesi la cui situazione economica e sociale è destinata - anche per le tematiche di più stretta connessione con il Rapporto - ad influenzare, in misura non irrilevante, il panorama, i problemi e le scelte dell'intera Europa "a 25".

1. Vedi: CNEL, *Rapporto sul Mercato del Lavoro 1997-2001*; CNEL, *Rapporto sul Mercato del Lavoro 2002*.

E' per questo motivo che la Commissione si pronunciò, sin dall'avvio della intelaiatura complessiva destinata a dar vita al Rapporto che qui presentiamo, a favore della convenienza di dedicare una intera Parte (la quinta) alle questioni del "Lavoro e mercato nei Paesi dell'Europa allargata e nei nuovi Paesi entrati". Un impegno che è stato adempiuto, anzitutto, ricorrendo alla preesistente messe di esperienze e di documenti già disponibili all'interno e all'esterno del CNEL ma, anche, al veloce svolgimento di uno snello programma di accessi "in loco": una tipica operazione di "benchmarking" che ha consentito di acquisire insostituibili percezioni dirette delle situazioni, delle attese e delle preoccupazioni avvertite, pur dopo l'ingresso, dai nuovi Soci; in questo senso, l'appoggio offerto dal Servizio diplomatico italiano, nonché dalle Istituzioni e dalle Parti Sociali polacche, ungheresi e ceche è stato davvero notevole.

Riprendendo l'ordine della trattazione contrassegnata dall'Indice, la Commissione ritiene di dover sottolineare l'attualità dei punti di vista e la "freschezza" della documentazione offerti dal Rapporto.

Dopo una Parte Prima che, con il titolo problematico "Un ciclo si è esaurito", si colloca in diretta sequenza con il messaggio offerto nel Rapporto 2002 ("Un anno al rallentatore"), motivandone tuttavia le oggettive ragioni in chiave di ombre e di luci, la Parte Seconda è ancora una volta dedicata, per quanto concerne il lavoro e il mercato, al fulcro centrale di molte altre questioni: quelle problematiche "di genere" che, con una raffigurazione aggiornata, si situano in diretta correlazione con le trattazioni offerte nei precedenti Rapporti, evidenziando oggettivamente quanto si è fatto e quanto resta da fare. E, del resto, la condizione della donna, con serene diagnosi e possibili proposte, trova adeguato spazio anche negli altri capitoli del Documento complessivo.

Non sembra inopportuno richiamare la specifica attenzione del lettore sulla novità costituita dalla Parte Terza del Rapporto ("Il mercato del lavoro in agricoltura") che colma - è doveroso segnalarlo - una oggettiva lacuna della letteratura qualificata, dedicandosi a una essenziale investigazione di un comparto alquanto trascurato - e tuttavia significativo - della complessiva dimensione occupazionale italiana.

La Parte Quarta del Rapporto - ampia e articolata - coglie, sotto

varie angolazioni, un insieme di problematiche effettivamente decisive dello scenario italiano: è un pacato sforzo di oggettiva ricostruzione sistematica di un “pianeta” situato all’incrocio tra scuola, formazione, mercato del lavoro; un incrocio non “aggirabile” in una visione globale della società odierna, che ha fatto tuttavia registrare, sino a oggi, intoppi e deviazioni assai rilevanti, condizionanti spesso in negativo l’adozione di percorsi complessivi e consapevolmente coerenti.

I nove “approfondimenti” meritano tutti, ad avviso della Commissione, un grado di attenzione proporzionato all’interesse degli spunti offerti: dal tema Europa, che è rintracciabile sotto diversi profili, di nuovo alla questione femminile, anch’essa reiteratamente affrontata da angoli visuali diversificati, ancora ai problemi dell’immigrazione - essi stessi non nuovi - e poi a filoni connotati da stimolante originalità: ci si riferisce qui al “sistema-moda”, all’occupazione e tecnologia dell’informazione e comunicazione e poi ancora agli altri argomenti; fra i quali spicca, per l’approfondimento della ricerca e per apprezzabile rigore ricostruttivo, quella parte della nuova legislazione sul mercato del lavoro (la “riforma Biagi”) che può offrire una diversa lettura del fenomeno spesso sovradimensionato dei cosiddetti co.co.co.

La Commissione non può esimersi dal segnalare ancora una volta, e a maggior ragione, il vastissimo impegno dedicato - ‘a latere’ del presente Rapporto - dal competente Ufficio per l’Informazione alla cura tempestiva della Banca Dati sul Mercato del Lavoro (agevolmente consultabile tramite il Portale del CNEL) e alle due distinte serie di Notiziari trimestrali che - disponibili in versione cartacea e informatica - hanno ormai incontrato vastissimo e tuttora crescente interesse; per questi aspetti documentari la Commissione e l’Ufficio si stanno già preparando ad affrontare tempestivamente le ricadute delle sostanziali modifiche delle rilevazioni curate dall’ISTAT, che imporranno conseguenti innovazioni nella elaborazione e presentazione dei dati.

L’elaborazione del Rapporto si è avvalsa dell’apporto interno del CNEL, con l’assidua attenzione del Direttore del Dipartimento per gli Affari Istituzionali, dott. *Enrico Comes*, dell’importante e qualificato contributo della dr.ssa *Magda Trotta*, nonché della dr.ssa *Simona Traddardi* e del dott. *Sandro Tomaro*, e del supporto tecnico del restante per-

sonale dell'Ufficio per l'Informazione, che hanno affiancato il gruppo dei ricercatori coordinati dal prof. *Aris Accornero* (*Bruno Anastasia; Lorenzo Birindelli; Fabrizio Carmignani; Daniele Checchi; Luigi Costanzo; Nicola Ianuale; Maurizio Gambuzza; Maria Letizia Pruna; Gianni Principe* (Isae); *Maurizio Rasera; Marco Richetti; Clemente Tartaglione e Mauro Tibaldi*). E' pressoché sottintesa una notazione sulla continua cura dedicata dalla Commissione dell'Informazione (il Gruppo di Lavoro, coordinato dal cons. *Amedeo Croce*, la Presidenza e l'intero Organo) alla progressiva elaborazione del Documento sino alla stesura finale.

La Commissione dell'Informazione

PARTE PRIMA

UN CICLO SI E' ESAURITO

1. PREMESSA

Per il mercato del lavoro italiano, il 2003 è stato un anno importante, che da un lato ci ha fatto superare per la prima volta i 22 milioni di occupati residenti, e dall'altro sembra avere portato a esaurimento il ciclo della creazione di posti: ciclo avviato nel 1997 dalle novità introdotte con il “pacchetto Treu” sul mercato del lavoro, alimentato negli anni successivi dalla domanda di lavoro, e stimolato nel 2001 dal credito d'imposta istituito con la legge finanziaria.

Come si vede nel Graf. 1, che visualizza l'andamento e quantifica il bilancio dei saldi annui di occupati e disoccupati, nella media dell'annata i posti di lavoro sono ancora aumentati di 225 mila unità, pari all'1%: un risultato che nell'area dell'euro è stato superato soltanto dalla Spagna. Questa dinamica dell'occupazione è però venuta decelerando, fino a profilare un punto di svolta nell'ultimo trimestre. Dalla rilevazione di ottobre è emerso infatti che, rispetto a luglio, gli occupati sono rimasti pressoché fermi (nell'edilizia sono anzi diminuiti, dopo un quadriennio di crescita¹), e che rispetto all'ottobre precedente avevano registrato il minore incremento dal 1998. Un indizio negativo, peraltro, era comparso già fin da gennaio, quando gli occupati del Sud erano tornati sotto i 6 milioni.

1. Ciò, “anche in connessione con il previsto venir meno degli incentivi fiscali alla ristrutturazione degli immobili”, poi prorogati dalla legge finanziaria per il 2004: vedi Banca d'Italia, *Bollettino economico*, n. 41, novembre 2003, pag. 50.

Al tempo stesso le persone in cerca di occupazione sono diminuite di 67 mila unità, mentre nel 2002 erano scese di 104 mila, portandosi a ridosso dei due milioni e raggiungendo così un nuovo minimo rispetto a quello del 1992. Considerando che nel 1998 i senza lavoro erano ancora 2.745 mila, si può dire che da allora le probabilità di trovare un impiego sono aumentate di quasi un quarto. E tuttavia il confronto fra l'ultimo trimestre del 2002 e del 2003 ha mostrato che i disoccupati risalgono non soltanto in Regioni del Sud come Abruzzo, Molise, Basilicata e Sicilia, ma anche in Regioni del Nord come Veneto e Friuli-Venezia Giulia, dopo anni di pieno impiego.

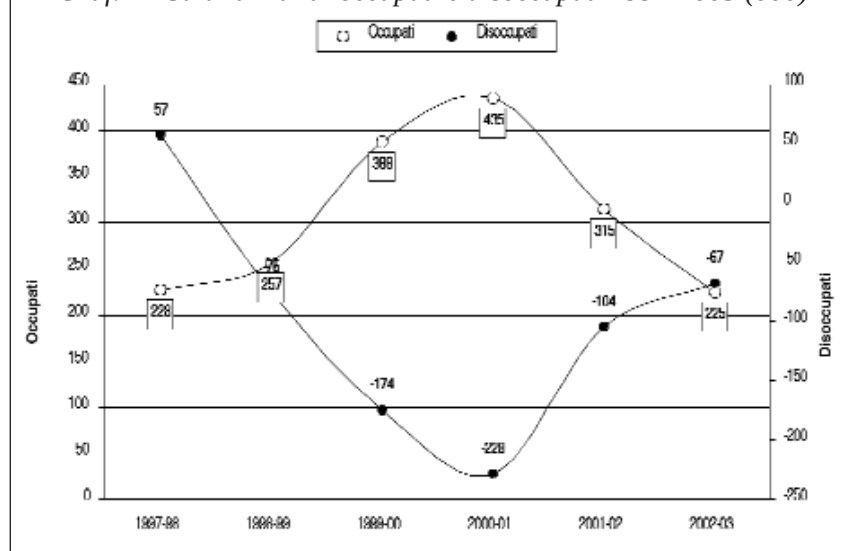
Questi dati riflettono le crescenti difficoltà di crescita del Paese, evidenziate sia dall'aumento delle aziende in difficoltà, delle ore a Cassa integrazione e dei lavoratori nelle liste di mobilità, sia dalla diminuzione delle ore lavorate e dell'utilizzazione degli impianti, ma soprattutto dall'arresto della dinamica produttiva nell'ultimo trimestre del 2003. L'incremento medio annuo del prodotto interno lordo è così sceso allo 0,3%, un tasso lievemente superiore a quelli realizzati dalla Francia (+0,2%) e dalla Germania (-0,1%), ma sensibilmente inferiore allo 0,7% della media europea. Da un lato dunque l'Italia ha nuovamente creato più occupati di ogni altro Paese dell'area euro e ha portato il tasso di disoccupazione sotto la media europea, battendo la Germania e la Francia, ma dall'altro la sua economia ha segnato il passo.

D'altro canto, il rallentamento della domanda e le incertezze dell'economia che hanno avuto inizio nel 2001 con la fine del lungo *boom* statunitense sono rimasti persistenti in tutta l'Europa, e non sono stati minimamente alleviati dalla guerra all'Iraq, a differenza di quanto taluni economisti avevano previsto. (L'International Labour Organization ha anzi imputato ai conflitti armati una parte di responsabilità per l'aumento della disoccupazione mondiale²). Nel suo Rapporto sull'occupazione 2003, presentato il 9 ottobre, l'Ocse ha delineato uno scenario

2. Secondo l'annuario della famosa istituzione mondiale - ILO, *Global Employment Trends*, Geneva, 2004 - la stima per il 2003 è di 108,1 milioni di maschi e 77,8 milioni di femmine, per un totale pari al 6,2% della forza lavoro mondiale. Rispetto al 2002, i disoccupati sono aumentati di 600 mila unità mentre le donne sono diminuite di 100 mila.

molto problematico poiché il protrarsi della congiuntura sfavorevole e il ridursi del tasso di crescita della produttività avrebbero potuto far diminuire gli occupati, salvo il verificarsi di “una forte ripresa dell’economia”. (Secondo l’Ocse, inoltre, i lavoratori meno pagati avrebbero rischiato di perdere il posto proprio nei Paesi con le maggiori rigidità occupazionali e le migliori protezioni sociali, come Francia, Germania e Italia).

Graf. 1 - Saldi annui di occupati e disoccupati 1997-2003 (000)



Fonte: salvo altra indicazione, i grafici sono tratti da elaborazioni di dati dell’indagine Istat sulle forze di lavoro, presenti nella Banca dati del CNEL sul mercato del lavoro. I dati si possono consultare online sul sito www.cnel.it e vengono pubblicati nel Notiziario trimestrale “Mercato del lavoro”, a cura della Commissione dell’Informazione.

L’Unione Europea non si è mostrata in grado di reagire con energia ai contraccolpi della crisi mondiale, appesantiti oltretutto dall’aggressiva concorrenza delle merci cinesi (ove non mancano prodotti contraffatti); e per timore dell’inflazione la Banca Centrale Europea ha

mantenuto i tassi di interesse a breve su un livello doppio di quello statunitense. A novembre, mentre nei maggiori Paesi della comunità la crescita produttiva ristagnava, la *task force* appositamente varata in marzo dalla Commissione Europea ha presentato il proprio Rapporto, dal significativo titolo *Jobs, jobs, jobs*³, che sottolinea come non sia possibile far entrare più persone nel mondo del lavoro, e farle lavorare in modo più produttivo, senza un corposo flusso di investimenti in ricerca, innovazione e formazione, e senza mercati del lavoro più adattabili, più flessibili e più inclusivi. Come vedremo meglio, durante il successivo vertice straordinario per la crescita e l'occupazione, tenuto l'11 dicembre, l'ex premier olandese Wim Kok - presidente del gruppo di esperti - ha ribadito che il raggiungimento di tali obiettivi condiziona la possibilità stessa che l'economia europea diventi la più competitiva entro il 2010, secondo gli obiettivi che l'Unione si era posta nel 2000 a Lisbona e nel 2002 a Stoccolma.

Al di là di queste indicazioni, e dei contrasti fra Commissione ed Ecofin sul rispetto del Patto di stabilità, anche l'Unione Europea ha confidato soprattutto nella ripresa americana. Questa però è giunta soltanto nella seconda metà del 2003 e ha deluso chi si aspettava anche un pari recupero dei posti di lavoro persi dopo lo scoppio della bolla speculativa intitolata alla *new economy*. In un siffatto scenario internazionale, il crescente apprezzamento dell'euro sul dollaro ha paradossalmente complicato i problemi delle economie europee, dopo anni in cui gli operatori al di qua dell'Atlantico vivevano con un senso di inferiorità lo squilibrio nel cambio fra le due monete. Negli ultimi mesi del 2003 l'economia giapponese ha poi avviato una ripresa più aggressiva di quella americana, alla quale si è affiancata, per cui il 2004 si è aperto all'insegna di un cauto ottimismo per le prospettive di crescita mondiale, convalidato in Europa dalla timida lievitazione del prodotto lordo.

L'Italia, già coinvolta nella stasi dei Paesi più industrializzati, ha mostrato nel 2003 i segni di una *performance* deteriorata: il sensibile peggioramento della bilancia commerciale; le ulteriori perdite nella competitività di mercato e nelle posizioni internazionali; l'endemica ri-

3. European Commission, *Jobs, jobs, jobs. Can Europe achieve full employment with better jobs?*, Luxembourg, 2003.

duzione degli occupati nelle imprese industriali con oltre 500 addetti⁴; l'estendersi delle aziende in difficoltà, con i conseguenti rischi di declino industriale. Senza contare gli scandali Cirio e Parmalat, che non soltanto hanno colpito migliaia di risparmiatori italiani ma hanno allarmato anche i mercati finanziari e le agenzie di rating a livello internazionale.

Questa complessiva perdita di colpi - ha notato l'Isae - "sembra avere ricondotto la crescita occupazionale a una dinamica più simile a quella dell'Unione Europea", dove nel 2003 "l'occupazione è rimasta stagnante e dove si è osservata una riduzione delle ore lavorate"⁵. Dal canto suo, la Banca d'Italia ritiene che per l'Unione stessa si sia "conclusa la lunga fase espansiva iniziata nel 1995, durante la quale il numero degli occupati è salito di quasi 12 milioni (10,5%) e il tasso di disoccupazione è sceso dal 10,8 all'8,8%"⁶. La rilevazione Istat del gennaio 2004 sembra aver convalidato queste previsioni giacché la crescita dei posti è continuata, ma con un andamento "in ulteriore lieve decelerazione"⁷, e un saldo che ammonta comunque a 167 mila occupati in più rispetto al gennaio 2003; altrettanto dicasi dei disoccupati, scesi su base annua di 91 mila unità.

Rispetto al 2002, gli andamenti del mercato del lavoro sono risultati dunque più contrastati⁸. Ciò può spiegare perché siano stati inter-

4. Fenomeno che riguarda l'industria ma non i servizi. Va sottolineato che le imprese monitorate dall'apposita indagine Istat impiegano il 21,9% di tutti i dipendenti del settore privato non agricolo (esclusi i servizi sociali e personali), e l'85,9% di tutti i dipendenti delle grandi imprese, stimabili in 855 mila unità nell'industria e 1.176 mila nei servizi.

5. ISAE, *Le previsioni per l'economia italiana*, Roma, febbraio 2004, pag. 116.

6. Banca d'Italia, *Bollettino economico*, n. 41, op. cit., pag. 45.

7. ISTAT, *Rilevazione trimestrale sulle forze di lavoro - Gennaio*, 30 marzo 2004, p. 2; contemporaneamente è iniziata la nuova rilevazione campionaria "continua".

8. CNEL, *Rapporto sul mercato del lavoro 2002*, Roma, luglio 2003. Gli osservatori stessi sono rimasti disorientati. In novembre, un'autorevole fonte ha parlato di "andamento positivo" per l'Italia, e di "significativi segnali di ripresa" per il Mezzogiorno: CENSIS, *37° Rapporto sulla situazione sociale del Paese-2003*, Roma, 2003, pag. 213. Dal canto suo, il 27 giugno "Il Sole-24 Ore" ha titolato: *Record di occupati oltre i 22 milioni*; il 5 luglio: *Il Nord torna a trainare il lavoro*; l'11 ottobre: *Occupazione, allarme crisi*; il 2 dicembre: *Occupazione sempre in calo*; il 24 dicembre: *La corsa dell'occupazione non si ferma*; il 6 febbraio 2004: *Lavoro, corrono solo Centro e Nord*; il 31 marzo 2004: *L'occupazione continua a crescere*.

pretati dalle forze politiche in modi piuttosto difformi. Sulle valutazioni dell'opposizione di centro-sinistra e della maggioranza di centro-destra ha anche influito la rivendicazione dei rispettivi provvedimenti di politica del lavoro e dell'occupazione, il "pacchetto Treu" e la "riforma Biagi" (quantunque questa non possa ancora avere prodotto risultati nel 2003, se non al margine⁹). L'andamento dell'annata è stato invece giudicato in modo abbastanza concorde dalle Forze Sociali, sulle cui valutazioni hanno influito soprattutto le diffuse e crescenti preoccupazioni per le *defaillances* economiche dell'Italia in campo internazionale, dovute alle carenze delle politiche per lo sviluppo, la ricerca, l'occupazione e la produttività. Tali preoccupazioni hanno spinto le principali rappresentanze delle Forze Sociali a raggiungere un impegnativo "Accordo per lo sviluppo, l'occupazione e la competitività del sistema economico nazionale".

Sottoscritto nel luglio del 2003 da Cgil, Cisl, Uil e Confindustria, l'ampio testo ha riavviato da un lato la prassi di relazioni industriali fra i partner, messa a dura prova dalle contese e dagli scontri del 2002 sull'art. 18 dello "Statuto dei lavoratori"; e dall'altro ha espresso una posizione comune sulle "priorità condivise", formulando indirizzi, individuando obiettivi e avanzando proposte. Quattro documenti espongono i temi affrontati, e cioè le politiche per la ricerca e l'innovazione; per la formazione e la valorizzazione delle risorse umane; per le infrastrutture e la competitività territoriale; e per il Mezzogiorno.

Inviando il documento al Governo, i firmatari auspicavano che le priorità condivise potessero costituire una utile base per il confronto fra Esecutivo e parti sociali, e che i contenuti dell'Accordo venissero recepiti nel Documento di Programmazione Economico-finanziaria e nella Legge finanziaria per il 2004, in vista di opportuni e tempestivi interventi di politica economico-sociale. Purtroppo, l'Accordo non è stato tenuto nella dovuta considerazione, tant'è vero che imprenditori e lavoratori non sono stati convocati per discutere i temi da essi sollevati, che hanno influenzato soltanto marginalmente le scelte dei pubblici poteri.

9. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, (a cura di), *Rapporto di monitoraggio sulle politiche occupazionali e del lavoro*, Milano, Angeli, 2003, aggiornato al dicembre in <http://www.minwelfare.it/>.

L'iniziativa parlamentare impostata dal Governo con la Legge delega n. 30 in materia di mercato del lavoro - approvata il 14 febbraio 2003 e giudicata in modi divergenti dalle Parti Sociali - è proseguita lungo tutto l'anno in un'aspra contesa fra maggioranza e minoranza. La "riforma Biagi" è poi divenuta operativa con il decreto legislativo n. 276 del 10 settembre. Ampio e dettagliato, esso consta di 86 articoli trattando in materia di: a) organizzazione e disciplina del mercato del lavoro (artt. 3-19); b) somministrazione di lavoro, appalto di servizi e distacco (artt. 20-30); c) disposizioni in materia di gruppi di impresa e di trasferimento d'azienda (artt. 31-32); d) tipologie contrattuali a orario ridotto, modulato e flessibile (artt. 33-46); e) apprendistato e contratto di inserimento (artt. 47-60); f) tipologie contrattuali a progetto e occasionali (artt. 61-74)¹⁰; g) procedure di certificazione (artt. 75-81). Prima del dibattito in Parlamento le Parti Sociali, così come le Regioni e le Autonomie Locali, avevano concorso alla formulazione definitiva del decreto legislativo attraverso una consultazione conclusa nell'estate.¹¹

Entrato in vigore il 24 ottobre, il provvedimento si colloca a valle delle sostanziali innovazioni segnate dal decreto legislativo n. 469 del 1997, che da un lato aveva devoluto alle Regioni la gestione delle politiche attive e dei servizi all'impiego (ex collocamento), e dall'altro aveva posto fine al monopolio pubblico della mediazione sul mercato del lavoro. Andando oltre la Legge n. 196 del 1997, il provvedimento enfatizza le possibilità di allocare lavoro attraverso una molteplicità di meccanismi d'incontro domanda-offerta. Rispetto al "pacchetto Treu", che aveva introdotto alcuni cardini di una flessibilità *normata*, la "riforma Biagi" delinea così un sistema di flessibilità *generalizzata* attivato da nuovi soggetti, strumenti e modalità per l'intermediazione, la somministrazione, la selezione e l'avviamento della mano d'opera, per la certificazione dei rapporti di lavoro e per la gestione bilaterale di funzioni pubbliche sul mercato del lavoro.

10. Con la circolare n. 1 del 2004, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali è ulteriormente intervenuto sulle collaborazioni coordinate e continuative, oggetto di attese e fonte di quesiti. (I testi della delega, del decreto e della circolare in R. Bortone, C. Damiano e D. Gottardi, *Lavori e precarietà*, Roma. Editori Riuniti, 2002.)

11. Vedi: M. Tiraboschi (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Milano, Giuffrè, 2004, che riporta anche i pareri delle parti, rinviando al sito www.csmb.unimo.it per tutta la documentazione ufficiale; R. De Luca Tamajo, M. Rusciano e L. Zoppoli (a cura di), *Mercato del lavoro. Riforma e vincoli di sistema*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2004; *La "riforma Biagi" del mercato del lavoro: il lungo percorso della modernizzazione*, "Quaderni AGENS", a. VI, n. 1, marzo 2004.

In confronto agli altri Paesi dell'Unione Europea, cospicuo appare lo sventagliamento tipologico delle forme di impiego flessibile previste, talché il provvedimento si propone di verificarne gli esiti operativi dopo la necessaria sperimentazione¹². Il *mix* di de-regolazione e ri-regolazione realizzato con il decreto legislativo n. 276 sembra pertanto tale da richiedere un adeguato sistema di garanzie che, al di là dell'intervento già previsto dal Governo sui singoli dispositivi di sicurezza, o "ammortizzatori sociali", assicuri continuità a una "cittadinanza del lavoro" nella discontinuità dei tragitti lavorativi.

Il 5 dicembre è stato varato dal Consiglio dei Ministri il Piano nazionale d'azione per l'occupazione (Nap 2003), che assicura come in passato il monitoraggio e l'orientamento delle politiche nazionali del lavoro, ma raccordandosi al Documento di programmazione economico-finanziaria e alla Legge finanziaria. Il 21 gennaio 2004 la "riforma Biagi" ha ottenuto l'apprezzamento della Commissione Europea, che ha peraltro invitato l'Italia a ridurre la compartimentazione del mercato del lavoro per tipi di contratto e dimensioni d'impresa, e a promuovere una maggiore articolazione territoriale di trattamenti legati alla produttività.

Subito dopo la pubblicazione sulla "Gazzetta Ufficiale" del decreto n. 276 è poi iniziata la fase di stesura degli accordi interconfederali per la sua messa a regime. La prima intesa sottoscritta dalle organizzazioni sindacali e imprenditoriali riguarda i contratti di inserimento che - con l'eccezione della Pubblica Amministrazione - hanno sostituito i contratti di formazione e lavoro; questi infatti erano stati censurati dalla Commissione Europea, che nel 1999 aveva vietato ogni riduzione superiore al 25% dei contributi sociali per i giovani assunti con 25 o più anni, e che nel 2002 aveva respinto il ricorso presentato dal Governo¹³. Decreti e circolari hanno fatto seguito alla riforma, sia in via attuativa che interpretativa, su temi quali le collaborazioni coordinate e continuative, l'inserimento dei lavoratori svantaggiati, il distacco di mano d'opera, l'indennità di disponibilità per il lavoro a chiamata, la nuova disciplina dell'attività ispettiva, la cabina di regia per l'attuazione della riforma, e così via.

12. S. Uccello, *"Al mercato adesso non manca nulla"*, intervista a Guidalberto Guidi, vicepresidente Confindustria per le relazioni industriali, "Il Sole-24 Ore", 1° agosto 2003.

13. Il 1° aprile 2004 la Corte di Giustizia ha condannato l'Italia per non avere disposto il recupero degli sgravi illegittimamente praticati fra il novembre 1996 e il maggio 2001 alle 357 mila imprese beneficiarie.

Verso la fine dell'anno è venuto infine in primo piano nel dialogo sociale il problema delle pensioni, posto dal Governo allo scopo di accelerare i tempi previsti dalla "riforma Dini". Nel corso della discussione sono emerse fra sindacati e imprenditori notevoli divisioni, specie sulle due proposte di de-contribuzione per i nuovi assunti e di elevazione dell'età del pensionamento per anzianità, che tutte le confederazioni sindacali hanno respinto.

2. LA CREAZIONE DEI POSTI

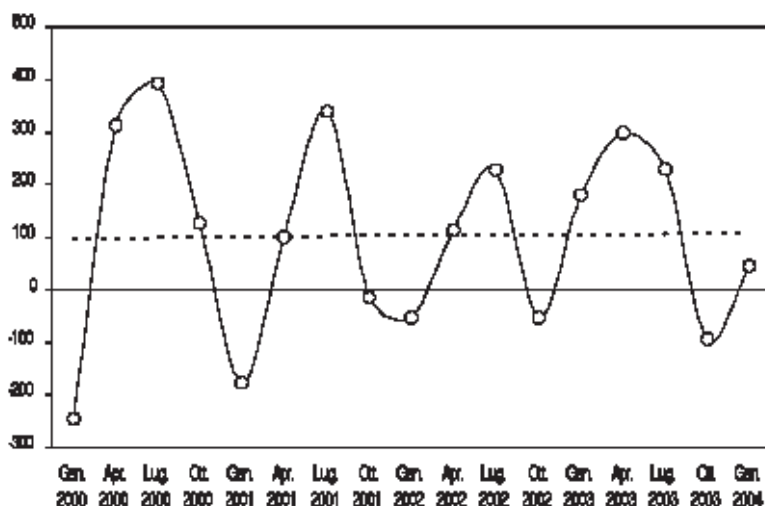
Pur con 225 mila occupati in più e 67 mila disoccupati in meno, il 2003 ha dato risultati minori degli 8 anni consecutivi durante i quali l'Italia, dopo essere uscita dalla grossa crisi dell'occupazione scoppiata nel 1992, e dopo avere avviato nel 1996-97 un modesto recupero, è riuscita a portare gli occupati da 20 milioni e 125 mila a 22 milioni e 54 mila, accrescendoli cioè di quasi due milioni di unità (di cui 1.243 mila donne su 1.929 mila: il 64,4%), e a portare i disoccupati da 2 milioni e 653 mila a 2 milioni e 96 mila, diminuendoli cioè di 557 mila unità (di cui 267 mila donne: il 47,9%).

Questa minore creazione mostra un mercato del lavoro diventato meno brillante, tant'è che l'occupazione è salita in media dell'1%, anziché dell'1,5% com'era avvenuto fra il 2001 e il 2002. Vediamo gli andamenti più recenti, cominciando dagli occupati.

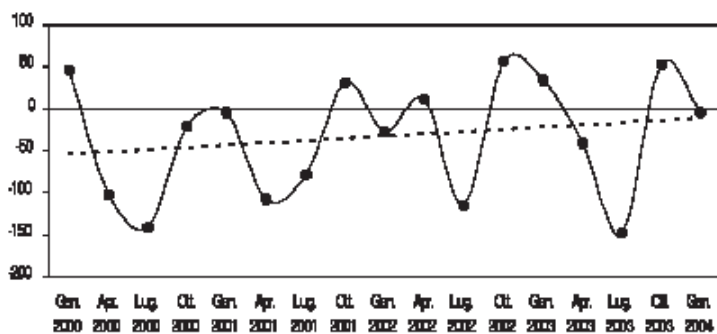
Come mostra il Graf. 2, le variazioni dell'ottobre e del luglio 2003 sono state progressivamente meno favorevoli di quelle del quarto e del terzo trimestre 2002 e 2001; ciò si è ripetuto nel gennaio del 2004 rispetto al primo trimestre del 2003, per cui il calo dei saldi ha abbassato e quasi appiattito la linea di tendenza della crescita.

Se prendiamo i disoccupati, vediamo nel Graf. 3 che la linea di tendenza al calo si sta approssimando allo zero perché il saldo dei senza lavoro, già risalito nell'ottobre del 2001 e poi nell'aprile e nell'ottobre del 2002, *non* è sceso nella rilevazione del gennaio 2003 ed è nuovamente cresciuto in ottobre fin quasi ad azzerarsi nel gennaio 2004, il che ha ridimensionato i pur cospicui cali registrati in luglio, sia del 2002 sia soprattutto del 2003.

Graf. 2 - Occupati: saldi rispetto al trimestre precedente (000)

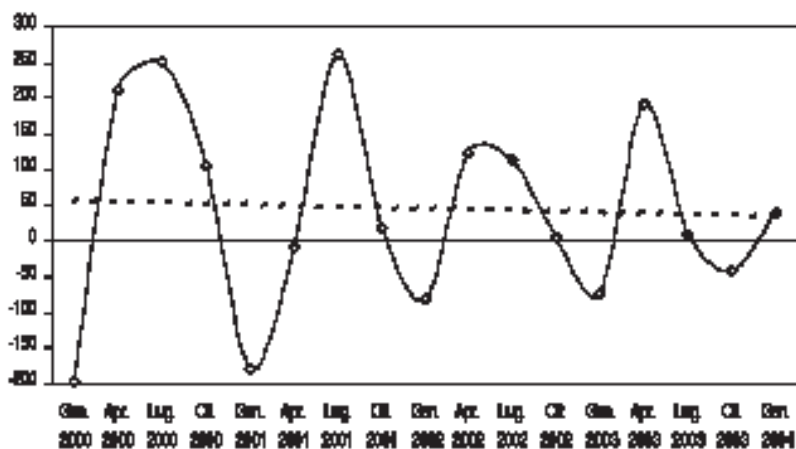


Graf. 3 - Disoccupati: saldi rispetto al trimestre precedente (000)



In terzo luogo, come mostra il Graf. 4, le forze di lavoro evidenziano già fin dal 2002 una risposta stagionale meno pronunciata ai due tipici mesi apicali di gennaio e di luglio; questo andamento più opaco fa sì che siano meno marcati i saldi sia positivi che negativi, per cui la linea di tendenza tende ormai al calo, e questo è - fra tutti - il segnale più preoccupante.

Graf. 4 - Forze di lavoro: saldi rispetto al trimestre precedente (000)



Vediamo ora meglio il confronto annuo fra attivi e inattivi sul mercato del lavoro in base ai dati del triennio 2001-2003 (Tab. 1). L'andamento di chi era dentro e chi era fuori negli ultimi due anni è eloquente: gli attivi sono aumentati di 158 mila unità (212 mila del 2002), e gli inattivi sono diminuiti di 155 mila unità (84 mila). Rispetto al 2001, quindi, il saldo dei movimenti fra i primi e i secondi si è pressoché azzerato. Siccome la popolazione è rimasta statisticamente invariata con appena 4 mila residenti in più, il tasso di attività degli italiani è dunque salito meno che nel 2002, quando l'aumento delle forze di lavoro aveva superato nettamente il calo delle non forze (con la sola eccezione del Sud).

Va sottolineato inoltre che questo saldo zero fra attivi e inattivi ha accomunato ambo i sessi, mentre nel 2002 le femmine erano state più dinamiche: sul mercato del lavoro le entrate erano state 122 mila e le uscite 63 mila, contro 88 mila e 22 mila dei maschi. Un altro segno di peggioramento della situazione è che, mentre nel Centro e nel Nord le non forze di lavoro hanno continuato a diminuire, nel Sud hanno ripreso ad aumentare *per la prima volta dal 1997*, a spese delle donne fra le quali ci sono 33 mila inattive in più, contro 9 mila maschi. Nel 2003, inoltre, le donne in età lavorativa ma non disposte a lavorare sono risalite di 66 mila unità, mentre gli uomini hanno continuato a scendere (- 26 mila).

Tab. 1 - I grandi aggregati del mercato del lavoro 2001-2003

	Valori assoluti (000)			Variazioni 2001-2002		Variazioni 2002-2003	
	2001	2002	2003	(000)	%	(000)	%
ITALIA							
Popolazione	57.347	57.475	57.478	126	0,2	4	0,01
Forze di lavoro	23.781	23.993	24.150	212	0,9	158	0,7
Occupati	21.514	21.829	22.054	315	1,5	225	1,0
<i>Dipendenti</i>	<i>15.517</i>	<i>15.849</i>	<i>16.046</i>	<i>333</i>	<i>2,1</i>	<i>197</i>	<i>1,2</i>
<i>Indipendenti</i>	<i>5.998</i>	<i>5.980</i>	<i>6.008</i>	<i>-18</i>	<i>-0,3</i>	<i>28</i>	<i>0,5</i>
Disoccupati	2.267	2.163	2.096	-104	-4,6	-67	-3,2
Non forze di lavoro	33.566	33.480	33.329	-86	-0,3	-151	-0,5
NORD							
Popolazione	25.573	25.660	25.662	87	0,3	2	0,01
Forze di lavoro	11.553	11.675	11.804	122	1,1	129	1,1
Occupati	11.090	11.213	11.357	123	1,1	144	1,3
<i>Dipendenti</i>	<i>8.049</i>	<i>8.185</i>	<i>8.293</i>	<i>136</i>	<i>1,7</i>	<i>108</i>	<i>1,3</i>
<i>Indipendenti</i>	<i>3.041</i>	<i>3.028</i>	<i>3.065</i>	<i>-13</i>	<i>-0,4</i>	<i>37</i>	<i>1,2</i>
Disoccupati	463	462	447	-1	-0,3	-15	-3,4
Non forze di lavoro	14.020	13.985	13.859	-35	-0,3	-126	-0,9
CENTRO							
Popolazione	11.046	11.091	11.091	45	0,4	=	=
Forze di lavoro	4.693	4.737	4.806	44	0,9	69	1,4
Occupati	4.345	4.424	4.494	79	1,8	70	1,6
<i>Dipendenti</i>	<i>3.111</i>	<i>3.172</i>	<i>3.235</i>	<i>61</i>	<i>2,0</i>	<i>63</i>	<i>2,0</i>
<i>Indipendenti</i>	<i>1.234</i>	<i>1.253</i>	<i>1.260</i>	<i>18</i>	<i>1,5</i>	<i>7</i>	<i>0,6</i>
Disoccupati	348	313	312	-35	-10,2	-1	-0,3
Non forze di lavoro	6.353	6.354	6.286	1	0,02	-68	-1,1
SUD							
Popolazione	20.729	20.722	20.724	-7	-0,03	2	0,01
Forze di lavoro	7.535	7.581	7.540	46	0,6	-41	-0,5
Occupati	6.079	6.192	6.203	112	1,9	11	0,2
<i>Dipendenti</i>	<i>4.357</i>	<i>4.492</i>	<i>4.519</i>	<i>135</i>	<i>3,1</i>	<i>27</i>	<i>0,6</i>
<i>Indipendenti</i>	<i>1.722</i>	<i>1.699</i>	<i>1.684</i>	<i>-23</i>	<i>-1,3</i>	<i>-15</i>	<i>-0,9</i>
Disoccupati	1.456	1.389	1.338	-67	-4,6	-51	-3,8
Non forze di lavoro	13.193	13.141	13.184	-52	-0,4	43	0,3

Fonte: Istat, Forze di lavoro, medie annue

Nota. Eventuali totali che non tornano dipendono dagli arrotondamenti delle cifre in migliaia.

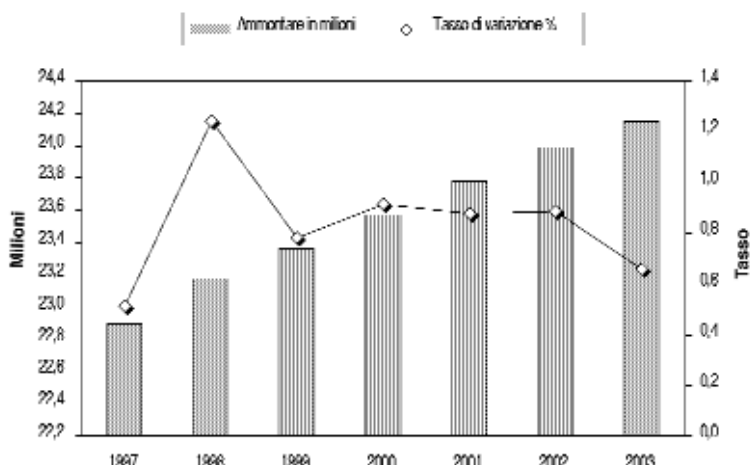
Il 2003 ci ricorda dunque che la creazione di nuovi impieghi non aumenta *di per sé* la partecipazione al lavoro, e che per incentivare la partecipazione al lavoro occorrono misure diverse da quelle che servono a incentivare la creazione di impieghi, misure che devono essere esplicitamente rivolte all'offerta di lavoro, considerata nella sua composizione per sesso, per età, per istruzione e per residenza. E' vero tuttavia che negli anni scorsi l'effetto traente della dinamica occupazionale è stato indiscutibile, pur in presenza di un andamento piatto della popolazione.

Si osservi l'andamento assoluto e relativo delle forze di lavoro fra il 1997 e il 1998 (Graf. 5): le misure di flessibilità introdotte dal "pacchetto Treu", combinate con una fase di crescita dell'economia e con le attese sociali che si erano create, hanno attirato o spinto sul mercato del lavoro, fin da subito, ben 284 mila persone. Quello fu un record ineguagliato in tutti gli anni Novanta, tant'è che il tasso di variazione annuo raggiunse l'1,24%. (Per trovare un effetto simile bisogna risalire alla legge n. 285 del 1978, che *esplicitò* una offerta giovanile latente anche se poi deluse molte attese¹⁴). Nel 1999 il tasso di variazione è sceso a 0,78% e nel triennio successivo ha oscillato intorno a 0,9%, piombando poi bruscamente a 0,65% del 2003.

In sostanza la crescita delle forze di lavoro è troppo condizionata da un trend demografico asfittico. Se non si dà un organico risalto alle politiche dell'immigrazione, questo è un punto debole di qualsiasi strategia per l'occupazione, tanto più che nel 2003 l'Italia aveva una quota di immigrati più bassa della media e degli altri Paesi dell'Europa, e che dal 2001 è risalito il numero delle persone *non* disposte a lavorare pur essendo in età compresa fra i 15 e i 64 anni.

14. 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.

Graf. 5 - Forze di lavoro: ammontare e tasso di variazione annuo 1997-2003



3. LA DISTRIBUZIONE DEI POSTI

Vediamo ora la distribuzione degli occupati e dei disoccupati nel 2003 in relazione a cinque variabili rilevanti: il sesso, l'età, l'istruzione, il settore e la posizione.

Il sesso. 129 mila posti sono andati alle donne e 97 mila agli uomini, mentre nel 2002 erano stati rispettivamente 177 mila e 138 mila. Così l'incremento medio delle femmine rispetto all'anno precedente è sceso dal 2,2 all'1,6% e quello dei maschi dall'1 allo 0,7%. In termini di genere, dunque, la dinamica è rallentata di più dov'era più veloce.

Dei 67 mila disoccupati in meno, 47 mila sono donne e 20 mila sono uomini. Fra le femmine il calo è stato dunque doppio ma è aumentata dal 29,8 al 30,2% la quota di persone rimaste senza lavoro, cioè disoccupate in senso stretto, che fra i maschi è invece diminuita dal 46,4 al 45,2%. La maggiore differenza fra i due generi rimane peraltro la

sproporzione nelle “altre persone” in cerca di lavoro, che fra le femmine pesano per il 33,6% (sono soprattutto casalinghe), e fra i maschi soltanto per il 10,1% (sono soprattutto pensionati e studenti). Fra le forze di lavoro le donne sono aumentate di 82 mila unità contro le 76 mila degli uomini, e questo andamento è positivo tanto più che in percentuale questa differenza pesa di più (0,9 contro 0,5%). Analogo è stato il calo delle donne fra le non forze di lavoro: 81 mila unità in meno contro le 74 mila degli uomini; tuttavia, in percentuale questa differenza pesa di meno perché le inattive superano i 10 milioni mentre gli inattivi non arrivano a 5.

Nella ricorrenza dell'8 Marzo, l'Istat ha sottolineato come sul mercato del lavoro, rispetto al 1993, il bilancio delle donne sia complessivamente positivo. Nel 2003 le occupate sono infatti arrivate a ricoprire 8 milioni e 365 mila posti, cioè il 37,9% del totale, mentre costituiscono il 51,4% della popolazione. Un milione e 296 mila in più, mentre gli occupati sono 13 milioni 690 mila, cioè poco più di quelli del 1993. Infatti le donne hanno assicurato oltre l'80% della crescita dei posti: si tratta dunque di una dinamica “molto positiva”¹⁵, confermata anche dalla circostanza che le impiegate sono salite da 2 milioni 842 mila a 3 milioni 768 mila (mentre le operaie passavano da 2 milioni 231 mila a 2 milioni 381 mila), le funzionarie da 234 mila a 374 mila, le professioniste da 120 mila a 288 mila e le dirigenti da 48 mila a 79 mila.

Ma questo bilancio non è privo di ombre, a cominciare dal fatto che la quota di femmine fra le non forze di lavoro è scesa soltanto dal 39 al 34%; che l'85% dei posti occupati da donne - ben un milione 104 mila - è stato creato nel Centro-Nord, contro appena 192 mila nel Sud-Isole; che il 70,7% delle laureate lavora contro il 78,9% dei laureati; che le lavoratrici *part-time* sono quasi raddoppiate (da 793 mila a un milione 447 mila), così come le lavoratrici a termine (da 438 mila a 806 mila), per cui gli impieghi femminili diversi dal tempo pieno con durata indeterminata sono saliti da 2 milioni 355 mila a 2 milioni 752 mila.

15. ISTAT, *Come cambia la vita delle donne*, 8 marzo 2004, p. 6.

L'età. Ben 180 mila dei 225 mila nuovi posti sono andati a persone con 50 o più anni. I dati confermano dunque che sul mercato del lavoro è in atto una rimonta delle persone di mezza età o già vicine all'età di pensione (la "carica dei cinquantenni", come l'hanno definita i giornali), e questo è un segnale positivo. Si è così rafforzata una tendenza già in atto, che ricalca l'invecchiamento della popolazione: basti dire che dal 1997 al 2003 la quota di occupati con più di 35 anni è salita dal 62,1 al 65,1%, erodendo di tre punti quella degli occupati compresi fra i 15 e i 35 anni; o che l'età media degli operai è arrivata a 38 anni e quella degli impiegati a 39,2.

La Tab. 2 mostra che, in effetti, fra il 2002 e il 2003 c'è stato un aumento consistente di occupati 50-54enni e 55-59enni, come pure di 35-39enni, e anche di 60-64enni. Modesti gli aumenti degli occupati 20-24enni, 30-34enni e 45-49enni, ed esigui quelli dei 40-44enni e dei 70-74enni. In calo, nell'ordine, i 20-24enni, i 15-19enni, i settantacinquenni ed oltre, e i 65-69enni. Va sottolineato peraltro che, se i cinquantenni sono cresciuti di più in termini assoluti, in termini relativi sono cresciuti di più i 60-64enni, persone cioè che sono già in prossimità della pensione o dell'età pensionabile: nell'ultimo anno il loro aumento è stato del 5,2%, contro il 4,4% dei 55-59enni e il 3,9% dei 50-54enni.

Tab. 2 - Numero degli occupati e variazioni 2002-2003 per classi d'età

	2002	2003	Var. ass.	Var. %
15-19	287	275	-12	-4,2
20-24	1.363	1.340	-23	-1,7
25-29	2.687	2.707	20	0,7
30-34	3.374	3.386	12	0,4
35-39	3.512	3.546	34	1,0
40-44	3.088	3.092	4	0,1
45-49	2.756	2.768	12	0,4
50-54	2.450	2.546	96	3,9
55-59	1.308	1.365	57	4,4
60-64	652	686	34	5,2
65-69	203	201	-2	-1,0
70-74	83	84	1	1,2
75 e oltre	66	60	-6	-9,1

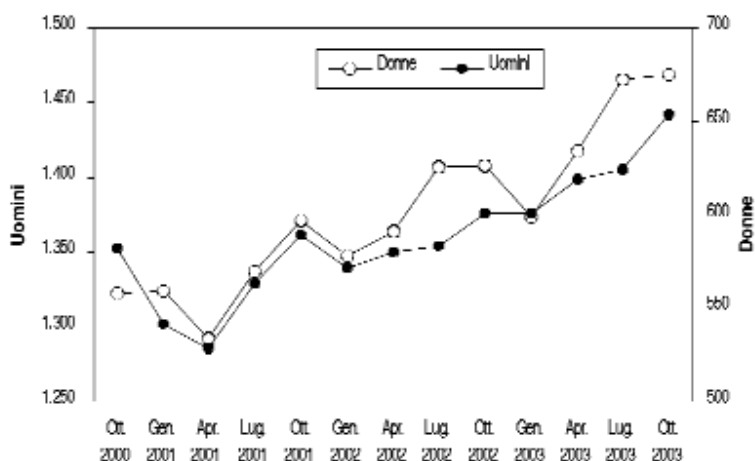
Ancora più significativo è poi il fatto che le minori uscite e la maggiore permanenza al lavoro crescano più nettamente fra le donne che fra gli uomini, anche se per loro il momento della pensione arriva prima: fra l'ottobre 2002 e l'ottobre 2003 le femmine 55-64enni sono aumentate da 558 a 675 mila, cioè del 21%, mentre l'aumento dei maschi da un milione 353 mila a un milione 442 mila equivale appena al 6,6% (Graf. 6). Ciò significa che dietro a questo comportamento non c'è soltanto un "effetto popolazione", nel senso che la crescita degli occupati nelle classi meno giovani segue la demografia, ma c'è anche se non soprattutto un "effetto partecipazione". Come nota l'Istat, "oggi le donne si avvicinano al mondo del lavoro in età più avanzata, in fasi della vita in cui le generazioni precedenti già cominciavano a uscirne, con un livello di istruzione elevato, con aspettative certamente più elevate e con l'intenzione di non abbandonare il lavoro prima di aver maturato la pensione"¹⁶.

Si veda nella Tab. 3 un illuminante confronto fra persone 35-54enni e 55-64enni d'ambo i sessi secondo la condizione sul mercato del lavoro nel triennio compreso fra l'ottobre 2000 e l'ottobre 2003. Vediamo dapprima la classe più giovane. Qui la popolazione cresce in media del 2,1% con piccole differenze di genere: *crescono un po' meno* le donne. Le forze di lavoro crescono in media del 4,6%, e in modo ben diversificato: i maschi salgono meno del doppio, le femmine *oltre il triplo*; ciò fa pensare che per talune ci sia anche un ritorno al lavoro da una condizione di inattività (o dalla disoccupazione, come vedremo subito).

Gli occupati salgono in media del 4,9%, e la diversità di genere si accentua ulteriormente: i posti andati alle donne sono *oltre il doppio* di quelli andati agli uomini. Infine, i disoccupati scendono in media del 2,4%, e questo calo avvantaggia di *più le donne* degli uomini.

16. ISTAT, *Come cambia la vita delle donne*, op. cit., p. 6.

Graf. 6 - Andamento trimestrale degli occupati di 55-64 anni,
2000-2003



Tab. 3 - Variazioni della condizione fra l'ottobre 2000 e 2003, per età e sesso

	Anni 35-54:			Anni 55-64:		
	T	M	F	T	M	F
Popolazione	2,1	2,2	2,0	0,4	0,6	0,1
Forze lavoro	4,6	3,2	6,9	9,8	5,2	21,0
Occupati	4,9	3,3	7,7	10,8	6,6	21,0
Disoccupati	-2,4	-1,1	-3,4	-14,1	-26,2	-16,7

Vediamo adesso i più anziani. Qui la popolazione 55-64enne sale quasi impercettibilmente (+0,4% nella media), e anche qui sono le donne a crescere *meno*. Le forze di lavoro, invece, crescono in media del 9,8% ma con notevolissime divaricazioni fra i due sessi: le donne infatti superano *del quadruplo* gli uomini, il che denota una forte volontà di mantenere il posto o una relativa facilità nel trovare l'impiego quando

si rientra sul mercato dall'inattività o dalla disoccupazione. Altrettanto si può dire per gli occupati, che salgono ancora di più: in media, del 10,8% ma con un divario leggermente minore degli uomini rispetto alle donne. Infine i disoccupati: in media il calo è del 21,5%, cioè è davvero cospicuo, e avvantaggia i maschi ancor più delle femmine (-26,2% contro -16,7%).

Queste evidenze più recenti si aggiungono al rallentamento, iniziato nel 1999, dei flussi in uscita dal mercato del lavoro da parte di 50enni e soprattutto di 60enni. La novità è dunque che, correggendo la tendenza a lasciare il lavoro in età prematura mentre la popolazione invecchia, oggi si rimane nel mercato più a lungo; oppure vi si vuole rientrare, come fa una parte delle donne meno giovani (giacché la "carica dei cinquantenni" è piuttosto delle sessantenni); o addirittura vi si entra da una inattività che cela occupazioni sommerse.¹⁷ Quest'ultima interpretazione viene affacciata in uno studio sugli effetti del credito d'imposta per le assunzioni a tempo indeterminato, introdotto dalla Legge n. 449 del 1997, poi modificata dalla Legge n. 448 del 1999, e successivamente esteso con la Legge finanziaria per il 2001 (n. 388 del 2000). Lo studio mostra che lo sgravio fiscale ha creato posti per chi era in cerca di lavoro ma ha anche incoraggiato gli inattivi a presentarsi sul mercato, elevando quindi il tasso di attività e non soltanto il tasso di occupazione. Questo effetto appare nitido: la partecipazione al lavoro degli inattivi ancora in grado di lavorare è salita infatti dell'1,4% nel 2001 e del 2,1% nel 2002. Fra i soggetti così mobilitati vi sono persone di una certa età, fra le quali non mancano pensionati e casalinghe con istruzione bassa o media.

17. Le scelte di pensionamento sono spesso l'esito involontario di percorsi frantumati nell'ultima parte della carriera, come mostra la ricerca a cura di B. Contini et al., *Scelte lavorative e di pensionamento degli anziani in Italia* per il Ministero del Lavoro (<http://www.minwelfare.it/>). Vedi "Labour market trends and characteristic of older workers", in European Commission, *Employment in Europe 2003*, Luxembourg, 2003.

Queste caratteristiche anomale fanno ritenere agli autori che il credito d'imposta abbia "rivitalizzato la tendenza a uscire dall'economia sommersa"¹⁸. Ma bisogna osservare che fra i soggetti messi a fuoco dallo studio prevalgono i maschi, mentre sono le femmine ad alimentare la crescita delle coorti anziane; e che questa crescita si osserva soprattutto nel Nord-Ovest, dove la quota di lavoro sommerso è minore, anziché al Sud dov'è maggiore. E' una eventualità che non si può escludere, anche se non viene contemplata nel più recente e attento studio sul sommerso¹⁹. Di fronte ai modestissimi risultati della Legge n. 383 del 2001 per la riemersione del lavoro nero ("circa settemila posizioni lavorative"²⁰), sarebbe un effetto po' paradossale, ma non di basso profilo poiché in Italia l'emersione di lavoro nero - a parte ogni altra considerazione - non è meno importante della creazione di posti regolari.

Per quali ragioni cresce la partecipazione al lavoro nelle età più adulte? Molteplici sono le ragioni. Innanzitutto, questa partecipazione non è trainata soltanto dalla demografia, cioè dal mero passaggio delle persone nelle coorti di età via via più anziane.²¹ Né essa dipende tutta dal fatto che la normativa previdenziale degli anni Novanta ha "innalzato i requisiti di età e di contribuzione per l'accesso alle pensioni", ed ha allentato il divieto di cumulo fra pensione e altri redditi²². Da un lato, infatti, queste condizioni possono trattenere al lavoro più a lungo chi

18. P. Cipollone, C. Di Maria e A. Guelfi, *Hiring incentives and labour force participation*, Centro studi Confindustria, working paper n. 42, settembre 2003, pag. 31; un'interpretazione analoga in Democratici di sinistra, *Occupazione e politica industriale*, "Lavoro e Welfare", a. I, n. 1, febbraio-marzo 2004, pagg. 28-30.

19. L. Bianchi, G. Faustini e R. Padovani, *Il sommerso nei contesti economici territoriali: produzione, lavoro, imprese*, "Informazioni SVIMEZ", Quaderno n. 22, novembre 2003. Ma vedi anche L. Paolazzi, *Emersione ma non solo*, "il Sole-24 Ore", 27 giugno 2003.

20. Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Rapporto annuale 2003 del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo*, Roma, 31 gennaio 2004, p. 256.

21. Usando altri procedimenti, giunge a questa stessa conclusione lo studio "Flussi fra condizioni lavorative e occupazione degli anziani", in: ISAE, *Le previsioni per l'economia italiana*, op. cit., pagg. 118-120.

22. Centro Studi Confindustria, *Politiche e istituzioni nell'Europa allargata*, giugno 2003, pag. 95; "Composizione per età dell'occupazione e normativa previdenziale degli ultimi dieci anni", in Banca d'Italia, *Bollettino economico*, n. 41,

cit., pagg. 47-48.

più si approssima alla pensione, ma difficilmente possono far trovare un impiego alle “altre forze in cerca di occupazione” o fare rientrare nel mercato del lavoro chi ne era uscito da tempo; dall’altro lato non si capisce come possano determinare effetti di mobilitazione nettamente maggiori fra le donne che fra gli uomini.

E’ probabile che su queste scelte influiscano anche cambiamenti più generali nelle condizioni di salute, nella composizione delle famiglie, nei bisogni di reddito e soprattutto nel modo di affrontare il rapporto fra durata della vita e durata del lavoro. Tutto ciò ha l’effetto di correggere una delle due tipiche storture nella distribuzione degli occupati, compendiate da un tasso di attività la cui curva si innalza troppo tardi e precipita troppo presto. Per molti anni infatti, in nome delle esigenze produttive e a spese della previdenza sociale, la domanda di lavoro si è concentrata sulle classi centrali d’età, lasciando molti giovani e anziani ai margini del mercato: i primi si destreggiavano fra svariati “lavoretti” ma faticavano a trovare un impiego vero, i secondi trovavano più facile andare in pensione “di anzianità” che riqualificarsi sul posto o reimpiegarsi altrove.

Negli ultimi anni la curva dei tassi di attività ha cominciato dunque a ridurre le distanze dalla media europea, sia per la maggiore permanenza o per il ritorno al lavoro degli ultra cinquantenni e soprattutto delle *ultra* cinquantenni, sia per il primo impiego trovato da molti giovani con le modalità di lavoro flessibili, a cominciare dall’interinale. Come vedremo, molto rimane da fare: basti ricordare che la maggiore partecipazione al lavoro delle donne da 55 a 64 anni può privare le loro figlie che lavorano del lavoro di cura da loro prestato come nonne, e che l’allungarsi della vita delle donne oltre gli 80 anni aggiunge oneri di cura alle figlie che lavorano, ieri aiutate proprio da loro come nonne.

L’istruzione. I 225 mila posti in più sono andati tutti a persone con titoli di studio universitari o superiori, le quali hanno rimpiazzato persone con titoli professionali, medi o elementari. Il ricambio è stato notevole: fra gli occupati 2003 troviamo 595 mila persone in più con istruzione alta (340 mila maschi e 254 mila femmine), e 370 mila in meno con istruzione bassa (244 mila maschi e 126 mila femmine). I posti che

richiedevano più istruzione sono stati occupati in maggioranza dai maschi, i quali però occupavano anche la maggioranza dei posti che richiedevano meno istruzione; in tal modo il saldo complessivo - come abbiamo già visto - resta favorevole alle femmine (129 mila in più, contro 97 mila ai maschi). Le sole eccezioni sono i pochi posti che nel 2002 richiedevano un titolo professionale, e quelli che nel 2003 hanno richiesto una laurea (Graf. 7). Diversificate sono anche le percentuali di occupati ai vari livelli di istruzione: gli uomini sono più presenti nei due più bassi, le donne negli altri (Tab. 4).

Livello	Maschi	Femmine
Elementare	10,3	8,0
Medio	38,6	28,1
Professionale	6,7	9,1
Superiore	32,9	38,4
Universitario	11,1	15,8

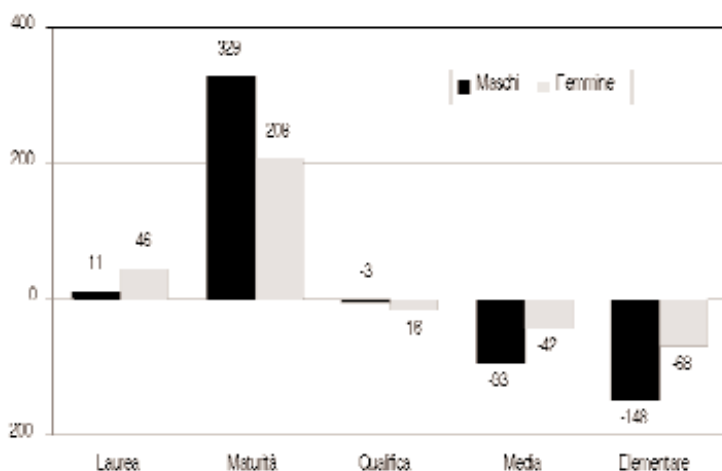
Tab. 4. Quote di occupati per livello d'istruzione e sesso, 2003

Sommando maschi e femmine, soltanto il 12,9% degli occupati ha un titolo universitario, e questo dato richiama il problema di fondo (che il Rapporto affronta a parte): nel mondo del lavoro italiano il livello medio di istruzione è troppo basso. I laureati, che sono il 54,5% dei dirigenti e quadri, e il 34,1% di imprenditori e professionisti, scendono al 13,2% fra gli impiegati (10,5% gli uomini e 14,7% le donne) e precipitano al 2,8% fra gli autonomi.

Il settore. Sui 225 mila nuovi posti, 84 mila sono stati creati nei servizi pubblici e privati, e sono andati praticamente tutti alle donne; 75 mila nel commercio, di cui 59 mila andati alle donne; 61 mila nelle costruzioni, con appena 2 mila alle donne; e 26 mila nell'industria, con 4 mila alle donne. L'agricoltura invece ha perso 20 mila posti, tutti meno mille fra le donne, secondo un trend interrotto soltanto nel 2001 quando proprio fra le donne ci fu un piccolo aumento. (Nel 2003 si è anche ri-

dotta l'età media di chi lavora in agricoltura, scesa a 43,9 anni, contro i 40,6 dei servizi e i 38,6 dell'industria). Alla minore creazione dei posti ha contribuito anche la Pubblica amministrazione in senso stretto, dove l'occupazione è calata di 31 mila unità (contro un aumento di 4 mila nell'istruzione e nella sanità), mentre nel 2002 era cresciuta di 36 mila²³. Quindi il modesto incremento di posti - pari allo 0,8%, il più basso dal 1966 - si deve interamente al settore privato, trainato soprattutto dai servizi alle imprese (+49 mila) e dal ramo alberghi-ristorazione (+45 mila); il trend economico ha invece contenuto la crescita dell'occupazione nel ramo dell'intermediazione finanziaria (+6 mila) e ha penalizzato quello dei trasporti (-5 mila).

Graf. 7 - Occupati 2002-2003: spostamenti nell'istruzione (000)

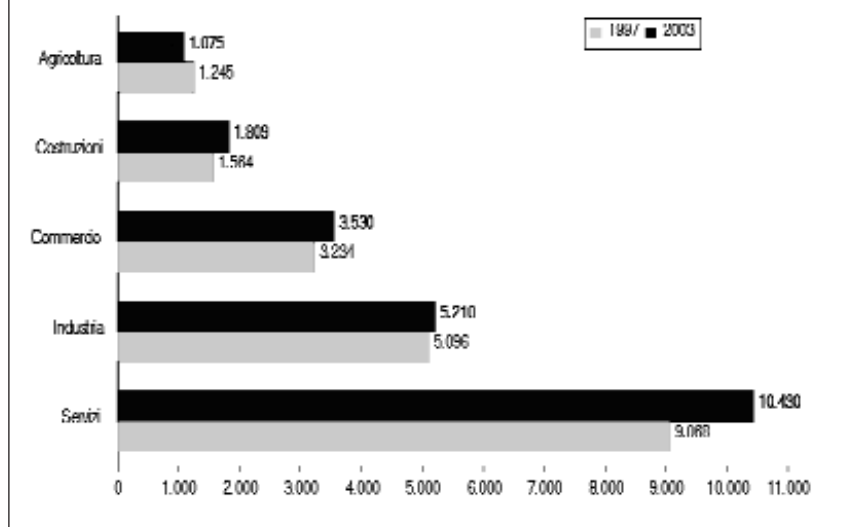


23. E ciò, com'è stato osservato, "a dispetto di quanto scritto nelle leggi finanziarie": vedi P. De Luca, *Occupazione e retribuzioni nella Pubblica amministrazione nell'ultimo decennio*, Centro studi Confindustria, working paper n. 45,

settembre 2003. Vedi anche *Il lavoro nel pubblico impiego*, in CNEL, *Rapporto sul mercato del lavoro 2002*, Roma, luglio 2003.

Il Graf. 8, che visualizza gli spostamenti settoriali dell'occupazione fra il 1997 e il 2003, fornisce anche la distribuzione complessiva dei posti. Questi andamenti confermano che il processo di terziarizzazione prosegue anche quando la creazione dei posti rallenta, tant'è vero che nel 2003 le grandi imprese dei servizi hanno aumentato l'occupazione di 6 mila unità mentre quelle dell'industria ne perdevano 22 mila. La terziarizzazione modifica anche la distribuzione di genere degli impieghi poiché traina letteralmente l'occupazione delle donne: infatti il 76,2% lavora nei servizi, contro il 55,4% dei maschi (nel 2002 erano rispettivamente il 75,7 e il 55,7%). Il piazzamento e lo spostamento di genere che si accompagna alla terziarizzazione ha ridotto la quota delle donne sia nell'agricoltura, che dà lavoro ad appena il 4% di loro, sia nell'industria, dove nel 2003 sono scese sotto il 20%.

Graf. 8 - Distribuzione degli occupati per settore, 1997-2003 (000)



La posizione. 197 mila posti sono andati ai dipendenti, che hanno così superato i 16 milioni, e 28 mila sono andati agli indipendenti, che

hanno superato 6 milioni. La crescita dei dipendenti si è avuta fra gli impiegati, giunti a 7 milioni 174 mila (+146 mila); fra gli operai, giunti a 7 milioni 314 mila (+59 mila); e fra i dirigenti, giunti a 344 mila (+13 mila). E' stato così compensato il calo dei posti fra i quadri, scesi a un milione 22 mila (-14 mila) e gli apprendisti, scesi ad appena 165 mila (-9 mila). In termini percentuali gli incrementi maggiori si sono avuti fra i dirigenti e fra gli impiegati, cresciuti rispettivamente del 3,9% e del 2,1%; queste medie nascondono peraltro un sensibile divario di genere: fra i dirigenti le donne sono cresciute ad un tasso quadruplo di quello degli uomini e fra gli impiegati oltre il doppio. Fra gli operai, invece, sono cresciute meno degli uomini.

La crescita assoluta degli indipendenti (ma non al Sud) non ha però arrestato la lenta erosione della loro percentuale sul totale degli occupati, scesa dal 28,9% del 1997 al 27,2% del 2003, così come in altri Paesi dell'Europa meridionale²⁴. Questa lievitazione di posti si deve essenzialmente agli imprenditori, poiché i 6 mila liberi professionisti in più sono stati bilanciati dai 6 mila lavoratori autonomi in meno, mentre i coadiuvanti rimangono stabili. Dal 1997, imprenditori e professionisti sono così saliti dal 20,6 al 28,9% giungendo a un milione 737 mila; gli autonomi sono scesi dal 64,7 al 56%, portandosi a 3 milioni 175 mila; i coadiuvanti sono rimasti fermi intorno al 15% portandosi a 901 mila, con un sensibile riequilibrio nelle presenze di genere: i maschi sono saliti a 414 mila e le femmine sono scese a 486 mila.

Se consideriamo l'intero periodo 1993-2003 vediamo che, fra gli imprenditori e i professionisti le donne sono salite da 171 a 428 mila, cioè del 150%, gli uomini sono saliti da 805 mila a un milione e 308 mila, cioè del 62%. Ben poco diversificati sono invece questi andamenti fra lavoratori autonomi, scesi fra i maschi del 15% e fra le femmine dell'11%.

24. Stranamente, il fatto che la nuova occupazione sia "sempre meno autonoma" è invocato per spiegare "la sensazione che il lavoro creato non sia stato un buon lavoro sul piano della qualità": CENSIS, *Una società disormeggiata*, "Note & commenti", a. XXXIX, n. 654, dicembre 2003, p. 52. Il testo è una sintesi del 37° Rapporto sulla situazione sociale del Paese, dove però non si trova tale affermazione. Che la qualità del lavoro tenda a migliorare è testimoniato oltretutto

to da una ricerca secondo la quale ben l'81,7% degli occupati ritiene il proprio lavoro adeguato all'istruzione posseduta: CENSIS, *Le energie circolanti nel sistema Italia*, ivi, n. 651-652, ottobre 2003, p. 37.

E' altresì proseguito anche nel 2003 il processo di *upskilling* della mano d'opera, connotato dall'emergere e dal crescere di gruppi professionali formati da figure ad alta specializzazione, innanzitutto nel terziario. Come nota l'Istat, fra il 1995 e il 2000 la dinamica professionale è stata maggiore per i profili più qualificati, mentre fra il 2001 e il 2003 è stata maggiore per i profili meno qualificati²⁵, cosicché è aumentata nel complesso "la polarizzazione fra professioni fortemente specializzate e professioni non qualificate". Infine, secondo gli ultimi dati della Commissione Europea, l'Italia è un Paese dove il tasso di transizione fra lavori di bassa e di alta qualità è fra i più alti²⁶.

4. LA DISLOCAZIONE DEI POSTI

La Tab. 1 (richiamata in precedenza) mostra che, dei 225 mila nuovi posti di lavoro regolari creati l'anno scorso, 144 mila sono andati al Nord, 70 mila al Centro e appena 11 mila al Sud. Nel 2002 il saldo era stato rispettivamente di 123 mila, 79 mila e ben 112 mila. La dinamica degli impieghi è dunque migliorata al Nord (dall'1,1 all'1,3%) e un po' peggiorata al Centro (dall'1,8 all'1,6%), mentre è bruscamente precipitata al Sud (dall'1,9 allo 0,2%)²⁷.

Diversa è stata la distribuzione territoriale fra le persone in cerca di lavoro: il calo di 67 mila disoccupati si deve per 51 mila unità al Sud, per 15 mila al Nord e appena per mille al Centro. Nel 2002, da solo, il Sud aveva invece ridotto i senza lavoro di 67 mila unità e il Centro di 35 mila, mentre il Nord li aveva ridotti appena di mille. Il riassorbimento della disoccupazione è quindi è salito decisamente nel Nord (dallo 0,3 al 3,4%), mentre è leggermente sceso nel Sud e nelle Isole (dal 4,6 al 3,8%), ed è precipitato nel Centro (dal 10,2 allo 0,3%). Il bilancio

25. ISTAT, *Rapporto annuale. La situazione sociale del Paese nel 2003*, Roma, 2004, pag. 287.

26. Vedi "Flexibility, security and quality of work" in European Commission, *Employment in Europe*, op. cit. in partic. pagg. 137-139.

27. M. D'Antonio, *Il mercato del lavoro nel Mezzogiorno*, in "Quaderni di sociologia", v. XLVI, n. 29, 2002; P. Clarizia e D. Maddaloni, *Flessibilità del lavoro, segmentazione sociale e sviluppo del Mezzogiorno*, ivi.

territoriale del 2003 si può dunque compendiare così: il Nord ha creato molti posti in più e ha sensibilmente ridotto i già pochi disoccupati; il Centro ha continuato a creare posti ma a un ritmo minore e senza quasi ridurre i disoccupati; il Sud ha continuato a ridurre i disoccupati, a un ritmo minore, creando però ben pochi posti nonostante l'aumento del prodotto lordo superiore alla media. Preoccupante poi il confronto sui dati de-stagionalizzati ottobre 2003-gennaio 2004, che mostrano come la crescita dei posti (45 mila) abbia praticamente tagliato fuori il Sud.

Vediamo in modo più analitico questo bilancio attraverso le variazioni assolute e percentuali dell'occupazione nelle singole Regioni, ordinate nella Tab. 5 secondo l'incremento dei posti rispetto al 2002. Come si può notare, le Regioni più dinamiche sono Piemonte e Liguria, dove sono in corso profondi processi di ristrutturazione. Il Piemonte, in particolare, ha avuto la maggiore crescita di posti: quasi 40 mila in più; ciò significa che le conseguenze della crisi industriale Fiat e le difficoltà del comparto tessile biellese sono state per ora attutite dall'intervento della Cassa integrazione, il cui ricorso in tutta Italia ha registrato nel 2003 un incremento del 28,2%, addirittura superiore al record del 1993 (19,1%).

Ancora più rilevante è stato il contributo della Lombardia, con oltre 40 mila occupati in più ma con una dinamica proporzionalmente minore, sebbene superiore al tasso medio nazionale di variazione degli occupati. L'altra Regione del Nord-Ovest con significativi risultati occupazionali è la Liguria, mentre fra quelle del Nord-Est emerge soltanto l'Emilia-Romagna: chiaramente in difficoltà appaiono il Trentino-Alto Adige, il Friuli-Venezia-Giulia e ancor più il Veneto, tutti sotto la media.

Al Centro appare un po' meno solida la situazione dell'Umbria, mentre restano in buona posizione le Marche, la Toscana²⁸, e soprattutto il Lazio che ha creato ben 32 mila posti in più (e che nel 2002, secondo l'Istat, aveva trainato con la Campania il prodotto interno lordo delle Regioni italiane). L'unica Regione del Sud sopra la media nazionale è l'Abruzzo che si situa agli antipodi del Molise, finito nel 2003 in coda

28. Regione Toscana, *Il mercato del lavoro. Rapporto 2002*, Pisa, Edizioni Plus-Università di Pisa, 2003.

alla graduatoria. Da segnalare peraltro i buoni risultati di Calabria e Sardegna, che contrastano con il calo degli occupati in Sicilia, Basilicata e Puglia (oltre al Molise). Si fa notare la posizione della Campania, dove la creazione dei posti è diventata meno dinamica, ma spicca soprattutto quella del Veneto, la cui dinamica è risultata davvero magra: nell'ottobre 2003 gli occupati erano appena 530 in più di quelli dell'aprile 2002 (anche qui vale la osservazione già fatta).

	V.A.	V.%
PIEMONTE	39.689	2,21
LIGURIA	11.484	1,88
MARCHE	11.146	1,82
TOSCANA	23.324	1,60
LAZIO	32.201	1,59
EMILIA-ROMAGNA	27.192	1,49
ABRUZZO	6.351	1,35
LOMBARDIA	40.660	1,01
ITALIA	224.973	1,00
CALABRIA	5.629	0,98
UMBRIA	3.144	0,96
SARDEGNA	5.021	0,92
TRENTINO-ALTO ADIGE	3.837	0,90
FRIULI-VENEZIA GIULIA	4.370	0,88
VENETO	16.836	0,85
CAMPANIA	10.534	0,64
VALLE D'AOSTA	227	0,41
SICILIA	-1.620	-0,12
BASILICATA	-1.399	-0,76
PUGLIA	-12.135	-0,96
MOLISE	-1.518	-1,3

La distribuzione sul territorio della nuova occupazione presenta

dunque differenze significative rispetto agli ultimi anni, se non altro perché la dinamica rallenta dov'era stata più veloce, e viceversa. In questo quadro, la maggiore novità sembra lo scambio di posizioni fra Nord-Est e Nord-Ovest²⁹.

Vediamo adesso i dati della disoccupazione nelle varie Regioni, ordinate nella Tab. 6 secondo le variazioni rispetto al 2002. Come si vede, la riduzione dei senza lavoro è stata più forte in due Regioni del Centro: Marche e Umbria (-13,7% e -12,6%), dove peraltro troviamo invece due grandi Regioni che si situano sotto la media nazionale (-3,1%): la Toscana, con appena mille disoccupati in meno, e il Lazio, dove sono addirittura cresciuti di quasi seimila unità, il che ridimensiona il pur notevole aumento degli occupati.

	V.A.	V. %
Tab. 6. Variazioni della disoccupazione 2002-2003, per Regione	2002-2003	2003
ABRUZZO	-3.902	-12,6
SARDEGNA	-11.644	-9,5
UMBRIA	-1.762	-8,9
EMILIA-ROMAGNA	-3.777	-6,1
CALABRIA	-9.866	-5,3
CAMPANIA	-22.052	-5,0
LOMBARDIA	-7.455	-4,7
TRENTINO-ALTO ADIGE	-465	-4,2
MOLISE	-642	-4,0
PIEMONTE	-3.841	-4,0
LIGURIA	-1.633	-3,9
ITALIA	-67.180	-3,1
PUGLIA	-5.193	-2,5
TOSCANA	-1.177	-1,6
SICILIA	342	0,1
VENETO	709	1,0
LAZIO	5.852	3,1
BASILICATA	1.588	4,8
FRIULI-VENEZIA GIULIA	1.366	7,1
VALLE D'AOSTA	256	12,3

29. *Il Nord torna a trainare il lavoro*, titolava "Il Sole-24 Ore" del 5 luglio 2003.

Vedi anche, a cura del Dipartimento per le Politiche di sviluppo, Ministero dell'Economia e delle Finanze, "Quaderno congiunturale territoriale", a. VII, n. 22, aprile 2004, pag. 39 segg.

Ma un'elevata dinamica nella riduzione dei senza lavoro si è avuta anche in tre grandi Regioni del Sud: la Sardegna con oltre 11 mila disoccupati in meno, la Calabria con quasi 10 mila, e la Campania che spicca in cifre assolute perché, con 22 mila disoccupati in meno, ha contribuito da sola per oltre un terzo alla riduzione complessiva dei disoccupati nel 2003³⁰. Sempre nel Sud, risultati meno brillanti ha esibito la Puglia, mentre la Sicilia, e soprattutto la Basilicata, hanno visto risalire i senza lavoro.

In questo quadro, un po' tutto il Nord ha ottenuto risultati modesti, con la sola eccezione dell'Emilia-Romagna che ha fatto di meglio soltanto in percentuale riducendo i senza lavoro del 6,1%. (D'altra parte è meno facile ridurli dove sono già pochi, e in questa Regione il tasso di disoccupazione è appena sopra il 3%). Anche i risultati ottenuti dalla Lombardia, dal Piemonte e dalla Liguria sono di segno positivo, e ciò mette in evidenza che in tre altre Regioni del Nord la disoccupazione è inopinatamente aumentata: Veneto, Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta (osservazione già fatta). Del resto, già altri segnali mostravano che nel 2003 il Veneto, il motore del Nord-Est, ha perso il proprio *sprint*.

Per completare il quadro è opportuno considerare anche le variazioni assolute e percentuali delle forze di lavoro nelle varie Regioni, ordinate nella Tab. 7. Qui la notazione essenziale si ricollega a quanto già sottolineato a proposito delle grandi ripartizioni Nord, Centro e Sud: la dinamica delle forze di lavoro, legata com'è a quella della popolazione, e in particolare a quella della natalità, risulta in Italia estremamente debole, tant'è vero che in testa alla graduatoria c'è una Regione come il Piemonte, dove gli attivi sono aumentati un po' meno di 36 mila unità su una popolazione di 2 milioni e 881 mila persone in età attiva (15-64 anni). Si consideri inoltre che nel 2003 le forze di lavoro sono addirittura diminuite in sei Regioni del Sud (in ordine decrescente: Sicilia, Campania, Calabria, Sardegna, Puglia e Molise), mentre nelle altre due (Abruzzo e Basilicata) mostrano una dinamica prossima allo zero, più o meno come l'Umbria.

30. Vedi tutto il cap. "Occupazione, disoccupazione e forze di lavoro" in Regione Campania-SVIMEZ, *Osservatorio economico regionale: Rapporto sull'economia e la società in Campania*, Bologna, il Mulino, 2004.

Le sei Regioni che mostrano una maggiore ma contenuta dinamica nelle forze di lavoro sono situate al Nord e al Centro: nell'ordine, sono Piemonte, Lazio, Liguria, Toscana, Emilia-Romagna e Marche. Come indica la Tab. 7, è assai significativo che queste stesse Regioni siano quelle che l'anno scorso hanno maggiormente contribuito alla crescita degli occupati.

Ciò è tanto più vero se fra loro si include anche la Lombardia, che si colloca al decimo posto nella graduatoria delle forze di lavoro e all'ottavo in quella degli occupati. I dati amministrativi disponibili non consentono di conoscere quanta parte della popolazione attiva meridionale sia andata ad rimpolpare le forze di lavoro delle altre Regioni.

	V.A.	V. %
PIEMONTE	35.849	1,9
LAZIO	33.203	1,7
LIGURIA	9.851	1,5
TOSCANA	22.147	1,4
EMILIA-ROMAGNA	23.415	1,2
MARCHE	7.262	1,1
FRIULI-VENEZIA GIULIA	5.735	1,1
VENETO	17.545	0,9
VALLE D'AOSTA	484	0,9
LOMBARDIA	33.205	0,8
TRENTINO-ALTO ADIGE	3.372	0,8
ITALIA	157.796	0,7
ABRUZZO	2.449	0,5
UMBRIA	1.383	0,4
BASILICATA	188	0,1
SICILIA	-1.278	-0,1
CAMPANIA	-11.518	-0,6
CALABRIA	-4.237	-0,6
SARDEGNA	-6.621	-1,0
PUGLIA	-17.326	-1,2
MOLISE	-2.160	-1,7

Nel 2002 il Sud aveva perso 74 mila residenti (ancora diretti in prevalenza verso il Nord-Est), per cui si erano attutite le preoccupazioni sorte in precedenza sul saldo migratorio interno³¹. Si può quindi ritenere che nel 2003 tale contributo sia stato altrettanto modesto, anche se possono essere aumentati i trasferimenti temporanei, favoriti o promossi da agenzie di lavoro interinale e da accordi locali fra istituzioni, imprese e sindacati. Un contributo rilevante alla tenuta delle forze di lavoro sta venendo invece dalla regolarizzazione delle posizioni di cittadini extra-comunitari provvisti di un impiego, disposta dalla Legge n. 189 del 2002 sugli immigrati, la cosiddetta “Bossi-Fini”³².

5. LA QUALITÀ DEI POSTI

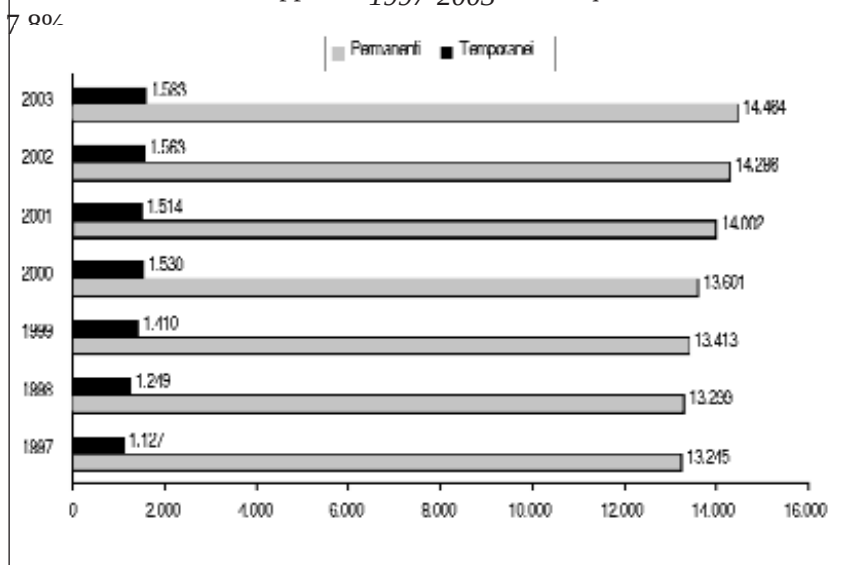
In precedenza avevamo visto che l’aumento dei posti ha confermato alcune tendenze già osservate per il 2002: la crescente presenza delle donne, o *femminilizzazione* del mercato del lavoro, l’ulteriore invecchiamento degli occupati, la lentissima ascesa dei livelli di istruzione, la costante *terziarizzazione* che alimenta l’incidenza dei servizi, l’inesorabile erosione dei lavoratori autonomi, o indipendenti. Vediamo ora come sono mutate le proporzioni fra i principali tipi di contratto, di orario e di impiego.

Cominciamo dalla distribuzione dei posti secondo la durata dei contratti di lavoro, che riguardano soltanto i dipendenti. I rapporti a tempo indeterminato sono arrivati a 14 milioni 464 mila, con un aumento di 178 mila unità rispetto al 2002 (+1,25%). I rapporti a tempo determinato sono arrivati invece a un milione 583 mila, con un aumento di 20 mila unità (+1,28%) che ha fatto impercettibilmente lievitare la loro quota sul totale, giunta al 9,9%.

31. SVIMEZ, *Rapporto 2003 sull'economia del Mezzogiorno*, Bologna, il Mulino, 2003, p. 15; per la serie Istat sui trasferimenti di residenza, che al momento copre gli anni 1955-2000, vedi le pp. 29-35.
32. Si veda, fra gli Approfondimenti, *L'inserimento lavorativo degli immigrati*.

Le proporzioni fra gli impieghi permanenti e quelli temporanei sono quindi rimaste sostanzialmente stabili, inglobando peraltro piccoli spostamenti fra i sessi: fra le femmine i contratti a termine sono saliti al 12,2% e fra maschi sono scesi all'8,2%. Il Graf. 9 visualizza e quantifica l'evoluzione dei due tipi di contratto a partire dal 1997, quando sono stati allentati i vincoli dei rapporti a termine e la loro quota sul totale era del 7,0%.

Graf. 9 - Occupati dipendenti totali per durata del contratto, 1997-2003



L'occupazione temporanea si mantiene dunque in Italia su una quota inferiore alla media europea (13%). Anche se nei primi tre trimestri aveva mostrato una dinamica vivace, sull'insieme dell'annata non ha risentito di due fattori che avrebbero potuto ampliarla: la liberalizzazione dei contratti a tempo determinato, che aveva diviso le forze sinda-

cali in sede di recepimento dell'apposita Direttiva europea³³; la sospen-

33. "Il contratto a termine, vero primo regalo alla Confindustria, non ha mai decollato rispetto al fisiologico 10% già raggiunto prima della sua liberalizzazione": così C. Treves in "Rassegna Sindacale", n. 23, 2004.

sione del credito d'imposta per i contratti a tempo indeterminato, che il Governo aveva deliberato per "esaurimento delle risorse disponibili" e che aveva suscitato la reazione unanime delle Parti Sociali³⁴. In tal modo sono stati ridimensionati tanto i timori quanto le speranze di chi si aspettava che tali misure facessero impennare l'occupazione temporanea.

In corso d'anno, erano anche stati ipotizzati effetti di composizione divergenti, in base ai quali il lavoro interinale avrebbe potuto sottrarre spazio al contratto a termine, o viceversa. In realtà il lavoro interinale è cresciuto ma "rallentando la corsa" come il resto dell'economia³⁵, e il contratto a termine è cresciuto abbastanza moderatamente; d'altra parte è dimostrato che le imprese utilizzano le varie modalità flessibili in modo non esclusivo bensì combinato³⁶.

Le caratteristiche dei lavoratori con rapporto di lavoro temporaneo hanno confermato in generale l'evoluzione in atto fin dal 1993. In sintesi: continua a scendere la quota dei più giovani e a salire quella dei più istruiti mentre resta stabile la distribuzione fra maschi e femmine; i lavoratori temporanei vengono impiegati più della media nell'agricoltura e meno della media nell'industria; calano fra loro quelli che accettano il contratto temporaneo perché non hanno trovato un rapporto permanente, mentre aumentano quelli che lavorano con contratti di durata inferiore ai 12 mesi.

34. Gli imprenditori, in particolare, temevano "di non poter più fare affidamento su contributi pubblici che avrebbero potuto essere negati": così Vincenzo Palumbo, Vice presidente di Federmeccanica e Presidente del Comitato nazionale dei piccoli imprenditori meccanici, in V. Viola, *Le incertezze sugli incentivi hanno rallentato le assunzioni*, "Il Sole-24 Ore", 25 settembre 2003.

35. L'interinale rallenta la corsa, "Il Sole-24 Ore", 31 maggio 2003; *L'interinale cresce nonostante la crisi*, ivi, 8 ottobre 2003; *Crescita "lenta" per l'interinale*, 22 gennaio 2004; *L'interinale cresce del 13%*, 27 febbraio. In attesa della "riforma Biagi", le 71 Agenzie di lavoro temporaneo si erano frattanto riorganizzate in ben tre associazioni di categoria.

36. G. Altieri e C. Oteri, *Il lavoro interinale come sistema. Bilancio di un quinquennio*,

Roma, Ediesse, 2004; F. Carmignani e R. Schiattarella (a cura di), *Tra due mercati del lavoro. Il lavoro interinale in Umbria tra marginalità ed integrazione*, Agenzia Umbria Lavoro, novembre 2003; G. Costa (a cura di), *Flessibilità e performance. L'organizzazione aziendale tra old e new economy*, Torino, Isedi, 2001. Sulla dinamica degli impieghi temporanei: *La diffusione dei contratti a termine*, in ISAE, *Priorità nazionali: trasparenza, flessibilità, opportunità*, Roma, aprile 2002.

Stabile anche la dislocazione territoriale dei lavoratori temporanei, che vengono meno utilizzati dove c'è più occupazione: 7,5% al Nord; 9,5% al Centro; 12,1% al Sud. Apprezzabili infine le probabilità di permanenza nell'occupazione, con un tasso dell'84% per maschi e femmine, e di transizione verso una occupazione stabile, con un tasso medio del 34,3% e minore per le femmine; basse le probabilità di transizione verso la disoccupazione, con un tasso del 6,7%, identico per ambo i sessi³⁷.

Secondo una recente rilevazione dell'Isfol, condotta con la metodologia dell'European Foundation for the Improvement of Life and Working Conditions, il 49,4% degli interessati (ma il 57,3% delle donne) ha scelto volontariamente il lavoro temporaneo, il 34,4% lo accetta in mancanza di meglio e il 16,2% (ma il 22,8% degli uomini) lo svolge in vista di un impiego permanente³⁸. Queste opzioni si differenziano notevolmente su base territoriale: nel Nord-Est il 72,6% dei lavoratori temporanei non desidera un impiego a tempo indeterminato, una quota che scende al 61,6 nel Centro, al 37,1 nel Sud e al 35,3 nel Nord-Ovest. La distribuzione per età mostra che il lavoro temporaneo è una scelta poco gradita fra i 30 e i 49 anni (27,9%), a differenza delle classi più giovani e più adulte: il gradimento sale al 58,1% fra i 16-29enni e al 67,7% per i 50-60enni.

Diverse risultano queste opzioni nell'indagine Istat sulle forze di lavoro, che conta a parte i temporanei impegnati in contratti o rapporti a fini formativi - il 30,6% del totale, nel 2003 - ma senza registrare le loro preferenze. Dei rimanenti, il 41,4% accetta l'impiego temporaneo perché non ha trovato di meglio, il 4,4% perché è in prova e il 19,1% per "altri motivi"; soltanto il 4,5% non desidera un impiego permanente. Le opzioni di genere sono poco differenziate, salvo per gli "altri motivi", che scendono al 17,1% fra gli uomini e salgono al 21,2% fra le donne. Per età, queste scelte separano nettamente giovani e adulti: il lavoro temporaneo è una scelta necessitata per quasi il 30% dei 16-29enni e per oltre il 50% di tutti gli altri.

37. ISTAT, *Rapporto annuale. La situazione del Paese nel 2002*, Roma 2003, p. 196.

38. M. Curtarelli, L. Incagli e C. Tagliavia, *La qualità del lavoro in Italia*, Isfol-Studi e Ricerche, 2004, pag. 65 segg.

Passiamo ora alla distribuzione dei posti secondo la durata degli orari di lavoro. Gli occupati a tempo pieno sono saliti di 214 mila unità, passando da 19 milioni 959 mila a 20 milioni 173 mila, mentre quelli a tempo parziale sono saliti di 11 mila, passando da un milione 870 mila a un milione 881 mila (Graf. 10). Rispetto al 2002, la quota di lavoratori a tempo parziale sul totale è impercettibilmente scesa attestandosi sull'8,5%, poco più di metà della media europea. Il dato tuttavia è molto diversificato fra i due sessi. Infatti i *part-timers* maschi sono diminuiti di 41 mila unità, mentre le femmine sono aumentate di 51 mila: i maschi sono quindi scesi a 434 mila cioè dal 3,5% al 3,2%, mentre le femmine sono salite a un milione 447 mila, cioè dal 16,9 al 17,3% (una quota assai prossima alla media europea che è del 18%). Il contributo che il lavoro a tempo parziale ha dato all'occupazione femminile è innegabile: dalle 793 mila del 1993, le *part-timers* sono giunte a un milione 447 mila nel 2003.

La rilevazione Isfol registra soltanto le opzioni "sì-no" e non le motivazioni di chi lavora *part-time*. Risulta così che l'orario ridotto è preferito dalle donne più che dagli uomini (78,4% contro 64,1%), dai lavoratori del Nord-Est ben più che da quelli del Sud (87,4% contro 64,2%), e dai diplomati più che dai laureati (80,3% contro 66,9%). Dall'indagine Istat si apprende invece che: il 28,2% dei *part-timers* non desidera un lavoro a tempo pieno (uomini 20,1% e donne 30,4%); il 30,6% lo accetta in mancanza di un tempo pieno (uomini 42,2% e donne 27,1%); e il restante 41,2% non può lavorare a tempo pieno per vari motivi, fra i quali spiccano soprattutto gli "altri" al di là di quelli familiari (uomini 3% e donne 22%). In Toscana "per oltre il 70% degli occupati a tempo parziale l'orario ridotto non è una condizione di ripiego"³⁹.

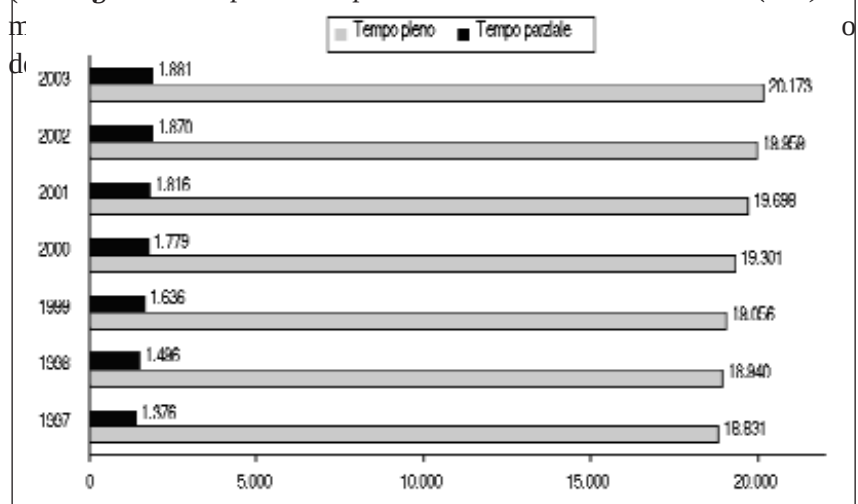
Sia i dati sulle forme più generali di impiego flessibile, sia gli atteggiamenti in proposito dei lavoratori interessati "non fanno pensare ad una *precarizzazione* destinata a crescere ininterrottamente"⁴⁰. Basta

39. Regione Toscana, *Nuove forme di flessibilità nelle imprese toscane*, Pisa, Edizioni Plus-Università di Pisa, 2003, pag. 55.

40. E. Reyneri, "Qualità del lavoro e flessibilità sostenibile", in *La politica locale del lavoro in Provincia di Trento compie vent'anni*, suppl. a "OrientaLavoro", n. 1, 2004, pag. 115. Vedi anche G. Altieri, *Le molte forme della flessibilità*, "Assistenza sociale", a. LVII, n. 1-2, 2003; Aa. Vv., *Flessibilità e lavoro*, "Sociologia del lavoro", a. XXVI, n. 90, 2003.

osservare come si ripartiscono le quattro combinazioni di occupati permanenti-temporanei e di tempo pieno-parziale: si veda il Graf. 11, che mostra le proporzioni reali di queste modalità, suddivise per genere allo scopo di evidenziare come il gruppo meno numeroso, le donne, sia in parte il più esposto e in parte il più disponibile al lavoro flessibile.

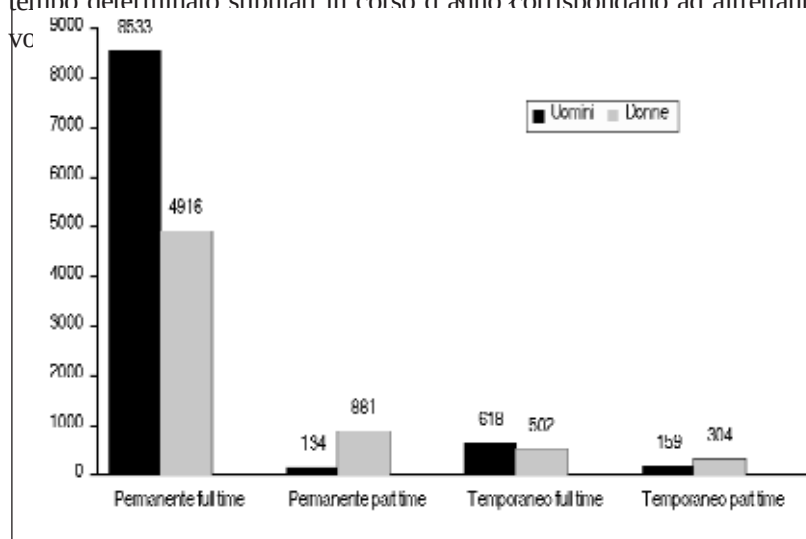
(Si veda l'elenco occupati totali per 348 mila donne da 1997 a 2003 (000) del



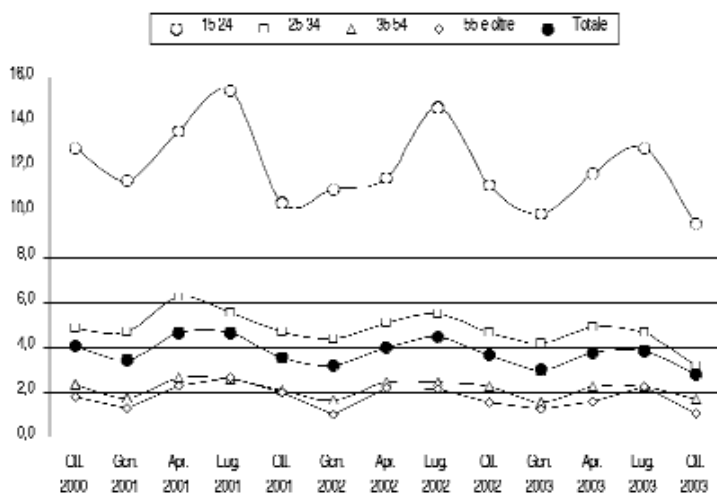
Un altro indizio positivo emerge dai dati di flusso calcolati dall'Istat circa l'evoluzione delle anzianità aziendali. Il Graf. 12 mostra la quota di impieghi da uno a tre mesi nel periodo ottobre 2000-ottobre 2003, secondo l'età degli occupati. Come si può vedere, l'incidenza degli impieghi brevissimi, per gran parte costituiti da rapporti a termine o da missioni interinali, sta decrescendo per tutte le classi di età, ma soprattutto per i soggetti più mobili sul mercato del lavoro, che sono i 15-24enni. (Va da sé che, quando i contratti

sono così brevi, essi sono anche più frequenti poiché lo stesso lavoratore può avere in corso d'anno più rapporti, e quindi errato ritenere che i contratti a tempo determinato stimolati in corso d'anno corrispondano ad altrettanti la-

Graf. 11 - Occupati dipendenti per forma d'impiego e sesso nel 2003 (000)



Graf. 12 - Quota di rapporti di 1-3 mesi fra gli occupati dipendenti, per età



Da vari dati, specie se confrontati con le medie dell'Unione Europea, non sembra dunque emergere un processo di forte disarticolazione del lavoro. Dagli atteggiamenti degli interpellati emerge la naturale reazione dell'offerta di lavoro a quote di domanda meno stabili e meno piene del modello d'impiego che l'Unione Europea stessa ritiene "normale". Altro non si può dire, in attesa che gli effetti della "riforma Biagi" siano misurabili. (Oltretutto, nel 2004 cambia la serie statistica Istat delle forze di lavoro, che da trimestrale diventa continua).

Come è stato sottolineato, "l'ampliamento della flessibilità del mercato del lavoro, in un periodo di stagnazione economica e di inflazione superiore alla media degli altri Paesi dell'Unione e con una crescita inferiore delle retribuzioni e della produttività, fa aumentare le incertezze sul futuro e il clima di sfiducia"⁴¹. E così pure: "Le riforme nel mercato del lavoro hanno dato impulso all'occupazione e hanno garantito una sufficiente flessibilità. Perché ciò non si tramuti in precarietà e in minore produttività, è necessario un più alto tasso di sviluppo"⁴².

I dati dell'European Community Household Panel sul periodo 1996-2000 mostrano che, in termini di sicurezza del posto, in Italia la soddisfazione del lavoro è minore della media, e tuttavia è in crescita anziché in calo come negli altri Paesi, incluso il Regno Unito⁴³. Se si considera che la quota di lavoro temporaneo è inferiore alla media dell'Unione, e che la quota di part-time è poco più di metà, questo atteggiamento non sembra comprensibile. Evidentemente giocano altri fattori, fra i quali spicca la diffusione del lavoro "atipico", che si compendia nei rapporti di para-subordinazione, la cui natura e le cui forme differiscono dalle modalità non standard testé viste.

41. Così il Presidente dell'Istat, Luigi Biggeri: vedi la sua Sintesi del *Rapporto annuale. La situazione del Paese nel 2003*, pag. 14.

42. Così il Governatore della Banca d'Italia, Antonio Fazio: vedi le sue *Considerazioni finali* all'Assemblea del 31 maggio 2004, pag. 34.
43. Vedi il capitolo "Flexibility, security and quality in work", in European Commission, *Employment in Europe 2003*, Luxembourg, 2003.

Stiamo parlando essenzialmente delle collaborazioni coordinate e continuative, la cui importanza è enfatizzata da dati amministrativi Inps sugli iscritti, dai quali nell'uso corrente non vengono sottratti i soggetti inattivi o deceduti⁴⁴. Una massa nominale di ben due milioni e mezzo di persone, il cui profilo socio-professionale è oltremodo eterogeneo, i cui rapporti furono stati definiti in via fiscale e contributiva ma non lavoristica, e i cui costi previdenziali per l'impresa sono assolutamente competitivi con quelli del lavoro dipendente⁴⁵, non potevano che dare l'idea di una generale quanto generica e ambigua precarietà⁴⁶. I dati definitivi del Censimento tenuto nel 2001 offrono ora un'immagine corretta del lavoro atipico, ridimensionando robustamente l'aggregato dei para-subordinati, che scendono a 827 mila unità⁴⁷, cioè a poco più di un terzo della cifra generalmente fornita quando si parla dei cosiddetti "co.co.co.". A una parte di questi dovrebbe applicarsi la "riforma Biagi", la quale dovrebbe individuare i para-subordinati veri mediante un "contratto a progetto", e quelli finti da riportare, entro un tempo, al lavoro subordinato a tempo indeterminato⁴⁸.

44. Nel supplemento Lavoro di "Il Sole-24 Ore" del 13 dicembre 2003 si afferma che il lavoro atipico copre il 32% degli occupati, cioè 7 milioni di lavoratori... Per una disamina delle grandezze vedi: B. Anastasia, *Aggregati delicati: divagazioni su alcuni "numeri" fondamentali del mercato del lavoro*, in "Economia e società regionale-Oltre il ponte", n. 1, 2004.

45. "Questi contratti sono talvolta usati per assumere come indipendenti lavoratori economicamente dipendenti, così da beneficiare delle riduzioni di spesa per i contributi sociali dovuti e da scansare gli oneri della legislazione protettiva e dei contratti nazionali": R. Tonini, *Cross-country differences in self-employment rates: the role of institutions*, in "Temi di discussione", Servizio studi Banca d'Italia, n. 459, dicembre 2002, p. 23. Vedi anche Regione Toscana, *I lavori atipici*, Pisa, Edizioni Plus-Università di Pisa, 2003.

46. Vedi per tutti G. Anselmi, *Milioni di precari, un orizzonte buio*, "la Repubblica", 21 giugno 2004.

47. Istat, 8° Censimento generale dell'industria e dei servizi, Roma, marzo 2004:

per una stima abbastanza prossima vedi “Le collaborazioni coordinate e continuative”, in CNEL, *Rapporto sul mercato del lavoro 2002*, Roma, luglio 2003.

48. Nel presente Rapporto, vedi l’Approfondimento *Lavoro a progetto e prospettive dei co.co.co.*

Sembra comunque evidente che in epoca post-fordista un senso di sicurezza a chi lavora può venire soltanto da un sistema di welfare all’altezza dei cambiamenti nel lavoro⁴⁹. Al di là dei tradizionali ammortizzatori sociali e degli sforzi di stabilizzazione dei rapporti di lavoro, lo Stato deve infatti essere capace di assicurare a chi lavora una continuità di cittadinanza nella discontinuità dei tragitti lavorativi.

6. UN BILANCIO CONTRASTATO

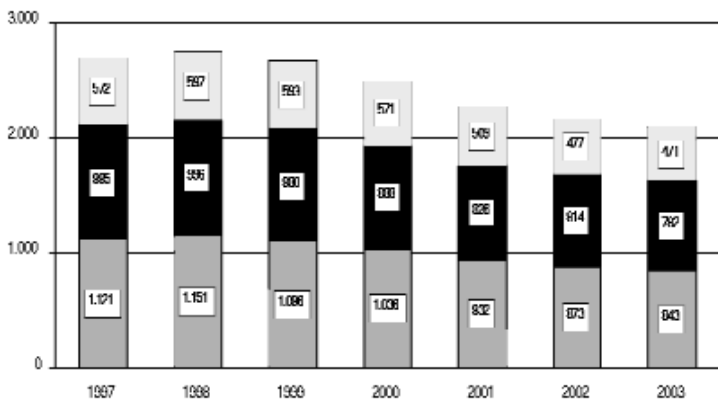
Con gli occupati che hanno continuato a crescere ma sempre più a fatica mentre la produzione cadeva, il bilancio del 2003 si presenta dunque contrastato, e ben poco hanno potuto fare i servizi all’impiego⁵⁰. Lo dicono anche i dati sulla disoccupazione, benché complessivamente positivi. Infatti, mentre i disoccupati in senso stretto sono diminuiti di 32 mila unità (-3,9%), e le persone in cerca di prima occupazione di 29 mila unità (-3,4%), sono rimasti pressoché invariati sia il tasso di disoccupazione dei giovani fra 15 e 24 anni (27,1%), sia il tasso della disoccupazione di lunga durata (5,3%). Si veda nel Graf. 13 come si è evoluta dal 1997 al 2003 la distribuzione dei senza lavoro, distinte fra giovani in cerca di prima occupazione, disoccupati in senso stretto, e “altre forze” che vorrebbero un impiego pur essendo in condizione non professionale (casalinghe, studenti, pensionati).

49. A. Accornero, *La “grande trasformazione” nel mondo del lavoro*, “Economia e società regionale”, a. XIX, n. 1, 2003.

50. ISFOL, *Servizi per l’impiego. Rapporto di monitoraggio 2002*, Milano, Angeli, 2003; G. Baronio, C. Gasparini, G. Linfante, G. Natoli e F. Tantillo, *L’utenza dei Cpi e il livello di soddisfazione per i servizi erogati*, Monografie Isfol, n. 7,

Legend: Inoccupati (light gray), Disoccupati (black), Altri in cerca (dark gray)

Anno	Inoccupati	Disoccupati	Altri in cerca	Totale
1997	1.121	985	542	2.648
1998	1.151	996	587	2.734
1999	1.098	980	563	2.641
2000	1.036	900	571	2.507
2001	832	826	505	2.163
2002	673	914	477	2.064
2003	643	769	411	1.823



Come si può notare, il numero dei disoccupati in senso stretto è rimasto al di sotto di quello dei giovani in cerca di prima occupazione. Questa caratteristica di lungo periodo, tutta italiana, dipende innanzitutto dal ruolo sussidiario dello Stato che la famiglia svolge tradizionalmente verso i figli, finché non trovano un vero impiego sul mercato del lavoro; ma dipende anche dalla selettività delle imprese nei confronti dei giovani dopo l'abbattimento dei differenziali salariali per età negli anni Settanta, fino a quando i contratti di formazione-lavoro e poi vari altri tipi di rapporto *ad hoc* non hanno ripristinato le convenienze.

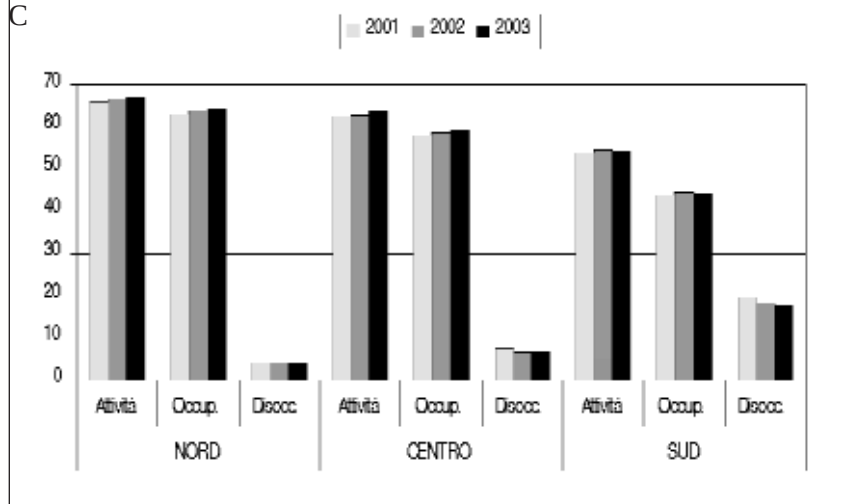
Veniamo ora ai tratti fondamentali del nostro mercato del lavoro. Per averne un'idea sintetica osserviamo l'andamento degli indicatori caratteristici nell'ultimo triennio, per tutta l'Italia e per le tre grandi ripartizioni. Come si vede nella Tab. 8 e nel Graf. 14, sia il tasso di attività che di occupazione sono ancora saliti, seppure meno che nel 2002, arrivando l'uno al 61,4% e l'altro al 56%. Il tasso di disoccupazione, a

sua volta, è sceso anche rispetto all'anno precedente, portandosi all'8,7%, proprio perché il tasso di occupazione è cresciuto più del tasso di attività. A livello nazionale, dunque, le variazioni di questi "fondamentali", per quanto modeste, sono tutte di segno positivo.

TASSI DI:	Valori % 2001	2002	2003	Variazioni 2001-2002	Variazioni 2002-2003
Tab. 8 - Indicatori caratteristici del mercato del lavoro 2001-2003 (15-64 anni)					
Attività	60,4	61,0	61,4	0,6	0,4
Occupazione	54,6	55,4	56,0	0,8	0,6
Disoccupazione	9,5	9,0	8,7	-0,5	-0,3
NORD					
Attività	65,6	66,3	67,0	0,7	0,7
Occupazione	63,0	63,7	64,1	0,7	0,4
Disoccupazione	4,0	4,0	3,8	0,0	-0,2
CENTRO					
Attività	62,3	62,7	63,6	0,4	0,9
Occupazione	57,7	58,6	59,1	0,9	0,5
Disoccupazione	7,4	6,6	6,5	-0,8	-0,1
SUD					
Attività	53,9	54,3	54,0	0,4	-0,3
Occupazione	43,5	44,0	44,1	0,5	0,1
Disoccupazione	19,3	18,3	17,7	-1,0	-0,6

Vediamo ora in breve gli andamenti territoriali più salienti confrontando i trend 2002-2003. Al Nord la crescita del tasso di attività è rimasta inalterata e quella del tasso di occupazione è rallentata; il calo del tasso di disoccupazione è ripreso rispetto all'anno precedente, quando si era fermato. Al Centro la crescita del tasso di attività ha più che raddoppiato quella dell'anno precedente, mentre l'ascesa del tasso di occupazione ha subito una sensibile frenata; il calo del tasso di disoccupazione si è quasi fermato. Al Sud la crescita del tasso di attività si è rovesciata in un calo di proporzioni quasi uguali, e quella del tasso di occupazione si è drasticamente ridotta; il calo del tasso di disoccupazione è continuato, ma in misura minore.

Confrontiamo ora gli scostamenti territoriali dalla media nazionale dei “fondamentali” nel 2003. Il tasso di attività supera la media di 5 punti al Nord e di 2 punti al Centro, mentre al Sud sta sotto di oltre 7 punti; il tasso di occupazione supera la media di 8 punti al Nord e di 3 al Centro, mentre al Sud sta sotto di quasi 12 punti; il tasso di disoccupazione, infine, sta sotto di quasi 5 punti al Nord e di circa 2 punti al C



Come si sono evolute queste differenze nel triennio 2001-2003? Al Nord il divario nel tasso di attività è salito mentre è sceso sia quello nel tasso di occupazione che di disoccupazione. Il divario nel tasso di attività è salito anche al Centro, mentre quello nei tassi di occupazione e di disoccupazione è rimasto pressoché stabile. Al Sud il divario (negativo) è salito sia nel tasso di attività che di occupazione, mentre è sceso nel tasso di disoccupazione. In sostanza, al Nord l’aumento degli occupati e il calo dei disoccupati, in frenata il primo e in ripresa il secondo, sono sostenuti da una partecipazione al lavoro più elevata e in crescita; al Centro l’aumento degli occupati e il calo dei disoccupati, am-

bedue modesti, sono sostenuti da una partecipazione al lavoro minore ma anch'essa in crescita; al Sud l'aumento degli occupati e il calo dei disoccupati, ambedue esigui, scontano un crescente deficit di partecipazione al lavoro.

Vediamo infine se nel triennio fra il 2001 e il 2003 c'è stato o no un avvicinamento fra Nord e Sud. La risposta è parzialmente positiva: mentre la distanza fra i tassi di attività è scesa da 11,7 a 10 punti percentuali, e quella tra i tassi di disoccupazione da 15,3 a 13,9, la distanza tra i tassi di occupazione è lievemente salita: da 19,5 a 20 punti. Sebbene ridimensionate, le differenze territoriali così emerse evidenziano la persistenza di uno dei problemi cruciali della società italiana, e non soltanto del suo mercato del lavoro. Un problema sottolineato dal fatto che l'ingresso dei nuovi Paesi nell'Unione Europea è destinato a estendere i divari interni dell'area, almeno per un certo periodo.

Per mettere meglio a fuoco le differenze interne all'Italia presentiamo una elaborazione dei dati Istat sulle forze di lavoro che consente di riassumere e di ordinare in un unico indice la *performance* occupazionali 2003 di tutte le Regioni e Province. Per ognuna, la Tab. 9 fornisce due "fondamentali", il tasso di occupazione e il tasso di disoccupazione, più l'indice da essi ricavato sottraendo il secondo dal primo, e riportandolo alla media nazionale fatta uguale a 100. La correzione che il tasso di disoccupazione determina sul tasso di occupazione (sempre più consistente) consente di contemperare situazioni diverse, quali ad esempio quelle di Pordenone, Ravenna e Biella, che stanno al 14°, 15° e 16° posto⁵¹ pur presentando tassi di occupazione piuttosto diversi: in questi e altri casi è appunto il tasso di disoccupazione a ristabilire le proporzioni.

51. Il punteggio dell'ultima colonna appare identico ma l'indice effettivo è una cifra con 6 decimali.				
Regione/provincia		occupazione	disoccupazione	indice
Tab. 9 - Performance occupazionali delle province e regioni italiane nel 2009				
2	Bozzeno - Bozen	69,9	2,0	1,439
3	Modena	69,9	3,2	1,413
4	Forlì	69,9	3,2	1,413
5	Mantova	69,2	2,6	1,411
6	Parma	69,2	3,2	1,398
7	Siena	69,0	3,0	1,398
8	Bologna	67,9	2,3	1,390
9	EMILIA-ROMAGNA	68,3	3,1	1,381
10	TRENTINO-A. ADIGE	66,9	2,5	1,364
11	Novara	67,9	3,7	1,360
12	Ferrara	67,9	3,9	1,356
13	Vicenza	66,1	2,6	1,345
14	Pordenone	65,9	2,6	1,341
15	Ravenna	67,8	4,5	1,341
16	Biella	66,8	3,5	1,341
17	Vercelli	65,6	2,4	1,339
18	Cuneo	67,1	4,0	1,337
19	Asti	65,8	2,7	1,337
20	Lecco	64,4	1,4	1,335
21	Cremona	65,3	2,8	1,324
22	VALLE D'AOSTA	66,5	4,1	1,322
23	Aosta	66,5	4,1	1,322
24	Verbania	66,7	4,5	1,318
25	Pesaro-Urbino	65,4	3,3	1,316
26	Prato	66,7	4,8	1,311
27	Belluno	66,6	4,7	1,311
28	Varese	64,8	3,4	1,301
29	Piacenza	64,0	2,6	1,301
30	Verona	64,5	3,3	1,297
31	Treviso	64,5	3,4	1,294
32	Imperia	65,2	4,2	1,292
33	Arezzo	64,4	3,5	1,290
34	Trento	63,8	2,9	1,290
35	Ancona	63,8	3,0	1,288
36	Como	63,5	2,7	1,288
37	Bergamo	62,6	1,9	1,286
38	Firenze	64,6	3,9	1,286
39	Lodi	64,9	4,6	1,278
40	LOMBARDIA	63,8	3,6	1,275

41	VENETO	63,5	3,4	1,273
42	MARCHE	63,7	3,9	1,267
43	Sondrio	63,3	3,5	1,267
44	Pisa	64,3	4,6	1,265
45	Rimini	63,2	3,6	1,263
46	Macerata	63,8	4,3	1,261
47	Brescia	62,7	3,2	1,261
48	Milano	63,7	4,6	1,252
49	Alessandria	62,7	3,8	1,248
50	Pistoia	62,9	4,3	1,242
51	PIEMONTE	63,3	4,8	1,239
52	Pavia	62,9	4,6	1,235
53	FRIULI-VENEZIA G.	62,2	3,9	1,235
54	Rovigo	63,0	4,8	1,233
55	Udine	62,5	4,3	1,233
56	Padova	61,0	3,1	1,227
57	Gorizia	62,5	4,9	1,220
58	TOSCANA	62,3	4,8	1,218
59	Savona	61,5	4,4	1,210
60	Venezia	60,7	4,0	1,201
61	Ascoli Piceno	61,7	5,2	1,197
62	Perugia	60,8	4,8	1,186
63	Torino	60,8	6,0	1,161
64	UMBRIA	59,2	5,3	1,142
65	LIGURIA	59,1	6,1	1,123
66	Trieste	57,3	4,3	1,123
67	Grosseto	59,5	6,7	1,119
68	Teramo	56,4	3,6	1,119
69	Lucca	57,6	5,9	1,095
70	Pescara	57,4	6,2	1,085
71	Chieti	55,6	4,5	1,083
72	Genova	58,1	7,3	1,076
73	ABRUZZO	56,0	5,4	1,072
74	Roma	57,8	8,1	1,053
75	La Spezia	54,5	5,2	1,044
76	Livorno	55,5	6,5	1,038
77	Terni	54,8	6,6	1,021
78	ITALIA	56,0	8,8	1,000
79	LAZIO	55,8	8,8	0,996
80	L'Aquila	54,6	7,6	0,996
81	Massa	52,3	7,8	0,943
82	Rieti	50,9	7,6	0,917
83	Benevento	53,8	10,7	0,913
84	Viterbo	52,3	10,1	0,894

85	Isernia	53,1	11,7	0,877
86	Latina	49,5	8,9	0,860
87	Avellino	51,1	12,1	0,826
88	MOLISE	51,0	12,4	0,818
89	Frosinone	51,3	13,5	0,801
90	Campobasso	50,3	12,7	0,797
91	Sassari	50,4	14,1	0,769
92	Ragusa	49,0	13,8	0,746
93	Brindisi	46,5	11,4	0,744
94	Bari	46,6	11,6	0,742
95	Trapani	46,3	13,1	0,703
96	Nuoro	47,8	15,1	0,693
97	PUGLIA	44,9	13,9	0,657
98	Potenza	46,2	15,5	0,650
99	SARDEGNA	47,0	17,0	0,636
100	Salerno	45,3	15,5	0,631
101	Foggia	43,8	14,0	0,631
102	Siracusa	43,5	13,9	0,627
103	BASILICATA	45,7	16,2	0,625
104	Oristano	47,7	18,7	0,614
105	Matera	44,7	17,6	0,574
106	Taranto	42,7	16,3	0,559
107	Cagliari	44,6	19,2	0,538
108	Lecce	43,2	17,8	0,538
109	Catanzaro	44,5	20,3	0,513
110	Messina	44,3	22,2	0,468
111	CAMPANIA	42,2	20,4	0,462
112	SICILIA	41,8	20,3	0,456
113	Cosenza	43,2	22,2	0,445
114	Catania	41,7	22,2	0,413
115	Caltanissetta	40,0	20,6	0,411
116	Vibo Valentia	43,9	25,2	0,396
117	CALABRIA	42,3	23,7	0,394
118	Agrigento	39,1	21,5	0,373
119	Caserta	40,0	22,5	0,371
120	Enna	39,3	22,5	0,356
121	Napoli	39,5	23,8	0,333
122	Palermo	38,4	23,1	0,324
123	Crotone	37,2	23,1	0,299
124	Reggio Calabria	40,4	27,8	0,267

Considerati i “fondamentali” del nostro mercato del lavoro, in quale posizione si trova l'Italia? Il Rapporto sull'occupazione presentato nel 2003 dalla Commissione europea loda il nostro Paese perché è in testa nella crescita dei posti ma lo critica perché rimane in coda nel tasso di occupazione totale (55,6% contro la media del 64,3%) così come in quello femminile (37,9% contro 55,2%), e perché rimane indietro nel tasso di occupazione degli ultra 55enni (28,9% contro 40,1%)⁵². L'Italia stenta dunque a raggiungere obiettivi importanti, mentre l'Europa realizza un allargamento che potrebbe dare qualche maglia nera ad altri Paesi⁵³, ma che non muterà gli obiettivi fissati a Lisbona per il 2010. (L'insistenza stessa sulle rigidità del mercato del lavoro come causa delle nostre lacune - su cui torna l'European Economic Advisory Group di Monaco⁵⁴ - non sembra spiegare molto, viste le misure di flessibilizzazione via via adottate).

Un rimarchevole contributo, sia critico che propositivo, è venuto poi all'Italia dal Rapporto *Jobs, jobs, jobs. Creating more employment in Europe* (già citato) presentato da Wim Kok a nome della task-force che lo ha curato. Il Rapporto difende e rilancia appunto gli obiettivi di Lisbona invitando i governi a fare più sforzi nel campo delle riforme, innanzitutto per sfruttare il potenziale umano inutilizzato, e a intensificare quelli volti a coinvolgere anche le Parti Sociali in tale processo. I campi d'azione cruciali, così individuati dal Rapporto, consistono nell'esigenza di: migliorare l'adattabilità, cioè di anticipare, provocare e integrare i cambiamenti; attirare più persone sul mercato del lavoro, cioè di fare del lavoro una vera opzione per tutti; aumentare gli investimenti in capitale umano, cioè di fare della formazione permanente una realtà; mobilitare Istituzioni, Forze Sociali e cittadini a favore delle riforme, cioè di una migliore *governance* per l'occupazione.

52. Si tenga conto che nelle graduatorie costruite dall'Onu sulla “povertà umana” l'Italia risulta peraltro all'11° posto, cioè a metà della classifica fra i Paesi Ocse, mentre la Svezia è al primo e gli Stati Uniti all'ultimo. Vedi la critica agli indicatori troppo “materialistici” in M. Deaglio, *Postglobal*, Roma-Bari, Laterza, 2004, pag. 72 segg.

53. Vedi nella Parte quinta Lavoro e Mercato nei Paesi dell'Europa allargata.

54. Vedi “Labour market reform in Europe”, in European Economic Advisory Group, *Report on the European economy 2003*, CESIFO, Munich, 2004.

A tutti i Paesi il Rapporto dà specifiche indicazioni precedute da un breve giudizio sintetico. Quello riguardante l'Italia, che viene citata in modo lusinghiero per il ruolo propulsivo e innovativo dei distretti industriali, suona così: "Nonostante i miglioramenti realizzati dal 1997, il tasso di occupazione è ancora uno dei più bassi dell'Unione Europea. La partecipazione delle donne e il tasso di occupazione dei lavoratori più anziani sono anch'essi tra i più bassi della UE-25. Negli ultimi tempi, la disoccupazione è lentamente diminuita, ma resta superiore alla media della UE-15. Con un tasso di disoccupazione del 5% nel Centro-Nord, contro il 18% del Sud, è prioritario affrontare il problema delle differenze nazionali. Il lavoro irregolare è ancora particolarmente significativo. I livelli generali di istruzione e di partecipazione alla formazione restano particolarmente bassi. Negli ultimi anni, l'aumento dell'immigrazione ha contribuito all'offerta di mano d'opera".

Il Rapporto rivolge all'Italia le seguenti raccomandazioni:

- Semplificare il quadro normativo per affrontare gli squilibri tra contratti a tempo indeterminato e determinato, e contrastare la segmentazione del mercato del lavoro.
- Ridurre maggiormente i costi del lavoro non salariali, in particolare per i salari più bassi, e semplificare ulteriormente la vita delle imprese. Anche la rimozione dei disincentivi nei sistemi fiscali e il miglioramento della capacità di far applicare le leggi contribuirebbero all'emersione del lavoro irregolare.
- Incoraggiare una revisione dei sistemi di contrattazione collettiva per tenere conto delle differenze locali e regionali nei mercati del lavoro.
- Migliorare la diffusione delle innovazioni e aumentare i livelli di investimento in ricerca e sviluppo nel Sud.
- Migliorare il livello, la copertura e l'efficacia dei sussidi di disoccupazione e delle misure attive sul mercato del lavoro, soprattutto nel Sud, e affrontare con urgenza lo sviluppo di servizi di collocamento efficaci su tutto il territorio. La situazione dei giovani e degli immigrati merita un'attenzione particolare.
- Migliorare la copertura delle strutture di accoglienza per l'infanzia e rimuovere gli ostacoli al lavoro *part-time* per accrescere la partecipazione delle donne.

- Sviluppare strategie globali di invecchiamento attivo, in particolare assicurando incentivi idonei a trattenere più a lungo i lavoratori nel mercato del lavoro (anche a tempo parziale) e scoraggiando il pensionamento anticipato⁵⁵.
- Aumentare il livello di istruzione di tutta la forza lavoro, prevenire la dispersione scolastica e garantire la qualità dell'istruzione universitaria e la sua rilevanza rispetto al mercato del lavoro.
- Rafforzare gli incentivi per la promozione della formazione permanente e incrementare l'accesso alla formazione, in particolare per le persone poco qualificate.

8. OCCUPAZIONE, COMPETITIVITÀ E CRESCITA

Le crisi di importanti imprese⁵⁶, le difficoltà strutturali dell'industria, il malessere per differenziale d'inflazione, il ristagno della produzione in più settori, le perdite di quote nelle esportazioni e la declinante competitività dell'Italia⁵⁷ hanno avviato nel 2003 un dibattito sullo stato del Paese. In questa situazione, che aveva spinto i partner sociali a siglare l'Accordo per lo sviluppo, due problemi di sostanza emergono per il nostro mercato del lavoro.

Il primo problema sta nel fatto che il rapporto fra occupazione e crescita si è invertito ormai da un triennio, tant'è vero che nel 2003 i posti di lavoro sono aumentati dell'1% e il prodotto lordo interno soltanto dello 0,3%, cioè un terzo *in meno*. Rispetto al prodotto, l'elasticità

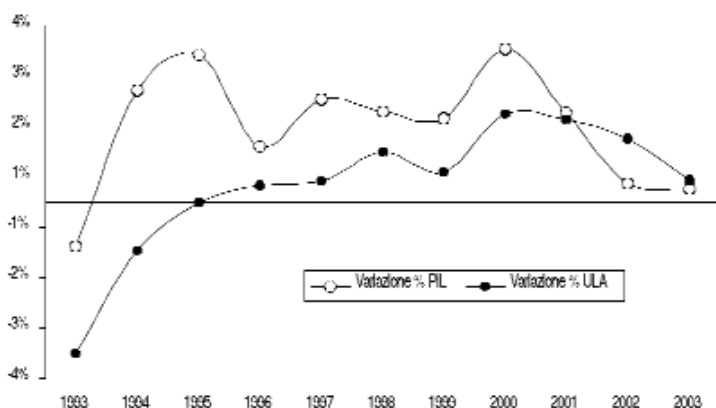
55. Si veda il capitolo "Labour market trends and characteristics of older workers", in European Commission, *Employment in Europe 2003*, op. cit., p. 157 segg. La Commissione è specificamente intervenuta il 3 marzo 2004 con il documento *Increasing the employment of older workers and delaying the exit from the labour market*.

56. Secondo la Cisl, agli inizi del 2004 crisi e ristrutturazioni coinvolgevano 2.353 aziende e 126.343 lavoratori.

57. L'Istituto per il Commercio estero e Prometeia parlano delle "difficoltà dei produttori italiani a fronte della crescente pressione competitiva da parte di concorrenti che possono beneficiare di un costo del lavoro inferiore, accentuata dall'andamento dei cambi": vedi "Evoluzione del commercio con l'estero per aree e settori", n. 1, novembre 2003, p. 56.

dell'occupazione è stata dunque superiore all'unità. Negli anni precedenti, e fin dalla grave crisi del 1992-93, il fattore che legava la creazione dei posti alla creazione del reddito era rimasto inferiore allo zero: il prodotto interno lordo era cresciuto *di più* di quanto fossero cresciuti i nuovi impieghi. Dopo il 2002 l'intensità occupazionale della crescita ha invece premiato la combinazione virtuosa fra ciclo economico e flessibilità del lavoro assicurata dal "pacchetto Treu" con le varie forme di lavoro a tempo parziale e a termine.

Graf. 15 - Tassi di variazione annui del prodotto e dell'occupazione



Questo andamento si può osservare nel Graf. 15, che mette a confronto i dati della contabilità nazionale circa le variazioni annue del prodotto interno lordo (PIL: curva superiore) e degli occupati calcolati in unità di lavoro standard (ULA: curva inferiore). Lo "scavalco" spiega tra l'altro perché una parte dei recenti rincari nel costo del lavoro per unità di prodotto non sia riconducibile alla dinamica delle retribuzioni, bensì al fatto che gli occupati sono cresciuti di più di quanto hanno pro-

dotto. Ciò ha fatto salire il costo unitario per ogni occupato⁵⁸, proprio mentre tornavano all'ordine del giorno il livello delle retribuzioni e la distribuzione dei redditi⁵⁹, ma compensa in parte il fatto che i nuovi lavori sono spesso a minor costo, e che la *femminilizzazione* del mercato del lavoro abbassa le retribuzioni (per lo meno fino a quando il divario salariale di genere non si ridurrà drasticamente.)

Ma come spiegare a sua volta lo “scavalco”? In generale si ritiene normale la situazione opposta, cioè che il prodotto cresca più di quanto crescono gli occupati giacché è questa la chiave dello sviluppo economico e della dinamica capitalistica. Normale non è invece una situazione in cui il prodotto cresca e gli occupati no. Infatti negli anni scorsi, l'Italia e l'Europa stessa furono travagliate dal fenomeno del *jobless growth*, per fronteggiare il quale vennero anche proposte soluzioni fantasiose⁶⁰. Con il 2003 l'Italia è entrata appunto in una situazione a rischio perché dallo sviluppo senza posti si è passati ai posti senza sviluppo.

Una tale situazione, così come quella opposta, trovano spiegazione nel fattore produttività⁶¹. Lo sviluppo senza posti viene da una produzione che cresce per la maggiore produttività dello stesso numero di occupati, negli stessi impieghi o in impieghi diversi. I posti senza svilup-

58. Banca d'Italia, *Bollettino economico*, n. 42, cit. pagg. 36-37; A. Megale, G. D'Aloia e L. Birindelli, *La politica dei redditi negli anni '90. Potere d'acquisto, contrattazione e produttività in Italia e in Europa*, Roma, Ediesse, 2003; vedi anche Aa. Vv., *Politica dei redditi e concertazione. Tra bilanci e prospettive*, “Quaderni di Rassegna sindacale-Lavori”, a. IV, n. 3, luglio-settembre 2003.

59. G. D'Alessio e L.F. Signorini, *Disuguaglianza dei redditi individuali e ruolo della famiglia in Italia*, “Temì di discussione”, Servizio studi Banca d'Italia, n. 390, dicembre 2000; M.R. Marino e C. Rapallini, *La composizione familiare e l'imposta sul reddito delle persone fisiche: un'analisi degli effetti redistributivi e alcune considerazioni sul benessere sociale*, ivi, n. 477, giugno 2003; L. Cannari e G. D'Alessio, *La distribuzione del reddito e della ricchezza nelle Regioni italiane*, ivi, n. 482, giugno 2003.

60. D. De Masi, *Sviluppo senza lavoro*, Roma, Edizioni Lavoro, 1994.

61. C. Dell'Aringa, *Ora deve crescere la produttività*, “Il Sole-24 Ore”, 24 dicembre 2003; Id., *La spina della produttività*, ivi, 31 marzo 2004.

po vengono invece da una occupazione che cresce, negli stessi impieghi o in impieghi diversi, senza che la produzione cresca perché la produttività rimane ferma. E' ragionevole ritenere che in Italia questo fenomeno derivi essenzialmente da un fattore verificabile e ben noto, cioè il crescente spostamento di mano d'opera verso imprese di dimensioni minori appartenenti a rami dei servizi (e talvolta situate in zone) ove la produttività è inferiore alla media e comunque meno accertabile statisticamente: basta pensare ai servizi alle famiglie e alla persona. Lo ha confermato anche il Presidente dell'Istat: "La perdita complessiva di produttività non dipende dalla generale minore performance delle singole imprese, quanto dall'effetto del concentrarsi della creazione di nuova occupazione in segmenti settoriali, dimensionali e territoriali caratterizzati da bassi livelli intrinseci di produttività"⁶². (Si consideri che la maggiore produttività degli Stati Uniti rispetto all'Europa viene dai maggiori investimenti in tecnologie, ma anche da criteri statistici appositamente rivisti per rilevarla meglio).

Il secondo problema sta nel fatto che - come notavamo all'inizio - si sta chiudendo la fase aperta dalla flessibilità normata cioè dal "pacchetto Treu", abrogato dalla legge n. 30, e questo apre un serio interrogativo: la crescita dell'occupazione potrà risalire con il solo ausilio della flessibilità generalizzata, cioè della "riforma Biagi"? Ciò non sembra né probabile né facile. Il motivo sta nella convinzione, espressa e reiterata dalle parti sociali lungo tutti gli anni Novanta, che l'incremento degli occupati, indispensabile al Paese e richiesto dall'Unione Europea⁶³, debba necessariamente basarsi sul binomio crescita-flessibilità, o flessibilità-crescita, a seconda delle rispettive letture.

Riteniamo che un forte impulso alla ripresa dell'industria e dell'economia italiana debba basarsi sull'Accordo per lo sviluppo, auspicabilmente recepito dal Governo come quadro d'interventi e come stimo-

62. L. Biggeri, *Sintesi del Rapporto annuale*, op. cit., pag. 14. Vedi anche P. Sestito, "Dalla crescita senza lavoro all'occupazione senza crescita: di cosa occorre preoccuparsi?", in Unioncamere, *Rapporto Italia. L'economia reale dal punto di osservazione delle Camere di Commercio*, 10 maggio 2004.

63. A. Sapir (a cura di), *Europa: un'agenda per la crescita*, Bologna, il Mulino, 2004.

lo all'azione. A questo punto si impongono due considerazioni realistiche sulle politiche per l'occupazione, che - si ricordi - in questi anni sono state aidate da misure come i crediti d'imposta alle imprese.

Innanzitutto, per ottenere maggiore occupazione bisogna creare più posti di lavoro in settori dove l'Italia è più indietro, come nei servizi alla famiglia e alla persona, sia pubblici che privati. Nonostante la tendenziale minore produttività, questi settori hanno la proprietà di creare più lavoro per le donne, il che alimenta di per sé un crescente bisogno di servizi per la famiglia e per la persona. I dati definitivi del Censimento 2001 per l'industria e i servizi ci dicono del resto che in Italia le donne hanno ormai raggiunto, o stanno per raggiungere, la maggioranza dei posti in rami di attività come l'istruzione, la sanità, l'assistenza sociale, i servizi pubblici (sia sociali che personali), gli alberghi e la ristorazione⁶⁴. Taluni di questi rami presentano anche maggiori rischi di occultare lavoro e lavoratori⁶⁵, e ciò richiede opportuni accorgimenti e misure⁶⁶.

Inoltre, il lavoro extra-domestico delle donne ha la proprietà di attivare lavoro extra-domestico di altre donne, per lo più extra-comunitarie regolari o irregolari, e di ridurre in generale l'area della condizione di minorità legata al mestiere di "casalinga", e perciò stesso l'area del lavoro di cura non pagato. D'altra parte, tutta l'occupazione delle donne può agire come "moltiplicatore", se accompagnata dalle misure sociali per la maggiore partecipazione delle donne al lavoro, indicate dal Rapporto Kok testé richiamato. (Il *Libro Bianco sull'assistenza e sul welfare* presentato il 4 febbraio 2003 dal Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali sottolinea che l'Italia è il Paese dove si fa il minor uso degli

64. ISTAT, 8° Censimento generale dell'industria e dei servizi. Risultati definitivi, Roma, marzo 2004.

65. C. Lucifora, *Economia sommersa e lavoro nero*, Bologna, il Mulino, 2003; Osservatorio Veneto su lavoro nero, elusione ed evasione contributiva, *Attorno al lavoro sommerso in Veneto. Una ricognizione*, Venezia, marzo 2003; A. Mocalini, S. Izzo e B. Talone, *Il lavoro sommerso: atteggiamenti dei soggetti economici*, "Osservatorio Isfol", a. XXIV, n. 4, luglio-agosto 2003.

66. R. Zizza, *Metodologie di stima dell'economia sommersa: un'applicazione al caso italiano*, "Temi di discussione", n. 463, dicembre 2002.

asili nido, per motivi legati agli orari lavorativi e all'organizzazione sociale. Ciò rende necessario "ridurre sia i costi di funzionamento sia ampliare l'offerta privata e pubblica rendendo più flessibile l'orario". La Legge finanziaria per il 2003 ha istituito il Fondo di rotazione per il finanziamento dei datori di lavoro che realizzano in azienda servizi di asilo-nido e micro-nidi⁶⁷).

Il dibattito sullo stato del Paese ha aperto interrogativi sulla tenuta del modello economico italiano⁶⁸, basato com'è noto sulla specializzazione produttiva dei distretti industriali di piccole-medie imprese. (Nel Nord-Est, anche il mercato del lavoro ha incontrato difficoltà inattese). Notevole attenzione ha avuto altresì la tematica delle dimensioni d'impresa come possibile causa di una relativa minorità italiana, ma anche come segreto dei successi occupazionali⁶⁹.

Il 17 marzo 2004 il Presidente della Repubblica ha reagito alle preoccupazioni e alle previsioni circa un "declino italiano" con un forte richiamo al ceto politico e alla classe imprenditoriale: "Il sistema italiano è purtroppo in un periodo di stagnazione. Bisogna scuoterlo". E ha insistito: "Non vi è alcun motivo perché non si scuota e riprenda quella strada di crescita che possiamo ancora avere, quanto e più degli altri Paesi". Questa linea ha trovato ascolto nelle prime mosse fatte dal neo-presidente della Confindustria, il quale ha aperto un franco confronto con i sindacati sulle prospettive di sviluppo del modello Italia e di ripresa delle relazioni industriali. Uno dei primi risultati è stata la piena intesa fra le Parti Sociali sul telelavoro, in sede di recepimento di analogo accordo su scala europea⁷⁰.

67. Vedi la Parte seconda: *Azioni positive, flessibilità nell'impresa e conciliazione lavoro-famiglia*.

68. Vedi i contributi di R. Faini, *Fu vero declino? L'Italia degli anni Novanta*; G. Vaciago, *Il declino dell'economia italiana*; S. Trento, *Stagnazione e frammentazione produttiva*; M. Fortis e A. Quadrio Curzio, *Alle prese con la concorrenza asiatica*, in "il Mulino", a. LII, n. 410, novembre-dicembre 2003; P. Bianchi, M. Messori e P. Onofri, *La problematica competitività del sistema italiano*, "Quaderni di Rassegna sindacale-Lavori", a. IV, n. 2, aprile-giugno 2003. E anche: Censis, *Le energie circolanti nel sistema Italia*, "Note e commenti", a. XXXIX, n. 651-652, settembre-ottobre 2002.

69. R. Basile, S. de Nardis, M. Mancini, C. Pappalardo e G. Principe, "Regole del mercato del lavoro e dimensione d'impresa", in Rapporto Isae. *Priorità nazionali, dimensioni aziendali, competitività, regolamentazione*, giugno 2003, pagg. 104-108.

PARTE SECONDA

AZIONI POSITIVE, FLESSIBILITÀ NELL'IMPRESA E CONCILIAZIONE LAVORO-FAMIGLIA

1. *Un'inarrestabile invasione di genere.* Non c'è analisi del mercato del lavoro che non riservi un'attenzione particolare alla crescita della partecipazione femminile, che da oltre trent'anni dà un profondo impulso al cambiamento della società. L'aumento della quota di donne attive riguarda quasi ogni angolo del mondo, ed è considerato "uno dei più sorprendenti fenomeni dei tempi recenti"¹. Mai prima d'ora ci sono state tante donne economicamente attive: secondo le ultime stime dell'International Labour Office (Ilo), le forze di lavoro femminili hanno raggiunto la cifra di 1 miliardo e 200 milioni, con un aumento di 200 milioni in 10 anni, pari a un incremento del 20% nella partecipazione. E mai come oggi tante donne hanno avuto un lavoro retribuito: nel 2003, su 2 miliardi e 800 milioni di persone che lavorano, un miliardo e 100 milioni sono donne, cioè oltre il 40% dell'occupazione stimata nel mondo.

Una prospettiva utile da cui osservare il fenomeno della crescente presenza femminile nel mercato del lavoro italiano è quella degli spazi lavorativi progressivamente occupati dalle donne. Si tratta di fissare il punto di osservazione sulle donne che lavorano per capire i cambiamenti derivanti da questa inarrestabile invasione di genere.

1. International Labour Office, *Global employment trends for women*, marzo 2004.

Nell'analisi del fenomeno, occorre vincere la tentazione di attribuire la priorità alle persistenti differenze tra uomini e donne: se per un verso sono ancora talmente vistose da rendere inutile lo sforzo di evidenziarle, dall'altro tolgono rilevanza all'avanzamento davvero sorprendente dell'offerta di lavoro femminile. Tali differenze necessitano al tempo stesso di maggiori specificazioni rispetto agli indicatori solitamente utilizzati per indicarne la persistenza, che fanno riferimento a condizioni non del tutto comparabili: l'occupazione femminile e quella maschile tendono infatti a differenziarsi, soprattutto in termini di durata e di struttura degli orari di lavoro. Le donne lavorano meno ore e spesso in ore diverse, perché si concentrano in occupazioni con orari settimanali mediamente inferiori, perché lavorano in misura crescente con orari a tempo parziale, e perché cominciano a contrattare nuove forme di modulazione degli orari, spesso a durata ridotta. Accade quindi che, mentre si riduce il divario occupazionale misurato attraverso i tassi di occupazione di uomini e donne, tendono invece ad ampliarsi le differenze di genere dovute all'entità e all'organizzazione temporale degli impieghi.

Guardando da una prospettiva temporale i vari luoghi di lavoro si ha l'impressione di attraversare una fase storica caratterizzata da un forte contrasto tra la dimensione raggiunta dalla presenza femminile nel mondo del lavoro e l'organizzazione della società nel suo complesso, ancora largamente impostata sul periodo della prevalente *casalinghità*, in cui le donne erano in larga parte assenti dal mercato del lavoro, o comunque se ne allontanavano precocemente senza più rientrarvi, per assumersi le responsabilità sociali della riproduzione e per occuparsi della famiglia². Nel frattempo, però, le donne hanno profondamente modificato il proprio atteggiamento nei confronti del lavoro, e il loro modello di partecipazione al mercato, *nonostante* l'inerzia del sistema sociale, che non è riuscito né a fermare né ad agevolare questi cambiamenti.

2. L'ideologia del periodo fordista "ha accreditato una presenza naturale ed eterna a un fenomeno (le casalinghe) che ha coinvolto al massimo tre generazioni di donne": E. Mingione, *Sociologia della vita economica*, Roma, Carocci, 2000, pag. 127.

In Italia l'avanzamento delle donne nel mercato del lavoro è stato tutt'altro che uniforme e generalizzato, ed è anzi segnato dal profondo e perdurante divario tra Centro-Nord e Mezzogiorno, che connota ogni aspetto del lavoro. Nelle Regioni meridionali, malgrado una crescita della partecipazione femminile forse non elevatissima ma certamente tanto più significativa quanto più faticosa e inattesa, la presenza delle donne sul mercato resta molto bassa, anche in ragione delle minori e peggiori opportunità di lavoro.³ Negli ultimi 10 anni, le differenze territoriali si sono infatti ampliate, e con esse le disparità di opportunità e di destini: tra il 1993 e il 2003 la distanza tra il tasso di attività delle donne del Nord-Est e del Mezzogiorno è salita da 17 a 22 punti percentuali, e quella tra i tassi di occupazione è passata addirittura da quasi 21 a oltre 28 punti percentuali. E tuttavia, malgrado il deficit di sviluppo e le difficoltà di inserimento, anche tra le donne del Sud sono profondamente cambiati gli atteggiamenti e le aspettative nei confronti del lavoro.

Questa invasione di genere nel mercato del lavoro italiano è tanto più sorprendente e rilevante se la si paragona al lentissimo processo di adeguamento dell'organizzazione sociale e delle politiche pubbliche. Altra è invece la realtà dei Paesi in cui la crescita della partecipazione femminile è stata sostenuta sia con molti posti di lavoro, soprattutto *part-time*, sia con generosi ed efficienti regimi di *welfare*, che hanno garantito i servizi necessari alle famiglie.

Nel caso italiano, si può certamente affermare che l'inarrestabile crescita della presenza femminile nel mercato del lavoro è avvenuta in un contesto culturalmente poco favorevole al massiccio abbandono da parte delle donne del prevalente ruolo domestico e familiare a loro attribuito; tant'è che l'offerta pubblica di servizi alle famiglie è rimasta pressoché invariata - soprattutto in proporzione all'aumento delle donne attive - e le politiche sociali e familiari non sono state così radicalmente modificate come avrebbe imposto da tempo la forte e prolungata riduzione del tasso di fecondità, indicatore a lungo trascurato di una grave e profonda crisi della società.

3. IRES, *Donne e Lavoro. Realtà, bisogni e aspettative*, 8 marzo 2004.

Guardando la società italiana dal punto di vista dei luoghi di lavoro in cui le donne sono entrate e aumentate piuttosto rapidamente, si percepisce la complessiva inadeguatezza del sistema-paese, che si mostra in grave difficoltà e ritardo nell'assecondare la spinta al cambiamento che l'accresciuta presenza delle donne nel mercato del lavoro imprime all'intera società. Tale difficoltà sistemica ad accompagnare la crescente partecipazione femminile con i necessari interventi di riorganizzazione sociale (a partire da una ben maggiore e migliore offerta di asili e di scuole materne ed elementari a tempo pieno), è strettamente legata ad una situazione "caratterizzata da una sorta di scarto tra una presenza sempre più visibile di donne nel contesto sociale e *contemporaneamente* da una scarsissima loro incisività nel discorso politico, nel processo di *decision making*, nella loro influenza e presenza nelle istituzioni"⁴.

E' sempre dalla prospettiva dell'invasione di genere che si può cogliere meglio anche la sostanziale rigidità e staticità delle organizzazioni (imprese e amministrazioni pubbliche), il cui funzionamento continua ad essere impostato in prevalenza su tempi di lavoro tradizionali scarsamente flessibili, e nelle quali la prestazione lavorativa è ancora misurata in base alla "presenza" nel posto di lavoro, che resta il principale riferimento spaziale e temporale di valutazione⁵ - malgrado in ampi comparti del terziario (particolarmente nelle amministrazioni pubbliche) la presenza abbia acquisito un connotato di mera "ritualità".

Dalla rigidità delle organizzazioni deriva alle donne una forte spinta ad intraprendere percorsi di lavoro autonomo, che quasi mai si traducono in un impegno orario inferiore a quello di un'occupazione alle dipendenze - al contrario, implicano di norma un carico di lavoro e di responsabilità assai maggiore - ma consentono senza dubbio una gestione più flessibile dei tempi di lavoro. L'indagine sulle nascite condotta

4. Commissione Nazionale per la Parità e le Pari opportunità tra uomo e donna, *Relazione al Presidente del Consiglio dei Ministri sull'attività della Commissione (2000-2003)*, premessa di Marina Piazza (<http://cmparita.governo.it/cmparita/commissione/attivita/iniziative/relazione2000-2003>).

5. A. M. Ponzellini e A. Tempia, *Quando il lavoro è amico. Aziende e famiglie: un incontro possibile*, Roma, Edizioni Lavoro, 2003, pag. 22. Vedi anche A.M. Ponzellini, *Sindacato ed imprese nella contrattazione della qualità della vita, "Diritto delle relazioni industriali"*, a. XIII, n. 4, 2003.

dall'Istat nel 2000 (su un campione di circa 50 mila donne che tra i 12 o al massimo i 24 mesi precedenti avevano avuto un figlio) rivela che per oltre il 44% delle intervistate le maggiori difficoltà nello svolgimento del lavoro derivano proprio dalla rigidità degli orari.⁶ Disponiamo dunque di un elemento in più per comprendere come mai, secondo una recente ricerca promossa da Unioncamere, sarebbero diventate un vero e proprio esercito le donne “che lavorano senza padrone, guidano aziende e hanno alle loro dipendenze uomini e donne”.⁷

In Italia, nel 2003 la presenza delle donne nel mercato del lavoro ha raggiunto il 48,8% della relativa popolazione in età lavorativa (15-64 anni). L'altra faccia della medaglia è rappresentata da oltre 10 milioni di donne che, pur essendo in condizioni anagraficamente compatibili con lo svolgimento di un'attività lavorativa, risultano assenti dal mercato del lavoro (quanto meno quello “regolare”); di queste, quasi la metà appartiene all'ampia fascia di età compresa tra i 25 e i 54 anni che racchiude la fase “centrale” della vita, tradizionalmente contrassegnata dalla concentrazione degli impegni familiari (matrimonio, maternità, cura dei figli, assistenza agli anziani).

L'entità della popolazione femminile in età lavorativa che non risulta impegnata in attività retribuite delinea ampi margini per una ulteriore e prolungata espansione della partecipazione delle donne al lavoro, che costituisce il presupposto necessario (anche se non sufficiente) per una crescita dell'occupazione femminile. Tale crescita rappresenta un obiettivo che, pur essendo riferito alla componente femminile e quindi di norma destinato ad occupare uno spazio marginale nell'agenda politica, sta assumendo una rilevanza insolitamente ampia. Ciò avviene in ragione del fatto che dall'aumento delle donne che svolgono un'attività retribuita dipende la possibilità di innalzare in misura significativa il tasso di occupazione nel nostro Paese.

6. S. Prati, M. Lo Conte e V. Talucci, *Le strategie di conciliazione e le reti formali e informali di sostegno alle famiglie con figli piccoli*, relazione al Seminario I-STAT-CNEL “Maternità e partecipazione delle donne al mercato del lavoro tra vincoli e strategie di conciliazione”, 2 dicembre 2003; C. Saraceno, *La conciliazione di responsabilità familiari e attività lavorative in Italia: paradossi ed equilibri imperfetti*, “Polis”, a. XVII, n. 2, agosto 2003. Più in generale: D. Del Boca e M. Repetto-Alaia (a cura di), *Women's work, the family and social policy*, New York, Peter Lang, 2003.

7. C. Galimberti, “Da operaie a imprenditrici”, *Il Sole 24 Ore*, 7 marzo 2004.

Le donne rappresentano infatti, con tutta evidenza, la principale sponda per una consistente crescita dell'occupazione: vi è tra loro un ampio bacino di forze di lavoro potenziali mediamente più giovani e istruite rispetto alla quota residuale di popolazione maschile in età da lavoro che risulta inattiva. Al di fuori del mercato del lavoro ci sono oltre 800 mila donne tra i 30 e i 50 anni che hanno un diploma o una laurea, mentre gli uomini inattivi con i medesimi livelli di istruzione sono meno di 150 mila⁸. La dimensione della differenza di genere nei modelli di partecipazione al lavoro, che ha generato e alimentato nel tempo tale abbondante riserva di lavoro femminile a cui si dovrà attingere nel prossimo futuro per incrementare il numero di occupati, si può cogliere appieno osservando la fascia di età tra i 35 e i 44 anni: sono meno di 200 mila in tutta Italia gli uomini che risultano inattivi, a fronte di quasi 1.600 mila donne.

Se gli uomini, dunque, sono quasi tutti attivi e occupati, la possibilità di aumentare l'occupazione è legata essenzialmente all'ampliamento del lavoro femminile. Del resto, è quanto accade già da tempo: negli ultimi dieci anni, il tasso medio di occupazione è aumentato di 4,1 punti percentuali, ma tale risultato è stato determinato da un aumento modesto del tasso di occupazione maschile (appena l'1,1%) a cui si è accompagnata una crescita assai più consistente dell'occupazione femminile (quasi il 7% in più). Anche in termini assoluti, il contributo femminile all'incremento occupazionale è stato nettamente più elevato di quello maschile: 1.296 mila occupate in più tra il 1993 e il 2003, a fronte di 275 mila unità maschili aggiuntive.

L'impegno assunto dall'Unione Europea di innalzare nettamente il tasso medio di occupazione femminile, portandolo al 57% nel 2005⁹ e al 60% entro il 2010, impone l'adozione di una strategia che assuma come punto di partenza l'ulteriore innalzamento della partecipazione delle pegni in termini di politiche di conciliazione tra lavoro e vita familiare

8. La Strategia europea per l'occupazione punta tra l'altro su un netto aumento *dell'invecchiamento attivo*, cioè sull'innalzamento del tasso di occupazione delle persone con oltre 55 anni, che entro il 2010 dovrebbe essere in media del 50%: in Italia è intorno al 30%.

9. Il Governo italiano ha ridimensionato il proprio obiettivo intermedio, fissandolo per il 2005 al 46%. Si veda: Ministero del Welfare, *Piano di azione nazionale per l'occupazione 2003*, pag. 7.

donne al mercato del lavoro, che comporta in primo luogo rigorosi im-
(di cui si tratterà più avanti). Nella stessa direzione si muove anche
l'OECD, che sollecita ad assumere un obiettivo ben più ampio e ambi-
izioso di quello di ridurre la disoccupazione esplicita, e cioè quello di
combattere la "non-occupazione", vale a dire l'inattività non volontaria
di alcuni gruppi sociali, in primo luogo le donne.¹⁰

Alla base di tale obiettivo vi è il convincimento sempre più diffuso
che un aumento del tasso di occupazione femminile rappresenti un be-
neficio per la società nel suo complesso, e non costituisca soltanto un
tassello importante della più generale strategia volta al miglioramento
delle finanze pubbliche e al recupero delle condizioni di sostenibilità
dei sistemi pensionistici e dei regimi di *welfare*. Non va dimenticato, in
ogni caso, che in Italia tali condizioni appaiono compromesse in primo
luogo dalla insufficiente dimensione della base occupazionale - deter-
minata soprattutto dalla scarsa partecipazione delle donne, oltre che
dalla precoce interruzione della vita lavorativa - destinata ad aggravarsi
nel prossimo futuro per effetto della bassa fecondità trentennale del no-
stro Paese, che rappresenta "un'eredità ineliminabile, scolpita irreversi-
bilmente nella forma della piramide della popolazione per età".¹¹

Si tratta in effetti di porsi un triplice obiettivo: aumentare il nume-
ro delle donne che lavorano, prolungare la permanenza delle occupate
nel mondo del lavoro, e favorire al contempo il recupero dei tassi di fe-
condità al di sopra del livello di sostituzione di una generazione (2 figli
per donna). Il raggiungimento di questo triplice obiettivo pone chiara-
mente in evidenza che all'aumento della quantità di lavoro deve accom-
pagnarsi un miglioramento della qualità delle occupazioni.

2. *Le donne cambiano il lavoro, a cominciare dagli orari.* L'inva-
sione di genere sta accelerando i cambiamenti nell'occupazione e im-
prime al contempo direzioni specifiche a tali cambiamenti. Il mondo del
lavoro infatti si sta trasformando anche per l'incalzare della presenza

10. OECD, *Employment Outlook 2003. Towards more and better jobs*, Paris, 2003.

11. L. Biggeri, *La produzione di informazioni statistiche rilevanti sulle nascite e la fecondità: i fattori del cambiamento e le soluzioni individuate*, relazione al seminario ISTAT-CNEL "Maternità e partecipazione delle donne al mercato del lavoro tra vincoli e strategie di conciliazione", Roma, 2 dicembre 2003.

femminile, e delle questioni organizzative poste dalle donne nei tanti e diversi ambiti professionali in cui sono inserite, a cominciare da quelli in cui la componente femminile prevale o è abbastanza elevata, ma anche dove rappresenta - al contrario - una presenza nuova e ancora marginale (un esempio per tutti: le forze armate).

Una decina di anni fa c'era chi intravedeva una sorta di direzione femminile impressa nel processo di cambiamento del lavoro: "Una carriera lavorativa unica che copra l'intera esistenza della persona sarà l'eccezione e non la regola. Nell'arco della propria vita le persone avranno dei periodi di lavoro e dei periodi di disoccupazione, attività a tempo pieno e attività part-time, periodi di addestramento e di riaddestramento. In qualche misura, con grande disappunto di molti uomini, diventerà regola generale l'esperienza delle donne".¹²

In realtà, l'esperienza delle donne ha assunto da allora connotazioni un po' diverse. La discontinuità "volontaria" del percorso lavorativo si è fortemente ridotta, così come il numero medio di ore dedicate al lavoro retribuito. Per un verso, dunque, è vero che la varietà dei percorsi femminili è diventata un'esperienza generalizzata tra i giovani di entrambi i sessi, nei primi lunghissimi anni di inserimento lavorativo che li conducono all'età adulta con sempre minori sicurezze; dall'altro, però, il modello di partecipazione femminile si è nel frattempo modificato in direzione di una minore discontinuità dei percorsi lavorativi - quale risultato di una riduzione delle uscite dal mercato del lavoro e di un aumento delle opportunità di impieghi stabili - accompagnata da una crescente contrazione della durata media dell'orario di lavoro, concentrata in alcune fasi della vita che coincidono con la nascita e la cura dei figli.

E' verosimile che la minore discontinuità dell'esperienza lavorativa delle donne sia legata in misura significativa alle crescenti occasioni di lavoro a orario ridotto (non solo *part-time*), che possono rappresentare "l'antidoto" ad una interruzione - temporanea o definitiva - della partecipazione al mercato del lavoro.¹³ Sono ormai numerose, del resto, le

12. R. Dahrendorf, *Quadrare il cerchio. Benessere economico, coesione sociale e libertà politica*, Bari, Laterza, 1995, pag. 60.

13. CNEL, *Rapporto sul mercato del lavoro 2002*, Roma, luglio 2003, pag. 85. La stretta relazione tra l'estensione del *part-time* e la crescita dell'occupazione femminile dipende dalla funzione redistributiva del tempo parziale.

ricerche che mettono in luce la centralità della dimensione temporale dell'occupazione, e segnalano che è da questa che spesso deriva l'inconciliabilità delle diverse sfere dell'esistenza: lavoro e famiglia, ma anche relazioni sociali, partecipazione politica, associazionismo e volontariato, attività sportive e culturali, tempo per sé.

Una recente indagine Isfol sulla qualità del lavoro in Italia mette in luce che la difficoltà di conciliare i tempi e gli impegni di lavoro con la vita extra-lavorativa è una causa di netta insoddisfazione nel lavoro, rispetto agli altri Paesi europei: secondo l'indagine, soltanto il 9% degli occupati è soddisfatto del proprio orario e dei propri ritmi di lavoro. Il fenomeno non sembra riconducibile all'entità media del carico orario settimanale di lavoro, che in Italia è di poco superiore alla media europea, ma potrebbe essere spiegato da una sorta di "inefficienza ambientale" che contraddistingue il caso italiano (maggiore durata dei trasferimenti verso e dal lavoro, qualità inferiore dei servizi di trasporto pubblico, carenza di servizi, ecc.). "Forse gli italiani, rispetto alla maggior parte degli altri cittadini europei hanno carichi familiari più complessi ed onerosi, in termini temporali, in quanto poco coadiuvati da un sistema accessibile di servizi sociali di supporto".¹⁴

Il doppio carico di lavoro per il mercato e per la famiglia comporta ritmi e impegni estenuanti, specie dove i servizi di supporto sono carenti, e ha spinto le donne a tentare di darsi forme e tempi diversi di vita e di lavoro. Anche se il bisogno di tempo non è più soltanto un problema delle donne, è soprattutto per loro che si configura come un'emergenza costante. In Italia, del resto, la divisione del lavoro domestico e delle responsabilità familiari è ancora fortemente squilibrata a svantaggio delle donne: e qui non si vedono avanzamenti significativi, se non tra le generazioni più giovani. Si può dire che le donne abbiano riproposto e difeso un'esigenza che è stata alla base delle rivendicazioni operaie degli inizi del secolo scorso, riportandola a una dimensione collettiva e facendone un bisogno sociale: avere una "giusta" durata del lavoro, cioè non essere penalizzati da un prolungamento eccessivo né da una eccessiva riduzione dell'orario.¹⁵

14. ISFOL, *La qualità del lavoro in Italia*, Roma, 2004, pag. 13. L'indagine utilizza una metodologia condivisa con la *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions* che consente di comparare i risultati con quelli di analoghe indagini svolte a livello europeo.

15. *Ivi*, pag. 88.

Una ricerca condotta qualche anno fa dalla Fondazione di Dublino ha rilevato che le modalità di lavoro meno gradite ai lavoratori e alle lavoratrici sono quelle caratterizzate da orari molto brevi (fino a 20 ore) o, al contrario, molto prolungati (50 ore e oltre). In altre parole, sono le donne e gli uomini il cui orario è un *part-time* consistente (20-34 ore) o un tempo pieno moderato (35-39 ore) a essere meno desiderosi di cambiarlo¹⁶. La ricerca conferma che le preferenze in termini di riduzione o aumento dell'orario sono correlate al numero di ore lavorate: oltre l'80% di coloro che hanno orari molto prolungati preferirebbe lavorare meno; all'opposto, più della metà di coloro che hanno un *part-time* breve desidererebbe lavorare di più. Sono soprattutto gli uomini, dunque, a voler ridurre il proprio orario, poiché tra loro si concentrano gli orari più prolungati. Se queste aspettative fossero realizzate si ridurrebbe il divario esistente tra uomini e donne.

La ricerca europea ha prodotto altri dati interessanti: oltre la metà (il 51%) di coloro che hanno un'occupazione preferirebbe lavorare un numero inferiore di ore a fronte di un reddito inferiore (lavorare meno spesso significa anche lavorare meglio), mentre il 12% preferirebbe lavorare per un numero maggiore di ore; il 22% degli uomini e il 37% delle donne che lavorano a tempo pieno preferirebbe lavorare con un orario *part-time*. Inoltre, il 23% di tutti i lavoratori dipendenti afferma che, se fosse possibile, prenderebbe un periodo di aspettativa non retribuito, e tale percentuale sale al 30% nell'ipotesi in cui fosse prevista una retribuzione pari al 50% della retribuzione netta.

Al di là dei numeri, è interessante cogliere il segnale di una crescente espressione di compatibilità soggettivamente diverse tra il lavoro e le altre attività della vita, di cui sarebbe utile tenere conto. Come suggerisce Gallino, si potrebbe provare a rendere meno rigida la flessibilità ampliando la possibilità di scelta da parte dei lavoratori e delle lavoratrici tra orari e forme organizzative diverse.¹⁷

16. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Occupazione ed orario di lavoro in Europa: le preferenze degli uomini e delle donne*, Dublin, 2002. La ricerca è stata realizzata nel 1998 negli Stati dell'Unione e in Norvegia (<http://eurofound.eu.int>).

17. L. Gallino, *Il costo umano della flessibilità*, Bari Laterza, 2001.

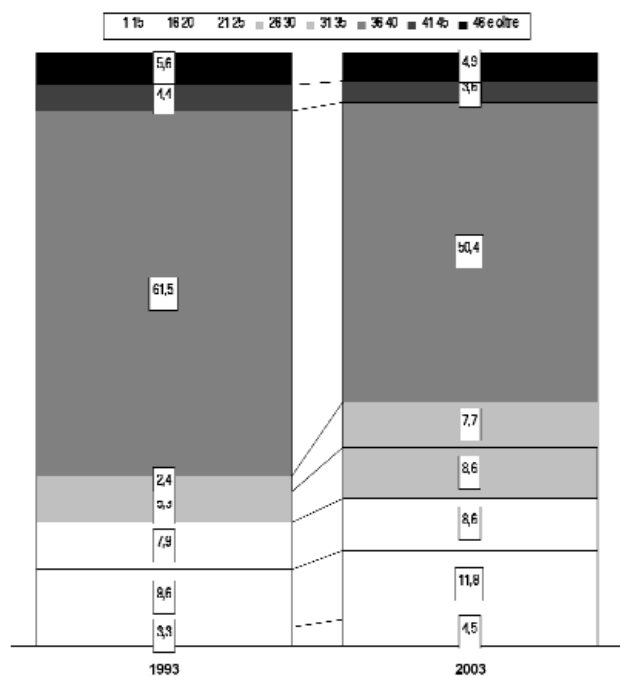
Attraverso i dati che l'Istat abitualmente produce nelle rilevazioni trimestrali delle forze di lavoro è possibile - pur con alcuni limiti di cui si dirà tra poco - osservare alcuni importanti cambiamenti relativi alla dimensione temporale del lavoro. Si può verificare, in primo luogo, che nel corso degli ultimi dieci anni è proseguita la riduzione del numero medio di ore di lavoro settimanali, passato da 39 a 38¹⁸. La riduzione della durata settimanale del lavoro ammonta ad un'ora per gli uomini e a due ore per le donne: i primi hanno oggi un orario medio di 40 ore, le seconde di 34 (la differenza nella durata del lavoro degli uomini e delle donne si è dunque ampliata, passando da 5 a 6 ore). Secondo l'indagine già citata della Fondazione di Dublino, la durata dell'orario di lavoro delle donne italiane è quella a cui larga parte degli occupati europei dichiarava qualche anno fa di aspirare: a fronte di un orario settimanale medio di 39 ore, i lavoratori intervistati esprimevano infatti il desiderio di ridurre le ore a 34,5¹⁹.

Ancora più interessante è analizzare come varia la distribuzione degli impieghi secondo le ore di lavoro, che consente di distinguere il differente peso che l'occupazione assume in termini temporali (e, più o meno proporzionalmente, anche in termini economici), soprattutto tra le donne, e di cui non si ha percezione attraverso i dati sul numero di persone occupate (Graf. 1).

18. L'AFL-CIO, la maggiore organizzazione sindacale Usa, diffonde utili dati sugli orari di lavoro, che mostrano grandi distanze rispetto alla situazione italiana ed europea. In contrasto con l'idea che sia in atto una progressiva riduzione del tempo di lavoro, viene segnalato che tra il 1973 e il 2000 il numero medio di ore annue di lavoro per persona negli Stati Uniti è aumentato del 12%, pari a 199 ore in più. Questa crescita è rilevabile anche nel nucleo familiare: nel 2000, una coppia di reddito medio con bambini era impegnata nel lavoro 3.700 ore all'anno, mentre nel 1979 le ore erano 3.100: 600 ore in più, cioè 4 mesi di lavoro a tempo pieno: <http://www.aflcio.org>.

19. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Lavoro a tempo pieno o lavoro part-time: realtà e opzioni*, 2002 (<http://eurofound.eu.int>).

*Graf. 1 - Occupate dipendenti per ore di lavoro effettuate:
1993-2003 (%)*



Fonte: elaborazioni CNEL su dati Istat (medie annue)

Tra il 1993 e il 2003 sono nettamente aumentate le lavoratrici dipendenti (quelle autonome non devono contrattare l'orario) impiegate nelle fasce orarie più brevi, che hanno eroso in misura significativa lo zoccolo dell'orario standard costituito da 36-40 ore settimanali: questo oggi tocca soltanto metà delle dipendenti (il 50,4%) e in dieci anni è diminuito di ben 11 punti percentuali. Il consistente aumento di posti realizzato in questo periodo - un milione 147 mila lavoratrici dipendenti in più - si è distribuito in misura quasi uniforme tra le fasce orarie al di sotto dell'orario standard. Sono diventate quasi un milione le lavoratrici con un orario settimanale molto corto - non oltre le 20 ore - e altrettante

quelle con settimane comprese tra 21 e 30 ore: insieme rappresentano un terzo dell'occupazione dipendente femminile (Tab. 1).

Tab. 1 - Occupate dipendenti per classi di ore di lavoro

	1993		2003		1993-2003	
	000	v. %	000.	v. %	000	v. %
Da 1 a 20 ore	629	12,9	979	16,3	350	30,5
Da 21 a 30 ore	645	13,2	1.036	17,2	391	34,1
Da 31 a 35 ore	119	2,4	462	7,7	343	29,9
Da 36 a 40 ore	2.998	61,5	3.034	50,4	36	3,1
41 ore e oltre	485	9,9	511	8,5	26	2,3
Totale occupate	4.876	100,0	6.023	100,0	1.147	100,0
Occupate part-time	570	11,7	1.185	19,7	615	53,6

Fonte: elaborazioni CNEL su rilevazione Istat sulle forze di lavoro (medie annue)

La rilevazione Istat sulle forze di lavoro, che muta proprio dal 2004, non consente di sapere quanto è *parziale* l'occupazione *part-time*, e di distinguere con precisione la durata degli orari fra tempo pieno e tempo parziale. I dati mostrano comunque che non esiste una corrispondenza precisa tra occupate *part-time* e occupate con meno ore dell'orario standard: nel 2003, a fronte di un milione 185 mila occupate *part-time*, quasi 1 milione 500 mila dichiaravano un orario inferiore a 25 ore settimanali; a queste vanno aggiunte altre 500 mila donne che lavorano tra 26 e 30 ore settimanali, cioè meno del classico orario a tempo pieno. Ci sono quindi oltre 800 mila occupate che dichiarano di svolgere un lavoro a tempo pieno ma sono impegnate per non più di 30 ore alla settimana; è assai probabile che molte di queste siano impiegate nella scuola²⁰.

20. Piuttosto sorprendenti sono i dati sugli orari delle lavoratrici americane: il 63% lavora 40 o più ore alla settimana e, contrariamente alle convinzioni comuni, le madri sposate che lavorano non sono *part-timers*: il 68% è impegnato per 40 o più ore alla settimana, a fronte del 60% delle donne senza figli. Dati tratti dal sito AFL-CIO, cit.

Studiare l'occupazione sulla base della distinzione contrattuale tra lavoro a tempo pieno e a tempo parziale può essere quindi fuorviante, a meno che non si integrino le informazioni con i dati relativi all'effettiva durata del lavoro. Si deve infatti considerare che, da un lato, esistono orari *part-time* di durata settimanale molto diversa e che, dall'altro, il medesimo numero di ore di lavoro può rappresentare un orario a tempo parziale per un'operaia e un orario a tempo pieno per un'insegnante, e quindi corrispondere a una retribuzione parziale oppure intera.

Un altro limite non piccolo del vecchio modello di rilevazione Istat stava nel fatto che non consentiva di valutare quanti lavoratori e lavoratrici a tempo pieno preferirebbero un tempo parziale. Il questionario utilizzato fino al 2003 assumeva l'occupazione a tempo pieno come quella normale, a cui si contrapponeva la "diversità" degli orari ridotti, con una connotazione di desiderabilità la quale prescindeva dal genere e dall'età, mentre ormai numerose ricerche smentiscono tale uniformità nelle aspirazioni dei lavoratori sulla durata dell'orario.

Il lavoro a tempo pieno viene considerato quello che tutti vorrebbero, mentre ciò che davvero tutti vogliono è un lavoro *stabile*; tant'è vero che a chi ha un impiego a tempo pieno non vien chiesto se ne desidererebbe uno diverso, mentre a chi ha un impiego a tempo parziale viene subito domandato il motivo di tale "diversità": se dipenda da scelta o da ragioni di studio, di famiglia, o se sia soltanto per ripiego. E' quindi possibile, attraverso i dati sulle forze di lavoro, farsi un'idea del grado di volontarietà o di necessità del lavoro a orario ridotto ma non di quello a orario pieno (o strapieno...), che pure nasconde molta insoddisfazione, sia tra le donne che tra gli uomini.

I dati mostrano che da alcuni anni, tra uomini e donne, giovani e adulti in cerca di lavoro, si è fortemente ridimensionata la preferenza esclusiva per un orario a tempo pieno. Certo va verificato se e quanto tali nuovi orientamenti siano l'esito di un adeguamento delle aspettative alle mutate opportunità di lavoro, o il segno di una maggiore diversificazione delle esigenze e disponibilità individuali; tuttavia si può percepire in generale un cedimento delle resistenze nei confronti del lavoro non standard, ma soprattutto dell'orario non standard: infatti la volontarietà nella scelta di un lavoro a tempo parziale è ben più frequente di quella verso il lavoro a termine: oltre il 28%, a fronte di appena il 4,5%.

La rilevante crescita dell'occupazione a tempo parziale è stata quasi tutta femminile. L'aumento più consistente riguarda le donne che lavorano a tempo parziale per *necessità*, cioè per vincoli o impedimenti al tempo pieno: erano 294 mila nel 1993 e sono diventate 615 mila nel 2003, passando quindi dal 37% al 42,5% (Tab. 2). Le donne che lo fanno per scelta sono salite un po' meno, da 253 mila nel 1993 a 440 mila nel 2003, e la loro incidenza sul totale è lievissimamente scesa (dal 31,9 al 30,4%)²¹. Invece le donne che lavorano a tempo parziale non avendo trovato un tempo pieno, e per le quali il *part-time* è quindi un ripiego sono salite da 245 mila a 392 mila ma la loro quota è scesa dal 30,9 al 27,1%²².

Tab. 2 - Motivazioni delle occupate agli impieghi a tempo parziale

	1993		2003	
	000	v. %	000	v. %
Non può svolgere un lavoro a tempo pieno (<i>necessità</i>)	294	37,1	615	42,5
Non desidera un lavoro a tempo pieno (<i>scelta</i>)	253	31,9	440	30,4
Non ha trovato un lavoro a tempo pieno (<i>ripiego</i>)	245	30,9	392	27,1
Occupate a tempo parziale	792	100,0	1.447	100,0
Totale occupati	792	100,0	8.365	100,0
Occupate a tempo pieno	6.276	=	6.917	=

Fonte: elaborazioni CNEL su rilevazione Istat sulle forze di lavoro (medie annue)

21. La rilevazione ISTAT accorpa molte motivazioni del *part-time* nella voce "altri motivi", che è letteralmente esplosa nel 2003 rispetto al 2002. Dal 2004 la parte sugli orari è diventata più analitica.

22. Per le donne, specie se con famiglia, queste distinzioni fra i motivi del lavoro *part-time* non sono sempre così nette poiché la volontarietà, la necessità e l'occasionalità della scelta spesso coincidono o si confondono.

La disponibilità di occasioni di lavoro a tempo parziale ha un triplice impatto positivo sull'offerta femminile poiché aumenta le probabilità: a) che le donne partecipino al mercato del lavoro; b) che riescano effettivamente a trovare un'occupazione; c) che abbiano figli. La citata indagine campionaria sulle nascite condotta dall'Istat nel 2002 mette in luce che "il numero di ore ideali a cui le neo-mamme sarebbero disposte a lavorare è in quasi l'80% dei casi inferiore a 29 settimanali"²³. L'impegno consentito dal *part-time* è dunque considerato dalle donne come una preziosa opportunità per conciliare il doppio ruolo di madre e di lavoratrice. Ma poi i figli crescono e già dall'età scolare si riducono i tempi di cura. A quel punto il *part-time* rischia di trasformarsi per le donne in una trappola, e la sua reversibilità diventa quindi decisiva per evitare che si traduca in una forma ulteriore e specifica di segregazione.

In Italia la reversibilità del *part-time* resta sostanzialmente teorica²⁴. La possibilità di ottenere una riduzione temporanea della durata dell'orario (e della retribuzione) per poi tornare a tempo pieno è ancora difficilmente realizzabile. I "dati mostrano chiaramente che il *part-time*, anche quando rappresenta una scelta volontaria delle lavoratrici, è una via senza ritorno, che le intrappola ben oltre gli anni della maternità e le confina in un numero limitato di mansioni, caratterizzate dal fatto di essere *sex typed*, ghettizzate e povere di opportunità di carriera"²⁵. (Rischi di diversa natura potrebbero profilarsi con le maggiori possibilità delle imprese di ricorrere a ore supplementari e con le minori garanzie di riassunzione *full-time* previste dalla "legge Biagi").

23. C. Castagnaro e C. Di Priamo, "Le neo-mamme 'non lavoratrici' e le forze di lavoro potenziali", relazione presentata al seminario CNEL-ISTAT "Maternità e partecipazione delle donne al mercato del lavoro tra vincoli e strategie di conciliazione", cit.

24. R. Palomba, *Confronto fra normative e politiche di conciliazione in Europa*, relazione al seminario CNEL "Occupazione femminile: quali modelli interpretativi?", Roma, 5 maggio 2003.

25. M.L. Bianco, *I risvolti di genere della flessibilità*, relazione al Convegno nazionale ed europeo sul tema "Che genere di conciliazione? Famiglia, lavoro e genere: equilibri e squilibri", promosso dal CIRSDE dell'Università di Torino, Torino, 28-29 maggio 2003.

3. *Le azioni positive per la flessibilità nell'impresa.* Malgrado il termine venga usato da anni, e sempre più diffusamente, non esiste una definizione ufficiale di azione positiva (non se ne trova traccia perfino nei più aggiornati dizionari). In termini generali, con questo concetto ci si riferisce agli interventi volti a ridurre una condizione di svantaggio, spesso determinata da comportamenti discriminatori, e promuovere la parità di opportunità tra soggetti diversi per sesso, età, appartenenza sociale e territoriale. Più specificamente, la Legge n. 125 del 1991 dà al termine il significato di misure (cioè azioni specifiche e concrete) “per le donne”, volte a rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono la realizzazione di pari opportunità tra uomini e donne nel contesto lavorativo²⁶.

Ricostruire il quadro delle azioni positive sul mercato del lavoro è praticamente impossibile, anche perché si usa questo termine per una miriade di interventi attuati a diverso titolo, con finalità diverse e attraverso fonti di finanziamento diversi da Enti pubblici e privati, amministrazioni centrali e locali, aziende e organizzazioni del terzo settore. I ministeri competenti - Pari opportunità e soprattutto Lavoro - non hanno un archivio storico delle azioni positive progettate e realizzate in Italia a partire dai primi anni Novanta, e neppure una rassegna soprattutto dettagliata degli interventi più recenti. Neanche le Regioni (tranne qualche pregevole eccezione) dispongono di un sistema di monitoraggio o di qualche osservatorio sulle azioni positive realizzate, malgrado questo genere di interventi si sia fortemente ampliato negli ultimi anni, grazie alle opportunità offerte dal Fondo sociale europeo.

La Legge n. 53 del 2000 tocca il tema con l'art. 9: *Misure a sostegno della flessibilità di orario*, il quale prevede l'erogazione di contributi alle aziende che applichino contratti ove si prevedano azioni positive per la flessibilità, che possono consistere in: a) forme di flessibilità degli orari e dell'organizzazione del lavoro rivolte ai lavoratori padri e alle lavoratrici madri, con priorità per i genitori di bambini fino ad otto anni di età o dodici in caso di affidamento o adozione; b) programmi di formazione per il reinserimento dei lavoratori²⁷ dopo il periodo di con-

26. Approfondimenti e notizie utili si possono trovare nel sito web creato per iniziativa della Commissione regionale Pari opportunità e della Consigliera di Parità della Regione Piemonte, visitabile all'indirizzo <http://www.kila.it>.

gedo²⁸; c) progetti per la sostituzione del titolare di impresa o del lavoratore autonomo, che benefici del periodo di astensione obbligatoria o dei congedi parentali, con altro imprenditore o lavoratore autonomo.

Per gli interventi di tipo a), che rappresentano la misura più specificamente finalizzata alla flessibilità nell'impresa, la legge elenca alcune modalità utilizzabili per consentire particolari forme di flessibilità degli orari e dell'organizzazione del lavoro: *part-time* reversibile; telelavoro e lavoro a domicilio; orario flessibile in entrata o in uscita; banca delle ore; flessibilità sui turni; orario concentrato.

I dati sull'attuazione di queste nuove azioni positive sono ancora molto limitati, nonostante l'attesa per una verifica dell'impatto di questo provvedimento, anche per l'entità delle risorse finanziarie messe a disposizione.²⁹ Gli elementi di innovazione che la Legge n. 53 introduce stanno nell'estensione del sistema di garanzie a sostegno della maternità e della paternità definito nel nostro ordinamento; nell'ampliamento dei "bisogni di cura familiare meritevoli di riconoscimento e tutela";³⁰ e nel rafforzamento concreto del diritto-dovere dei padri a prendersi cura dei figli e di altri familiari bisognosi di assistenza.

Dal punto di vista del metodo, l'innovazione più importante consiste nel vincolo imposto alle aziende di attuare progetti per la flessibilità in applicazione di accordi contrattuali stipulati con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative. Così dice la legge: "In particolare l'accordo collettivo deve essere rivolto a: introdurre una procedura generale che consenta alle esigenze di flessibilità dei lavoratori di essere soddisfatte in via prioritaria rispetto alle esigenze dell'azienda; fornire soluzioni dirette a specifiche esigenze di flessibilità dei singoli lavoratori".³¹

27. E' curioso che anche in una legge che si inserisce nella più generale legislazione sulle pari opportunità, questo sostantivo sia coniugato (in diversi punti del provvedimento) solo al maschile...

28. Si considera congedo un periodo di assenza, non inferiore a 60 giorni, per le finalità previste dalla legge; sono privilegiati, tuttavia, i congedi per maternità, paternità o congedi parentali.

29. Vedi l'analisi condotta da A.E. Carbone, *I finanziamenti previsti dall'art. 9 della legge 53/2000. Una risorsa di nuove opportunità per il lavoro delle donne e degli uomini nella società che cambia*, relazione al Seminario CNEL "Occupazione femminile: quali modelli interpretativi?", cit.

30. *Ibidem*.

31. Decreto Ministeriale 15 maggio 2001, art. 2.

Il provvedimento incentiva anche l'intervento delle Autonomie Locali, assegnando un titolo preferenziale ai progetti derivanti da accordi stipulati nell'ambito di "sperimentazioni pilota finalizzate a creare una rete di supporto alla contrattazione in materia",³² promosse dalle Autonomie Locali. Le notevoli aspettative riposte nell'attuazione del provvedimento sono dunque ragionevoli.

Le nostre osservazioni si basano sui non molti dati resi finora disponibili dal Ministero del Lavoro³³. Per ragioni di uniformità delle informazioni, il periodo considerato va dal giugno 2002 al giugno 2003³⁴. Tra i progetti presentati nei quattro bandi compresi in quei 12 mesi, quelli ammessi ai finanziamenti previsti sono stati 53. Cifra non elevata, e questo va detto visto che la legge prevede uno stanziamento annuo di 40 miliardi di lire. Come ci si poteva attendere, i progetti di azioni positive del tipo a) rappresentano la quota più elevata tra quelli ammessi ai finanziamenti³⁵: si tratta di 30 progetti aziendali, a cui se ne aggiungono 11 che prevedono una combinazione delle diverse tipologie di azioni positive (Tab. 3).

Tab. 3 - Progetti aziendali ammessi al finanziamento (giugno 2002-giugno 2003)

Tipi di azione	v.a.	v. %
A) flessibilità degli orari e del lavoro	30	56,6
B) programmi di formazione	4	7,5
C) sostituzione del titolare d'impresa	8	15,1
A + B	9	17,0
A + B + C	2	3,8
TOTALE PROGETTI	53	100,0

Fonte: Ministero del Lavoro (graduatorie del Dipartimento Politiche del lavoro, Divisione IV)

32. *Ibidem*.

33. I dati sono pubblicati sul sito del Ministero del Lavoro: www.minwelfare.gov.it.

34. Le graduatorie dei bandi con scadenza febbraio 2002 e novembre 2001 contengono soltanto la ragione sociale delle aziende ammesse e non ammesse.

35. Il Decreto ministeriale 15 maggio 2001 destina loro il 60% della quota annuale, più il 20% alle azioni positive di tipo b) e il 20% a quelle di tipo c).

I dati disponibili non consentono di individuare le specifiche forme di flessibilità applicate dalle aziende, né il numero di lavoratori e lavoratrici coinvolti, e neppure le loro caratteristiche socio-anagrafiche. Sappiamo invece che tutti i progetti ammessi (e probabilmente la maggior parte di quelli presentati) riguardano aziende del Centro-Nord. Nessuna azienda localizzata a Sud di Roma è presente nelle graduatorie pubblicate dal Ministero (Tab. 4). Si tratta peraltro di una tendenza osservata fin dai primi bandi, nella quale spiccano l'Emilia-Romagna e la Toscana.

Tab. 4 - Azioni positive per la flessibilità in azienda, per Regione (giugno 2002-giugno 2003)

Regione	N.
Valle D'Aosta	2
Piemonte	2
Liguria	2
Lombardia	5
Veneto	5
Friuli	1
Emilia-Romagna	20
Toscana	11
Lazio	5
TOTALE	53

Fonte: Ministero del Lavoro (graduatorie del Dipartimento Politiche del lavoro, Divisione IV)

E' possibile compiere un'analisi più approfondita utilizzando i risultati della preziosa ricerca svolta di recente dalla Fondazione "Pietro Seveso" e da Gender³⁶, denominata "Lavoro amico" e approvata nel 2001 dal Comitato Pari opportunità. La ricerca non soltanto ha osservato gli interventi sugli orari di lavoro, ma anche altri tipi di "pratiche amichevoli" verso la vita familiare, realizzate da aziende pubbliche e private. (Ne ripareremo nella parte dedicata alle misure di conciliazione). Sono state censite 310 misure attuate da 184 imprese, utilizzando una molteplicità di fonti (tra cui l'Archivio CNEL sulla contrattazione decentrata³⁷).

36. A. M. Ponzellini e A. Tempia, op. cit.

37. Attraverso l'Archivio CNEL sono state individuate ben 250 misure di conciliazione su un totale di 815 accordi selezionati relativi al periodo 1995-2001.

La ricerca evidenzia che le lavoratrici, le direzioni aziendali e le rappresentanze sindacali più attente hanno innescato e alimentato alcuni cambiamenti significativi nell'organizzazione degli orari di lavoro. Le donne in particolare si sono mostrate portatrici credibili di profondi cambiamenti, essendo non soltanto più consapevoli della necessità di cambiamento ma più disponibili e determinate nel promuovere trasformazioni negli assetti consolidati. Ecco perché le azioni positive per flessibilizzare l'orario di lavoro costituiscono quasi il 70% delle misure di conciliazione censite e analizzate (Tab. 5). Questo risultato, secondo le curatrici dell'indagine, "era in qualche modo atteso, dato che negli ultimi anni la domanda da parte delle lavoratrici di un miglior equilibrio tra lavoro e vita si è in gran parte diretta verso la richiesta del *part-time* o verso la conquista di qualche flessibilità positiva del proprio orario (entrata e uscita elastiche, banche delle ore, permessi, ecc.)."³⁸

Tab. 5 - Misure di conciliazione per tipologia

Tipo di misura	v.a.	v. %
Orario e telelavoro	215	69,4
Indennità e benefit	55	17,7
Servizi aziendali	34	11,0
Supporti alla carriera	6	1,9
TOTALE	310	100,0

Fonte: ricerca Fondazione Seveso-Gender, "Lavoro amico", 2003

La ricerca evidenzia con chiarezza un forte aumento della "richiesta di orari più articolati (al limite della personalizzazione) e di più ampie possibilità di scelta, in merito sia alla *durata* che alla *collocazione* del proprio tempo di lavoro."³⁹

38. Ponzellini e Tempia, *cit.*, pag. 43.

39. *Ivi*, pag. 145.

Qui tratteremo soltanto gli interventi volti a flessibilizzare gli orari e l'organizzazione del lavoro per facilitare la conciliazione dei tempi di lavorativi con quelli personali e familiari. Ciò si traduce in una serie di benefici che vanno dal risparmio di tempo alla maggiore autonomia nella gestione dei tempi, fino all'esenzione dagli orari *antisociali* o *asociali* (soprattutto notturni e festivi).

Negli interventi che riguardano l'orario e il telelavoro vengono distinti sei tipi di misure (Tab. 6).

Tab. 6 - Tipi di misure negli interventi su orario e telelavoro

Tipi di misure	v.a.	v. %
Aspettative e permessi	79	36,7
Part-time e job sharing	67	31,2
Elasticità giornaliera in entrata e in uscita	28	13,0
Flessibilità su base annua e banca delle ore	27	12,6
Telelavoro	12	5,6
Esenzione da turni (festivo e notturno)	2	0,9
TOTALE	215	100,0

Fonte: ricerca Fondazione Seveso-Gender, "Lavoro amico", 2003

Come si vede, le aspettative e i permessi (totalmente, parzialmente o non retribuiti) sono il tipo di misure più utilizzato. Infatti la nuova normativa sui congedi parentali, familiari e formativi, introdotta dalla Legge 53, "ha ampliato le possibilità di permessi e di lunghe assenze per dipendenti con problemi di cura (e di studio). Il maggior limite di queste misure resta comunque il fatto che la gran parte delle lunghe assenze e dei permessi, tranne che nei casi di legge, non sono retribuiti e quindi il loro utilizzo resta possibile per occasioni o periodi limitati, oppure resta vincolato all'esistenza di un reddito familiare alimentato da altri membri della famiglia".⁴⁰

40. *Ibidem*, pag. 50. Le autrici segnalano che in un paio di casi tra quelli osservati le aziende concedono anticipi dal trattamento di fine rapporto ai dipendenti che prendono un'aspettativa non retribuita "per comprovate necessità di assistenza a familiari conviventi o genitori o figli". Misure analoghe sono presenti in diverse aziende.

La compatibilità economica dei permessi e delle aspettative non retribuiti con le necessità di reddito familiari è essenziale per valutare la diffusione di queste misure. Spesso infatti gli eventi che conducono alla richiesta di permessi o di aspettative - tipici la nascita di un figlio e la malattia o morte di un familiare - sono tali da richiedere una maggiore quantità sia di tempo che di denaro. Si può quindi presumere che la domanda potenziale di aspettative e permessi sia più elevata di quanto risulta dal numero di richieste presentate.

Numerosi sono i casi di azioni positive che intervengono nella regolazione del *part-time* (verticale, su turni, incentivato, a coppia), stabilendo criteri più o meno ampi di garanzia, soprattutto in termini di reversibilità. Alcuni accordi sono particolarmente interessanti. Un'azienda tessile ha sostituito il lavoro stagionale con un *part-time* verticale su base annua (due periodi di lavoro all'anno). Alcune imprese meccaniche hanno introdotto un *part-time* verticale di 20 ore da svolgersi in due sole giornate che coincidono con il fine settimana; in una di queste è stata concordata una maggiorazione economica per chi accetta il *part-time* di sabato e di domenica. Importanti imprese del settore, come la Piaggio, applicano un *part-time* verticale su un periodo di 8 mesi - marzo-ottobre - in relazione all'accentuata stagionalità delle produzioni, con il riconoscimento di una indennità aggiuntiva di disponibilità pari al 10% della retribuzione, oltre alle ferie e ai permessi. Nel commercio è più diffuso il *part-time* verticale associato al *job sharing* con il quale due lavoratori o lavoratrici assumono un'unica obbligazione, condividendo la gestione dell'orario e del lavoro. In questo settore vi sono alcune esperienze pionieristiche nell'organizzazione del *part-time* su turni, come le "isole-cassa" nella grande distribuzione (vedi il caso Auchan), dove la ripartizione dei turni viene decisa dallo stesso gruppo di lavoratrici. Raramente la concessione del *part-time* è formalmente subordinata alla dichiarazione di gravi motivi familiari o personali ed è quasi sempre limitata a una quota massima di persone sul totale degli addetti.

Il *part-time* è ormai diffuso anche negli ambienti impiegatizi, mentre rilevanti vincoli organizzativi ostacolano tuttora l'introduzione di questa e altre forme flessibili nella produzione e nelle attività di cassa e di sportello. Ciò significa che, paradossalmente, la segregazione

occupazionale concentra le donne in determinati rami e ruoli, ma al tempo stesso le aiuta nella conquista di orari più flessibili. A sua volta, la concentrazione delle donne in posizioni impiegate che si prestano meglio alle misure di conciliazione rafforza l'attrazione dei ruoli impiegatizi su chi entra nel mercato del lavoro: infatti, da qualche anno le impiegate sono più degli impiegati.

L'elasticità dell'orario in entrata e in uscita rappresenta una delle misure di flessibilizzazione "più diffuse e più gradite dai lavoratori e dalle lavoratrici, in quanto l'orario può essere adattato alle necessità della vita quotidiana".⁴¹ Essa consente infatti di ritardare l'entrata (in qualche caso anche di oltre 2 ore), per poi ritardare l'ora di uscita. Il recupero può essere su base settimanale, mensile o annua, e può altresì essere prevista una fascia oraria di presenza obbligatoria, al di fuori della quale si applicano le diverse forme di elasticità. E' una misura attraente anche per gli uomini, poiché agevola l'assolvimento di vari impegni familiari (accompagnare i figli a scuola, svolgere una pratica amministrativa, ecc.) senza compromettere l'attività lavorativa e la progressione di carriera.

Negli ultimi anni si sta sviluppando un'ulteriore misura di flessibilizzazione, dopo l'introduzione della "banca delle ore" nei contratti dell'industria e di altri settori⁴² tra i quali la chimica, la metalmeccanica, il commercio e il credito. Questo istituto consente di accantonare su un conto individuale un certo numero di ore - definito dalla contrattazione - prestate oltre l'orario normale. Nel corso dell'anno, l'interessato può attingere al conto individuale ore aggiuntive per godere riposi compensativi, secondo modalità previste. Si tratta dunque di una misura che spinge a sostituire in termini di tempo il compenso monetario per lo straordinario. Fruiscono della banca i dipendenti permanenti o con contratti a termine di durata non breve.

41. Ivi, pag. 51.

42. La Banca delle Ore è nata in Francia nella seconda metà degli anni '80 in una struttura della grande distribuzione in cui l'80% dei dipendenti erano donne. Essa è nata per rispondere al bisogno di flessibilità sia dell'azienda (polifunzionalità delle addette e adeguamento ai picchi di lavoro in determinate fasce orarie) sia delle lavoratrici, molte delle quali sole con figli; esse si rendevano disponibili a ruotare su due mansioni (reparto e cassa) e potevano organizzare il proprio orario da un minimo di 26 ore settimanali a un massimo di 44, con l'impegno di azzerare nell'annata le differenze tra ore previste ed effettuate.

La ricerca ha rilevato infine 12 casi di telelavoro, tra i quali due sono particolarmente significativi. La prima esperienza riguarda la Telecom Italia, che dal 1998 offre la possibilità del telelavoro domiciliare a 450 addetti al servizio di informazioni telefoniche "Info12", i quali lavorano stabilmente dalla propria abitazione. L'entità del personale coinvolto è una prova del vantaggio che l'azienda trae da questa misura (non a caso introdotta per iniziativa manageriale anche se regolata da accordi sindacali). La seconda esperienza riguarda la Zanussi Electrolux, che dal 1997 ha attivato forme di telelavoro riservate alle lavoratrici con figli piccoli.

La misura è rivolta in modo specifico alle donne che rientrano dal congedo per maternità, alle quali è possibile riprendere l'attività restando a casa, il che evita di prolungare l'assenza dal lavoro e di conciliare meglio le necessità di cura del bambino.

L'analisi dei dati si chiude con una considerazione un po' amara sulla diffusione delle misure di conciliazione, considerate "una goccia nel mare". Come scrivono le Autrici, dato che "la domanda sociale di soluzioni lavorative che permettano agli adulti di occuparsi dei figli piccoli o degli anziani è visibilmente elevata, la scarsa diffusione di misure in tal senso può significare che le Parti Sociali sono poco sensibili a questo problema.

Cerchiamo di capire perché. Per l'azienda misure di questo tipo sono certamente un costo, ma anche il sindacato appare in difficoltà. Probabilmente il sindacato esita perché queste rivendicazioni spostano la sua azione di rappresentanza da una dimensione collettiva, universalistica, com'è per esempio quella salariale o dei diritti dei lavoratori, a una dimensione più frammentata, individualistica - i problemi di conciliazione non toccano tutti i dipendenti, possono persino essere fonte di divisioni tra i lavoratori - che è più difficile da affrontare".⁴³

4. Le misure di conciliazione. Il tema della conciliazione tra lavoro e famiglia è presente nell'agenda europea fin dagli anni Ottanta, quando si pose il problema di come ridurre le difficoltà che le donne incontrano

43. Ivi, pag. 146.

nel combinare la carriera professionale con le responsabilità familiari. Negli anni Novanta il tema è stato sviluppato seguendo una visione attenta all'importanza che per le donne, come per gli uomini, ha la capacità di conciliare il lavoro retribuito e la vita familiare in differenti periodi della vita⁴⁴.

Un concetto non nuovo, dunque, che usato in modo acritico potrebbe rafforzare asimmetrie e disuguaglianze: può sembrare un paradosso, ma “la conciliazione deve essere a sua volta *conciliata* con i divieti di discriminazione”⁴⁵. Infatti, il “concetto di conciliazione tra lavoro retribuito per il mercato e lavoro non retribuito per la cura della famiglia e dei figli è fortemente connotato dal punto di vista di genere, influenzato da norme e stereotipi sui ruoli maschili e femminili nella società e poco sensibile a problemi di equità sul posto di lavoro e di pari opportunità di carriera per donne e uomini che cerchino di realizzarsi attraverso l'impegno sia lavorativo che familiare”⁴⁶.

Un importante contributo al superamento delle ambiguità che connotano il concetto di conciliazione è venuto dalla Risoluzione assunta nel 2000 dal Consiglio Europeo dei Ministri del Lavoro in tema di partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini all'attività professionale e alla vita familiare⁴⁷. Viene qui introdotta l'idea di un “contratto sociale di genere”, attraverso la quale si può “trasformare un concetto ambivalente, forse ambiguo, come quello di conciliazione in un termine complementare a quello di uguaglianza, non formale o sostanziale, ma effettiva tra donne e uomini”⁴⁸.

44. European Foundation for the Improvement of Living and Working Condition, *Reconciliation of work and family life and collective bargaining*, Dublin, 2002. Il Rapporto è basato sui contributi dei nazionali dell'European Industrial Relations Observatory (EIRO).

45. L. Calafà, *Strumenti di conciliazione: un approccio giuridico. Il caso dei congedi*, relazione al convegno “Che genere di conciliazione? Famiglia, lavoro e genere: equilibri e squilibri”, promosso dal CIRSDel dell'Università di Torino, Torino, 28-29 maggio 2003.

46. R. Palomba, op. cit.

47. Risoluzione 2000/C 218/02, in GUCE del 31 luglio 2000.

48. L. Calafà, op. cit.

La definizione di “patto sociale della conciliazione”, che ha cominciato a imporsi negli ultimi anni, fa riferimento all’interazione necessaria di tre sistemi: le imprese, che regolano i tempi, l’intensità e le forme di organizzazione del lavoro; le famiglie, al cui interno si definiscono i tempi, le forme e le modalità di condivisione del lavoro di cura; e la società, che imposta i tempi e le forme delle attività sociali e dell’erogazione dei servizi. Alla base vi è la consapevolezza che “nessuna misura, seppure flessibile e innovativa, è di per sé risolutiva, in genere, dei problemi di “conciliazione”. Ogni misura e servizio deve collegarsi e integrarsi con le altre, sia con orari favorevoli attuati eventualmente in azienda, sia con altri servizi già presenti a livello territoriale. Ogni misura concorre a creare quel mosaico o quella rete di servizi da utilizzare con varie “strategie combinatorie”.⁴⁹

La costruzione di relazioni più amichevoli (*friendly*) o comunque meno conflittuali tra sfera lavorativa e familiare è l’obiettivo di una serie di misure attivate negli ultimi anni, soprattutto a livello aziendale. Le misure di conciliazione più utilizzate, ma ancora scarsamente diffuse, appartengono a quattro categorie, a ciascuna delle quali corrispondono ambiti e/o strumenti di intervento differenti: i servizi aziendali; i *voucher* per la conciliazione; le indennità e i *benefit*; la figura e il servizio di sostituzione. La Fondazione Seveso e Gender hanno analizzato sia queste misure sia i dati e i documenti disponibili sullo stato di attuazione di alcuni specifici provvedimenti.

a) I servizi aziendali - Sono attivati quasi esclusivamente da aziende di medie o grandi dimensioni, in genere riservati ai dipendenti stabili (ma talvolta aperti anche a utenti esterni), volti a facilitare la conciliazione tra lavoro e impegni familiari. Innanzitutto ci sono servizi *esemplari* introdotti recentemente da imprese del terziario che, avendo molte dipendenti, hanno adottato strategie *family-friendly* per ridurre l’assenteismo, migliorare il clima aziendale e “fidelizzare” i propri dipendenti mediante la buona qualità della vita di lavoro. Si tratta degli asili aziendali di “ultima generazione” e di altri servizi volti a supportare i dipendenti nelle incombenze domestiche (mense aperte e *take away*) o aiutarli nell’affrontare problemi familiari (*counselling*, assistenza sociale,

49. M. Piazza, Presentazione alla ricerca di Ponzellini e Tempia, *cit.*, pag. 11.

ecc.). Sopravvivono inoltre, specie nelle grandi aziende pubbliche, servizi aziendali tornati di moda dopo essere stati visti con sospetto, “che risalgono ad anni di rapporti di lavoro di stampo un po’ paternalistico oppure anche ad esperienze importanti di radicamento sociale nel territorio di alcune imprese, di cui l’esempio più rilevante è quello dell’Olivetti di Ivrea”⁵⁰.

I servizi aziendali rilevati nell’ambito del progetto “Lavoro amico” sono stati distinti in sei sottogruppi (Tab. 7).

Tab. 7 - Tipi di misure della tipologia “servizi aziendali”

Tipi di misure	v.a.	v. %
Asili nido, <i>nursery</i> , scuole materne, <i>baby-parking</i>	13	23,6
Vacanze, colonie, centri estivi per ragazzi e famiglie	17	30,9
Spacci e facilitazioni di acquisti e servizi	17	30,9
Servizi di <i>counselling</i> per problemi familiari	4	7,3
Locali per ragazzi, circoli ricreativi, ecc.	3	5,5
Mense aperte, <i>catering</i> , lavanderie, altri servizi	1	1,8
TOTALE	55	100,0

Fonte: ricerca Fondazione Seveso-Gender, “Lavoro amico”, 2003

Il primo tipo di misure ha attirato molta attenzione, soprattutto in ragione della debole presenza dell’intervento pubblico nelle attività di servizio alle persone (in particolare bambini, adolescenti e anziani) di cui la società mostra un crescente bisogno. “La peculiarità del nostro Paese è ravvisabile nel ricorso intenso alla rete di aiuti informale e alla solidarietà intergenerazionale. Sei bambini su dieci sono affidati ai nonni, quando la madre lavora, mentre solo due bambini su dieci frequentano un asilo nido pubblico o privato”⁵¹, mentre “con l’estendersi della partecipazione delle donne al mercato del lavoro emerge sempre più forte il bisogno sociale di disporre di strutture e strumenti per conciliare lavoro e famiglia”⁵².

50. Ponzellini e Tempia, *cit.*, pagg. 101-102.

51. ISTAT, *Rapporto annuale. La situazione del Paese nel 2003*, Roma, 2004, pag. 304.

52. Così il presidente dell’Istat L. Biggeri nella Sintesi del *Rapporto annuale. La situazione del Paese nel 2003*, Roma, 2004, p. 17.

Allo stesso tempo, il contributo dello Stato all'attivazione di nidi aziendali ha suscitato non poche perplessità visto che la flessibilizzazione degli impieghi comporta una maggiore discontinuità dei tragitti lavorativi. La partecipazione pubblica al finanziamento di servizi per l'infanzia realizzati nelle aziende potrebbe lasciare inalterati i problemi di assistenza e di educazione dei bambini piccoli. Un'elevata concentrazione di aspettative e di risorse su servizi interni alle aziende potrebbe tradursi in un disimpegno verso la domanda crescente di questi servizi e in una penalizzazione per chi, avendo un lavoro temporaneo, ha bisogno di servizi locali accessibili, a prescindere dall'impresa ove presta attività. Senza contare le esigenze delle giovani madri fuori dal mercato o in cerca di lavoro⁵³.

Tutte le esperienze di servizi aziendali censiti da Fondazione Seveso e Gender "hanno in comune il fatto di non avere avuto origine all'interno delle relazioni sindacali e di non rientrare tra le misure oggetto di negoziazione o di accordo aziendale. Nella genesi di queste misure conta molto il fatto che nelle realtà aziendali in cui sono nate, la presenza femminile è rilevante o è in significativo aumento"⁵⁴. I soggetti che hanno promosso la creazione di questi servizi sono per lo più le aziende, ma in qualche caso un ruolo incisivo è stato svolto dai Comitati aziendali per le Pari opportunità. Le esperienze degli asili sono molto differenti, e riconducibili a culture d'impresa connotate da una diversa attenzione alle necessità dei lavoratori e delle lavoratrici, spesso orientate a una "fidelizzazione" dei dipendenti, ma in qualche caso scaturita da atteggiamenti pragmatici della dirigenza nell'affrontare i problemi concreti posti dalla crescente *femminilizzazione* del personale.

I costi per l'utilizzo dei servizi aziendali possono essere molto diversi, a seconda della tariffa applicata dalle aziende ai dipendenti: si va dalla totale gratuità dell'asilo realizzato alla Tod's nel 1998 (l'unico completamente gratuito tra quelli censiti e uno dei pochi che non ha beneficiato di finanziamenti pubblici), alle rette mensili di 516,45 euro per i lattanti e di 413,16 euro per i divezzi (con una riduzione del 25% per i dipendenti) applicate dalla Peg Perego.

53. Tra le madri che non hanno mandato il figlio all'asilo (oltre il 77%) il 28% avrebbe voluto. Gli ostacoli più frequenti sono la mancanza di posti (22%), la carenza di asili-nido nel comune di residenza (21%) e la retta troppo costosa (19%): Ivi, pag. 306.

54. Ponzellini e Tempia, *cit.*, pag. 153.

Gli orari di apertura degli asili sono in genere molto estesi, e tuttavia soltanto chi lavora su fasce orarie costanti è avvantaggiato nell'utilizzarli, mentre "chi lavora a turni o con orari molto flessibili per esigenze aziendali, non è detto che possa avvalersi agevolmente di questi servizi"⁵⁵.

Con la legge finanziaria per il 2003 è stato istituito il Fondo di rotazione per il finanziamento in favore di datori di lavoro che realizzino servizi di asili nido e micro-nidi nei luoghi di lavoro, rivolti ai figli dei dipendenti tra i 3 mesi e i 3 anni, secondo quanto previsto dalla legge finanziaria del 2002⁵⁶. Il Fondo è stato dotato di 10 milioni di euro, interamente spesi. I progetti presentati sono stati 227 e quelli valutati idonei 131 (58%): di questi, 97 sono stati ammessi al finanziamento e 34 sono stati esclusi per l'esaurimento delle risorse stanziaste. Ben 74 dei progetti finanziati proviene da aziende private; tra quelle pubbliche vi sono università, aziende sanitarie, Province e Comuni. La distribuzione territoriale dei progetti presentati è omogenea, mentre in quella dei progetti effettivamente finanziati è maggiore la quota di imprese del Nord e del Centro, e minore la quota di imprese del Sud. Le Regioni a maggiore progettualità sono Emilia-Romagna, Puglia, Lombardia e Sicilia (Tab. 8).

I voucher per la conciliazione. E' un tipo di intervento potenzialmente molto ampio, volto a favorire la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e alle attività di formazione, e definito nell'ambito delle azioni finanziate dal Fondo sociale europeo. I *voucher* per la conciliazione vanno intesi come "una misura di accompagnamento, progettata e attuata a completamento di una più ampia azione principale"⁵⁷;

55. Ivi, pag. 159.

56. Il finanziamento è per il 50% a fondo perduto, e non può superare i 125 mila euro per asili-nido aziendali e i 75 mila per micro-nidi. La restituzione del 50% del finanziamento avviene a condizioni molto favorevoli: entro 7 anni, con rate semestrali posticipate a decorrere dal 3° anno successivo all'effettiva erogazione delle risorse, e con un tasso di interesse non superiore allo 0,50% annuo.

57. ISFOL-CLES-Dipartimento per le Pari opportunità, *Il voucher per la conciliazione nel F.S.E.*, maggio 2002, pagg. 15-16.

Tab. 8 - Progetti di asili nido e micro-nidi aziendali per Regione

Regioni	Presentati	Idonei	Finanziati	Risorse assegnate ()	Risorse per progetto
Piemonte	14	8	7	775.000,00	110.714,29
Liguria	10	2	2	250.000,00	125.000,00
Lombardia	26	15	15	1.350.581,50	90.038,77
Veneto	7	5	5	559.861,52	111.972,30
Friuli Venezia Giulia	5	5	3	349.200,00	116.400,00
Trentino Alto Adige	2	1	1	125.000,00	125.000,00
Emilia-Romagna	30	20	10	982.800,00	98.280,00
Toscana	11	8	6	609.209,15	101.534,86
Umbria	5	3	1	125.000,00	125.000,00
Marche	9	5	3	325.000,00	108.333,33
Lazio	17	11	9	1.019.906,17	113.322,91
Abruzzo	10	3	2	200.000,00	100.000,00
Molise	5	2	1	120.000,00	120.000,00
Campania	12	8	8	851.050,00	106.381,25
Calabria	5	3	3	301.400,00	100.466,67
Puglia	28	12	8	675.650,00	84.456,25
Basilicata	1	1	1	125.000,00	125.000,00
Sicilia	24	18	11	1.103.847,29	100.349,75
Sardegna	6	1	1	125.000,00	125.000,00
TOTALE	227	131	97	9.973.505,63	102.819,65

Fonte: Ministero del Lavoro - <http://www.minwelfare.gov.it>

una misura integrativa più che un'azione in senso stretto, data la sua natura squisitamente strumentale, finalizzata a facilitare la piena partecipazione alle azioni promosse dal Fondo nel rispetto delle pari opportunità.

Attraverso il sistema del *voucher* viene offerta una compartecipazione alle spese per servizi che rispondono a specifiche esigenze di conciliazione, espresse da donne e di uomini. Si può trattare di buoni prepagati oppure di rimborsi per l'acquisto di servizi finalizzati alla conciliazione: servizi per bambini e ragazzi (da 0 a 15 anni), servizi per anziani o persone non autosufficienti, servizi di supporto alla gestione della vita familiare.

Il *voucher* rappresenta un “dispositivo di non semplice attuazione”⁵⁸, in quanto non si presta a essere rigidamente definito in ogni suo

⁵⁸. Ivi, pag. 4.

aspetto, anzi richiede una buona dose di contestualizzazione, anche perché può trovare maggiore applicazione nelle aree che dispongono di un'offerta di servizi per le famiglie meno ampia ed economicamente accessibile. Permangono inoltre molte incertezze sia in merito ai criteri per la definizione della sua durata e del suo valore monetario, sia per il controllo e le garanzie del circuito organizzato per lo scambio dei *voucher* con i servizi.

Per questi e altri motivi, il *voucher* per la conciliazione è ancora scarsamente diffuso. Tuttavia, in alcune Regioni sono state avviate esperienze interessanti, che possono migliorare l'apprendimento per una utilizzazione più ampia e differenziata di questo strumento. Vengono segnalati ad esempio il progetto *Tata familiare* finanziato dalla Regione Toscana, che riguarda lo svolgimento di attività di cura domiciliare di bambini da 1 a 3 anni, tramite l'uso di buoni-servizio; e l'intervento pilota *A casa insieme*, promosso dal Comune di Forlì, che prevede l'utilizzo in tre famiglie di educatori familiari per la cura quotidiana domiciliare dei propri bambini (da 0 a 3 anni), presso l'abitazione di una di loro.

Attraverso una recente ricognizione dei Programmi operativi regionali e nazionali finalizzati all'Obiettivo 1 dell'Unione Europea, sono state censiti e analizzati i casi in cui l'impiego del *voucher* serve all'acquisto di servizi di conciliazione. Esso viene “*espressamente contemplato*”, in sede programmatica, dalla Calabria, dalla Campania, dalla Sicilia e dal Molise”⁵⁹. La misura di riferimento è quasi sempre quella dedicata alle Pari opportunità di genere, e volta alla promozione della partecipazione femminile al mercato del lavoro.

Le indennità e i benefit. Si tratta di misure variamente indirizzate al sostegno delle famiglie, con particolare riferimento alle necessità di conciliazione. Esse hanno “radici lontane nel tempo, quando la maggior parte delle grandi aziende, per consuetudine forse ancora prima che per norma contrattuale, prestava aiuti straordinari ai dipendenti in difficoltà economiche o ai dipendenti che sceglievano di far studiare i figli”⁶⁰. Da

59. Dipartimento per le Pari opportunità, *L'utilizzo dei voucher per la conciliazione ai fini della promozione delle pari opportunità di genere nella programmazione Obiettivo 1, 2000-2006*, ottobre 2003.

60. Ponzellini e Tempia, *cit.*, pag. 85.

qui le borse di studio e i prestiti o i mutui per la casa, quasi sempre diretti ai capofamiglia, anche se alcune norme “riguardavano già allora le lavoratrici madri, come quelle che integrano le indennità di maternità o il rimborso per gli asili nido.”⁶¹ (Tab. 9).

Tab. 9 - Tipi di misure di indennità e di benefit

Tipi di misure	v.a.	v. %
Prestiti, mutui, anticipazioni trattamento fine rapporto	16	47,1
Borse di studio, stage aziendali per figli	6	17,6
Integrazione indennità di maternità e congedo	5	14,7
Sostegno costi servizi di conciliazione	4	11,8
Indennità varie connesse alle famiglie	3	8,8
TOTALE	34	100,0

Fonte: ricerca Fondazione Seveso-Gender, “Lavoro amico”, 2003

La misura più innovativa tra quelle censite è la quarta e potrebbe diventare un “apripista” per supporti finanziari realmente mirati alle esigenze dei dipendenti-genitori: si tratta del rimborso delle spese sostenute per l’assistenza ai familiari (bambini o anziani), durante le trasferte per motivi di lavoro. L’intervento è volto a favorire lo sviluppo professionale del personale di medio-alta qualifica attraverso la riduzione dei costi di conciliazione.

La figura e il servizio di sostituzione. Idea nata fra gli interventi del Fondo sociale europeo nelle Regioni dell’Obiettivo 3, e in particolare tra le azioni di sistema nel campo delle pari opportunità. Consiste nella sperimentazione di nuove figure professionali in grado di rispondere alle esigenze delle lavoratrici autonome e delle imprenditrici che desiderassero allontanarsi dalla vita professionale per periodi limitati, in ragione di specifiche necessità personali o familiari quali cura dei figli, formazione, ecc. Inizialmente pensata per le donne, come tutte le altre finalizzate alla conciliazione, questa misura è stata di recente estesa agli uomini, fra i quali però - almeno finora - sono più numerosi coloro che si rendono disponibili a sostituire piuttosto che a essere sostituiti.

61. *Ibidem.*

Questa misura è prevista dalla Legge 53, che fa riferimento a progetti i quali “consentano la sostituzione del titolare di impresa o del lavoratore autonomo, che benefici del periodo di astensione obbligatoria o dei congedi parentali, con altro imprenditore o lavoratore autonomo”. Con un’accezione un po’ diversa è citata anche dal Decreto legislativo n. 151 del 2001, che prevede uno sgravio del 50% dei contributi a carico del datore di lavoro che assume personale a tempo determinato, in sostituzione di lavoratrici autonome. Infatti è un intervento specificamente studiato per estendere agli autonomi la possibilità di usufruire dei congedi per maternità e paternità.

I progetti realizzati sono pochissimi: tra il giugno del 2002 e il giugno del 2003 ne sono stati finanziati meno di dieci. Ciò è dovuto alle non poche difficoltà attuative, legate: a) alla definizione della figura di sostituzione (esperti del settore in pensione, giovani collaboratori coordinati e continuativi appositamente formati, “collegli” imprenditori o liberi professionisti che mettono a disposizione del tempo per garantire una sostituzione parziale, ecc.); b) al tipo di mandato e di responsabilità; c) alle modalità di incontro tra domanda e offerta di sostituzione. Peraltro, alcuni studi rilevano una sostanziale diffidenza nei confronti della proposta di sostituzione, soprattutto nelle piccole imprese artigiane, “mentre emerge una forte necessità potenziale di sostituzione nella media impresa consolidata”.⁶²

Finora l’esperienza di servizi di sostituzione che ha avuto una certa diffusione, in Italia ma soprattutto in altri Paesi dell’Unione, è quella realizzata attraverso i Piani di sviluppo rurale finanziati dal Fondo strutturale specificamente destinato agli interventi nel settore agricolo.

62. ISFOL-Ministero per le Pari Opportunità-Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *La figura di sostituzione. Vademecum*, Roma, 2002, pag. 49.

PARTE TERZA

IL MERCATO DEL LAVORO IN AGRICOLTURA

1. *Caratteristiche e tendenze generali.* In Italia, secondo le stime di contabilità nazionale relative al 2002¹, il settore dell'agricoltura contribuisce per il 3,1% alla formazione del prodotto interno lordo e conta un milione 127 mila occupati (Tab. 1), che costituiscono il 4,7% dell'occupazione totale. Gli occupati in agricoltura sono composti per il 51% da dipendenti, mentre nel resto dell'economia questa quota sale al 75,8%. La quantità di lavoro utilizzata in agricoltura, espressa in unità di lavoro a tempo pieno² (Ula), è di un milione 325 mila unità. Il rapporto fra unità di lavoro a tempo pieno e occupati è pari a 1,17 mentre nel resto dell'economia è pari all'unità.

Già questi primi dati delineano alcune importanti peculiarità del mercato del lavoro agricolo e in particolare: a) la forte componente di lavoro indipendente, dovuta alla prevalenza della mano d'opera familiare e delle piccole aziende a conduzione diretta; b) la frammentarietà dei rapporti di lavoro, visto che un rapporto Ula/occupati superiore a 1 indica una consistente presenza di posizioni lavorative instabili.

-
1. La contabilità nazionale è l'insieme integrato di tutti i conti, osservati direttamente e non direttamente, che descrivono l'attività economica di un Paese (Sistema Europeo dei conti, Sec95). Essa comprende l'economia illegale, sommersa e informale.
 2. Unità di misura che quantifica in modo omogeneo il volume dell'occupazione, ottenuta ipotizzando che ciascuno lavori un numero di ore pari a quelle standard degli occupati regolari a tempo pieno.

La tendenza degli ultimi anni è una progressiva riduzione della forza lavoro. Tra il 1995 e il 2002, i tassi di variazione annui, sia per le unità di lavoro a tempo pieno che per gli occupati, sono stati prevalentemente di segno negativo (Tab. 2), il che si spiega - almeno in parte - con le innovazioni tecnologiche e di processo che hanno ridotto il fabbisogno di mano d'opera nei lavori agricoli. Gli effetti di una razionalizzazione dei cicli produttivi si percepiscono anche nel recupero della produttività del fattore lavoro, che è stato tale da ridurre il divario tuttora molto ampio che separa l'agricoltura dagli altri settori. Nel 2002 il rapporto tra valore aggiunto e unità di lavoro a tempo pieno (l'indicatore adottato per misurare la produttività del lavoro) è stato di 22.000 euro in agricoltura contro i 39.600 euro dei rimanenti settori: una distanza ancora notevole, ma che negli ultimi anni si è comunque ridotta.

L'agricoltura continua a distinguersi inoltre per gli elevati differenziali di remunerazione dei lavoratori dipendenti. Infatti, mettendo in relazione i redditi interni da lavoro dipendente³ e le rispettive unità di lavoro a tempo pieno, per il settore primario si ottiene un reddito pro-capite (per Ula) di 13,9 mila euro rispetto ai 31 mila medi nel resto dell'economia.

L'occupazione in agricoltura si concentra in particolare nelle Regioni del Mezzogiorno. Nel 2002 le prime quattro Regioni per numero di occupati sono Campania, Puglia, Calabria e Sicilia, che da sole, con 495 mila unità (Tab. 3), totalizzano il 43,9% degli occupati; questa quota è in leggera diminuzione rispetto al 44,7% del 1995 (Tab. 4). Le stesse Regioni registrano anche una quota di occupati agricoli sul totale dell'economia ben superiore alla media dell'Italia (4,7%), con il primato della Calabria che raggiunge la quota del 15,8% (Tab. 5).

3. Il costo sostenuto dai datori di lavoro a titolo di remunerazione dell'attività prestata alle proprie dipendenze dai lavoratori sia manuali che intellettuali; i redditi da lavoro dipendente risultano composti dalle retribuzioni lorde e dai contributi sociali effettivi e/o figurativi.

*Tab. 1 - Unità di lavoro e occupati in agricoltura, silvicoltura e pesca:
1995-2002 (000)*

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<i>Unità di lavoro</i>								
Totale	1.622,6	1.552,0	1.509,9	1.451,6	1.373,3	1.347,0	1.355,4	1.324,8
Dipendenti	597,8	558,9	543,6	535,0	519,1	525,0	539,5	535,0
<i>Occupati</i>								
Totale	1.327,4	1.264,3	1.243,2	1.190,1	1.129,8	1.122,3	1.145,3	1.127,7
Dipendenti	638,1	596,6	580,6	572,4	556,4	564,0	579,5	574,7

Fonte: elaborazioni CNEL su dati Istat

Tab. 2 - Indicatori relativi ad agricoltura, silvicoltura e pesca: 1995-2002 (000)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<i>Agricoltura/Totale economia</i>								
Valore aggiunto	3,4	3,4	3,4	3,4	3,5	3,3	3,2	3,1
Unità di lavoro	7,2	6,9	6,7	6,3	6,0	5,7	5,7	5,5
Occupati	6,0	5,7	5,6	5,3	5,0	4,9	4,9	4,7
<i>Agricoltura</i>								
Dipendenti/Occupati	48,1	47,2	46,7	48,1	49,2	50,3	50,6	51,0
Ula dipendenti/Totale Ula	36,8	36,0	36	36,9	37,8	39,0	39,8	40,4
<i>Redditi interni/Unità di lavoro</i>								
Agricoltura	12,9	13,3	13,5	13,3	13,4	13,4	13,5	13,9
Totale economia	25,6	27,2	28,3	27,8	28,5	29,4	30,3	31,0
<i>Valore aggiunto/Unità di lavoro</i>								
Agricoltura	17,3	18,5	19,2	20,2	22,6	22,4	22,1	22,0
Totale economia	38,3	38,5	38,9	39,1	39,2	39,8	39,8	39,6
<i>Unità di lavoro/Occupati</i>								
Agricoltura (totale)	122,2	122,8	121,5	122,0	121,6	120,0	118,3	117,5
Altri settori (totale)	101,2	100,9	101,0	101,0	100,5	100,4	100,3	100,1
Agricoltura (dipendenti)	93,7	93,7	93,6	93,5	93,3	93,1	93,1	93,1
Agricoltura (indipendenti)	148,7	148,7	145,8	148,4	149,0	147,2	144,2	142,8
<i>Tassi di variazione annui</i>								
Ula (agricoltura)	-	-4,4	-2,7	-3,9	-5,4	-1,9	0,6	-2,3
Ula (totale economia)	-	0,3	0,4	1,0	0,6	1,7	1,7	1,1
Occupati (agricoltura)	-	-4,8	-1,7	-4,3	-5,1	-0,7	2,0	-1,5
Occupati (totale economia)	-	0,6	0,4	1,0	1,1	1,9	1,9	1,4

Fonte: elaborazioni CNEL su dati Istat

*Tab. 3 - Occupati in agricoltura, silvicoltura e pesca per Regione:
1995-2002 (000)*

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Piemonte	73,3	74,0	74,2	64,9	62,6	63,8	63,9	61,5
Valle d'Aosta	4,0	4,1	4,1	3,7	3,4	3,6	3,4	3,2
Lombardia	68,4	68,9	67,6	66,9	63,1	64,7	62,7	64,1
Trentino-Alto Adige	35,3	39,3	37,4	35,0	33,3	33,2	32,5	32,3
Veneto	96,1	90,3	94,4	87,3	86,1	85,6	83,3	82,9
Friuli-Venezia Giulia	22,4	20,2	21,4	21,5	19,2	17,1	19,1	18,9
Liguria	19,0	18,2	17,8	16,1	16,7	17,0	19,0	19,3
Emilia-Romagna	120,9	108,6	107,6	105,5	106,1	97,5	96,5	96,5
Toscana	41,6	37,0	40,6	41,3	36,0	41,0	44,5	44,7
Umbria	17,5	17,7	16,9	16,2	14,6	13,6	14,4	14,3
Marche	35,9	36,2	34,3	30,3	27,2	26,8	26,5	27,6
Lazio	62,3	60,4	59,5	55,0	54,1	56,4	62,8	60,2
Abruzzo	36,5	37,7	33,6	32,0	29,7	26,3	29,1	29,2
Molise	16,6	16,1	15,2	13,6	12,3	11,2	10,5	10,5
Campania	158,5	147,9	144,7	141,2	125,7	114,7	119,0	115,8
Puglia	166,2	151,1	146,8	154,0	146,1	153,6	159,3	145,0
Basilicata	28,5	27,0	26,6	26,9	24,4	21,1	21,0	20,5
Calabria	112,5	104,1	98,5	92,1	92,6	91,2	95,7	99,9
Sicilia	156,0	151,6	145,5	137,6	131,9	137,2	135,9	134,8
Sardegna	55,9	53,9	56,5	49,0	44,7	46,7	46,2	46,5
Italia	1.327,4	1.264,3	1.243,2	1.190,1	1.129,8	1.122,3	1.145,3	1.127,7

Fonte: elaborazioni CNEL su dati Istat

Dai dati di sintesi fin qui riportati emerge il quadro di un mercato del lavoro segnato da una progressiva riduzione degli occupati. Questo fenomeno, che si presenta piuttosto diversificato sul piano territoriale, contribuisce indubbiamente a un recupero di produttività del fattore lavoro, ma comporta una compressione delle remunerazioni di salariati e stipendiati, che si mantengono nettamente inferiori rispetto alla media degli altri settori.

La consistente quota di lavoratori indipendenti, inoltre, indica che nell'agricoltura italiana l'azienda-tipo è ancora la piccola ditta familiare a conduzione diretta, nonostante i ridotti margini di redditività economica. Ciò fa sì che in agricoltura il *part-time* e la pluriattività⁴ rimangano, malgrado gli arretramenti registrati dall'ultimo censimento, fenomeni strutturali essendo strutturale la necessità, per le famiglie degli agricoltori, di integrare e diversificare il proprio reddito.

4. R. Fanfani, *L'agricoltura in Italia*, Bologna, il Mulino, 2000.

Tab. 4 - Percentuale di occupati in agricoltura, silvicoltura e pesca per Regione, sul totale nazionale: 1995-2002

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Piemonte	5,5	5,9	6,0	5,5	5,5	5,7	5,6	5,5
Valle d'Aosta	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Lombardia	5,2	5,4	5,4	5,6	5,6	5,8	5,5	5,7
Trentino-Alto Adige	2,7	3,1	3,0	2,9	2,9	3,0	2,8	2,9
Veneto	7,2	7,1	7,6	7,3	7,6	7,6	7,3	7,4
Friuli-Venezia Giulia	1,7	1,6	1,7	1,8	1,7	1,5	1,7	1,7
Liguria	1,4	1,4	1,4	1,4	1,5	1,5	1,7	1,7
Emilia-Romagna	9,1	8,6	8,7	8,9	9,4	8,7	8,4	8,6
Toscana	3,1	2,9	3,3	3,5	3,2	3,7	3,9	4,0
Umbria	1,3	1,4	1,4	1,4	1,3	1,2	1,3	1,3
Marche	2,7	2,9	2,8	2,5	2,4	2,4	2,3	2,4
Lazio	4,7	4,8	4,8	4,6	4,8	5,0	5,5	5,3
Abruzzo	2,7	3,0	2,7	2,7	2,6	2,3	2,5	2,6
Molise	1,3	1,3	1,2	1,1	1,1	1,0	0,9	0,9
Campania	11,9	11,7	11,6	11,9	11,1	10,2	10,4	10,3
Puglia	12,5	12,0	11,8	12,9	12,9	13,7	13,9	12,9
Basilicata	2,1	2,1	2,1	2,3	2,2	1,9	1,8	1,8
Calabria	8,5	8,2	7,9	7,7	8,2	8,1	8,4	8,9
Sicilia	11,8	12,0	11,7	11,6	11,7	12,2	11,9	12,0
Sardegna	4,2	4,3	4,5	4,1	4,0	4,2	4,0	4,1
Italia	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni CNEL su dati Istat

Tab. 5 - Percentuale di occupati in agricoltura, silvicoltura e pesca per Regione, sul totale regionale: 1995-2002

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Piemonte	4,1	4,1	4,1	3,6	3,4	3,4	3,4	3,2
Valle d'Aosta	7,5	7,6	7,5	6,7	6,2	6,3	5,9	5,5
Lombardia	1,7	1,7	1,6	1,6	1,5	1,5	1,4	1,5
Trentino-Alto Adige	8,5	9,3	8,8	8,1	7,6	7,4	7,2	7,1
Veneto	4,9	4,6	4,7	4,3	4,2	4,1	3,9	3,9
Friuli-Venezia Giulia	4,5	4,0	4,2	4,2	3,7	3,2	3,5	3,5
Liguria	3,0	2,9	2,8	2,5	2,6	2,6	2,9	2,9
Emilia-Romagna	6,6	5,8	5,7	5,6	5,5	5,0	4,9	4,8
Toscana	2,8	2,4	2,7	2,7	2,3	2,6	2,8	2,8
Umbria	5,4	5,5	5,2	4,9	4,3	3,9	4,0	4,0
Marche	6,0	5,9	5,7	5,0	4,4	4,2	4,1	4,2
Lazio	3,0	2,8	2,8	2,5	2,5	2,5	2,8	2,6
Abruzzo	7,9	8,0	7,3	6,9	6,5	5,6	5,9	5,9
Molise	15,1	14,6	13,6	12,2	11,1	9,9	9,2	9,1
Campania	9,5	8,9	8,6	8,2	7,3	6,6	6,7	6,3
Puglia	13,3	12,2	11,9	12,3	11,5	11,8	12,0	10,8
Basilicata	15,5	14,8	14,5	14,4	13,0	10,9	10,9	10,5
Calabria	18,4	17,5	16,6	15,4	15,6	15,1	15,4	15,8
Sicilia	11,2	10,8	10,4	9,6	9,2	9,4	9,1	9,0
Sardegna	10,5	10,1	10,4	8,9	8,1	8,4	8,0	8,0

Fonte: elaborazioni CNEL su dati Istat

2. *Lavoratori e lavoro in agricoltura secondo il censimento.* Il 22 ottobre 2000 si è svolto a cura dell'Istat il 5° Censimento generale dell'agricoltura. Ne sono emersi dati di estremo interesse sia sui lavoratori che sul lavoro.

Caratteristiche dei dati - I risultati del censimento confermano in tutto il Paese la prosecuzione di una tendenza di lungo periodo, che vede ridursi progressivamente sia il numero delle aziende che la quantità di lavoro da esse impiegata. E' tuttavia il caso di ricordare che l'universo di riferimento del censimento è ben più ampio della platea delle imprese agricole propriamente dette (cioè effettivamente operanti sul mercato), quale che sia il criterio adottato per definirle, e che pertanto le flessioni rilevate non sono necessariamente da interpretare come i sintomi di una cronica "crisi" dell'agricoltura, almeno non in termini strettamente economici.

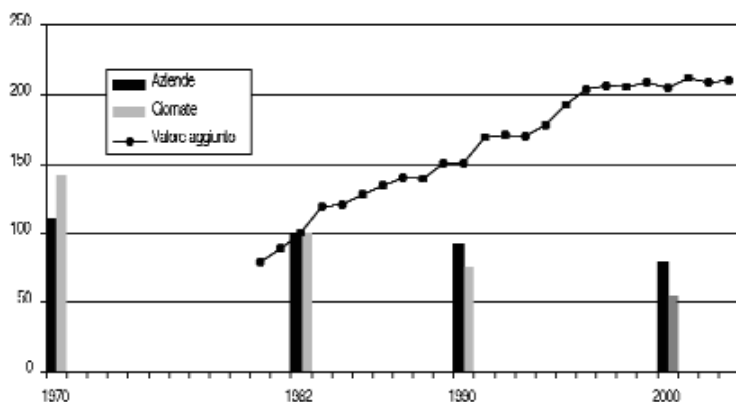
L'obiettivo del censimento è una rappresentazione il più possibile comprensiva e dettagliata dell'intero mondo rurale, tanto che l'unità di rilevazione censuaria ("azienda agricola") si definisce semplicemente come "l'unità tecnico-economica in cui si attua la produzione agraria, forestale o zootecnica ad opera di un conduttore, e cioè persona fisica, società o ente, che ne sopporta il rischio"⁵: senza alcun riferimento, dunque, alla dimensione dell'azienda, alla sua capacità economica, alla destinazione commerciale delle sue produzioni o al carattere professionale dell'attività svolta dal conduttore stesso.

Considerato in un'ottica di lungo periodo, questo progressivo restringimento della base produttiva riflette il *declino della ruralità* nella società italiana e, insieme con esso, la graduale *omologazione dell'agricoltura* ai meccanismi di sviluppo e di funzionamento propri degli altri settori: omologazione che si realizza attraverso l'affermazione di un modello di azienda capitalistica nei confronti della tradizionale "azienda contadina", e l'annessa diffusione di attitudini come l'orientamento al mercato e l'attenzione alla qualità anche tra le piccole e medie aziende a conduzione diretta. Si tratta dunque di una profonda trasformazione strutturale attraverso un *consolidamento selettivo* che comporta: a)

5. Istat, 5° Censimento generale dell'agricoltura. *Caratteristiche strutturali delle aziende agricole*, Roma, 2003.

un'estesa dismissione delle unità marginali, tipicamente connessa al ricambio generazionale; b) una tendenza alla concentrazione produttiva, i cui livelli restano, comunque, assai modesti in paragone a quelli che si osservano negli altri settori.

Graf. 1 - Aziende agricole e giornate di lavoro 1970-2002, e valore aggiunto ai prezzi di base del settore primario 1982-2003 (1982=100)



Fonte: per le aziende e per le relative giornate di lavoro: ISTAT, Censimenti generali dell'agricoltura (Universo Italia); per il valore aggiunto, ISTAT, Conti economici nazionali

L'evoluzione dell'agricoltura negli anni Novanta - Nell'intervallo fra gli ultimi due censimenti del 1990 e del 2000, il numero delle aziende agricole comprese nell'"universo Cee"⁶, si è ridotto del 19,2% (Tab.

6. Il Censimento dell'agricoltura adotta due universi di riferimento: *l'universo Italia* corrisponde all'intero campo di osservazione, mentre *l'universo Cee* ricostruisce un campo di osservazione più ristretto, conforme allo standard delle statistiche agricole dell'Unione Europea, da cui sono escluse le aziende con meno di un ettaro di superficie agricola utilizzata e una produzione agricola commercializzata inferiore a _ 2.066 nell'ultima annata agraria. Il Censimento 2000 ha rilevato in tutto 2.594.825 aziende (universo Italia), di cui 2.153.724 (l'83%) rientrano nell'universo Cee. In termini di giornate di lavoro, le aziende dell'universo Cee rappresentano il 95,3% del totale.

6): in termini assoluti, ciò corrisponde a un saldo negativo di circa 511 mila aziende, fortemente concentrate sotto la soglia dei 5 ettari di superficie agricola utilizzata. Nello stesso periodo, il numero delle giornate di lavoro annue è diminuito del 28,5%, pari a circa 127 milioni di giornate. Di conseguenza, nonostante l'aumento della dimensione media delle aziende (da 5,6 a 6,1 ettari di superficie agricola utilizzata), si è abbassato il numero medio di giornate per azienda, scese da 167 a 148.

Tab. 6 - Aziende agricole e giornate di lavoro annue per classe di superficie agricola utilizzata e per ripartizione geografica (universo Cee): 1990 e 2000

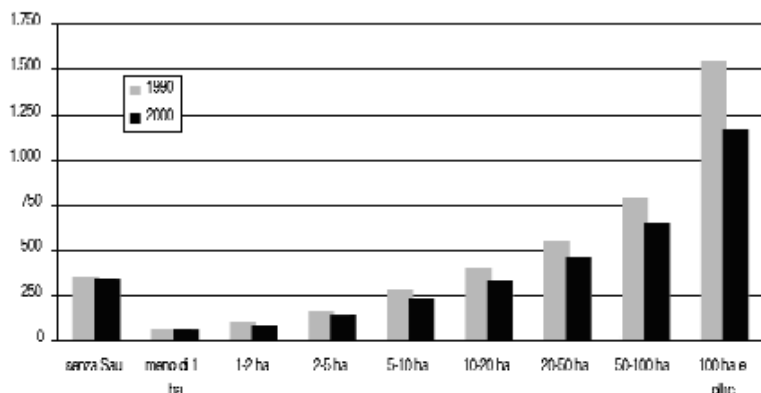
	AZIENDE (000)			GIORNATE DI LAVORO (000.000)			GIORNATE PER AZIENDA	
	2000	Variazioni 2000-1990		2000	Variazioni 2000-1990		1990	2000
		Assolute	Percent.		Assolute	Percent.		
Classi di Sau								
Senza Sau	3,5	-3,4	-49,5	1,2	-1,3	-51,8	355	339
<1 ha	761,0	-161,0	-17,5	45,7	-10,1	-18,1	61	60
1-2 ha	462,6	-100,6	-17,9	40,8	-15,4	-27,4	100	88
2-5 ha	460,0	-147,0	-24,2	66,2	-33,8	-33,8	165	144
5-10 ha	218,0	-66,3	-23,3	51,2	-27,9	-35,3	278	235
10-20 ha	129,2	-26,0	-16,7	43,3	-18,7	-30,1	400	335
20-50 ha	82,9	-4,8	-5,4	38,8	-9,6	-19,9	552	468
50-100 ha	23,9	-8,8	-3,1	15,8	-3,8	-19,3	791	659
>100 ha	12,6	-1,1	-7,8	14,7	-6,4	-30,1	1.545	1.171
Ripartizioni geografiche								
Nord	580,1	-200,8	-25,7	123,7	-51,8	-29,5	225	213
Centro	375,9	-61,0	-14,0	51,8	-18,1	-25,9	160	138
Mezzogiorno	1.197,7	-249,0	-17,2	142,3	-57,1	-28,6	138	119
Totale	2.153,7	-510,8	-19,2	317,8	-126,9	-28,5	167	148

Fonte: Istat, Censimenti generali dell'agricoltura

Scomponendo l'insieme delle aziende in classi dimensionali, tuttavia, si nota che questo abbassamento è stato quasi nullo nelle aziende più piccole, per farsi via via più marcato al crescere della dimensione aziendale⁷ (Graf. 2).

7. La superficie agricola utilizzata è stata qui utilizzata come *proxy* della dimensione economica dell'azienda, non essendo ancora disponibili i dati nazionali sul reddito lordo standard delle aziende, in base al quale viene propriamente misurata la dimensione economica delle aziende.

Graf. 2 - Numero medio di giornate di lavoro per azienda, per superficie agricola utilizzata, 1990 e 2000 (Universo Cee)



Fonte: Istat, Censimenti generali dell'agricoltura

Questa regolarità suggerisce che la riduzione della quantità di lavoro impiegato in agricoltura e il conseguente incremento di produttività del settore (dato l'andamento crescente della produzione agricola nel decennio), non siano meri effetti di composizione dovuti alla massiccia cessazione delle aziende più piccole e meno efficienti, ma siano anche spiegati, in misura non trascurabile, dalle economie di scala e dalle innovazioni di processo realizzate dalle medie e grandi aziende.

Negli anni Novanta questa dinamica ha causato una forte contrazione dell'occupazione in agricoltura, benché sia difficile, attraverso i dati di censimento, misurarne l'entità in termini di "posti di lavoro". Si può dire anzi che la compressione del fattore lavoro e la convergenza verso i livelli di produttività degli altri settori economici siano una delle più efficaci chiavi di lettura della trasformazione in atto nell'agricoltura italiana.

Lavoratori e lavoro nei risultati del censimento - Il censimento misura il lavoro agricolo sotto due dimensioni: la consistenza della ma-

no d'opera aziendale e il numero di giornate lavorate, entrambe riferite all'annata agraria precedente la data della rilevazione. Tuttavia, la "mano d'opera aziendale" rilevata dal Censimento dell'agricoltura non è affatto un equivalente degli "addetti" rilevati negli altri settori dal Censimento dell'industria e dei servizi, in quanto comprende allo stesso titolo (almeno teoricamente) tutti coloro che hanno prestato nel corso dell'annata di riferimento, anche *una sola* giornata di lavoro in azienda: il che, ai fini dell'analisi economica, rende questa variabile in sé scarsamente significativa, soprattutto come dato di *stock*.

Rispetto ad altre fonti di carattere amministrativo sull'occupazione in agricoltura, il censimento presenta però due vantaggi. Innanzitutto, non avendo finalità o rilevanza amministrativa, le dichiarazioni dei rispondenti non sono affette (o, quanto meno, dovrebbero esserlo in misura minore) da distorsioni legate alla struttura del sistema previdenziale, ai meccanismi di accesso delle aziende a misure di sostegno o benefici fiscali, ecc. In secondo luogo, i dati di censimento forniscono una panoramica completa, seppure forse troppo inclusiva, di *tutta* l'attività lavorativa svolta nelle aziende e di *tutti* i soggetti che a vario titolo vi prendono parte; fra i quali, in un quadro tuttora dominato dall'azienda familiare, coloro che possono definirsi propriamente "occupati", oppure "lavoratori autonomi" o "dipendenti" secondo i parametri in uso per gli altri settori economici, sono solo una minoranza.

Secondo i risultati del censimento⁸, nelle aziende agricole italiane hanno lavorato, nel corso dell'annata agraria 1999-2000, 5,7 milioni di persone (per l'80,2% "mano d'opera familiare", cioè conduttori d'azienda e loro congiunti lavoratori in azienda), che hanno prestato complessivamente 333,5 milioni di giornate di lavoro, pari a una media di 58 giornate *pro capite*. Anche tenendo conto della ridotta dimensione media delle aziende e della presenza di una quota non trascurabile di lavoro irregolare (presumibilmente sfuggita alla rilevazione o comunque sottorappresentata), si tratta di un valore oggettivamente basso, se si considera che il minimo di legge per un contratto di lavoro agricolo a tempo indeterminato è di 181 giornate lavorative annue.

8. Si fa qui riferimento ai dati dell'universo Italia, non essendo pubblicati, per l'universo Cee, i dati relativi alle persone della mano d'opera aziendale.

Questo significa che per la maggior parte delle persone censite il lavoro agricolo si configura come un'attività a tempo parziale, complementare o residuale rispetto ad altre o comunque svolta in modo non continuativo. Del resto, più dell'80% dei 2,6 milioni di aziende censite eroga meno di 200 giornate di lavoro annue, cioè meno di quanto comporterebbe, mediamente, l'impiego a tempo pieno di un solo lavoratore⁹. Questa situazione rende piuttosto complicato valutare attraverso i dati di censimento l'effettiva consistenza dell'occupazione in agricoltura, almeno in termini che consentano un confronto con gli altri settori produttivi.

Se escludiamo dal conteggio i componenti della mano d'opera familiare che hanno dichiarato di avere un'attività lavorativa extra-aziendale (un milione 100 mila¹⁰) e i lavoratori extra-familiari a tempo determinato (che vi si aggiungono), il numero dei lavoratori stabilmente occupati potenziali scende a 3 milioni 600 mila, di cui tre milioni 500 mila appartenenti alla mano d'opera familiare. Tra questi ultimi, però, soltanto 498 mila (poco più del 10%) superano il minimo di legge per i contratti a tempo indeterminato, cioè la soglia delle 180 giornate. Sommando a questi i 74 mila lavoratori extra-familiari a tempo indeterminato, si può stimare che il nucleo delle persone stabilmente occupate a tempo pieno nelle aziende agricole italiane sia formato da circa 572 mila persone: il 10%, dunque, della mano d'opera aziendale rilevata dal censimento.

9. Secondo i dati dell'Inps, nel 2000 le giornate *pro capite* per gli operai agricoli a tempo indeterminato erano 252. Questo valore deve però ritenersi sovrastimato per gli effetti distorsivi indotti dal funzionamento della previdenza agricola, che "assicura maggiore tutela al lavoro dipendente rispetto a quello autonomo (...): di qui la tendenza di molti lavoratori a preferire l'inquadramento nel lavoro dipendente" (C. Lagala, *Contrattazione, lavoro e previdenza nell'agricoltura degli anni '90*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2002). In sostanza, fra i dipendenti registrati dall'Inps è compresa una quota importante di lavoratori autonomi a tempo pieno.

10. Per componenti della mano d'opera familiare si intendono soltanto le persone della famiglia del conduttore (compreso il conduttore stesso) che nell'annata agraria hanno prestato almeno una giornata di lavoro aziendale. Sono stati quindi esclusi dai conteggi i coniugi dei conduttori e gli altri loro familiari censiti come non lavoratori in azienda.

Questo nucleo di occupazione stabile è contornato da una frangia intermedia piuttosto ampia, nella quale si possono collocare i 259 mila lavoratori familiari che hanno prestato da 101 a 180 giornate in azienda, il cui rapporto di lavoro è presumibilmente stabile, ancorché non li si possa considerare occupati a tempo pieno. Al di là di questa frangia si stende una vastissima fascia di lavoro precario, che include: a) tutta la mano d'opera extra-familiare a tempo determinato (poco meno di un milione di lavoratori, la cui condizione non sembra essersi evoluta, nel corso degli anni Novanta, verso una stabilizzazione dei rapporti di lavoro); b) un grosso contingente di mano d'opera familiare sottoccupata, la cui consistenza può essere stimata in circa il 60% dei lavoratori familiari (Tab. 7) e dal cui sfruttamento - è lecito supporre - dipende la sopravvivenza di gran parte della miriade di microaziende ancora attive¹¹.

Le Tabb. 7 e 8 mettono a confronto la composizione della mano d'opera aziendale e delle relative giornate di lavoro nelle tre ripartizioni Nord, Centro e Sud. Come si vede, il peso relativo della mano d'opera extra-familiare, sia in termini di persone che di giornate di lavoro, è sensibilmente più alto nel Mezzogiorno, dove ancora sopravvive (almeno figurativamente) un residuo del bracciantato tradizionale e dove la più ampia diffusione, anche fra i ceti urbani, della piccola proprietà terriera continua ad alimentare un mercato del lavoro salariato "a giornata", offerto soprattutto da piccoli contoterzisti.

11. Il Censimento rileva e classifica i lavoratori *in quanto attributi dell'azienda*. Pertanto chi ha prestato giornate di lavoro in più aziende viene "contato" più volte. In questa fascia più esterna è quindi più alta la probabilità di una sovrastima del dato o di una sovrapposizione fra le due componenti della mano d'opera aziendale. In pratica, chi ha prestato poche giornate di lavoro in una azienda è più probabile che in corso d'anno abbia lavorato anche in altre; al limite, può essere stato rilevato sia fra la mano d'opera familiare nell'azienda di appartenenza, sia fra quella extra-familiare nell'azienda (o aziende) dove ha lavorato come avventizio. Ecco perché le giornate pro capite della mano d'opera extra-familiare a tempo determinato vanno intese come *il numero medio di giornate-uomo* che le aziende impiegano nel corso dell'anno e che perciò esprimono, in definitiva, la frammentarietà dei rapporti di lavoro.

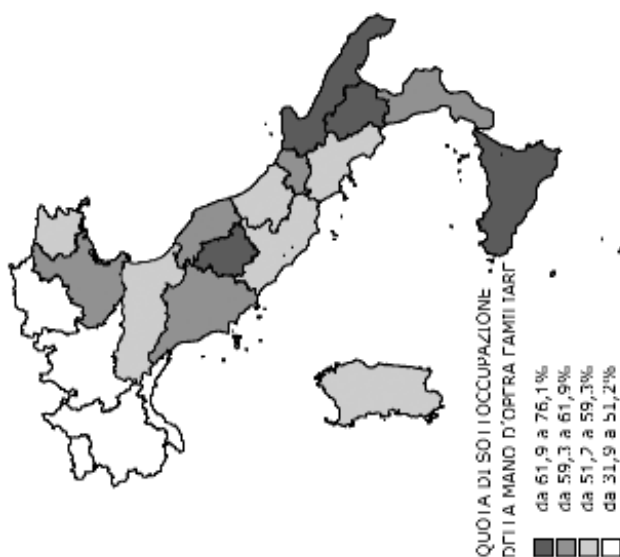
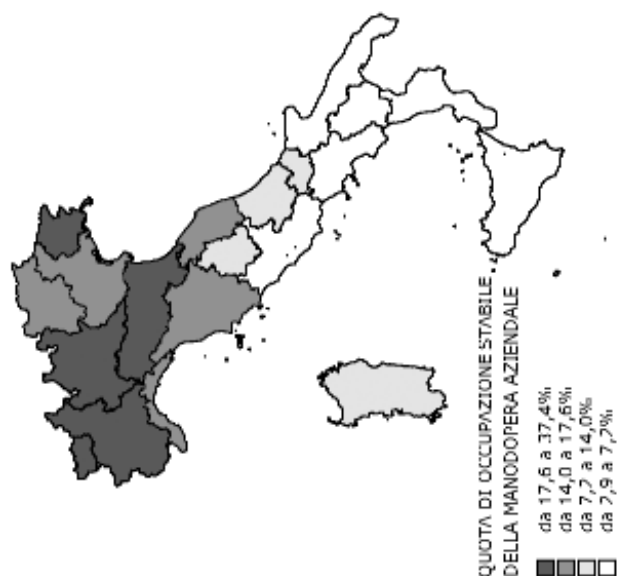
Tab. 7 - Composizione della mano d'opera aziendale per categoria e ripartizione geografica: 2000

	Nord	Centro	Mezzogiorno	Italia
VALORI ASSOLUTI (000)				
Mano d'opera familiare	1.161,8	850,0	2.572,1	4.583,9
Di cui lavoratori esclusivamente in azienda	938,5	642,5	1.974,5	3.555,5
<i>Giornate di lavoro in azienda:</i>				
Fino a 100	811,2	727,0	2.289,3	3.827,5
Da 101 a 180	92,9	42,4	123,4	258,8
Più di 180	257,7	80,6	159,4	497,7
Mano d'opera extra-familiare	172,3	99,5	859,2	1.131,0
A tempo determinato	137,7	81,1	837,8	1.056,6
Dirigenti e impiegati	10,8	9,9	67,9	88,5
Operai e assimilati	126,9	71,2	769,9	968,0
A tempo indeterminato	34,6	18,4	21,4	74,4
Dirigenti e impiegati	10,8	6,4	4,8	22,0
Operai e assimilati	23,9	12,0	16,6	52,5
Totale	1.334,1	949,6	3.431,3	5.714,9
INDICATORI RELATIVI ALLA MANO D'OPERA AZIENDALE				
Occupazione stabile (1)	21,9%	10,4%	5,2%	10,0%
Sottoccupazione (2)	50,6%	61,1%	65,8%	61,1%
COMPOSIZIONI PERCENTUALI				
Mano d'opera familiare	87,1	89,5	75,0	80,2
Di cui lavoratori esclusivamente in azienda	70,4	66,6	56,1	61,4
<i>Giornate di lavoro in azienda:</i>				
Fino a 100	60,8	76,6	66,7	67,0
Da 101 a 180	7,0	4,5	3,6	4,5
Più di 180	19,3	8,5	4,6	8,7
Mano d'opera extra-familiare	12,9	10,5	25,0	19,8
A tempo determinato	10,3	8,5	24,4	18,5
Dirigenti e impiegati	0,8	1,0	2,0	1,5
Operai e assimilati	9,5	7,5	22,4	16,9
A tempo indeterminato	2,6	1,9	0,6	1,3
Dirigenti e impiegati	0,8	0,7	0,1	0,4
Operai e assimilati	1,8	1,3	0,5	0,9
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborazioni CNEL su dati Istat, 5° Censimento generale dell'agricoltura

- (1) Quota di mano d'opera familiare con oltre 180 giornate di lavoro in azienda + mano d'opera extra-familiare a tempo indeterminato sul totale della mano d'opera aziendale.
- (2) Quota di mano d'opera familiare che lavora esclusivamente in azienda - mano d'opera familiare con oltre 100 giornate di lavoro in azienda sul totale della mano d'opera familiare.

Graf. 3 - Indicatori relativi alla manodopera aziendale per Regione: 2000



Fonte: Elaborazione CNEL su dati Istat, 5° Censimento generale dell'agricoltura

Tab. 8 - Giornate di lavoro del Nord, Centro e Mezzogiorno, per natura e per ripartizione geografica: 2000

VALORI ASSOLUTI (000.000)

Mano d'opera familiare	113,3	48,7	122,1	284,1
Fino a 100 giornate in azienda	25,7	20,6	61,6	107,8
Da 101 a 180 giornate in azienda	13,7	6,2	17,5	37,4
Più di 180 giornate in azienda (a)	73,9	22,0	43,0	138,9
Mano d'opera extra-familiare	12,9	7,2	29,4	49,5
A tempo determinato	6,0	3,7	26,4	36,2
A tempo indeterminato (b)	6,9	3,4	3,0	13,3
Occupazione stabile (a+b)	80,8	25,4	46,0	152,2
Totale	126,2	55,9	151,5	333,5

COMPOSIZIONI PERCENTUALI

Mano d'opera familiare	89,8	87,2	80,6	85,2
Fino a 100 giornate in azienda	20,3	36,8	40,6	32,3
Da 101 a 180 giornate in azienda	10,9	11,1	11,5	11,2
Più di 180 giornate in azienda (a)	58,6	39,3	28,4	41,6
Mano d'opera extra-familiare	10,2	12,8	19,4	14,8
A tempo determinato	4,7	6,7	17,4	10,8
A tempo indeterminato (b)	5,5	6,1	2,0	4,0
Occupazione stabile (a+b)	64,1	45,4	30,4	45,6
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Istat, 5° Censimento generale dell'agricoltura

Un altro elemento di forte differenziazione è dato dal peso relativo del nucleo di “occupazione stabile”, così come è stato definito più sopra. Nelle Regioni del Nord il 21,9% della forza lavoro impiegata dalle aziende è fornita da dipendenti a tempo indeterminato o da mano d’opera familiare con oltre 180 giornate di lavoro in azienda, che insieme coprono il 64,1% delle giornate lavorate. Questo stesso gruppo rappresenta soltanto il 10,4% del mercato nelle Regioni del Centro, dove copre il 45,4% delle giornate lavorate, e appena il 5,2% in quelle del Mezzogiorno, dove copre il 30,4% delle giornate.

La stessa distribuzione si riproduce, in senso inverso e con differenze più contenute, in rapporto alla quota di mano d’opera familiare

sottoccupata, calcolata come il rapporto fra la mano d'opera familiare che lavora esclusivamente in azienda (meno i lavoratori con più di 100 giornate) e il totale della mano d'opera familiare. Al Nord è in questa condizione il 50,6% della mano d'opera familiare, contro il 61,1% del Centro e il 65,8% del Mezzogiorno.

Il quadro della forza lavoro impiegata in agricoltura si presenta dunque largamente dominato dalla mano d'opera familiare (Tab. 9): soltanto il 14,6% delle aziende ricorre all'impiego di lavoratori a tempo determinato esterni alla famiglia, e solamente l'1,3% ha alle proprie dipendenze lavoratori con contratto a tempo indeterminato. Per entrambi i gruppi, inoltre, si registrano diminuzioni rispetto al 1990: le aziende utilizzatrici di mano d'opera extra-familiare a tempo determinato, in particolare, sono diminuite del 39%, mentre quelle che impiegano lavoratori a tempo indeterminato - mediamente più grandi - mostrano una flessione inferiore alla media ma comunque rilevante (-9,6%), soprattutto perché si associa a un calo del 22,8% delle giornate lavorate: in sostanza, le aziende che continuano a utilizzare lavoro dipendente stabile lo fanno comunque con minore intensità.

Tab. 9 - Aziende utilizzatrici, mano d'opera aziendale e giornate di lavoro per categoria, 2000 e variazioni % 2000-1990

	2000			VARIAZIONI % 2000-1990		
	Aziende		lavoro (000.000)	Aziende	Persone (2)	Giornate di lavoro
	(1)	(1)				
	(000)	(000.000)				
Mano d'opera familiare	2.576,8	4.583,9	284,1	-14,2	-26,5	-25,5
Mano d'opera extra-familiare a tempo determinato (3)	378,7	1.056,6	36,2	-39,0	....	-41,6
Mano d'opera extra-familiare a tempo indeterminato (4)	34,6	74,4	13,3	-9,6	-12,0	-22,8
Totale	2.595,80	5.714,90	333,5	-14,1	....	-27,6

Fonte: Istat, Censimenti generali dell'agricoltura

- (1) Per la mano d'opera familiare sono state considerate esclusivamente le persone che lavorano in azienda, con esclusione dei coniugi e degli altri parenti dei conduttori non lavoratori.
- (2) Per la mano d'opera extra-familiare a tempo determinato, il Censimento del 1990 non pubblicò il dato delle persone ma soltanto quelli delle giornate lavorate e delle aziende utilizzatrici.
- (3) Nella classificazione del 1990 corrisponde alla somma di "operai a tempo determinato" e "coloni impropri e assimilati".

(4) Nella classificazione 1990 corrisponde alla categoria degli “operai a tempo indeterminato”, alla quale erano assimilati anche i dirigenti e impiegati a tempo indeterminato.

Tab. 10 - Componenti della mano d'opera familiare secondo l'esclusività o la prevalenza del lavoro in azienda: 1990, 2000 e variazioni: % 2000-1990

	1990	2000	Variazione %
Attività lavorativa svolta:			
Esclusivamente in azienda	3.921,2	3.555,5	-9,3
Prevalentemente in azienda	115,4	27,3	-76,3
Prevalentemente fuori azienda	2.205,5	1.001,1	-54,6
Totale	6.239,2	4.583,9	-26,5

Fonte: Istat, Censimenti generali dell'agricoltura

Tab. 11 - Composizione della mano d'opera aziendale e giornate di lavoro pro capite: 1990 e 2000

	2000			VARIAZIONI % 2000-1990		
	Aziende	Persone (1)	Giornate di lavoro	Aziende	Persone (2)	Giornate di lavoro
	(000)	(000)	(000.000)			
Mano d'opera familiare	4.583,9	284,1	....	-25,5	....	62
Conduttori	2.576,8	175,6	-14,2	-18,9	72	68
Familiari e altri parenti (1)	2.007,1	108,5	....	-34,2	....	54
Mano d'opera extra-familiare	1.131,0	49,5	....	-34,7	....	44
A tempo determinato (2)	1.056,6	36,2	....	-38,5	....	34
A tempo indeterminato	74,4	13,3	-8,5	-21,6	209	179
Totale	5.714,90	333,5	....	-27,6	....	58

Fonte: elaborazioni CNEL su dati Istat

- (1) Lavoranti in azienda. Il dato 1990 non è ricostruibile poiché manca la distinzione fra i coniugi lavoranti e non lavoranti in azienda.
- (2) Nella classificazione adottata dal Censimento del 1990 corrispondono alla somma di “operai a tempo determinato” e “coloni impropri e assimilati”; non è disponibile il dato delle persone.

Un'altra interessante novità registrata dal censimento è il forte ridimensionamento delle aree di sovrapposizione fra lavoro agricolo e altre occupazioni sviluppatesi a margine dell'inurbamento di massa negli anni del *boom* economico e ormai prive di ricambio generazionale (Tab. 10). Nell'ambito della mano d'opera familiare, il contingente delle per-

sone che lavorano esclusivamente in azienda risulta di gran lunga il più numeroso e il più stabile (anche se, come abbiamo visto, formato in larga parte da lavoratori sottoccupati): costituisce il 77,6% della mano d'opera familiare e rispetto al 1990 ha subito una flessione del 9,3%, assai più contenuta di quella registrata per l'insieme dei lavoratori familiari (-26,5%).

Un vero e proprio crollo, invece, si osserva sul versante dei lavoratori che hanno dichiarato di svolgere anche un'attività extra-aziendale: coloro che uniscono al lavoro in azienda un secondo lavoro esterno sono diminuiti del 76,3%, tanto da ridurre ormai questo gruppo a dimensioni residuali (poco più di 27 mila persone). Numerosi sono invece coloro che indicano il lavoro nell'azienda agricola come occupazione secondaria rispetto ad un altro impiego: si tratta di circa 1 milione di persone, che nel 1990 erano più del doppio.

Come si è già detto, il calo delle giornate di lavoro può essere attribuito a un processo di concentrazione della struttura produttiva, che somma da una parte gli effetti della cessazione di un gran numero di aziende marginali piccole e piccolissime (caratterizzate da bassi livelli di produttività e quindi da un impiego relativamente più intensivo di forza-lavoro), e dall'altra gli effetti dell'espansione e della riorganizzazione di molte aziende medio-grandi.

Questa contrazione del volume di lavoro sviluppato dalle aziende ha avuto ripercussioni diverse sulle due componenti della mano d'opera aziendale.

Il ridimensionamento della mano d'opera familiare è avvenuto conservando più o meno lo stesso punto di equilibrio del 1990 fra la popolazione dei lavoratori e il monte delle giornate lavorate (entrambi ridottisi di circa un quarto, dunque senza conseguenze di rilievo sul numero di giornate *pro capite*).

Più pesanti sono state invece le conseguenze sul versante della mano d'opera extra-familiare, per la quale si è drasticamente ridotta la quantità di giornate lavorate, sia in assoluto (-41,6% per i lavoratori a tempo determinato), che *pro capite* (da 204 a 179 giornate annue - sul limite, dunque, del minimo di legge - per i lavoratori a tempo indeterminato).

Tab. 12 - Numero medio di giornate lavorate per azienda utilizzatrice e persone componenti, per categoria di mano d'opera: 1990 e

2000	GIORNATE PER AZIENDA		GIORNATE PER PERSONA	
	1990	2000	1990 (1)	2000
Mano d'opera familiare	127	110	61	62
Mano d'opera extra-familiare a tempo determinato	100	95	....	34
Mano d'opera extra-familiare a tempo indeterminato	452	386	204	179
Totale	152	128	....	58

Fonte: elaborazioni CNEL su dati Istat

(1) Vedi nota 2 della tabella precedente.

Per quanto riguarda la numerosità dei contingenti, il confronto con i dati del censimento precedente è soltanto parziale, in quanto nel 1990 non fu rilevato il numero degli “operai e assimilati a tempo determinato” (allora distinti in “operai a tempo determinato” e “coloni impropri e assimilati”), che nel 2000 risultano costituire quasi il 70% della mano d'opera extra-familiare¹². Per questa categoria, dunque, il confronto con il 1990 deve limitarsi alle giornate di lavoro. Sulla base dei dati riportati nella Tab. 4, si può ipotizzare una forte diminuzione dei lavoratori con contratto a termine o, più probabilmente, una riduzione della loro “visibilità statistica”. In generale, il confronto fra gli ultimi due censimenti descrive per il mercato del lavoro agricolo un quadro evolutivo sfavorevole al lavoro salariato, che ne ha accentuato la precarietà anziché promuoverne la stabilizzazione e la professionalizzazione, e che probabilmente ha concorso all'allargamento dell'area del lavoro irregolare.

12. Il Censimento del 2000 suddivide la mano d'opera extra-familiare in “dirigenti e impiegati” e “operai e assimilati”, a loro volta suddivisi in lavoratori a tempo determinato e lavoratori a tempo indeterminato. Per ciascuna di queste quattro sotto-categorie si conosce sia il numero di persone che il numero di giornate lavorate. Nel 1990 le sotto-categorie erano: “operai a tempo indeterminato” (ai quali erano assimilati dirigenti e impiegati, sia a tempo determinato che a tempo indeterminato), “operai a tempo determinato” e “coloni impropri e assimilati”. Per le ultime due veniva rile-

vato soltanto il numero delle giornate lavorate e non il numero delle persone.

3. *Una via d'uscita al lavoro sommerso in agricoltura.* Nel delineare le caratteristiche del mercato del lavoro in agricoltura merita un approfondimento la forte presenza di sommerso, in parte connaturata ad alcune qualità delle prestazioni lavorative del settore, quali la stagionalità e la consistente presenza di *part-timers*. Sunteggeremo qui la misura del sommerso e le linee-guida per un lavoro regolare in agricoltura, evidenziando la recente sensibilità e reattività delle Parti Sociali testimoniata dalla firma dell'Avviso comune in materia.

Per la quantificazione del lavoro irregolare in agricoltura si possono utilizzare le stime di fonte Istat¹³, dalle quali emerge un tasso superiore a quello calcolato per i rimanenti comparti. Secondo le ultime stime, relative al 2000, gli occupati non regolari in agricoltura sono 662 mila unità (Tab. 13), pari al 59% dell'occupazione totale del settore, mentre per le rimanenti attività economiche si stima un tasso d'irregolarità pari al 12% (Tab. 14). In termini di unità di lavoro, cioè di input di lavoro calcolato secondo gli orari contrattuali standard, la stima è di 433 mila unità, pari al 32% del totale, contro il 14% registrato nei rimanenti settori. Da queste prime evidenze si evince che il fenomeno del sommerso in agricoltura è di proporzioni molto consistenti e ben al di sopra del tasso di irregolarità complessivo¹⁴ registrato per tutta l'economia, che è pari a circa il 15% (ed è tra i più alti a livello europeo¹⁵).

Tra il 1992 e il 2000 si è avuto un incremento considerevole del tasso di irregolarità nel settore agricolo, che è passato dal 49% al 59%. L'aumento è dovuto principalmente alla contrazione delle unità di lavoro del settore, che non incide in modo significativo sulle unità di lavoro irregolari¹⁶. Come si può vedere in Fig. 4 e in Tab. 15, il tasso di incremento delle unità di lavoro si mantiene negativo, mentre il tasso delle unità irregolari presenta segno alterno, tale da far sì che le unità irregolari rimangano costanti attorno al valore di circa 430 mila unità tra il 1996 e il 2000 (Tab. 13, già citata).

13. ISTAT, *L'occupazione non regolare nelle stime di contabilità nazionale secondo il Sec95*, settembre 2002.

14. Tasso di irregolarità = occupati irregolari/totale occupati interni.

15. CNEL, *Rapporto sull'economia sommersa*, Roma, 2001.

16. Per analizzare il fenomeno del sommerso in agricoltura conviene utilizzare come variabile di riferimento le unità di lavoro, in quanto consentono di misurare adeguatamente l'apporto dei lavoratori irregolari depurato dagli effetti dovuti

all'elevata presenza di lavoratori stagionali e a tempo parziale, oltre a consentire confronti omogenei con gli altri settori.

Tab. 13 - Unità di lavoro e occupati totali e irregolari in agricoltura, silvicoltura e pesca: 1992-2000 (000)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Occupati totali									
Agricoltura	1.582	1.463	1.383	1.328	1.264	1.243	1.190	1.130	1.120
Totale economia	22.920	22.349	22.017	21.992	22.131	22.215	22.448	22.701	23.129
Occupati irregolari:									
Agricoltura	776	748	706	704	670	681	665	649	662
Totale economia	3.089	3.080	3.022	3.134	3.195	3.264	3.290	3.306	3.378
Unità di lavoro totali:									
Agricoltura	1.938	1.770	1.682	1.623	1.552	1.510	1.452	1.377	1.349
Totale economia	23.457	22.750	22.529	22.528	22.600	22.692	22.916	23.092	23.495
Unità di lavoro irregolari:									
Agricoltura	494	479	451	453	429	433	429	421	433
Totale economia	3.138	3.143	3.165	3.263	3.288	3.359	3.465	3.459	3.552
Posizioni lavorative totali:									
Agricoltura	5.912	5.379	5.144	4.932	4.766	4.651	4.412	4.143	4.027
Totale economia	30.434	29.402	29.049	28.836	28.993	29.026	29.271	29.285	29.740
Posizioni lavorative irregolari:									
Agricoltura	776	748	706	704	670	681	665	649	662
Totale economia	4.987	4.962	5.019	5.057	5.199	5.291	5.450	5.394	5.544

Fonte: Istat, *L'occupazione non regolare nelle stime di contabilità nazionale secondo il Sec95, 2002*

Tab. 14 - Tassi di irregolarità in agricoltura, silvicoltura e pesca: 1992-2000 (%)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Occupati									
Agricoltura	49,1	51,1	51,0	53,0	53,0	54,8	55,9	57,4	59,2
Altri settori	10,8	11,2	11,2	11,8	12,1	12,3	12,3	12,3	12,3
Totale economia	13,5	13,8	13,7	14,3	14,4	14,7	14,7	14,6	14,6
Unità di lavoro									
Agricoltura	25,5	27,1	26,8	27,9	27,6	28,7	29,6	30,6	32,1
Altri settori	12,3	12,7	13,0	13,4	13,6	13,8	14,1	14,0	14,1
Totale economia	13,4	13,8	14,0	14,5	14,5	14,8	15,1	15,0	15,1
Posizioni lavorative									
Agricoltura	13,1	13,9	13,7	14,3	14,1	14,6	15,1	15,7	16,4
Altri settori	25,5	27,1	26,8	27,9	27,6	28,7	29,6	30,6	32,1
Totale economia	16,4	16,9	17,3	17,5	17,9	18,2	18,6	18,4	18,6

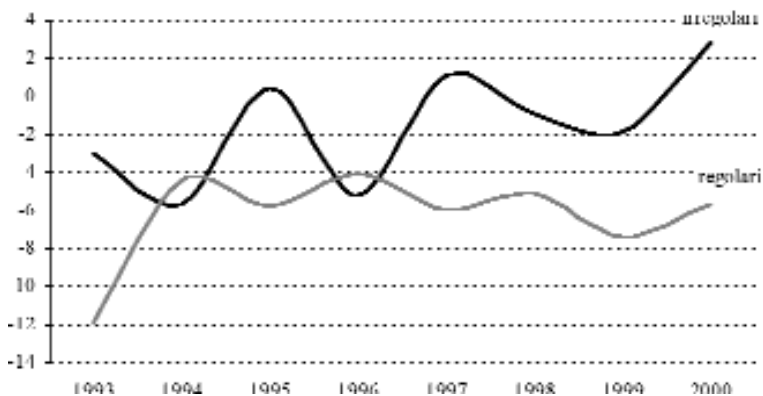
Fonte: Istat, *L'occupazione non regolare nelle stime di contabilità nazionale secondo il Sec95, 2002*

Tab. 15 - Unità di lavoro e occupati totali e irregolari in agricoltura, silvicoltura e pesca: 1993-2000 (tassi di variazione annui)

<i>Occupati totali:</i>								
Agricoltura	-2,5	-5,5	-4,0	-4,8	-1,7	-4,5	-5,1	-0,9
Altri settori	-2,1	-1,2	0,1	1,0	0,5	1,4	1,5	2,0
Totale economia	-2,5	-1,5	-0,1	0,6	0,4	1,0	1,1	1,9
<i>Occupati irregolari</i>								
Agricoltura	-3,7	-5,6	-0,3	-4,7	1,6	-2,3	-2,5	2,1
Altri settori	0,8	-0,7	4,9	3,9	2,3	1,6	1,2	2,2
Totale economia	-0,3	-1,9	3,7	1,9	2,2	0,8	0,5	2,2
<i>Unità di lavoro totali</i>								
Agricoltura	-8,7	-5,0	-3,5	-4,4	-2,7	-3,9	-5,2	-2,0
Altri settori	-2,5	-0,6	0,3	0,7	0,6	1,3	1,2	2,0
Totale economia	-3,0	-1,0	..	0,3	0,4	1,0	0,8	1,7
<i>Unità di lavoro irregolari</i>								
Agricoltura	-3,1	-5,7	0,4	-5,3	1,0	-0,9	-1,9	2,8
Altri settori	0,8	1,9	3,5	1,7	2,3	3,8	0,1	2,7
Totale economia	0,2	0,7	3,1	0,8	2,2	3,2	-0,2	2,7

Fonte: Istat, *L'occupazione non regolare nelle stime di contabilità nazionale secondo il Sec95, 2002*

**Graf. 4 - Unità di lavoro in agricoltura: 1993-2000
(tassi di variazione annui)**



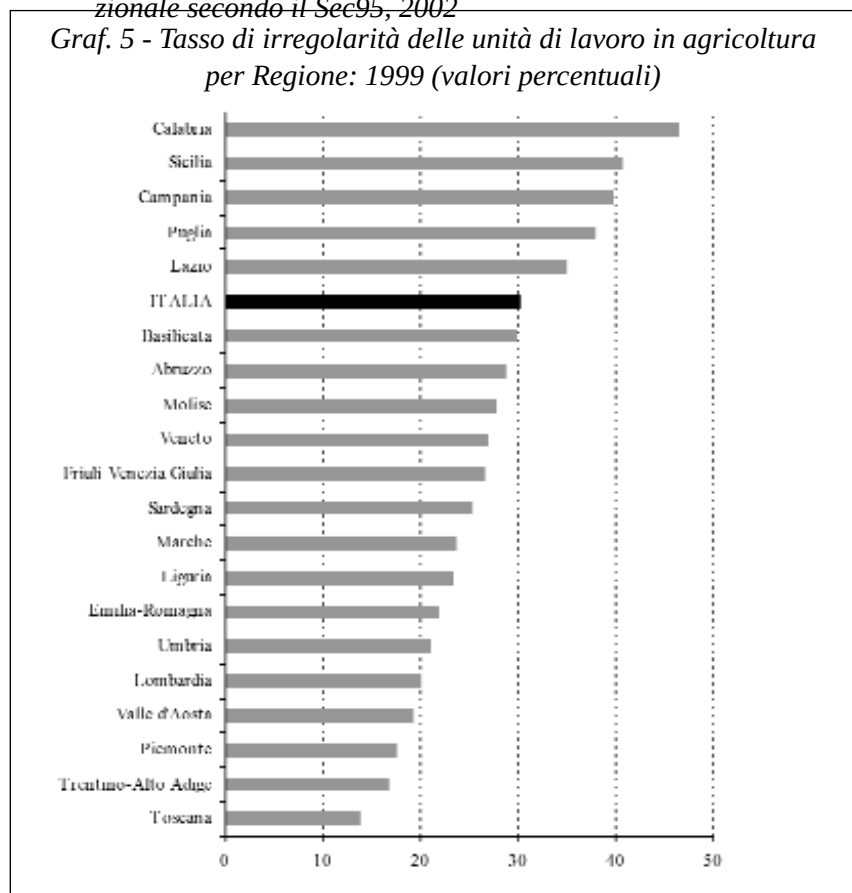
Fonte: Elaborazione CNEL su dati Istat

Tab. 16 - Tassi di irregolarità delle unità di lavoro in agricoltura e silvicoltura e pesca, per la ripartizione 1995-1999

	1995	1996	1997	1998	1999
Nord-Ovest	16,6	17,0	18,6	19,8	19,5
Nord-Est	22,9	22,2	23,9	24,3	23,7
Centro	23,5	23,9	25,0	24,5	25,2
Mezzogiorno	34,8	34,5	35,1	36,6	38,4
Italia	27,9	27,6	28,7	29,6	30,4

Fonte: Istat, L'occupazione non regolare nelle stime di contabilità nazionale secondo il Sec95, 2002

Graf. 5 - Tasso di irregolarità delle unità di lavoro in agricoltura per Regione: 1999 (valori percentuali)



Fonte: Elaborazione CNEL su dati Istat

La diffusione territoriale del lavoro irregolare in agricoltura disegna un'Italia dai contrasti più sfumati di quelli che solitamente emergono dalla distribuzione di altri indicatori economici. Ciò porta a ritenere che la presenza del sommerso sia legata più alle caratteristiche strutturali del settore che a pratiche locali consolidate di utilizzo.

Infatti, come si può vedere dalla graduatoria dei tassi di irregolarità, basata sul dato del 1999 (Tab. 16 e Graf. 5), tra le Regioni che stanno al di sotto del valore medio nazionale (30,4 %) troviamo tutte quelle del Nord e del Centro, ad esclusione del Lazio, ma anche diverse Regioni del Mezzogiorno. Il gruppo delle Regioni con tassi di irregolarità superiori alla media è composto, invece, da Lazio, Puglia, Campania, Sicilia e Calabria.

La conferma di una crescente diffusione del sommerso in agricoltura ha portato all'istituzione di un "Tavolo nazionale" per l'emersione del lavoro non regolare presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. L'iniziativa è stata adottata dal Comitato Nazionale per l'Emersione del lavoro non regolare, dal Ministero stesso, dalle Federazioni di categoria dei lavoratori e delle imprese dell'agroindustria¹⁷. Il risultato dell'attività di concertazione fra le Parti Sociali per individuare linee-guida comuni per il contrasto e la riduzione del sommerso ha raggiunto nel maggio 2004 l'importante risultato della firma di un Avviso comune da parte di tutti i partecipanti.

La premessa dell'Avviso esprime la preoccupazione condivisa da tutti per il livello di diffusione del sommerso in agricoltura, per gli effetti negativi che ciò comporta sia sulle imprese che sui lavoratori, e per la peculiarità del settore costituita dal cosiddetto lavoro "fittizio", e cioè del lavoro non prestato ma denunciato all'Inps al solo fine di percepire i previsti benefici economici e previdenziali. Le Parti Sociali, per contrastare adeguatamente il fenomeno del lavoro irregolare hanno proposto l'adozione dei seguenti provvedimenti:

- monitoraggio ed analisi del fenomeno finalizzata ad individuare le caratteristiche e le specifiche cause che connotano il sommerso in agricoltura;

17. FLAI-CGIL, FAI-CISL, UILA-UIL, Confedernia, Confagricoltura, Coldiretti, CIA e Federalimentari.

- stabilizzazione dell'occupazione, individuazione di misure atte a favorire la stabilizzazione dell'occupazione dipendente in agricoltura mediante agevolazioni alle imprese che trasformano i rapporti di lavoro da tempo determinato a indeterminato;
- riforma dei criteri di erogazione delle prestazioni temporanee, introduzione di meccanismi di erogazione delle prestazioni temporanee in favore dei lavoratori agricoli con lo scopo di evitare la convenienza da parte del lavoratore e dell'impresa a non denunciare le giornate di lavoro effettuate al di sopra di determinate soglie.

Inoltre, le parti hanno proposto le seguenti azioni incentivanti, le quali fanno leva sul meccanismo di premialità per gli imprenditori e i lavoratori che rispettano le leggi, al fine di favorire:

- l'emersione dei lavoratori pensionati, che in genere detengono professionalità qualificate e ricercate;
- la semplificazione delle autorizzazioni al lavoro dei cittadini extracomunitari;
- il sostegno delle imprese che rispettano le norme in materia di sicurezza sul lavoro e riducono il rischio di infortunio;
- l'incremento del numero di giornate denunciate per almeno un triennio da parte delle imprese;
- le imprese con maggior intensità occupazionale e/o operanti nei territori che non usufruiscono delle agevolazioni previste dalla legislazione vigente.

Si tratta di una risposta organica per affrontare l'annoso problema del lavoro nero. La gravità del fenomeno era riconosciuta da tempo ma le diverse proposte avanzate, seppur valide, si configuravano tutte come iniziative di parte. Per la prima volta si è attivata invece una sede permanente di concertazione, dove analizzare, proporre e verificare la trasformazione degli obiettivi dell'Avviso comune in provvedimenti operativi condivisi.

PARTE QUARTA

DUE MACRO-SNODI A CONFRONTO

1. SCUOLA E MERCATO DEL LAVORO: ISTRUZIONE FORMALE E COMPETENZE EFFETTIVE

1. *Un quadro problematico*

L'Italia è un Paese a scolarizzazione tardiva, come emerge dai divari formativi rispetto agli altri Paesi, specie fra le persone più anziane.¹ La quota di popolazione in età lavorativa in possesso di almeno un titolo di scuola secondaria è notevolmente cresciuta nelle generazioni più recenti, arrivando quasi a triplicarsi, ma ciò nonostante il divario con la media degli altri Paesi Ocse non si è accorciato altrettanto velocemente (Tab. 1). Se nella generazione dei nonni (55-64enni nel 2001) un italiano su 5 aveva un diploma di maturità e uno su 20 una laurea, negli anni più recenti uno su 2 ha completato la secondaria e uno su 10 si è laureato. Nel contempo, la media della popolazione Ocse è però passata dalla metà ai tre quarti con diploma secondario e da un decimo

1. Un'analisi di questo divario in D. Checchi, *The Italian educational system: family background and social stratification*, in ISAE, 2003. *Monitoring Italy*, Roma, 2003.

a un quinto con la laurea (Tab. 2). Inoltre il divario di scolarità è di dimensioni ben maggiori se non si utilizzano i dati Oecd bensì le fonti nazionali (ultima riga, Tab. 1 e 2).²

Tab. 1 - Popolazione con almeno un diploma di scuola secondaria superiore, per età: 2001 (%)

	25-64	25-34	35-44	45-54	55-64
Francia	64	78	67	58	46
Germania	83	85	86	83	76
Italia	43	57	49	39	22
Giappone	83	94	94	81	63
Regno Unito	63	68	65	61	55
Stati Uniti	84	88	89	89	83
Media Ocse	64	74	68	60	49
Divario Italia-media Ocse	-21	-17	-19	-21	-27
per confronto: Italia, forze lavoro, media 2001	33,9	47,0	37,9	28,9	16,9
di cui : <i>qualifica professionale</i>	6,3	7,2	7,9	6,2	3,3
<i>maturità</i>	27,5	39,8	30,0	22,7	13,7

Fonte: Oecd, *Education at a glance*, Paris, 2003, tab. A1.2

Tab. 2 - Popolazione con titolo di formazione universitaria per fascia d'età: 2001

	25-64	25-34	35-44	45-54	55-64
Francia	12	18	11	10	8
Germania	13	14	15	15	10
Italia	10	12	11	10	6
Giappone	19	24	25	17	10
Regno Unito	18	12	18	18	12
Stati Uniti	28	30	28	30	24
Media Ocse	15	18	16	14	10
Divario Italia-media Ocse	-5	-6	-5	-4	-4
per confronto: Italia, forze lavoro, media 2001	10,2	12,2	10,8	10,3	6,5

Fonte: Oecd, *Education at a glance*, Paris, 2003, tab. A2.3

2. Per ragioni di comparabilità si riporta il valore Oecd 2002, che include i possessori di titoli secondari classificati come Isced3A (scuola secondaria a orientamento accademico, che permette l'accesso all'istruzione universitaria) e Isced3B (secondaria a orientamento tecnico-professionale, che permette l'accesso all'istruzione non universitaria, ad esempio politecnica), ma esclude quella classificata come Isced3C (corsi secondari di durata breve a orientamento professionale). Nell'ultima riga si riporta invece il dato della rilevazione trimestrale Istat sulle forze di lavoro, media 2001, che per numerosità campionaria dovrebbe risultare più affidabile; dirimenti saranno i dati del Censimento 2001. Entrambe le fonti si riferiscono alla popolazione residente.

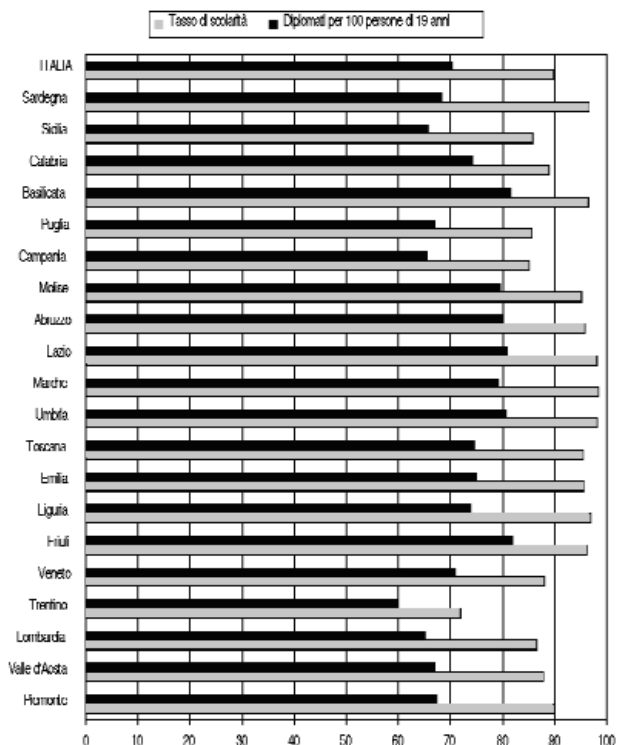
In Italia la crescita della scolarità non si è ancora arrestata: nell'*Annuario statistico 2003*, l'Istat mostra che il tasso per la secondaria è passato negli ultimi 4 anni dall'82,8% all'89,8%. Tenuto conto delle ripetenze e degli abbandoni, il tasso di diplomati per 100 giovani 19enni è pari al 70,4% (media tra il 65,3% dei maschi e il 75,7% delle femmine).³ La distribuzione territoriale del fenomeno non evidenzia forti divari, se non un relativo vantaggio a beneficio delle Regioni centrali (vedi Graf. 1).

L'obiettivo di raggiungere per il 2010 un tasso di scolarizzazione secondaria pari ad almeno l'85% della popolazione 22enne, proposto nel 2000 al *summit* europeo di Lisbona e riaffermato nel 2003 al Consiglio Europeo dei Ministri dell'Istruzione, non appare irraggiungibile dal momento che fra le donne si raggiungono già valori superiori. Tuttavia l'obiettivo è inteso in termini di scolarizzazione *completata*, ovvero di completamento con successo della secondaria superiore⁴, e all'Italia mancano ancora 15 punti percentuali per raggiungere questo traguardo. Se si considera che nell'ultimo quinquennio il tasso di diploma è cresciuto meno di un punto percentuale all'anno, in assenza di interventi correttivi e a *trend* invariati sembrerebbero necessari ben vent'anni per conseguire l'obiettivo. Si consideri inoltre che in sede europea ci si prefigge di limitare al minimo la dispersione scolastica e di contenere i livelli di apprendimento insufficienti. Nel Graf. 1 la distanza dall'asse a destra fornisce una stima indiretta della mancata iscrizione alla scuola superiore, mentre la differenza tra le due barre dà le proporzioni della dispersione nel corso della secondaria.

3. Dati provvisori riferiti al 1999-2000.

4. Dalla delibera del Consiglio Europeo sull'istruzione (5-6 maggio 2003): "Early school leavers (...) By 2010, an EU average rate of no more than 10 % early school leavers should be achieved [defined as share of the population aged 18-24 with only lower secondary education or less and not in education or training]. Completion of upper secondary education (...) By 2010, at least 85 % of 22 year olds in the European Union should have completed upper secondary education [defined as the percentage of those aged 22 who have successfully completed at least upper secondary education (Isced3). Basic skills (...) By 2010, the percentage of low-achieving 15 years old in reading literacy [PISA Reading literacy proficiency "level 1" and lower] in the European Union should have decreased by at least 20% compared to the year 2000."

Graf. 1 - Indicatori dell'istruzione secondaria superiore per Regione, anno scolastico 2000-2001

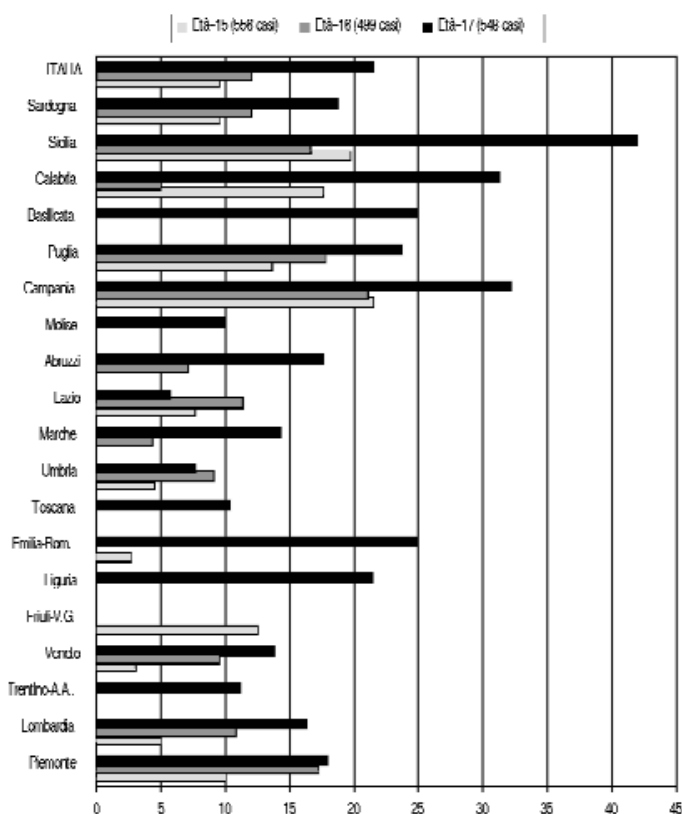


NOTA. Poiché non vi è necessaria coincidenza tra luogo di residenza e sede di frequenza, l'indice può superare il valore di 100 a causa di ingressi migratori e/o di bocciature nel corso della carriera.

Una misura diversa e più precisa del fenomeno si può desumere da campioni rappresentativi dell'intera popolazione. Il Graf. 2 utilizza l'Indagine sui bilanci delle famiglie italiane relativa al 1998 e al 2000, attraverso le informazioni raccolte sui familiari dell'intervistato.⁵

5. Di ogni membro della famiglia si conoscono infatti, oltre che il legame di parentela con il capofamiglia: il genere, l'età e la condizione occupazionale. Si considerano fuori dalla scuola tutti coloro che non risultano registrati come studenti.

Graf. 2 - Quota di giovani fuori dal sistema scolastico, per Regione ed età: 1998-2000



Essa mostra che effettivamente il 90% dei giovani 15enni frequenta la scuola superiore, ma tale percentuale cala velocemente al termine dell'obbligo scolastico (poi esteso ai 16 anni)⁶. Si noti altresì che l'uscita dal sistema scolastico tra i 15 e i 16 anni è particolarmente accentuata nelle Regioni del Sud, e in misura minore del Nord-Ovest.

6. Questo dato sovrastima la frequenza scolastica in quanto non può distinguere tra studenti in regola col percorso scolastico e studenti ripetenti.

Per quanto riguarda invece il livello delle competenze acquisite, che vedremo fra poco, esistono due fonti che permettono di confrontare il sistema formativo italiano con quello di altri Paesi Oecd. La prima è l'indagine PIRLS (*Progress In Reading Literacy Study*), coordinata in ambito Oecd e condotta nel 2001 su 15 Paesi, che cerca di accertare il possesso delle capacità di lettura verso la fine della scuola primaria, quando si completa il processo di alfabetizzazione. La seconda è l'indagine PISA (*Programme for International Student Assessment*), anch'essa coordinata dall'Oecd, condotta nel 2000 in 32 Paesi e volta alla misurazione delle *competenze linguistiche, matematiche e scientifiche* dei 15enni, indipendentemente dal livello scolastico, in modo da ottenere misure comparabili tra Paesi.

Osservando i valori medi dei punteggi conseguiti dagli studenti nella compilazione dei test (il cui punteggio è normalizzato a 500 e la cui deviazione standard è posta pari a 100: Tab. 3), si nota come a livello di scuola elementare gli alunni italiani risultino significativamente al di sopra della media: ben tre quarti del campione consegue un punteggio superiore.

La situazione si rovescia rovinosamente nei 5 anni successivi: la media italiana scende al di sotto di quella Oecd, anche se la distribuzione dei risultati appare più compressa. Questo è probabilmente l'effetto positivo della centralizzazione del sistema scolastico italiano, che tende a fornire risorse in modo sufficientemente egualitario nelle diverse situazioni.⁷

Tuttavia, basandosi sulle soglie pre-definite nel progetto PISA (Tab. 4) si nota che i risultati conseguiti dagli studenti italiani limitano le situazioni disastrose (inferiori alla soglia 1), ma non lasciano affermare le situazioni di eccellenza (superiori alla soglia 5).

7. Si veda la discussione di questo aspetto in G. Bertola e D. Checchi, *Education financing and student achievement*, "Swiss Review of Education-Revue suisse des sciences de l'éducation" a. XXV, n. 3, 2003.

Tab. 3 - Capacità di lettura (reading literacy) nella popolazione studentesca a varie età

	Indagine PIRSL (2001) su bambini di 10 anni (4a elementare)			Indagine PISA (2000) su ragazzi (1° e 2° superiore) di 15 anni		
	Punteggio medio	1° quartile	3° quartile	Punteggio medio	1° quartile	3° quartile
Francia	525	481	573	505	444	570
Germania	539	497	586	484	417	563
Italia	541	496	590	487	429	552
Giappone	-	-	-	522	471	582
Regno Unito	-	-	-	523	458	595
Stati Uniti	542	492	601	504	436	577
Media Ocse	529	482	581	499	433	569
Divario Italia/media Ocse	+12	+14	+9	-12	-4	-17

Fonte: Oecd, Education at a glance, Paris, 2003, tabb. A4.1 e A5.2

Tab. 4 - Distribuzione % della capacità di lettura per soglie predefinite

	Sotto il livello 1 (335 punti)	Livello 1 (335-407)	Livello 2 (408-480)	Livello 3 (481-552)	Livello 4 (553-625)	Livello 5 (oltre 625)
Francia	4,2	11,0	22,0	30,6	23,7	8,5
Germania	9,9	12,7	22,3	26,8	19,4	8,8
Italia	5,4	13,5	25,6	30,6	19,5	5,3
Giappone	2,7	7,3	18,0	33,3	28,8	9,9
Regno Unito	3,6	9,2	19,6	27,5	24,4	15,6
Stati Uniti	6,4	11,5	21,0	27,4	21,5	12,2
Media Ocse	6,2	12,1	21,8	28,6	21,8	9,4
Divario Italia/ media Ocse	-1,2	+1,4	+3,8	+2,0	-2,3	-4,1

Fonte: Oecd, Education at a glance, Paris, 2003, tab. A5.1

Tuttavia anche in questo caso il successo scolastico è molto variegato a livello territoriale. La distribuzione dei risultati dell'indagine PISA per macro-circoscrizioni territoriali mostra ad esempio che le Regioni del Nord-Est presentano una *performance* migliore di quella degli Stati Uniti, sia per il contenimento delle situazioni disastrose che per le punte di eccellenza (ottenute sommando le ultime due colonne della Tab. 5); viceversa, nelle Regioni del Sud si arriva fino a un terzo degli studenti con competenze acquisite insufficienti. Considerando che nel

Sud una quota consistente di giovani è già *fuori* dal sistema scolastico,⁸ ci si accorge che non soltanto difettano i livelli ma anche la qualità della scolarizzazione formale assoluta. In realtà i due fenomeni tendono ad autoalimentarsi reciprocamente: una bassa *performance* nell'apprendimento rende più probabile il giudizio scolastico negativo e la bocciatura, così come questa tende a tradursi in breve tempo nell'abbandono scolastico. Questo fenomeno, ripetuto nel tempo, abbassa il profilo culturale dell'ambiente in cui le nuove generazioni vengono socializzate, riducendo possibilità e stimoli alla formazione. E il circolo vizioso continua.

Tab. 5 - Distribuzione % della capacità di lettura per soglie predefinite

	Sotto livello 1 (335 punti)	Livello 1 (335-407)	Livello 2 (408-480)	Livello 3 (481-552)	Livello 4 (553-625)	Livello 5 (oltre 625)
Nord-Ovest (Piemonte, Lombardia, Val d'Aosta, Liguria)	2,55	6,17	22,84	34,56	24,50	9,38
Nord-Est (Trentino-A.A., Veneto, Friuli-V.G., Emilia-Romagna)	2,45	6,53	17,16	34,89	27,38	11,59
Centro (Toscana, Umbria, Marche, Lazio)	3,71	12,17	27,59	34,47	17,97	4,09
Sud-Est (Abruzzo, Molise, Campania, Puglia)	8,07	15,18	29,32	30,25	13,54	3,64
Sud-Ovest e Isole (Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna)	9,55	20,26	30,64	27,69	10,08	1,77
Italia	5,42	12,15	25,97	32,23	18,33	5,9

Fonte: elaborazioni CNEL su dati PISA-Invalsi 2002

Nonostante il Rapporto Isfol segnali che il 1999 è stato un anno storico, in quanto per la prima volta nella forza lavoro le persone con scolarità bassa (senza titolo, licenza elementare e licenza media) sono state sorpassate da quelle con scolarità elevata (diploma di maturità e/o laurea)⁹, dai dati che siamo andati presentando emerge un quadro ancora molto problematico, specie se si considerano gli obiettivi di Lisbona. La situazione della scolarizzazione secondaria si può riassumere come segue:

8. Nel Graf. 2 la percentuale di 15enni fuori dalla scuola è del 7,5% nel Nord-Ovest, del 3,6% nel Nord-Est, del 3% nel Centro, dell'8,8% nel Sud-Est e dell'11,7% nel Sud-Ovest e nelle Isole.

9. ISFOL, *Rapporto 2002*, Milano, Angeli, 2003, pagg.151 segg.

- La domanda è tuttora in crescita, seppure a ritmi insufficienti a colmare il divario con gli altri Paesi sviluppati. Come vedremo, questo ha conseguenze negative sul segmento successivo della formazione terziaria, cioè universitaria, in quanto viene a mancare un flusso adeguato di diplomati.
- Il livello delle competenze acquisite dai 15enni segnala uno svantaggio relativo dell'Italia, che si accumula nel corso della scuola media e principalmente all'ingresso della secondaria. Un punto di snodo è quindi l'organizzazione del sistema stesso che prevede due passaggi selettivi nell'arco di cinque anni (a 10-11 anni con l'esame di scuola elementare, ora abolito, e a 13-14 anni con l'esame di licenza media).
- Il livello di competenze è molto diversificato tra le diverse aree del Paese. I giovani meridionali soffrono due tipi di disagio scolastico: un abbandono più precoce della carriera scolastica secondaria, e un mancato conseguimento delle capacità elementari.

La situazione non migliora se si considera l'accesso all'istruzione universitaria, e ancor meno se si considera il successo di chi la consegue. Il Graf. 3 presenta misure alternative di scolarizzazione terziaria, a cominciare dal tasso di passaggio dalla scuola secondaria all'università, attualmente pari al 62,6% (media tra il 59,1% dei maschi e il 65,8% delle femmine). Se combiniamo questo dato con il fatto che si diploma il 70,4% delle corrispondenti coorti di 19enni, constatiamo che meno di un giovane su due (per l'esattezza 44 su 100) arriva a iscriversi all'università. Questo è coerente con il secondo indicatore, dato dal numero di iscritti all'università in rapporto alla popolazione tra 19 e 25 anni, che in media è pari al 33,1%¹⁰.

Tuttavia neppure un giovane su tre riesce a conseguire un titolo universitario: il terzo indicatore ci informa che riesce a laurearsi soltanto il 17,1% della popolazione di 25enni (media tra il 15,0% dei maschi e il 19,3% delle femmine). Anche in questo caso le differenze territoriali

10. Il secondo indicatore tende a salire perché da un lato gli immatricolati all'università si riducono con gli anni a causa degli abbandoni, e dall'altro la permanenza nell'università va oltre i 25 anni giacché la durata mediana degli studi è di 7 anni: D. Checchi, *The Italian educational system*, op. cit., tab. 13.

sono abbastanza consistenti, andando dal 22,8% della Liguria al 12,3% della Sicilia¹¹. E' chiaro che un flusso di produzione di laureati così debole non può recuperare velocemente il divario formativo illustrato nella Tab. 2.

Tuttavia qualche segno di ottimismo potrebbe desumersi dal Graf. 4, che riporta i tassi di conseguimento universitario disaggregati per diplomi triennali e per lauree quadri-quinquennali. Nonostante tale distinzione sia stata riassorbita dalla riforma dei cicli universitari, con l'introduzione delle lauree triennali seguite dalle lauree specialistiche biennali, essa ci permette di inferire se una modifica degli ordinamenti sia in grado di alzare la "produttività" del sistema universitario.

Dal grafico si evince che effettivamente l'accorciamento della durata dei corsi universitari, l'abolizione della prova connessa alla compilazione della tesi e la possibile (e probabile) semplificazione dei contenuti didattici, ha prodotto un aumento del tasso di successo: in media, il 59,6% di chi si è iscritto 4 anni prima consegue un diploma triennale, mentre consegue una laurea appena il 47,9% di chi si è iscritto 6 anni prima ai corsi ordinari.

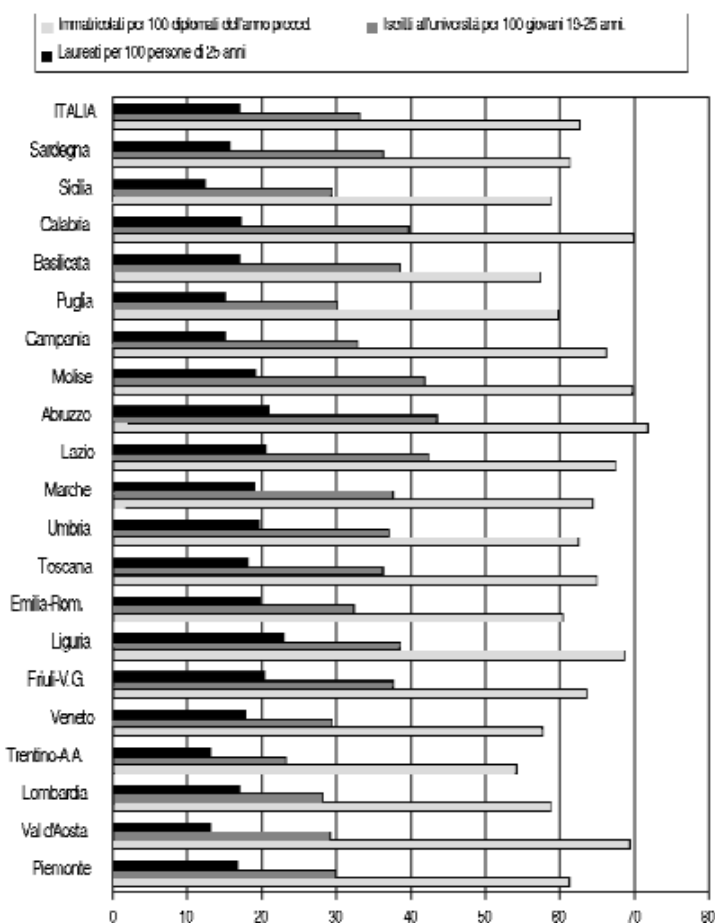
Questo divario fa supporre che la produttività del sistema universitario dovrebbe alzarsi come risultato del riordino dei cicli, e forse questo può incentivare il completamento degli studi secondari. Ma questa prospettiva potrebbe anche incontrare un "collo di bottiglia", se il completamento dell'istruzione universitaria incontrasse un tetto dato dal numero di diplomati a livello secondario.

La bassa scolarità della popolazione italiana non pesa soltanto in una prospettiva inter-generazionale, poiché quella conseguita dalla generazione corrente riduce le possibilità di scolarità delle generazioni future, attraverso gli effetti di *background* familiare¹², ma è intrecciata con la determinazione dell'offerta di lavoro potenziale. Sempre in riferimento agli obiettivi di Lisbona, i Paesi europei puntano a un tasso di

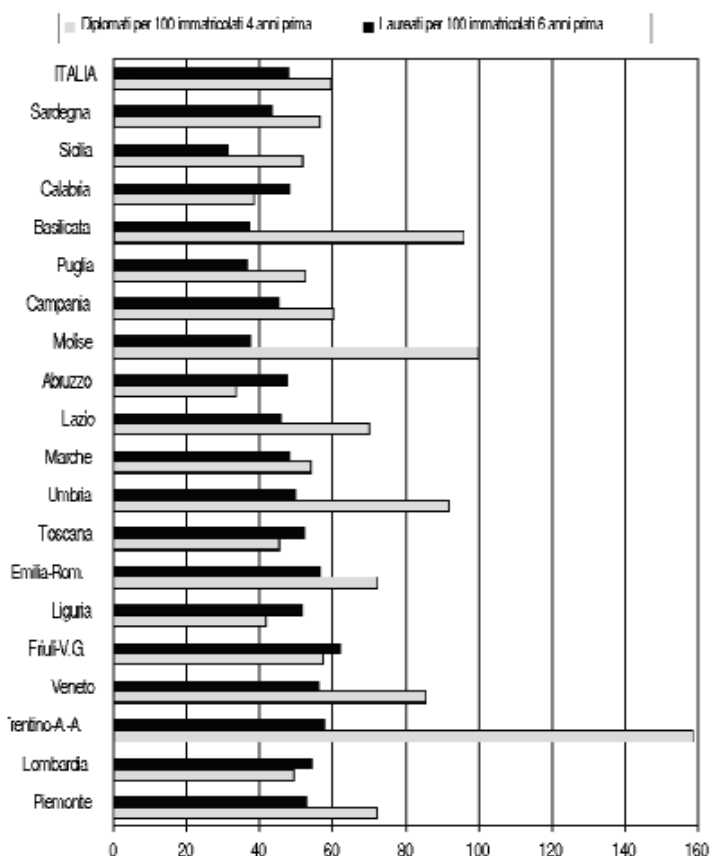
11. Vedi anche SVIMEZ, *Una analisi territoriale dei percorsi scolastici e formativi*, Quaderno n. 23 di "Informazioni Svimez", marzo 2004.

12. Per una misurazione della loro entità in rapporto alle risorse scolastiche: G. Brunello e D. Checchi, *School quality and family background in Italy*, IZA Discussion paper, n. 705, 2003.

Graf. 3 - Indicatori dell'istruzione scolastica per Regione, anno scolastico 2001-2002



*Graf. 4 - Indicatori di successo nell'istruzione terziaria
per Regione, anno scolastico 2001-2002*



NOTA. Poiché non vi è necessaria coincidenza tra iscrizione iniziale e uscita finale, l'indice può superare il valore di 100 per tutti gli atenei che registrano un numero elevato di trasferimenti in corso di studio (per esempio per l'apertura di nuovi atenei e/o nuovi corsi di laurea).

occupazione pari al 70% della popolazione, e del 60% di quella femminile¹³. La Tab. 6 mostra che l'aumento della scolarità può rappresentare una leva potente. Infatti la scolarità di diplomati e laureati supera di gran lunga l'obiettivo, per entrambi i generi, indipendentemente dall'età. Poiché si sceglie di istruirsi anche per la prospettiva di guadagni maggiori (e di minor rischio di disoccupazione), è caratteristica comune a tutte le economie di mercato che i tassi di partecipazione al mercato del lavoro siano crescenti con gli anni di istruzione conseguita, e l'Italia non fa eccezione. Tuttavia, siamo caratterizzati da un minor incentivo per le donne rispetto a quello degli uomini: i tassi di disoccupazione per titolo di studio mostrano che le donne istruite hanno comunque una partecipazione al lavoro minore di quella dei maschi (Tab. 7)¹⁴.

Tab. 6 - Tassi di partecipazione al mercato del lavoro per livello d'istruzione (25-64 anni, 2001)

	Maschi			Femmine		
	Primaria	Secondaria	Terziaria	Primaria	Secondaria	Terziaria
Francia	76	88	92	57	76	84
Germania	77	84	92	50	70	83
Italia	74	86	91	34	67	81
Giappone	87	95	97	56	63	68
Regno Unito	67	88	93	51	77	87
Stati Uniti	75	86	92	52	73	81
<i>Media Ocse</i>	<i>77</i>	<i>88</i>	<i>93</i>	<i>50</i>	<i>70</i>	<i>83</i>
Divario Italia-media Ocse	-3	-2	-2	-16	-3	-2

Fonte: Oecd, Education at a glance, Paris, 2003, tab. A12.1

-
13. Questi obiettivi vengono riproposti nel Rapporto della task-force coordinata da Wim Kok: European Commission, *Jobs, jobs, jobs. Can Europe achieve full employment with better jobs?* Luxembourg, 2003.
14. A questo andrebbe aggiunto il fatto che in Italia anche il rendimento dei titoli di studio è inferiore per le donne rispetto a quello per gli uomini. Si veda: L. Flabbi, *Gender discrimination and return to education: estimates on individual data*, "Rivista di Politica Economica", n. 12, 1997.

Tab. 7 - Tassi di disoccupazione per livello d'istruzione (25-64 anni, 2001)

	Maschi			Femmine		
	Primaria	Secondaria	Terziaria	Primaria	Secondaria	Terziaria
Francia	9,7	5,1	4,1	14,4	9,3	5,6
Germania	15,6	8,1	3,4	11,5	8,4	4,4
Italia	6,9	4,9	3,8	14,0	9,3	7,2
Giappone	6,9	4,8	2,8	4,3	4,7	3,1
Regno Unito	9,4	4,1	2,0	5,7	3,7	1,9
Stati Uniti	7,5	4,2	1,9	8,9	3,4	2,0
Media Ocse	8,9	4,8	2,8	9,4	6,4	3,5
Divario Italia-media Ocse	-2,0	+0,1	+1,0	+4,6	+2,9	+3,7

Fonte: *Oecd, Education at a glance, Paris, 2003, tab. A12.1*

Minore scolarità ai livelli superiori (secondario e terziario) e minore partecipazione al mercato sono fattori che si intrecciano, e fra i quali è difficile individuare un rapporto di causalità unidirezionale poiché le aspettative individuali future governano le scelte correnti. Il quadro è inoltre reso più complicato dal fatto che, anche a parità di certificazione formale dei livelli di istruzione, la qualità della formazione ricevuta e delle competenze possedute influenza il successo o meno sul mercato del lavoro. Si veda nella Tab. 8, per i Paesi le cui informazioni sono comparabili con il passato, il rendimento di un anno di istruzione, classicamente misurato dal coefficiente di regressione del logaritmo delle retribuzioni sugli anni di istruzione. Qualora non si controlli per i livelli delle competenze possedute, tale misura associa a un anno di istruzione in più un incremento retributivo compreso tra il 5% e il 10%. Questo *premio* viene normalmente giustificato come effetto della maggior dotazione di capitale umano, e quindi come maggior produttività del singolo lavoratore. Tuttavia questa maggiore produttività è anche il risultato del maggior livello di competenze: di norma, chi è più istruito è più dotato di capacità di comprensione e risoluzione dei problemi.

Usando però le informazioni dirette sulle competenze dell'indagine IALS (*International Adult Literacy Survey*) - condotta in ambito Oecd con le tre rilevazioni del 1994, 1996 e 1998 su un campione di 18 Paesi - è possibile scorporare l'effetto delle competenze possedute da

quello dell'istruzione formale. Questo dato viene riportato in 2a e 3a colonna della tabella, dove si nota che gli incrementi retributivi associati alle competenze effettive sono molto più elevati di quelli associati all'istruzione formale¹⁵. Per dare un'idea dell'impatto retributivo di questo effetto in Italia: il passaggio da un basso a un medio livello di competenze, corrispondenti al valore soglia del primo quartile e alla mediana della distribuzione, equivale a più di 2 anni di istruzione formale.

Tab. 8 - Rendimenti dell'istruzione (equazione minceriana) dall'indagine IALS 1994-1996-1998

	Rendimento anni di istruzione (senza controlli per skills)	Rendimento anni di istruzione (controllando per skills)	Rendimento degli skills
Germania	0,05	0,05	0,13
Italia	0,05	0,04	0,20
Regno Unito	0,10	0,08	0,26
Stati Uniti	0,09	0,06	0,30
Media aritmetica 4 Paesi	0,07	0,06	0,22

Fonte: K. Denny, C. Harmon e V. O'Sullivan, Education, earnings and skills: a multi-country comparison, Institute for Fiscal Study, working paper n. 04/08, 2003, tab. 3

Il problema della formazione scolastica e dell'istruzione permanente degli adulti può essere affrontato da due versanti complementari: aumentare l'istruzione formale, ovvero tenere le persone più a lungo a scuola, e migliorare la qualità della formazione (ovvero rendere più efficaci le ore di permanenza scolastica dal punto di vista dell'apprendimento). Il secondo aspetto è meno analizzato del primo, e merita una discussione più approfondita, a partire dai dati dell'indagine PISA.

15. L'indagine IALS misura il livello di competenze come capacità di districarsi nei problemi della vita quotidiana.

2. Scuola e ambiente familiare nella performance scolastica

L'indagine PISA cerca di confrontare i livelli di apprendimento posseduti da campioni rappresentativi di giovani, indipendentemente dai livelli di scolarità posseduti¹⁶. In Italia essa ha coinvolto 4.984 giovani fra i 15 e i 16 anni, distribuiti in 172 scuole. Il campione è stato stratificato per tipologia di scuola (statale e non statale), per indirizzo scolastico (licei, istituti tecnici, istituti professionali e scuole medie inferiori), e per dimensione delle scuole. Si tratta quindi in massima parte di studenti della seconda superiore, anche se non mancano alunni pluripetenti che frequentano ancora la media inferiore (la Tab. 9 riporta la distribuzione del campione secondo la classe e la scuola).

Tab. 9 - Dimensione del campione, Indagine PISA (Italia 2000)

	Valori assoluti					Distribuzione percentuale				
	Scuola media	Istituto prof.	Istituto tecnico	Liceo	Totale	Scuola media	Istituto prof.	Istituto tecnico	Liceo	Totale
2a media	18	0	0	0	18	34,67	-	-	-	0,36
3a media	33	0	0	0	33	65,33	-	-	-	0,68
1a superiore	0	373	332	100	805	-	31,36	17	5,72	16,31
2a superiore	0	800	1547	1445	3793	-	67,27	79,12	83,06	76,83
3a superiore	0	16	76	195	287	-	1,37	3,89	11,22	5,82
Totale	51	1.189	1.956	1.740	4.936	100	100	100	100	100
	(1,04)	(24,08)	(39,63)	(35,26)	(100)					

Se si restringe il confronto agli studenti delle seconde superiori per maggiore omogeneità della carriera scolastica (non hanno anticipato il percorso scolastico in 1a elementare né hanno subito bocciature) e di contenuti scolastici affrontati, possiamo confrontare i livelli di competenza posseduti su tre aree: *linguistica* (aggregazione della capacità di individuazione delle informazioni in un testo; di interpretazione dell'argomentazione; e di riflessione e valutazione dell'argomentazione stessa; *matematica e scientifica*¹⁷. L'indagine attribuisce un punteggio a

16. I dati elementari possono essere scaricati dal sito www.pisa.org.

17. L'indagine studia le capacità di comprensione della lettura, i cui test sono stati sottoposti all'intero campione; quelli relativi alle competenze matematiche (al centro della valutazione PISA del 2003, i cui dati non sono ancora disponibili) sono stati sottoposti soltanto a 2.765 studenti), e analogamente per quanto riguarda le competenze scientifiche (2.766). Soltanto per 1.109 studenti sono state valutate congiuntamente le tre aree.

ciascun gruppo di prove, e i punteggi aggregati sono riscalandi in modo da presentare una media (nell'insieme dei Paesi) pari a 500, e una deviazione standard pari a 100.

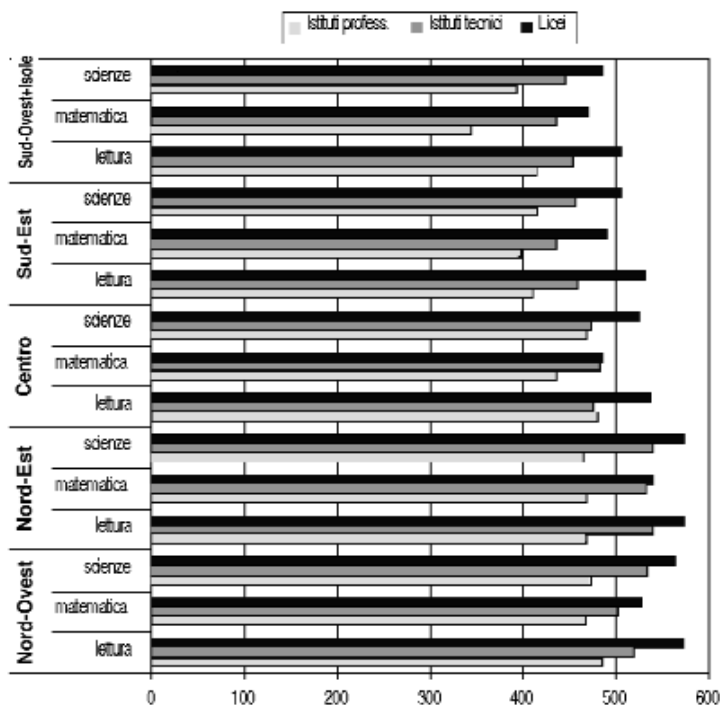
Il Graf. 5 riporta i valori mediani (cioè quelli, sotto o sopra, sui quali si colloca metà del campione) delle capacità raggiunte dagli studenti sulle tre aree di competenza, disaggregati per tipo di scuola secondaria e area territoriale. Come si vede, il livello di competenze è sistematicamente più elevato nella popolazione studentesca dei licei, seguita da quella degli istituti tecnici, e infine da quella degli istituti professionali, indipendentemente dalle aree di competenza. Questo potrebbe non essere un problema, in quanto la differenziazione dei percorsi scolastici è teoricamente finalizzata alla possibilità degli studenti più dotati di ricevere una formazione migliore e più lunga. Tuttavia, analizzando l'intera distribuzione delle capacità per tipo di scuola, notiamo che esse presentano ampi margini di sovrapposizione.

Il Graf. 6 riporta una stima di queste distribuzioni in riferimento alla capacità di lettura¹⁸. Si vede che a qualsiasi soglia, di eccellenza o di scadenza, si trovano studenti di entrambe le tipologie, in tutti i tipi di scuola. Se considerassimo 400 punti come soglia di scadenza e 600 come soglia di eccellenza, potremmo dire che: nei licei il 22% è eccellente e il 2% scadente; negli istituti tecnici il 7% è eccellente e l'11% scadente; negli istituti professionali il 2% è eccellente, e il 22% scadente.

L'utilità di un'analisi trasversale delle competenze attraverso le scuole è appunto quella di rendere comparabili le *performance* indipendentemente dal tipo di scuola. Quindi quel 2% di studenti eccellenti che c'è negli istituti professionali non sfigurerebbe in un liceo, in quanto avrebbe un livello di competenze superiore al 68% degli studenti liceali. Per converso, il 2% di scadenti nei licei si troverebbe in buona compagnia in un istituto professionale, in quanto avrebbe un livello di competenze inferiore al 68%. Questo pone l'interrogativo su che cosa governi la scelta delle scuole secondarie da parte dei giovani e delle famiglie.

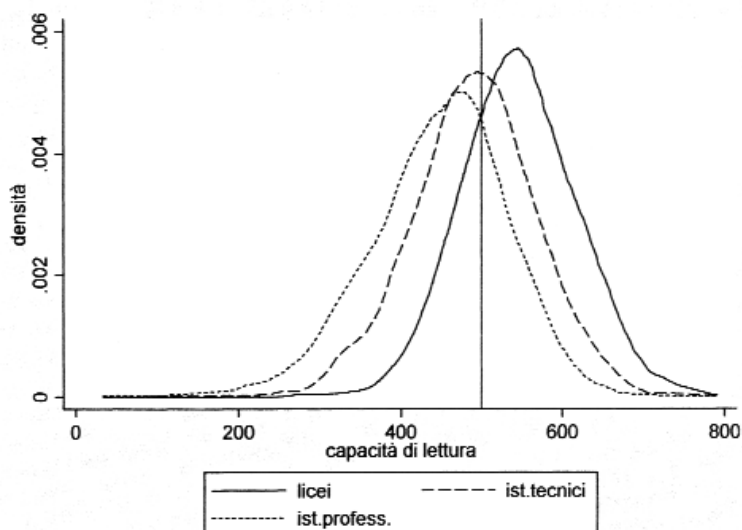
18. Si tratta di una stima non parametrica, condotta per tipo di scuola secondaria sugli studenti della 2a superiore, utilizzando i pesi campionari degli studenti.

Graf. 5 - Performance scolastica degli studenti di 2a superiore, per tipo di scuola e Regione, anno 2000-2001



Utilizzando la stima di un modello statistico che analizza le determinanti della collocazione scolastica degli studenti intervistati (qui o-messo), si ottiene che la scelta del tipo di secondaria non dipende dal sesso dello studente, bensì dall'istruzione dei genitori: genitori più istruiti sono più inclini a mandare i loro figli ai licei, e in subordine a un istituto tecnico. Questo risultato è confermato dai dati della Tab. 10: quando la coppia dei genitori è analfabeta, lo studente ha metà delle probabilità (non condizionate) di iscriversi a un istituto professionale, mentre se almeno uno dei genitori è laureato ha una probabilità (non condizionata) superiore al 60% di iscriversi a un liceo.

Graf. 6 - Capacità di lettura degli studenti di seconda superiore, per tipo di scuola: 2000



Sempre dallo studio di queste determinanti emerge che il prestigio socio-economico¹⁹ è più rilevante della ricchezza familiare²⁰ nel guidare la scelta delle famiglie verso i licei. Agli studenti intervistati è anche stato chiesto quale lavoro aspiravano ad avere all'età di 30 anni; così, associando alle professioni indicate una misura di prestigio sociale, è possibile misurare il livello delle aspettative, che a sua volta rimanda al livello di autopercezione dello studente. In Italia, tipicamente indicata come Paese a bassa mobilità inter-generazionale, ci si aspetterebbe che

19. E' un indice di prestigio associato all'occupazione, che assume il valore più elevato nella coppia dei genitori: H. Ganzeboom, P. De Graaf e D. Treiman, *A standard international socio-economic index of occupational status*. "Social Science Research", n. 21, 1992.

20. Variabile basata sulle informazioni circa la presenza in casa di una stanza dedicata ai figli, di lavastoviglie, di software formativo, di una connessione a Internet, nonché del numero di telefoni cellulari, apparecchi televisivi, computer, automobili e bagni.

tale misura sia correlata con l'occupazione dei genitori: mentre lo è soltanto scarsamente²¹. Grazie a questa bassa correlazione, il livello di aspirazioni individuali dello studente può diventare una variabile esplicativa delle scelte scolastiche: infatti essa contribuisce a differenziare le scelte rispetto agli istituti professionali, ma non distingue significativamente gli istituti tecnici dai licei.

Consideriamo infine due variabili sintetiche, che misurano rispettivamente il sostegno scolastico dei genitori o dei fratelli nei compiti a casa, e la disponibilità di risorse formative esistenti in casa²². Nuovamente, la presenza di questi fattori differenzia gli studenti degli istituti professionali perché il supporto familiare è più forte fra gli studenti degli istituti tecnici, mentre le risorse formative sono più importanti fra gli studenti dei licei.

Tab. 10 - Distribuzione % degli studenti per titolo di studio dei genitori, Indagine PISA 2000 (pesi campionari)

Titolo di studio più elevato tra i genitori	Istituto professionale	Istituto tecnico	Liceo
Analfabeta	49,23	43,66	7,11
Completato scuola elementare (Isced 1)	40,09	43,60	16,31
Completato scuola media inferiore (Isced 2)	36,74	44,29	18,97
Diploma professionale o tecnico (Isced 3 b-c)	32,09	44,98	22,92
Diploma di maturità liceale (Isced 3 a)	17,47	43,03	39,49
Istruzione universitaria (Isced 5-6)	10,94	26,14	62,92
Totale campione	24,02	40,03	35,95

-
21. L'indice di correlazione semplice tra prestigio socio-economico più elevato tra i genitori e prestigio associato all'occupazione attesa dallo studente è pari a 0,08 nel caso di studenti degli istituti professionali (medie: rispettivamente 41,5 e 47,2), a 0,08 negli istituti tecnici (45,6 e 55,6) e a 0,13 nei licei (55,4 e 68,9).
22. La prima è una variabile che misura la frequenza con cui i familiari aiutano con compiti scolastici, mentre la seconda è una variabile costruita a partire dalle risposte circa la presenza in casa di un vocabolario, un posto tranquillo dove studiare, un tavolo, di libri di testo, e del numero di computer.

Riassumendo, nell'indagine PISA la distribuzione degli studenti per tipo di scuola secondaria dipende in buona parte dall'ambiente familiare di provenienza, secondo le risorse materiali e immateriali che questo è in grado di fornire. Le risorse materiali contano principalmente in termini di spazi e mezzi per lo studio, mentre quelle immateriali influenzano sia la *performance* scolastica sia il livello di aspirazioni. (Nei dati PISA manca tuttavia il giudizio in uscita dalla scuola media inferiore).

Tale giudizio può in parte riflettere le citate caratteristiche della famiglia, ma può anche essere il risultato di fattori specifici che influenzano la carriera scolastica individuale. Per approfondire questo aspetto utilizziamo dati tratti dall'indagine Istat sugli sbocchi lavorativi dei diplomati, condotta nel 2001 sui diplomati 1998. (Questo diverso campione è utile sebbene non sia strettamente comparabile con il precedente, poiché non tiene conto degli studenti che abbandonano le superiori e non raggiungono l'esame di diploma.) La Tab. 11 replica la 10 con un campione di 22.519 diplomati, riportando la loro distribuzione per tipo di scuola secondaria frequentata e per titolo di studio più elevato tra i genitori²³. Anche in questo caso la quota di chi frequenta gli istituti tecnici diminuisce man mano che cresce l'istruzione dei genitori, mentre aumenta quella di chi frequenta i licei²⁴.

23. Le scuole secondarie sono state accorpate per coerenza con l'indagine PISA. Gli "Istituti professionali" includono: agrario; industriale; marinaro; commerciale; turistico e della pubblicità; alberghiero; dei servizi sociali; "Altri"; l'Istituto d'arte e il Liceo artistico. Gli "Istituti tecnici" includono: agrario, tecnico industriale, tecnico nautico, tecnico aeronautico, tecnico commerciale, tecnico per geometri, tecnico per il turismo, tecnico per periti aziendali, tecnico femminile, "Altro" istituto tecnico, la Scuola magistrale e l'Istituto magistrale. I "Licei" includono lo scientifico, il ginnasio e il linguistico. Vedi ISTAT, *Percorsi di studio e di lavoro dei diplomati. Indagine 2001*. Roma, 2002.

24. La diversa quota di studenti degli istituti tecnici nelle Tabb. 10 e 11 è dovuta a due fattori: l'indagine PISA include anche le scuole professionali di durata triennale, assenti nell'indagine Istat; i tassi di abbandono sono più elevati negli istituti professionali che negli altri ordini di scuola, per cui al 5° anno la loro quota si assottiglia.

Tab. 11 - Distribuzione % degli studenti per titolo di studio dei genitori e scelta della scuola secondaria, Indagine Istat sui diplomati, 1998 (pesi campionari)

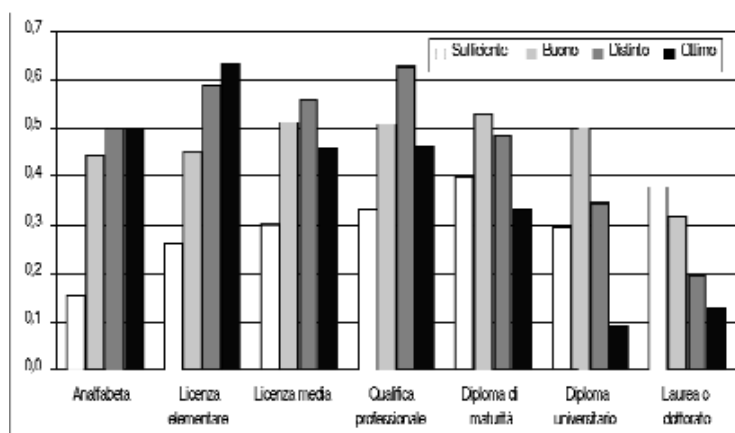
Titolo di studio più elevato tra i genitori	Istituto professionale	Istituto tecnico	Liceo
Analfabeta, senza titolo	45,32	51,78	2,90
Licenza elementare	28,91	61,42	9,68
Licenza media, avviamento professionale	24,48	58,76	16,76
Qualifica professionale (2-3 anni)	24,97	57,71	17,32
Diploma di scuola media superiore (4-5 anni)	12,96	50,78	36,26
Diploma universitario, ex Scuole dirette a fini speciali	8,21	34,59	57,20
Laurea o dottorato di ricerca	4,82	18,71	76,46
Totale campione	18,84	51,42	29,75

I Graf. 7 e 8 mostrano che la probabilità di incontrare uno studente che si è diplomato al liceo varia in modo uniforme con il titolo di studio dei genitori e con il giudizio finale all'uscita della scuola media, mentre ciò non vale per chi si è diplomato all'istituto tecnico. Ne potremmo quindi inferire che nel sistema scolastico italiano vi è una chiara polarizzazione degli studenti ai due estremi degli istituti professionali e dei licei, mentre più variegata è la tipologia degli studenti iscritti negli istituti tecnici.

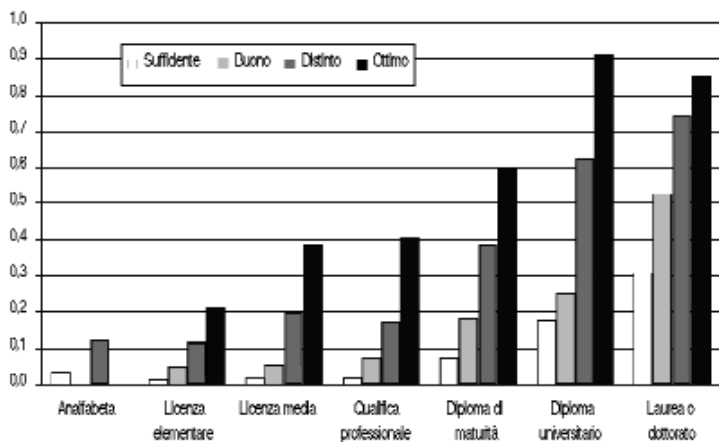
Ripetendo sul campione Istat dei diplomati l'analisi su ciò che determina le scelte del tipo di scuola secondaria, riscontriamo risultati analoghi. Genitori più istruiti e/o occupati in professioni con maggiore prestigio sociale tendono a evitare gli istituti professionali per i propri figli, specie quando si tratta di figli unici. Ma il fattore di gran lunga determinante sembra essere il giudizio ottenuto all'uscita della scuola media, che decide dell'orientamento verso gli istituti tecnici e, ancor più, verso i licei.

Vista la rilevanza del giudizio ottenuto al termine della scuola media inferiore, si potrebbe concludere che il sistema scolastico italiano funziona bene dal punto di vista allocativo. Nonostante i casi di scelte rivelatesi a posteriori scorrette (quel 2% di capaci finiti negli istituti professionali e quel 2% di incapaci finiti nei licei), la qualità di uno studente sembra individuata abbastanza precocemente, e questo segnale dovrebbe essere trasmesso agli stadi successivi della carriera scolastica.

Graf. 7 - Quota di diplomati da Istituti tecnici per titolo di studio dei genitori e giudizio ottenuto alla 3a media, 1998



Graf. 8 - Quota di diplomati dai Licei per titolo di studio dei genitori e giudizio ottenuto alla 3a media, 1998



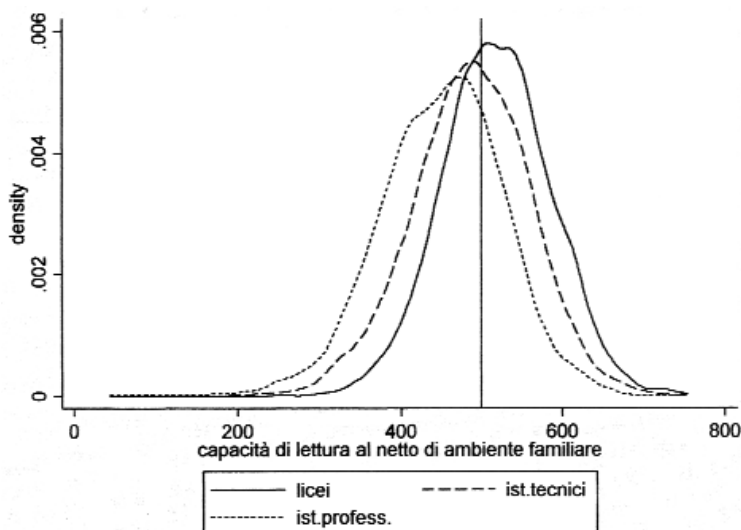
Un giudizio di questa natura richiede però una verifica: lo scorporo dell'effetto *background* familiare dalle capacità "innate" dei ragazzi. E' infatti indubbio che l'operazione di selezione e segnalazione compiuta dalla scuola dell'obbligo è basata sui risultati scolastici, a loro volta influenzati dalle conoscenze e competenze dei rispettivi genitori. Esiste insomma un problema di persistenza inter-generazionale non soltanto nei redditi, ma anche nei livelli di scolarità, che a sua volta può in parte riflettere la persistenza nei livelli delle competenze. Ne sono una riprova le tabelle seguenti, che riportano la distribuzione dei diplomati dell'indagine Istat secondo il titolo di studio dei genitori e il giudizio ottenuto sia all'uscita dalla scuola media (Tab. 12) che all'uscita dalle superiori (Tab. 13).

Osservando le *performance* si nota una chiara correlazione agli estremi della distribuzione, dove la quota di studenti con giudizio basso diminuisce al crescere del livello di istruzione dei genitori, mentre aumenta la quota di studenti con un giudizio elevato. Nelle posizioni centrali l'andamento è invece più variegato, ed è probabilmente qui che la selezione e la certificazione delle qualità, eseguite dagli insegnanti della scuola dell'obbligo, pesano maggiormente nell'individuazione dei talenti nascosti, in particolare se provenienti da ambienti familiari svantaggiati.

Ma come sarebbe apparsa la distribuzione degli studenti mostrata nel Graf. 6 se tutti provenissero dallo stesso ambiente familiare e sociale?²⁵ La situazione che ne emerge è riportata nel Graf. 9. Il risultato è questo: i maschi hanno una *performance* mediamente inferiore di 22 punti rispetto alle femmine; i titoli di studio paterno e materno influenzano la *performance* scolastica; la ricchezza familiare esercita un effetto opposto (forse ciò conferma che i cosiddetti "figli di papà" non hanno forti incentivi a riuscire nella vita). Pesano molto, inoltre, le risorse culturali a livello familiare, sia in termini di mezzi (libri, enciclopedie, computer e altro materiale) che di coinvolgimento dei figli in discussioni a sfondo culturale.

25. Non è stato azzerato l'effetto dell'anno di corso frequentato, perché anche la bocciatura è un elemento di *performance* influenzabile dall'ambiente familiare.

Graf. 9 - Capacità di lettura al netto degli effetti dell'ambiente familiare, studenti di 2a superiore per tipo di scuola, 2000



Una volta che gli individui siano stati eguagliati in tutti questi fattori, ne risulta la distribuzione delle capacità di lettura riportata nel Graf. 10. Dal confronto con il Graf. 9, si nota che le distribuzioni per ordini di scuola non mostrano una apprezzabile differenza, anche se tendono a essere più ravvicinate. Nella misura in cui si modellano adeguatamente i canali attraverso i quali influisce l'ambiente familiare, le abilità possedute dagli individui si avvicinano ad abilità "naturali".

Il fatto che la distribuzione delle abilità nei licei sia superiore e domini in senso statistico quella degli istituti tecnici, che a sua volta domina la distribuzione delle abilità negli istituti professionali, dimostra che la stratificazione del sistema scolastico secondario contribuisce ad allocare in modo appropriato la maggioranza degli studenti. Vi è sì evidenza di stratificazione sociale (le distribuzioni al netto degli effetti familiari sono più vicine di quelle al lordo), ma questa non basta per convalidare la tesi che la tripartizione del sistema scolastico italiano svolga esclusivamente questa funzione. In realtà, esso svolge anche una funzione di selezione e di identificazione delle abilità non osservabili.

Tab. 12 - Distribuzione % studenti per titolo di studio dei genitori e giudizio ottenuto all'uscita dalla media, Indagine Istat su diplomati 1998 (pesi campionari)

Titolo di studio più elevato tra i due genitori	Sufficiente	Buono	Distinto	Ottimo
Analfabeta, senza titolo	51,99	26,77	13,82	7,42
Licenza elementare	41,87	25,64	18,23	14,26
Licenza media, avviamento professionale	37,40	28,83	18,95	14,83
Qualifica professionale (2-3 anni)	33,06	30,78	20,20	15,96
Diploma di media superiore (4-5 anni)	28,40	27,02	20,21	24,36
Diploma univers., ex Scuole dirette a fini speciali	15,68	27,03	28,40	28,90
Laurea o dottorato di ricerca	13,30	22,60	24,08	40,02
Totale nel campione	31,69	27,15	20,02	21,13
Test Kendall tau	0,17 (0,00)			

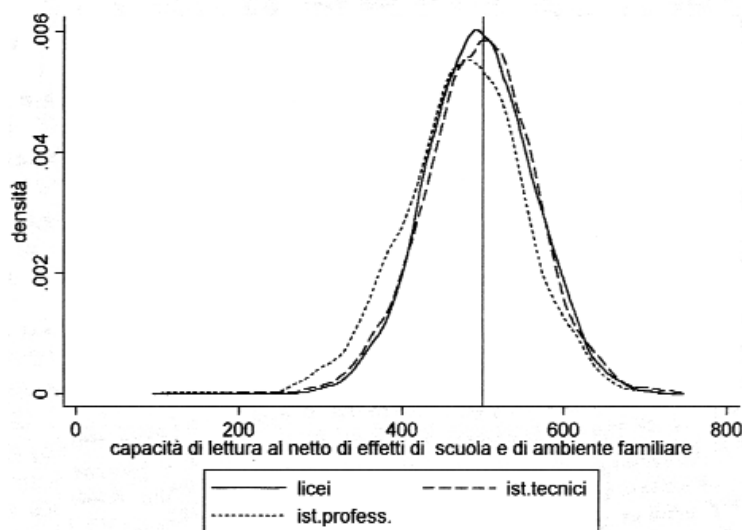
Tab. 13 - Distribuzione % studenti per titolo di studio dei genitori e giudizio ottenuto all'esame di maturità, Indagine Istat su diplomati 1998 (pesi campionari)

Titolo di studio più elevato tra i due genitori	36-41	42-47	48-53	54-60
Analfabeta, senza titolo	44,85	39,95	12,95	2,24
Licenza elementare	39,61	27,97	18,40	14,02
Licenza media, avviamento professionale	37,89	30,51	17,09	14,52
Qualifica professionale (2-3 anni)	34,41	29,88	18,31	17,40
Diploma di media superiore (4-5 anni)	33,19	31,10	19,82	15,88
Diploma univers., ex Scuole dirette a fini speciali	26,92	30,99	21,17	20,92
Laurea o dottorato di ricerca	24,22	25,37	21,53	28,87
Totale nel campione	34,67	29,77	18,78	16,77
Test Kendall tau	0,08 (0,00)			

Finora abbiamo ignorato le caratteristiche delle scuole frequentate dagli studenti; pertanto, nella misura in cui genitori più istruiti posseggono maggiori informazioni e dedicano maggior cura nella scelta della scuola dei figli, una parte degli effetti prodotti dall'ambiente familiare non è ancora stata eliminata. E' quindi evidente che bisogna analizzare anche certe caratteristiche scolastiche che influenzano le capacità acquisite dagli individui. Quando si tenga conto di questi aspetti, le differenze per tipo di scuola si annullano pressoché completamente. Infatti la capacità di lettura di uno studente di liceo, a parità di ambiente fami-

liare e di caratteristiche della scuola, *non* si distingue da quella di uno studente di istituto professionale.

Graf. 10 - Capacità di lettura al netto degli effetti di scuola e di ambiente familiare, studenti di 2a superiore per tipo di scuola, 2000



Ma quali sono le caratteristiche scolastiche che differenziano così tanto i percorsi da tradursi in capacità di lettura così diverse? Nella Tab. 14 si riportano le medie per tipo di scuola delle variabili risultate significative nello spiegare la *performance* degli studenti. Notiamo innanzitutto che, coerentemente con quanto già riscontrato sulle determinanti delle scelte per tipo di scuola, i licei sono caratterizzati da un ambiente sociale più elevato (genitori mediamente più istruiti e/o occupati in professioni più prestigiose), e ciò esercita un effetto positivo sulle capacità acquisite dai figli. Gli istituti tecnici sono in media scuole di dimensioni maggiori delle altre, mentre gli istituti professionali hanno il più basso rapporto fra studenti e insegnanti.

Tuttavia queste due variabili sembrano esercitare un effetto controintuitivo sulla *performance*, in quanto entrambe mostrano una corre-

lazione positiva con essa: scuole più grosse e/o caratterizzate da un più elevato rapporto tra discenti e docenti sono nel contempo caratterizzate da migliori *performance*. L'indagine PISA dà anche numerose informazioni sul clima relazionale e disciplinare, basate sulle percezioni sia degli studenti che dei dirigenti scolastici. Benché questo tipo di informazioni vada preso con cautela a causa della variabilità dei giudizi entro la stessa scuola²⁶, esse segnalano che il clima disciplinare (sia nella percezione dei dirigenti che degli studenti) è più rigido negli istituti professionali e negli istituti tecnici di quanto non sia nei licei. Ma ciò non sembra favorire la riuscita scolastica, in quanto si associa negativamente con le capacità di comprensione letteraria²⁷. Per contro, licei e istituti tecnici si differenziano dagli istituti professionali per la maggior pressione sugli studenti, ma anche queste variabili correlano negativamente con la *performance* in termini di capacità²⁸.

Concludendo sulle capacità dimostrate dai 15enni, si può affermare che una uguaglianza delle opportunità la quale coinvolgesse sia l'ambiente familiare (istruzione e professione dei genitori e loro comportamento verso i figli) sia quello scolastico (composizione sociale del corpo studentesco e atteggiamento degli insegnanti), annullerebbe quasi totalmente il divario di *performance* tra tipi di scuole mostrato nel Graf. 6. La dispersione di capacità che sopravvive si potrebbe riferire allora alla distribuzione "naturale" delle capacità.

Questo tuttavia non accade. L'esistenza di una tripartizione del sistema scolastico secondario permette una auto-selezione degli studenti basata sulle caratteristiche del proprio ambiente familiare di provenienza, e probabilmente anche una auto-selezione degli insegnanti (in quanto gli insegnanti più capaci e/o più motivati preferiscono i licei piuttosto che gli istituti). Si rinforza così la discriminazione a cui sono esposti i ragazzi provenienti da ambienti familiari più svantaggiati.

26. A titolo esemplificativo, la correlazione a livello di scuola tra il clima disciplinare percepito dagli studenti e il giudizio sul comportamento degli studenti dato dai dirigenti scolastici è appena di 0,23.

27. Altrettanto si dica per le competenze matematiche e per le conoscenze scientifiche.

28. Nonostante si tratti di un effetto abbastanza controintuitivo, esso è abbastanza robusto in quanto si manifesta per le diverse capacità (letterarie, matematiche e scientifiche), e sopravvive anche se si introduce un controllo specifico per il tipo di scuola secondaria.

*Tab. 14 - Caratteristiche delle scuole per tipo, Indagine PISA 2000
(pesi campionari)*

	Istituti profess.		Istituti tecnici		Licei		Tutti	
	media	dev.st.	media	dev.st.	media	dev.st.	media	dev.st.
Indicatore socio-economico (media per scuola)	41,40	4,40	46,26	3,91	55,77	5,56	48,47	7,41
Istruzione dei genitori (media per scuola)	3,89	0,36	4,26	0,33	4,95	0,41	4,42	0,56
Dimensione della scuola (numero studenti)	639,63	355,90	862,12	455,02	764,20	341,14	772,12	402,41
Studenti per insegnante (media per scuola)	7,51	1,40	8,35	1,57	11,04	2,08	9,16	2,30
Comportamento degli studenti*	0,30	1,00	0,05	0,83	-0,78	0,83	-0,19	0,98
Clima disciplinare (media per scuola)**	0,51	0,29	0,33	0,34	-0,06	0,32	0,23	0,39
Attenzione degli insegnanti (media per scuola)***	-0,14	0,26	-0,16	0,28	-0,16	0,36	-0,16	0,31
Pressione alla riuscita (media per scuola)****	0,28	0,24	0,42	0,21	0,38	0,25	0,37	0,24

- * Percezione del dirigente scolastico sul comportamento degli studenti circa: assenze; interruzioni dell'attività didattica; mancanza di rispetto verso gli insegnanti; uso di alcool e droghe; bullismo e attività criminali. I valori bassi corrispondono a un clima disciplinare scarso.
- ** Riporta la percezione media che gli studenti di ogni scuola hanno del clima disciplinare, in base a: l'insegnante aspetta a lungo prima che gli studenti si calmino; gli studenti non riescono a lavorare bene, o non prestano ascolto a quanto dice l'insegnante, o non iniziano a lavorare se non dopo molto tempo che la lezione è cominciata; c'è rumore e disordine. I valori bassi corrispondono ad un clima disciplinare scarso.
- *** Misura la percezione che gli studenti hanno dell'atteggiamento degli insegnanti, in base a: gli studenti vanno d'accordo con molti insegnanti; la maggior parte degli insegnanti è interessata a come stanno gli studenti o presta attenzione a cosa gli studenti hanno da dire, o tratta correttamente gli studenti; se gli studenti hanno bisogno di aiuto lo trovano negli insegnanti. I valori elevati corrispondono a un buon atteggiamento.
- **** Riporta le informazioni rilevate dagli studenti sull'orientamento alla riuscita esistente nella scuola, in base a: l'insegnante vuole che si lavori seriamente, o dice che gli studenti possono fare meglio, o non apprezza che gli studenti consegnino degli elaborati eseguiti senza attenzione; gli studenti devono apprendere molto.

3. Il divario territoriale nella performance scolastica

I pochi elementi informativi di cui si dispone sulle caratteristiche del processo formativo a livello di scuola non permettono di trarre facili indicazioni per le politiche scolastiche da adottare per correggere questi divari. Fra le determinanti delle *performance* scolastiche vi è un ad esempio un effetto sistematico connesso alla localizzazione delle scuole italiane: rispetto allo studente che frequenta una scuola secondaria localizzata nel Sud-Ovest o nelle Isole, quello che ne frequenta una nel Nord-Ovest ha un punteggio mediamente superiore di 59 punti, a parità di altre caratteristiche; il divario è rispettivamente di 55 e di 22 punti se la scuola è nel Nord-Est o nel Centro.

La Tab. 15 mostra che le scuole delle Regioni meridionali differiscono innanzitutto per l'ambiente culturale di riferimento, in quanto il livello medio di istruzione delle famiglie è più basso. Anche quando non vi sono differenze significative fra le risorse (numero di studenti per insegnante, quota di insegnanti abilitati, ore di insegnamento impartite), differenze emergono nelle percezioni dei dirigenti scolastici. Quelli del Nord lamentano una carenza di strutture e di risorse formative, mentre i loro corrispettivi del Sud lamentano carenze di insegnanti. Tuttavia, secondo altre fonti il divario nelle risorse scolastiche va tutto a scapito delle scuole meridionali²⁹, mentre l'indagine PISA sul rapporto fra studenti e docenti non segnala quei grossi divari³⁰. Questo scollamento tra indicatori aggregati e percezione dei dirigenti, può dipendere dall'eterogeneità del campione PISA ma può anche riflettere una diversa interpretazione dell'autonomia scolastica da parte dei dirigenti, che può a sua volta avere riflessi sulla *performance* della scuola. Questo potrebbe spiegare come mai i dirigenti delle scuole settentrionali lamentino un comportamento scadente da parte di insegnanti e studenti molto di più di quanto non facciano i loro colleghi delle scuole meridionali.

29. Si vedano i risultati dell'Indagine ASPIS 1 realizzata da Costanza Bettoni e Giorgio Asquini per il consorzio MIPA: Aspis, *Analisi della spesa per istruzione 2001*, Milano, Angeli, 2003, pag. 27: "... Il quadro che si delinea è di una persistente condizione di svantaggio delle aree del Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord. E' in particolar modo il Sud a essere penalizzato, con una minor disponibilità di risorse per ciascun alunno, in relazione a tutti i soggetti pubblici che erogano fondi per l'istruzione e la cultura, che addirittura nel caso dei fondi regionali e comunali sono ridotte a circa la metà del valore medio nazionale".

30. Ma secondo l'*Annuario Istat 2003* gli studenti per insegnante nella scuola media superiore sono 8 nel Nord e 8,7 nel Sud.

Tab. 15 - Caratteristiche delle scuole, escluse le medie inferiori, per macro-area territoriale, Indagine PISA 2000 (pesi campionari)

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud-Est	Sud-Ovest +Isole	Italia
Capacità di lettura	497,73	516,47	489,31	459,53	449,66	484,30
Capacità matematica	463,52	494,77	444,6	434,13	425,35	452,63
Conoscenze scientifica	500,94	515,65	469,48	453,92	435,81	477,56
Istruzione dei genitori (media per scuola)	4,54	4,48	4,64	4,22	4,19	4,44
Indicatore socio-economico (media per sc.)	47,77	49,26	50,81	45,6	48,07	48,35
Quota di licei	23,23	41,46	36,56	39,90	39,96	34,30
Quota di istituti tecnici	43,59	32,00	38,71	37,50	31,03	37,20
Quota di scuole private	0,18	0,04	0,03	0,02	0,00	0,21
Dimensione media delle scuole	397,53	581,61	368,63	663,7	633,22	500,98
Quota di studentesse	0,44	0,45	0,53	0,46	0,47	0,47
Studenti per insegnante	8,05	8,25	7,50	9,26	8,80	8,28
Quota di insegnanti abilitati*	0,63	0,74	0,73	0,85	0,73	0,72
Numero di ore di insegnamento per anno*	994,09	1050,09	1021,82	1045,1	1028,67	1022,36
Computer per studente	6,53	9,2	0,12	2,02	4,69	4,44
Carenza di insegnanti	0,14	0,31	0,08	0,39	0,42	0,24
Qualità delle risorse formative**	-0,67	-0,15	0,41	0,18	0,65	0,00
Qualità degli edifici scolastici***	-0,34	-0,25	0,2	0,22	0,69	0,06
Comport. degli insegnanti****	-0,32	-0,24	-0,37	-0,02	-0,34	-0,27
Comportamento degli studenti****	-0,45	-0,36	-0,5	0,12	-0,09	-0,3
Morale degli insegnanti*****	-0,16	-0,57	-0,71	-0,72	-0,63	-0,51

* Data la quota elevata di informazioni mancanti, esse sono state sostituite con la media campionaria al fine di non ridurre eccessivamente i gradi di libertà.

** Variabile ottenuta aggregando le informazioni fornite dai dirigenti scolastici su carenze di materiale didattico, di computer, di libri, di risorse multimediali e di laboratori.

*** Variabile ottenuta aggregando le informazioni fornite dai dirigenti scolastici sulle condizioni degli edifici, il funzionamento degli impianti elettrici, di riscaldamento e di condizionamento, e la carenza di spazi adeguati per gli insegnanti.

**** Variabile tratta dalla percezione dei dirigenti scolastici su: basse aspirazioni degli insegnanti, bassa qualità delle relazioni con gli studenti, scollamento tra bisogni degli studenti e risposta degli insegnanti, assenteismo degli insegnanti, resistenza al cambiamento, eccessiva rigidità nei confronti degli studenti e scarso incoraggiamento a raggiungere il loro effettivo potenziale. Valori bassi indicano un atteggiamento difettoso degli insegnanti.

***** Variabile tratta dal giudizio dei dirigenti su: elevato livello di motivazione degli insegnanti, entusiasmo nel lavoro, e orgoglio di scuola. Valori bassi indicano scarsa adesione degli insegnanti.

La misurazione delle competenze in base a test sostenuti a un punto specifico della vita scolastica non trova sempre riscontro nella valutazione ottenuta nel corso della vita scolastica ordinaria. La Tab. 16 riporta la distribuzione dei punteggi relativi alle competenze, in rapporto a come gli studenti si sentono valutati nelle materie di italiano, matematica e scienze. I dati mostrano che tra il 60% e il 70% degli studenti con capacità collocate nel quartile più alto (cioè superiori ai tre quarti del totale) ottengono una votazione superiore alla media dei propri compagni, ma che la stessa votazione è ottenuta anche da un quarto degli individui con capacità collocate nel quartile più basso. Sembra quindi che la votazione rifletta soltanto parzialmente il livello di capacità possedute.

Tab. 16 - Percentuali di studenti (escluse le medie), per quartili della distribuzione delle capacità rilevate e votazioni riportate nelle materie, Indagine PISA

Votazione in italiano e capacità di lettura					
	1° quartile	2° quartile	3° quartile	4° quartile	Campione
Sopra la media	26,73	42,00	54,26	71,64	48,72
Livello medio	46,95	41,50	35,43	22,54	36,57
Sotto la media	26,32	16,50	10,31	5,82	14,71
Votazione in matematica e capacità matematiche					
	1° quartile	2° quartile	3° quartile	4° quartile	Campione
Sopra la media	23,51	33,33	40,50	61,37	39,46
Livello medio	35,56	34,68	32,84	22,14	31,39
Sotto la media	40,93	31,98	26,66	16,49	29,16
Votazione in scienze e conoscenze scientifiche					
	1° quartile	2° quartile	3° quartile	4° quartile	Campione
Sopra la media	29,29	40,57	49,53	70,17	47,02
Livello medio	42,72	34,87	33,28	23,28	33,70
Sotto la media	27,99	24,56	17,19	6,55	19,29

Una riprova sta nella differenza che si riscontra fra la distribuzione delle capacità registrate dall'Indagine PISA per aree territoriali (prime tre righe, Tab. 15) e la distribuzione delle votazioni conseguite alla maturità registrate nell'Indagine Istat sui diplomati 1998. Poiché l'esame

di maturità è basato su un testo uguale per tutto il territorio nazionale, e nel 1998 le Commissioni valutatrici erano nominate tra docenti esterni alla scuola, i risultati dell'esame di maturità possono essere ritenuti confrontabili, a parità del livello di scuola. I valori riportati nella Tab. 17 evidenziano che le Regioni meridionali non sono in posizione di svantaggio sistematico, come invece avviene per il livello di competenze. Questa differente valutazione può anche derivare dal fatto che tra i primi anni di scuola superiore (interviste dell'indagine PISA) e l'ultimo anno delle scuole superiori (indagine Istat) intervengono in modo differenziato i processi di abbandono scolastico³¹. Resta tuttavia il fatto che la valutazione del rendimento scolastico e il possesso di competenze non appaiono sempre strettamente correlati.

Tab. 17 - Voto medio di maturità per circoscrizione territoriale e tipo di scuola secondaria, Indagine Istat sui diplomati 1998 (pesi campionari)

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Isole	Italia
Istituti professionali	44,59	45,61	45,08	44,13	44,07	44,69
Istituti tecnici	44,86	45,39	45,76	44,60	44,69	44,99
Licei	46,28	47,51	47,30	48,58	47,60	47,53

Nota: le medie sono ottenute attribuendo il valore medio dell'intervallo di votazione

4. Performance scolastica e ingresso nel mercato del lavoro

Il problema della relazione tra competenze e risultati scolastici sorge quando si prendono in considerazione gli ingressi nel mercato del lavoro. I potenziali datori di lavoro, infatti, non osservano le competenze possedute dagli aspiranti lavoratori, e ancor di meno le loro abilità naturali, per cui sono costretti a basarsi su *segnali* indiretti, costituiti dal tipo di scuola frequentata, ed eventualmente dalle votazioni conseguite.

31. Poiché i tassi di abbandono sono più elevati al Sud, e poiché è plausibile attendersi che chi abbandona possieda un livello di competenze più basso della media, nel Sud il livello medio di competenze sale con gli anni di corso.

Come la letteratura economica riconosce da tempo sul piano teorico³², il livello di informazione convogliato attraverso tali segnali diventa confuso, e viene pertanto considerato meno affidabile.

Supponiamo che il sistema scolastico possa operare in assenza di condizionamenti provenienti dall'ambiente familiare degli studenti. In questo caso tutti gli studenti più capaci verrebbero orientati verso il livello di scuola più elevato (per esempio i licei), e i futuri datori di lavoro associerebbero l'esibizione di un diploma di maturità liceale al possesso di capacità superiori da parte dell'aspirante lavoratore. Tuttavia, se il liceo viene scelto non soltanto per le capacità possedute ma anche per le pressioni provenienti da genitori più istruiti, il possesso di quel diploma diventa segnalatore non più soltanto delle abilità possedute ma anche dell'ambiente di provenienza. In questo secondo caso, non è detto che il potenziale datore di lavoro debba attribuire particolare valore al *background* costituito da genitori istruiti, per cui quello stesso titolo non troverà riconoscimento sul mercato del lavoro; in altre parole, le opportunità dei diplomati di liceo non differirebbero molto da quelle dei diplomati di altre scuole secondarie.

In questo modo, risultati scolastici troppo strettamente correlati a caratteristiche indipendenti dalle scelte individuali (quali l'ambiente familiare o il tipo di scuola frequentata) producono come effetto una perdita del loro valore di segnalazione sul mercato. Al riguardo vi sono alcune evidenze empiriche: se si confrontano le *performance* lavorative dei laureati italiani e di quelli inglesi, si nota che in Italia il voto alla laurea non ha alcun impatto sui livelli retributivi conseguiti, al contrario del Regno Unito³³. Peraltro l'analisi di questo aspetto non è semplice:

32. Il classico modello di segnalazione (M. Spence, *Job market signalling*, "Quarterly Journal of Economics", n. 87, 1973) prevede che, quando il costo di emettere un segnale è meno oneroso per gli individui più abili, questi hanno l'incentivo a farlo per rivelare in modo credibile il livello di abilità non osservabile direttamente dalle imprese. Ma quando la trasmissione del segnale è disturbata da fattori esterni (per esempio: i figli abili delle famiglie povere non possono acquisire istruzione per assenza di risorse finanziarie), il contenuto della trasmissione diventa meno affidabile (M. Giannini, *Education and job market signalling: how robust is the nexus?*, "Economia Politica", n. 18, 2001).

33. Si veda il contributo di G. Boero, A. Mcknight, R. Naylor e J. Smith, "Graduates and graduate labour markets in the UK and Italy", in D. Checchi e C. Lucifora (a cura di), *Education, training and labour market outcomes*, London, Palgrave-McMillan, 2004.

occorrerebbe poter seguire una coorte di individui lungo l'intera carriera scolastica per capire se e in quale misura queste stesse informazioni esercitano un impatto sulle probabilità di passaggio. Purtroppo, a differenza di altri Paesi³⁴, non esiste in Italia un *dataset* in grado di fornire tutte queste informazioni, e gli studiosi devono basarsi su indagini retrospettive³⁵ o mescolare informazioni diverse per ricostruire gli impatti sul mercato del lavoro.

Ci limiteremo dunque ad analizzare se il tipo di scuola secondaria frequentata e il voto conseguito abbiano un impatto sull'ingresso nel mercato del lavoro, con riferimento all'indagine Istat sugli sbocchi lavorativi e a quelle sui diplomati e sui laureati 1995, condotte 3 anni dopo, cioè nel 1998. Le determinanti delle transizioni all'uscita dalla scuola secondaria mostrano che la provenienza da un liceo favorisce il passaggio all'università, ma produce nel contempo uno svantaggio nell'ingresso alternativo in un impiego, essendo associato a un premio retributivo di segno negativo (-28%). In altri termini, il segnale associato al non iscriversi all'università uscendo da un liceo opera come "selezione avversa", in quanto potenzialmente associato a una errata valutazione iniziale e/o a qualche incidente di percorso. Di segno analogo, ma di entità inferiore, è il segnale associato alla provenienza da un istituto tecnico, che tuttavia riscuote un modesto premio retributivo rispetto ai diplomati dagli istituti professionali (+3%).

E' interessante notare che il voto conseguito alla maturità esercita un effetto analogo alla provenienza liceale: esso è infatti correlato positivamente con la probabilità di iscrizione all'università, e negativamente con la probabilità di trovare lavoro³⁶. Il premio retributivo, seppur di

34. National Longitudinal Survey (e la sua variante giovanile) e Panel Study on Income Dynamics per gli Stati Uniti; German Socio-economic Panel per la Germania; British Household Population Survey e National Child Development Survey per la Gran Bretagna: quest'ultima permette un'analisi più accurata delle scelte scolastiche, essendo combinabile con dati sulle risorse disponibili nei distretti scolastici durante gli studi.

35. E' il caso dell'Indagine longitudinale sulle famiglie italiane: vedi A. Schizzerotto, *Vite ineguali. Diseguaglianze e corsi di vita nell'Italia contemporanea*, Bologna, il Mulino, 2002.

36. Le due probabilità non sono strettamente complementari in quanto il 10,7% del campione è iscritto all'università ed è al tempo stesso occupato.

segno positivo, è di entità trascurabile. Infine, il voto ottenuto all'uscita della scuola media è positivamente correlato con l'iscrizione all'università, a riprova del fatto che l'orientamento implicito in quel giudizio cattura caratteristiche che non si compendiano nella scelta della scuola secondaria né nel voto finale all'uscita dalla stessa.

Nella transizione al mercato del lavoro dei laureati si nota invece che la provenienza da un liceo abbassa la probabilità di occupazione, mentre quella da un istituto tecnico la alza. Questo è il riflesso di un eccesso di selettività, frutto forse di aspirazioni troppo elevate, che può caratterizzare i laureati di provenienza liceale. Questa però non sembra esercitare impatti sul livello retributivo. Ma il risultato più sorprendente è sicuramente quello relativo al voto di laurea, che non esercita *alcun impatto* né sulla probabilità di occupazione né sul livello retributivo.³⁷

Il mercato del lavoro qualificato in Italia presta quindi maggiore attenzione al tipo di scuola secondaria frequentata piuttosto che ai risultati scolastici conseguiti. Anche se questo si può spiegare nella misura in cui le votazioni non sono segnalatori efficaci delle competenze, ciò sembra indicare che i datori di lavoro tendono a desumere le doti dei candidati dalle caratteristiche dell'ambiente familiare, quelle stesse cioè che decidono il tipo di scuola da scegliere per i figli.

37. Questa mancanza di significatività non dipende dalla potenziale multicollinearità tra voto di maturità e voto di laurea (indice di correlazione pari a 0,34), poiché quest'ultimo rimane non significativo anche quando si esclude il primo.

2. SCUOLA E MERCATO DEL LAVORO: LIVELLI E TIPI DI ISTRUZIONE

1. Premessa

In Italia si cominciò a parlare di disoccupazione intellettuale all'inizio degli anni Settanta con una linea di lettura che prevalse a lungo: la scuola, inclusa quella secondaria, era vista come una sorta di "parcheggio" volto a rinviare nel tempo un problema di disoccupazione che sarebbe comunque emerso¹. Visto che tutta la disoccupazione giovanile continuava a crescere in parallelo con il livello medio di istruzione, quell'interpretazione sembrava ricevere conferme e non fu facile scalzarla, anche se oggi ci appare ingenua. Considerando la scuola come un parcheggio, si diagnosticava implicitamente un eccesso di istruzione, mentre il problema era esattamente opposto: in confronto agli altri Paesi, l'Italia soffriva di un deficit di istruzione che, come si vedrà, neppure oggi è stato interamente colmato.

1. Vedi M. Barbagli, *Disoccupazione intellettuale e sistema scolastico*, Bologna, il Mulino, 1974; M. Centorrino e S. Piccone Stella, *Laurea e sottosviluppo. Il mercato del lavoro intellettuale nel Mezzogiorno*, Bari, De Donato, 1974; C. De Francesco e P. Trivellato, *La laurea e il posto. Istruzione superiore e mercato del lavoro in Italia e all'estero*, Bologna, il Mulino, 1978; A. Accornero e F. Carmignani, *Assorbimento e retribuzioni dei laureati nell'industria italiana (1961-1976)*, "Rassegna italiana di sociologia", a. XIX, n. 1, Marzo, 1978 ora in G. Pinnarò (a cura di), *L'Italia socio-economica 1976-77*, Roma, Editori Riuniti, 1978; Istituto L. Sturzo-Formez, *Formazione alla professionalità dei laureati e disoccupazione intellettuale nel Mezzogiorno*, Bologna, Cappelli, 1981.

Rispetto ad allora, tuttavia, il livello di istruzione è decisamente aumentato e la lettura del fenomeno è diventata più realistica e più aderente alla realtà del mercato del lavoro. Oggi, nell'ambito della disoccupazione giovanile, si parla più propriamente di "disoccupazione intellettuale" con riferimento ai soli laureati. Dell'istruzione si vedono però anche altre implicazioni, ad esempio per quanto riguarda la sua influenza sulla partecipazione femminile al lavoro, che è direttamente connessa ai livelli di scolarità. Si cominciano anche a inquadrare in modo più concreto i problemi derivanti dall'incongruenza tra domanda e offerta: un'alta istruzione innalza infatti il livello di conoscenze delle forze di lavoro ma anche il livello delle loro aspettative, mentre i contenuti professionali del lavoro non aumentano di pari passo: anzi, forse non aumentano affatto. D'altro canto, non sempre maggiore istruzione significa maggiore professionalità. La polemica sulla separazione tra mondo della scuola e mondo del lavoro è di vecchia data (come quella fra formazione professionale e realtà del lavoro), ma ciò non vuol dire che il problema abbia cessato di esistere.

Semmai bisogna riconsiderare anche il modo in cui gli studi e i dati sul mercato del lavoro trattano la variabile "istruzione". Alcune informazioni generali sugli effetti del titolo di studio sono ormai noti da tempo: ad esempio sappiamo che i giovani diplomati, e a qualche anno di distanza anche i giovani laureati, incontrano difficoltà a entrare nell'attività lavorativa; e sappiamo che fra gli adulti corre i maggiori rischi di disoccupazione soprattutto chi è privo di diploma. Se oggi i rapporti tra mercato del lavoro e livello di istruzione sono abbastanza noti, non così si può dire per quanto riguarda i diversi tipi di titolo, anche se dello stesso livello. Così pure, sappiamo genericamente quali sono le lauree e i diplomi più efficaci, ma queste informazioni non sono sistematiche e non riguardano l'intera offerta di lavoro.

Qui si tenterà un approfondimento della materia ricorrendo in prima istanza ai dati elementari della rilevazione trimestrale sulle forze di lavoro Istat, il cui vantaggio è evidente: si tratta della fonte ufficiale e dunque i risultati ottenuti per i vari tipi di istruzione sono integrabili con tutte le dimensioni del mercato del lavoro solitamente prese in considerazione. In rapporto al tema dell'istruzione i dati delle forze di lavoro hanno pregi e limiti: il limite è che sappiamo il titolo già conseguito

da chi sta ancora studiando ma non l'indirizzo di studi intrapreso; il pregio è che, per chi ha concluso il percorso formativo, possiamo mettere in relazione il livello di istruzione con tutte le variabili del mercato del lavoro, e calcolare dunque su questa base i tassi di attività, di occupazione e di disoccupazione per ogni titolo di studio.

A scopo integrativo si utilizzeranno inoltre due indagini specifiche, condotte sempre dall'Istat, sul destino sociale dei diplomati e dei laureati a tre anni dal conseguimento del titolo. Anche queste sono condotte con metodologia compatibile con le indagini correnti, e dunque il quadro complessivo che ne emerge è organico.

2. Mercato del lavoro e livelli dell'istruzione

Ai tempi del dibattito che negli anni Settanta aveva portato diversi studiosi a vedere la scuola come un "parcheggio" dov'era dislocata la mano d'opera in eccesso², alcuni altri, più propriamente, vedevano nella crescita dell'istruzione un'evoluzione della società connessa all'incremento dei redditi e delle aspirazioni³. Oggi pochi sottoscriverebbero la teoria del "parcheggio"⁴, anche se riflette comunque un aspetto parziale della realtà: non si può negare che la vana ricerca di un lavoro possa spingere ad allungare gli studi, specie nelle zone dove il lavoro

2. Questa tesi si contrapponeva a quelle della Svimez e del Censis che pochi anni prima si erano chiesti se le capacità del sistema scolastico di produrre personale qualificato fossero adeguate alle richieste del sistema produttivo. Le varie posizioni in Aa.Va., *Scuola e mercato del lavoro*, Il Mulino, Bologna, 1973, pag. 234.

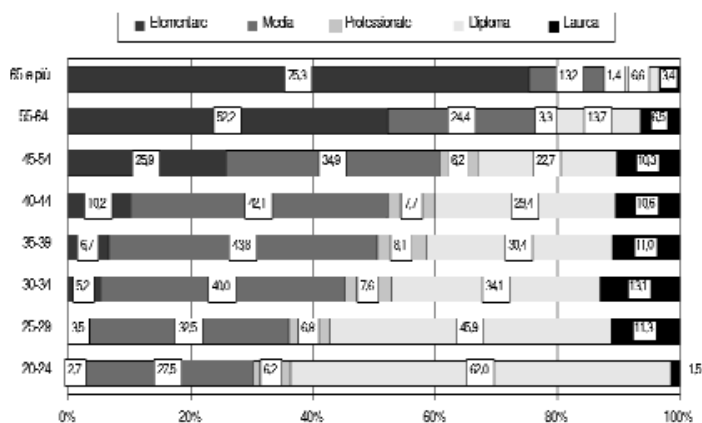
3. Sottolineando che eravamo ancora "un popolo di semianalfabeti", P. Sylos Labini commentava: "L'aumento dei diplomati e laureati è troppo rapido con riferimento allo sviluppo economico ma troppo lento sotto l'aspetto dello sviluppo civile": *Saggio sulle classi sociali*, Bari, Laterza, 1976, p. 128.

4. Il dibattito oggi è più centrato sui problemi concreti: A. Schizzerotto, *Perché in Italia ci sono pochi diplomati e pochi laureati? Vincoli strutturali e decisioni razionali degli attori*, "Polis", a. XI, n. 3, dicembre, 1997. E. Reyneri, *La disoccupazione intellettuale in Italia: alta rigidità dell'offerta o scarsa qualità della domanda di lavoro?*, "Il Diritto del mercato del lavoro", a. I, n. 3, settembre-dicembre, 1999; D. Checchi, *L'efficacia del sistema scolastico italiano in prospettiva storica*, in N. Rossi (a cura di). *Oltre il pezzo di carta*, Bologna, il Mulino, 1997.

scarseggia di più. (In merito abbiamo dati abbastanza precisi: la quota di studenti universitari che, potendo scegliere, avrebbe preferito lavorare è limitata al 13,8%: una quota che sale al 23% nel Mezzogiorno e scende al 6,5% nel Nord-Est). Ma nelle aree dove c'è pieno impiego la preoccupazione comincia a essere quella opposta, cioè che l'abbondanza di lavoro possa indurre una parte dei giovani a non proseguire gli studi.

A distanza di tanti anni da quei dibattiti, ciò che stupisce non è soltanto l'impostazione molto ideologica ma un dato empirico: il basso livello di istruzione della generazione che, in quanto *parcheggiata*, veniva anche considerata (almeno implicitamente) come sovra-istruita: tra i 60enni di oggi, che all'epoca avevano sui 25 anni, il titolo di studio largamente dominante era la licenza elementare, a cui era ferma poco più di metà della popolazione: si veda il Graf. 1, che oltretutto mostra come la distribuzione dei titoli di studio per classi di età sia un vero spaccato della realtà sociale. Alla licenza media, che ormai da un decennio completa la scuola dell'obbligo, era arrivato circa un quarto della popolazione, mentre il diploma, e soprattutto la laurea, erano un titolo raro. (Proprio per questo il concetto di "disoccupazione intellettuale" non era limitato ai laureati ma si estendeva ai diplomati che erano poi la parte preponderante).

*Graf. 1 - Popolazione per classi di età e titolo di studio
(media 2003)*



Fonte dei dati di questo capitolo: elaborazione CNEL su indagine Istat sulle forze di lavoro

Da allora, risalendo nelle generazioni, il livello di istruzione ha continuato a salire, ma il diploma di scuola media superiore è diventato il titolo di studio maggioritario soltanto nelle generazioni più recenti, quelle che hanno concluso da poco il ciclo formativo: tra i 30-34enni, infatti, il 45% si è fermato alla licenza media e soltanto il 35,2% ha conseguito un diploma; queste proporzioni si invertono decisamente soltanto tra i 25-29enni. Molto meno dinamica è stata la diffusione delle lauree; mentre tra i 50enni è laureato appena il 10,3%, tra i 30-34enni la quota è di poco superiore: 13,1%.

Nel complesso, la popolazione italiana è ancora poco istruita: il 18% ha soltanto la licenza elementare, un altro 38% non è andato oltre le medie. Distribuzioni che ci portano ampiamente al di sotto delle medie dell'Unione Europea e dei Paesi Ocse⁵. Anche i giovani italiani, nonostante i progressi, continuano a studiare meno a lungo rispetto ai coetanei degli altri Paesi. E questo, non soltanto con i Paesi che si definiscono avanzati.

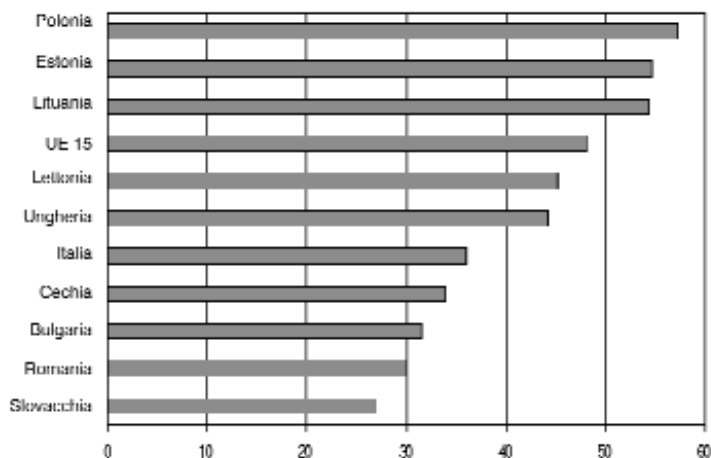
Lo svantaggio con l'Europa a 15 è noto da tempo, ma la nostra posizione relativa non migliorerà con l'ingresso dei Paesi dell'Europa orientale. Mentre c'è chi ne teme la concorrenza sul mercato del lavoro e nei livelli salariali, non sempre consideriamo che in fatto di istruzione siamo vicini ai Paesi meno avanzati di quell'area, segnatamente Romania e Bulgaria, mentre perdiamo il confronto con tutti gli altri: da noi, a 20 anni studia appena il 36% della popolazione contro il 45% circa dell'Ungheria e Lettonia, e il 55% circa di Polonia, Estonia e Lituania (Graf. 2)⁶.

Parlando di giovani ventenni ci si riferisce ovviamente all'istruzione universitaria, ma anche a livello di scuola secondaria la posizione italiana non è delle migliori: in Italia va a scuola il 75% della popolazione tra i 16 e i 18 anni, cioè circa 10 punti in meno rispetto a quasi tutti i Paesi della vecchia Europa e ai più avanzati della nuova.

5. Sia nell'Europa a 15 che nei paesi Ocse la quota di persone tra 25 e 64 anni con un titolo di studio pari o inferiore all'obbligo è del 34%: OECD, *Education at a glance*, Paris 2002.

6. Elaborazioni CNEL su dati Eurostat. Vedi anche European Commission, *Employment in Europe 2002, recent trends and prospects*, Brussels, 2003.

Graf. 2 - Quota % di studenti tra i giovani con 20 anni di età



3. Disoccupazione, istruzione e classi di età

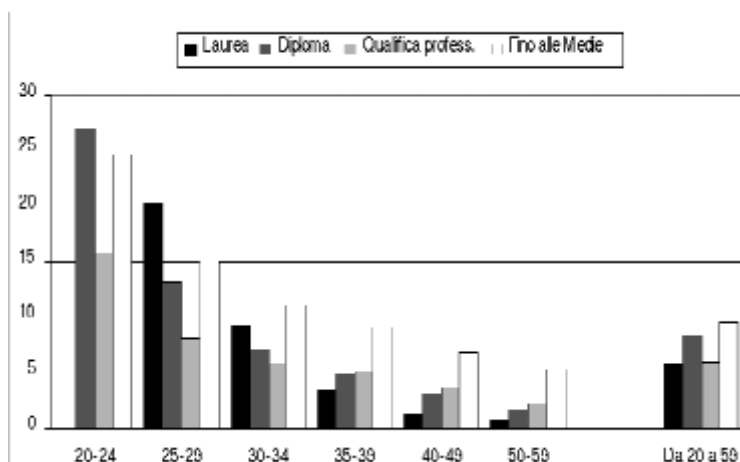
In Italia, da lunga data, la disoccupazione si è concentrata quasi interamente nelle fasce giovanili, che erano o comunque apparivano destinate in maggioranza a una lunga ricerca del primo impiego. Ultimamente questa caratteristica è venuta in parte meno, poiché da un lato la disoccupazione è diminuita (quasi 600 mila unità in meno negli ultimi 7 anni), e dall'altro si è spostata un po' in avanti nell'età, cominciando a interessare anche i 30-40enni. Gli occupati che si trovano oggi in questa fascia di età, molto consistente, sono infatti entrati nel mercato del lavoro agli inizi degli anni Novanta, dapprima in una fase di gravi difficoltà per l'occupazione stabile e poi di successiva crescita degli impieghi non standard; per una parte di loro, la ricerca di un lavoro durevole si è così trascinata fin nell'età adulta.

La particolare connotazione generazionale della disoccupazione italiana è un elemento centrale della nostra analisi, anche perché il titolo di studio è fortemente correlato all'età. Istruzione ed età vengono pertanto a sovrapporsi ed è necessario isolare gli effetti dell'una e dell'altra, osservandole nella loro evoluzione. Non deve sorprendere, ad esempio, che nelle età comprese tra 20 e 24 anni i giovani con semplice

licenza media abbiano a tutt'oggi un tasso di disoccupazione inferiore, sia pure di poco, a quello dei diplomati (Graf. 3)⁷. Ma le posizioni si rovesciano man mano che si va avanti nell'età, e già dopo i 35 anni il tasso di disoccupazione di chi ha solamente la scuola dell'obbligo è quasi doppio rispetto a chi ha un titolo di studio superiore.

Nel valutare la condizione dei giovani che non sono andati a scuola oltre l'obbligo, bisogna considerare che si sono affacciati sul mercato del lavoro *prima* dei propri coetanei muniti di diploma, e quindi hanno avuto più tempo per trovare lavoro. Quindi la loro situazione è migliore soltanto in apparenza, perché la mancanza di qualificazione si farà poi sentire con l'età e il loro tasso di disoccupazione tenderà a mantenersi elevato. Per i diplomati, e ancor più per i laureati, avviene esattamente l'opposto. Ad esempio, fra i 25 e i 29 anni il tasso di disoccupazione dei laureati è elevato, ma soltanto per il fatto che si sono immessi sul mercato del lavoro da pochissimo tempo. Infatti, dopo i 30-35 anni la disoccupazione di diplomati e laureati diminuisce via via fin quasi ad annullarsi. In sostanza, alla fine il diploma, e ancor più la laurea, pagano assicurando comunque una posizione più solida sul mercato del lavoro.

Graf. 3 - Tassi di disoccupazione per età e titolo di studio, 2003



7. Il numero di laureati tra 20 e 24 anni è esiguo e il relativo tasso di disoccupazione poco rappresentativo, per cui si è dunque preferito non considerarlo.

Un discorso a parte va fatto per i giovani muniti di una semplice qualifica professionale che è un modo abbreviato per identificare quei corsi di tipo breve, in genere triennali, che rilasciano un diploma che non consente l'accesso all'Università.

Questi giovani entrano nel mercato del lavoro magari senza grandi aspirazioni ma con una certa cultura generale e una qualificazione ben precisa e ciò costituisce un vantaggio netto rispetto a chi ha la sola licenza media o anche rispetto a chi ha conseguito un diploma generico. Per questi giovani l'inserimento è più facile e soprattutto *tiene* con il tempo: anche ad età avanzate, i tassi di disoccupazione si mantengono infatti bassi.

4. Mercato del lavoro e tipi di istruzione

Le recenti trasformazioni del mercato del lavoro e la stessa crescita dell'istruzione rendono ormai del tutto insufficiente la tradizionale distinzione tra laureati, diplomati e persone in possesso della semplice licenza media. In passato il diploma poteva essere considerato uno spartiacque generale tra il lavoro manuale, riservato a chi ne era privo, e i lavori più evoluti di carattere non manuale. Questi ultimi erano visti soprattutto come impieghi burocratici d'ufficio, sia nelle pubbliche amministrazioni che nelle grandi organizzazioni, per i quali il *tipo* di diploma non era così importante: bastava l'istruzione assicurata da *qualsiasi* diploma.

Nell'ultimo decennio però, con la continua espansione dei servizi, il lavoro non manuale si è andato differenziando e anche frammentando in una gamma di mansioni che magari non richiedono professionalità elevate ma per le quali occorrono attitudini e disponibilità di volta in volta diverse e specifiche.

Vediamo come i singoli tipi di titoli riflettono oggi questa situazione, in dipendenza dell'età e del sesso.

I giovani tra i 20 e i 24 anni. Cominciamo con i giovani da 20 a 24 anni, fra i quali i laureati sono pochissimi e sono stati qui raggruppa-

ti con i diplomati. Nel complesso in questa classe di età troviamo quasi 3,5 milioni di giovani, il 62% dei quali ha conseguito un diploma (Tab. 1)⁸.

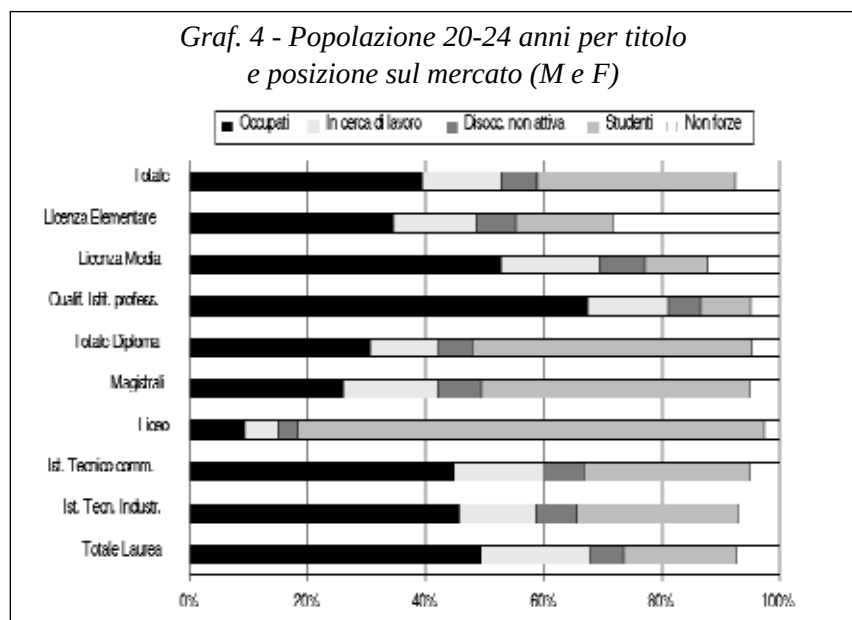
Tab. 1 - Popolazione di 20-24 anni per titolo di studio e posizione sul mercato (000)

	Occupati	In cerca di lavoro	Forze lavoro potenziali	Studenti	Non forze	Totale	Composizione %	Composizione %	Tasso disoccupazione Eurostat
Totale Laurea	26	10	3	10	4	53	1,5	100,0	27,2
Ist. Tecnico Industriale	182	52	27	108	29	398	11,5	18,5	22,3
Ist. Tecnico Commerciale	329	112	49	206	37	734	21,2	34,1	25,4
Liceo	68	39	25	570	19	721	20,8	33,5	36,2
Magistrali	78	47	23	135	15	298	8,6	13,9	37,8
Tot. Diploma	657	250	124	1.020	100	2.150	62,0	100,0	27,6
Qualifica									
Ist. profess.	144	29	12	18	10	214	6,2	=	16,7
Licenza Media	503	160	72	101	118	955	27,5	=	24,2
Licenza Elementare	33	13	6	16	27	95	2,7	=	28,9
Totale	1.363	463	217	1.165	259	3.466	100,0	=	25,3

L'indirizzo di scuola superiore più diffuso sono gli istituti tecnici commerciali dai quali proviene il 34,1% dei diplomati, seguiti a ruota dai licei classici e scientifici, dove è passato il 33,5% dei 20-24enni. A distanza vengono poi gli istituti tecnici industriali, che hanno diplomato il 18,5% e gli istituti magistrali, che hanno diplomato il restante 13%. Tra quanti hanno conseguito un diploma, quasi la metà - per l'esattezza il 48,6% - non è sul mercato del lavoro poiché sta continuando gli studi. Questo dato non si riferisce tuttavia a quanti hanno proseguito gli studi dopo il diploma, bensì a *tutti* i 20-24enni e quindi sconta gli abbandoni che si sono verificati dopo i primi anni di iscrizione. In questo senso il dato è più probante e indicativo che non quello delle semplici iscrizioni.

8. Le tabelle e i grafici che seguono, fino al paragrafo 5 incluso, sono tratti da elaborazioni sui file standard della rilevazione trimestrale delle forze di lavoro, i quali consentono un'analisi particolareggiata dei titoli di studio (che abbiamo comunque ritenuto opportuno raggruppare). Gli Istituti professionali di durata quinquennale sono stati accorpati con le rispettive specializzazioni di Istituto Tecnico. L'Istituto Tecnico industriale comprende quello per Geometri e quello Agrario. Nell'Istituto tecnico Commerciale sono compresi quelli per il Turismo e Aziendali, e gli Altri Istituti tecnici. Si è preferito inserire il Liceo Linguistico e quello Artistico nell'Istituto Magistrale poiché mostravano ben poche affinità con il Liceo Classico e Scientifico.

La percentuale di quanti stanno continuando gli studi dopo il diploma è tuttavia molto diversa tra i vari indirizzi di scuole superiori: infatti continua a studiare quasi l'80% dei liceali ma soltanto il 32,9% dei periti industriali e il 27,5% dei periti commerciali (Graf. 4).



Questo ci rivela che, nonostante la liberalizzazione degli accessi all'università, la struttura sociale dell'istruzione italiana è rimasta molto tradizionale. In generale, chi si iscrive agli istituti tecnici vuole entrare nel mercato del lavoro subito dopo il diploma, mentre chi si iscrive ai licei vuole continuare gli studi, e di solito lo fa⁹: i diplomati dei licei, pur essendo soltanto un terzo del totale, forniscono oltre metà delle iscrizioni (56,4%) alle università.

I pochi liceali che cercano di inserirsi subito sul mercato del lavoro senza aver conseguito la laurea sono però i più svantaggiati, insieme ai diplomati degli istituti magistrali¹⁰: il loro tasso di disoccupazione

9. Il tasso di iscrizione dei diplomati di liceo supera il 90%.

10. Com'è noto il titolo è stato soppresso nel 1997 e nel 2002 dovremmo aver avuto l'ultima coda di diplomati che conservano il titolo e le relative prerogative, con la possibilità di insegnare nelle scuole elementari.

supera il 36%, mentre quello di chi ha il diploma dell'Istituto tecnico commerciale supera appena il 25%, e quello di chi ha il diploma dell'Istituto di tipo tecnico industriale scende al 22,3%.

Le differenze tra uomini e donne. E' noto che oggi le ragazze mostrano una propensione agli studi maggiore di quella dei ragazzi, a differenza della tendenza tipica del passato, quando le risorse economiche delle famiglie e le attese di promozione sociale si concentravano sui figli maschi. Il dato è confermato dai 20-24enni, fra i quali ha un diploma il 67% delle femmine contro il 57% dei maschi. E' maggiore anche la quota di quante proseguono gli studi dopo le superiori. Ma la vera diversità è un'altra e sta soprattutto nella diversa scelta degli indirizzi di studio: mentre le femmine sono quasi assenti dagli istituti tecnici, i maschi sono quasi assenti dagli istituti magistrali. Infatti il mercato del lavoro dei diplomati è nettamente differenziato fra maschi e femmine, per effetto vicendevole sia della domanda sia dell'offerta. Tra i ragazzi prevalgono i diplomati degli istituti tecnici industriali, il titolo più favorito sul mercato, mentre tra le ragazze prevalgono indirizzi di studio meno spendibili.

Le ragazze hanno però maggiori difficoltà dei ragazzi a inserirsi, indipendentemente dal titolo conseguito. Anzi, va sottolineato che lo sparuto gruppo che ha scelto il percorso dell'Istituto tecnico industriale, tipicamente maschile, non ne ha tratto nessun vantaggio. Forse le femmine non prediligono il mondo della tecnica, ma dal canto suo questo mondo sembra ben poco disposto ad accogliere le poche che cercano di inserirsi. In definitiva, la scelta più razionale per le ragazze appare quella dell'Istituto tecnico commerciale, che apre la porta a una gamma di impieghi poco connotati sul piano del genere, tant'è vero che la quota di disoccupati con questo tipo di diploma presenta le differenze più basse tra maschi e femmine.

I giovani tra i 25 e i 29 anni. Nella classe di età compresa tra i 25 e i 29 anni il mercato del lavoro può dirsi quasi stabilizzato per i diplomati, e ancora di più per chi non è andato oltre la licenza media, mentre cominciano a comparire i giovani che si sono nel frattempo laureati. Se vogliamo capire le rispettive provenienze dobbiamo però ragionare in termini di flussi anagrafici, cioè osservando le classi di età tenendo con-

to del fattore tempo: i 25-29 enni del 2002 sono infatti i 20-24 enni del 1997.

Nel 1997, la classe di età compresa fra i 20 e i 24 anni contava un milione e 43 mila diplomati che si erano iscritti all'università. A 5 anni di distanza constatiamo che circa 440 mila di loro hanno conseguito la laurea, e che quindi circa 200 mila hanno abbandonato gli studi, mentre 410 mila stanno ancora studiando. Circa la metà conseguirà la laurea, mentre gli altri in parte si trasformeranno in studenti di lungo corso e in parte rinunceranno (Tab. 2)¹¹.

Tab. 2 - Popolazione di 25-29 anni per titolo di studio e posizione sul mercato (000)

	Occupati	In cerca di lavoro	Forze lavoro potenziali	Studenti	Non forze	Totale popolazione	Composizione %	Compos. % per titolo	Tasso disocc. Eurostat
Gruppo Scientifico	79	15	6	8	5	112	2,6	23,0	15,9
Gruppo Medico	30	3	2	8	3	45	1,1	9,3	9,6
Gruppo Sociale	126	37	10	15	14	202	4,7	41,6	22,5
Gruppo Letterario	52	16	9	5	4	86	2,0	17,6	24,0
Altre	24	9	3	4	2	41	1,0	8,5	26,1
Totale Laurea	310	80	29	39	28	486	11,3	100,0	20,4
Ist. Tecnico industr.	316	42	14	47	11	430	9,9	21,7	11,6
Ist. Tecnico comm.	580	88	37	89	54	847	19,6	42,7	13,1
Liceo	133	27	19	227	19	426	9,9	21,5	16,8
Magistrali	146	40	20	48	26	279	6,5	14,1	21,7
Totale Diploma	1.175	197	90	410	109	1.982	45,9	100,0	14,3
Qualifica Ist. profes.	234	22	10	8	21	295	6,8	=	8,5
Licenza Media	906	158	77	17	248	1.406	32,5	=	14,8
Licenza Elementare	61	19	10	10	52	151	3,5	=	23,4
Totale	2.687	475	217	484	458	4.320	100,0	=	15,0

Tra i 25-29enni già laureati la disoccupazione è elevata, soprattutto per il fatto che si sono immessi sul mercato del lavoro da poco tempo. (Si ricordi che in Italia la durata del corso accademico è sensibilmente

11. Nella Laurea sono stati inclusi tutti gli studi post-secondari. Il Gruppo Sociale comprende tutte le scienze tecnico-sociali e quindi anche Economia, Giurisprudenza e Statistica. Nelle altre Lauree sono state incluse Educazione Fisica, Accademia Artistica e Gruppo Geo-Biologico.

maggiore che fra gli studenti universitari degli altri Paesi, e che la mancanza di strutture di accoglienza e di *campus* universitari non è certo la sola spiegazione). Il tasso di disoccupazione dei 25-29enni è comunque inferiore a quello dei diplomati 20-24enni, come abbiamo già visto. La laurea dunque avvantaggia nella prima ricerca del lavoro, anche se le differenze tra i vari tipi di titolo universitario sono molto elevate: il gruppo “scientifico” (o tecnico) ha un tasso di disoccupazione del 16%, cioè 10 punti in meno del gruppo “letterario” (o umanistico).

Fra tutti i diplomati 25-29enni una netta maggioranza ha conseguito il titolo presso gli istituti tecnici commerciali: si tratta infatti del 42,7%. Seguono due gruppi di diplomati dalla consistenza pressoché identica e pari a poco più del 21%: quelli provenienti dagli istituti tecnici industriali e quelli provenienti dai licei classici e scientifici. Questo gruppo era più numeroso tra i 20-24enni ma si è assottigliato perché una parte si è già laureata¹².

Diplomati degli istituti tecnici e diplomati dei licei presentano caratteristiche opposte. I primi sono 430 mila: tre quarti sono già occupati, il 12% è ancora iscritto all'università; il tasso di disoccupazione di questo gruppo è del 11,9 per cento %. I secondi sono 426 mila, poco più di un terzo sono occupati, più di metà sono ancora iscritti all'università; il tasso di disoccupazione per coloro che sono nel mercato del lavoro è del 16,8%, superiore rispetto a chi ha la sola licenza media e inferiore solo ai diplomati magistrali.

Per capire la situazione dei 25-29enni sul mercato del lavoro bisogna considerare che ormai sono passati in media 8 anni dal conseguimento del diploma, per cui la situazione di chi non è riuscito a inserirsi comincia a farsi seria. Tra chi ha il diploma magistrale, quasi esclusivamente ragazze, le difficoltà sono maggiori poiché la domanda di insegnanti elementari è in fase calante essendo rapportata all'andamento delle nascite. Va considerato oltretutto che questo diploma è stato soppresso: chi lo ha conseguito può ancora partecipare ai concorsi ma il titolo è oggettivamente svalutato in quanto per l'insegnamento elementare è ormai necessaria la laurea.

12. Dai controlli effettuati a maggior livello di disaggregazione, non sembrano esservi differenze significative nella propensione a continuare gli studi tra diplomati dell'indirizzo classico e scientifico.

Del tutto particolare la situazione dei diplomati dai licei. La loro elevata disoccupazione è spiegabile soltanto in parte con la circostanza che dispongono di una qualificazione ancora generico-generale: il fatto sostanziale è che sono persone con un *iter* formativo incompiuto, o che comunque non ha dato buoni esiti.

Infatti i liceali che si sono messi sul mercato del lavoro hanno quasi tutti un'esperienza di studi universitari interrotti, e cercano il loro primo impiego a una età abbastanza avanzata senza avere esperienze lavorative serie alle spalle. Le loro difficoltà sono quindi destinate a prolungarsi fin oltre i 30 anni.

I giovani-adulti tra i 30 e i 34 anni. La classe di età tra i 30 e i 34 anni ha ormai una posizione assestata sul mercato del lavoro, anche se fra i laureati emergono ancora delle code alle difficoltà di inserimento: il loro tasso di disoccupazione è infatti superiore a quello dei diplomati. La fisionomia di questi adulti giovani è comunque ben consolidata e quasi definitiva, e rappresenta una logica conclusione dei percorsi lavorativi impostati in precedenza.

La solidità delle posizioni raggiunte sul mercato del lavoro a queste età sembra il risultato di tre componenti: 1) la lunghezza del periodo di permanenza sul mercato del lavoro; 2) il livello delle competenze raggiunto, compendiabile nel numero di anni speso in formazione; 3) la specificità e la tecnicità delle competenze possedute.

Ciò si può constatare proprio considerando i diplomati degli Istituti tecnici industriali. Il loro tasso di disoccupazione è inferiore al 5% ed è il più basso in assoluto, risultato appunto di una competenza specifica di buon livello ma anche di una ricerca del lavoro iniziata abbastanza presto. La maggior parte è sul mercato del lavoro da più di 10 anni, e ha ormai integrato la competenza teorica con l'esperienza pratica (Tab. 3).

E' interessante confrontare chi ha una laurea del gruppo scientifico e il cui tasso di disoccupazione è del 6,6%, con chi ha invece una qualifica triennale di Istituto professionale e il cui tasso di disoccupazione è molto simile.

Si tratta di due profili emblematici, che gravitano entrambi su un mercato del lavoro di tipo-tecnico industriale.

Tab. 3 - Popolazione di 30-34 anni per titolo di studio e posizione sul mercato (000)

	Occupati	In cerca di lavoro	Forze lavoro potenziali	Studenti	Non forze	Totale popolazione	Composizione %	Composizione % per titolo	Tasso disocc. Eurostat
Gruppo Scientifico	130	9	3	1	4	148	3,2	24,2	6,6
Gruppo Medico	55	3	1	4	2	65	1,4	10,7	4,9
Gruppo Sociale	201	16	8	4	11	240	5,1	39,2	7,3
Gruppo Letterario	84	12	5	2	8	112	2,4	18,3	12,5
Altre	36	4	2	1	3	46	1,0	7,5	10,7
Totale Laurea	506	44	20	13	28	611	13,1	100,0	8,0
Ist. Tecnico industr.	336	17	8	9	12	383	8,2	24,1	4,9
Ist. Tecnico commerc.	589	48	22	15	72	746	16,0	46,9	7,5
Liceo	134	15	7	38	21	215	4,6	13,5	9,9
Magistrali	159	23	13	9	43	246	5,3	15,5	12,5
Totale Diploma	1.218	103	50	71	148	1.590	34,1	100,0	7,8
Qualifica Ist. profess.	287	19	9	2	39	356	7,6	=	6,3
Licenza Media	1.250	145	76	10	385	1.866	40,0	=	10,4
Licenza Elementare	113	29	12	6	83	242	5,2	=	20,5
Totale	3.374	341	166	102	682	4.665	100,0	=	9,2

Il primo ha cominciato a cercare lavoro da poco tempo ma gode di una qualificazione elevatissima, che bilancia l'*handicap* del recente ingresso nel mercato; il secondo ha una qualificazione minore ma specifica, è sul mercato del lavoro da molto tempo e ha potuto quindi consolidare la posizione ed acquisire esperienze. Il vantaggio di ambedue è netto nei confronti di chi ha una qualificazione generica, anche se di livello elevato, come i laureati del gruppo letterario. Oltretutto, i giovani che hanno scelto di diplomarsi in tre anni in un istituto professionale hanno un basso livello di aspettative nei confronti del lavoro e sono quindi disposti a maggiori adattamenti, mentre tra chi ha scelto di laurearsi in discipline umanistiche pesa anche l'influenza esercitata dall'origine sociale media o medio-alta (fatto questo comune a tutti i laureati), che li porta ad avere maggiori aspettative.

Più complessa e contraddittoria la situazione di quei liceali che non sono riusciti a laurearsi, poiché si trovano a gravitare in aree del mercato del lavoro assai diverse da quelli attese: per loro, accettare lavori di qualità non elevata è ulteriore ammissione di fallimento delle loro aspirazioni.

5. Tipi di istruzione e partecipazione femminile al lavoro

Come è già stato mostrato¹³, l'influenza del titolo di studio sui percorsi lavorativi maschili o femminili è *qualitativamente* diversa. Per gli uomini il titolo di studio è in relazione con una posizione lavorativa o una qualifica più o meno elevata, nell'ambito di una partecipazione al lavoro comunque scontata; per le donne un titolo di studio è invece quasi un pre-requisito per una partecipazione al lavoro che diventerebbe altrimenti difficile e completamente subalterna. I dati in proposito sono inequivocabili: il tasso di partecipazione femminile al lavoro, che nelle età tra i 30 e i 34 anni è mediamente del 65%, supera di poco il 50% tra chi ha soltanto la licenza media mentre supera il 70% tra le diplomate e balza all'85% tra le laureate. Per una donna quindi, intraprendere un percorso di studi è già la manifestazione precoce di una scelta di partecipazione al lavoro non scontata per tutte.

Se la partecipazione è nettamente influenzata dal livello del titolo di studio, non così è per il *tipo* di studi, anche per pari livelli di istruzione. Tra le laureate, infatti, il gruppo disciplinare non influenza tanto la partecipazione al lavoro quanto le probabilità di occupazione: le donne con lauree che non avvantaggiano sul mercato del lavoro non si ritirano ma continuano a cercare lavoro, magari in modo non attivo (Tab. 4). Le donne laureate hanno dunque un comportamento assimilabile a quello maschile.

Per il diploma invece il discorso è più complesso. Le diplomate degli Istituti tecnici, sia industriali che commerciali, hanno alti tassi sia di partecipazione che di occupazione: circa il 75% resta dentro il mercato del lavoro e appena il 14% si definisce casalinga. Tra le diplomate dei licei, invece, il tasso di partecipazione non supera il 60% e le occupate sono poche. Va sottolineato che questo loro deficit di partecipazione al lavoro si risolve in gran parte in una anomala quota di studenti, che arrivano al 17,5%: stiamo parlando di donne da 30 a 34 anni, il cui ciclo formativo dovrebbe essere già terminato.

13. Vedi "Donne e lavoro 1993-2002: i dati", in CNEL, *Rapporto sul mercato del lavoro 2002*, Roma, luglio 2003.

Questa peculiarità non è ristretta alle donne ma vale anche per gli uomini: il 17,8% studia ancora dopo i 30 anni. Ci troviamo dunque di fronte a un problema che coinvolge uomini e donne i quali, a causa del difficile e tardivo inserimento nel lavoro, tentano di portare a termine un pur tormentato percorso di studi.

Tab. 4 - Quote di donne di 30-34 anni per titolo di studio e posizione sul mercato

	Occupati	In cerca di lavoro	Forze lavoro potenziali	Studenti	Non forze	Totale popolazione
Gruppo Scientifico	84,1	7,9	2,3	1,1	4,7	100,0
Gruppo Medico	83,0	4,7	1,9	5,9	4,6	100,0
Gruppo Sociale	78,7	7,9	4,8	1,5	7,1	100,0
Gruppo Letterario	73,4	10,8	5,2	1,5	9,1	100,0
Altre	74,8	9,8	4,4	2,8	8,2	100,0
Totale Laurea	78,3	8,5	4,1	2,0	7,0	100,0
Ist. Tecnico industr.	68,0	7,0	7,1	2,0	15,8	100,0
Ist. Tecnico commerc.	71,6	7,2	3,6	2,1	15,6	100,0
Liceo	53,1	7,4	4,1	17,5	17,9	100,0
Magistrali	61,3	9,6	5,8	3,2	20,1	100,0
Totale Diploma	66,3	7,8	4,4	4,4	17,1	100,0
Qualifica Ist. profess.	70,3	6,6	3,3	0,5	19,2	100,0
Licenza Media	43,7	8,6	5,7	0,7	41,2	100,0
Licenza Elementare	23,3	12,7	5,6	3,5	54,9	100,0
Totale	57,7	8,4	4,8	2,3	26,8	100,0

6. Tipi di istruzione e mercato del lavoro: prime conclusioni

Nel paragrafo precedente abbiamo visto che le difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro sono legate non solo e non tanto al livello del titolo di studio conseguito ma ai diversi *tipi di tragitti* nell'istruzione; e abbiamo constatato che per chi è in possesso di credenziali poco spendibili quelle difficoltà possono trascinarsi fino a età abbastanza avanzate¹⁴. Basti ricordare che la scuola dell'obbligo è ormai un titolo

14. Uno studio classico è quello di R. Collins, *The credential society*, New York, Academic Press, 1979.

insufficiente per qualsiasi tipo di lavoro, che espone al rischio di disoccupazione per tutta la vita: è bene ricordarlo, visto che ancora nel 2003 il 35,1% dei giovani fra i 20 e i 24 anni non andava oltre questo titolo.

Per chi prosegue, importante non è tanto possedere un diploma o una laurea, ma possedere il tipo di diploma o di laurea che assicura meglio l'inserimento nel mercato del lavoro. A qualsiasi livello infatti, benché la cultura generale sia il requisito di base, le difficoltà di inserimento diventano tanto maggiori quanto minore è il bagaglio, il *know-how* specifico. E questa non è una tardiva rivincita della cultura tecnico-scientifica su quella umanistica: è questione più complessa e sottile, poiché la diversa resa sul mercato di titoli formalmente alla pari mette in discussione la funzione della scuola, i suoi criteri di selezione nonché i meccanismi di riproduzione del ceto e di promozione sociale. Il problema si pone in modo diverso per la laurea e per il diploma.

Vediamo dapprima l'area delle lauree. In generale, gli indirizzi di carattere scientifico sono quelli che danno la resa maggiore sul mercato del lavoro, cosa giustificata dal fatto che sono anche i campi di studio più difficili e più selettivi. L'equilibrio tra domanda e offerta si raggiunge appunto con il contenimento di quest'ultima attraverso la selettività del corso di studi. Le lauree che raggruppano le scienze sociali si collocano a un livello immediatamente inferiore. Aperte sia agli uomini che alle donne e in genere con difficoltà e tecnicismi medi o bassi, sono l'indirizzo prediletto per chi non si sente in grado di sostenere l'impegno necessario a portare avanti studi prettamente scientifici. Esse immettono su un mercato del lavoro ampio ma meno definito (oggi quasi indefinibile), nel quale domanda e offerta si incontrano con maggior difficoltà e attraverso aggiustamenti successivi della seconda. Le lauree del gruppo letterario, che presentano anch'esse difficoltà di studio non elevatissime, fanno quasi storia a sé anche perché la marcata caratterizzazione femminile ne fa un luogo di produzione di "vestali della classe media"¹⁵. Le attuali difficoltà occupazionali di queste lauree sono legate all'invecchiamento della popolazione e alla riduzione degli insegnanti. Nel complesso la resa dei diversi tipi di laurea sul mercato del lavoro è comunque proporzionata alle difficoltà di conseguimento.

15. M. Barbagli, M. Dei, *Le vestali della classe media*, Il Mulino, Bologna, 1969, pp. 378.

Nell'area del diploma invece il rapporto tra difficoltà del corso di studi e facilità di inserimento nel mercato del lavoro non è così nitido e sembra quasi rovesciato. Il diploma con maggiore successo è quello conseguito presso gli istituti tecnico industriali, i quali rivaleggiano con le lauree scientifiche più per le opportunità di lavoro offerte che per le difficoltà dei tecnicismi richiesti. Il caso dei licei è emblematico perché sono universalmente considerati i più impegnativi mentre comportano le maggiori difficoltà di inserimento. Nell'area dei diplomi, quindi, le probabilità di trovare lavoro appaiono inversamente proporzionali sia al loro prestigio sociale che alle loro asperità di apprendimento.

Si potrebbe pensare che poco è cambiato rispetto al passato: il diploma liceale, con le sue difficoltà e il suo prestigio, è un titolo di studio che dà una formazione incompiuta, una preparazione non già al lavoro ma alla laurea. Questo è vero, ma anche in passato non tutti i diplomati di liceo conseguivano la laurea; solo che in questo caso riuscivano ugualmente a ottenere un buon inserimento nelle grandi organizzazioni pubbliche o private, a livelli impiegatizi medio-alti, o addirittura dirigenziali.

Questa rivincita della formazione tecnica nella società terziaria suona quasi paradossale. Gli istituti tecnici industriali, anche nell'era dell'industrializzazione, sono sempre stati la cenerentola degli studi secondari, una scelta di basso profilo socio-culturale, ma immediatamente professionalizzante; essa era riservata ai giovani più promettenti del ceto operaio, che come periti potevano aspirare a diventare tecnici nell'industria. Gli istituti tecnici commerciali si ponevano a un gradino leggermente superiore poiché i ragionieri perpetuavano il ceto medio impiegatizio lontano dalla cultura industriale. Il liceo è sempre stato il luogo di selezione delle future classi dirigenti, nella formazione delle quali ha contato spesso più della facoltà universitaria, come ci rammentano molte biografie. Vent'anni fa ci si poteva stupire che la disoccupazione uscisse dai confini dei ceti operai e lambisse i ceti medi o addirittura quelli medio-alti¹⁶. Oggi la disoccupazione di chi proviene dai licei è il fenomeno dominante, non solo tra i giovani ma anche tra i non più giovanissimi.

16. A. Accornero e F. Carmignani, *I paradossi della disoccupazione*, Bologna, il Mulino, 1986.

Se oggi i giovani con diploma di liceo possono trovarsi più spiazati degli altri diplomati sul mercato del lavoro, vuol dire che qualcosa è cambiato nelle caratteristiche del mercato del lavoro e del sistema scolastico stesso. Cercheremo di approfondire questi effetti dell'istruzione di massa sulla base delle informazioni disponibili.

7. Scelte scolastiche e origine sociale

Un primo problema è se il liceo sia ancora una scuola *d'élite* o se non sia stato coinvolto più degli altri da un abbassamento di qualità dell'istruzione che sembra avere toccato tutti i livelli di studio, università compresa. I dati sembrano escludere quest'ultima ipotesi. Gli studenti liceali classici e scientifici continuano a conseguire risultati migliori rispetto ai loro colleghi degli istituti tecnici e magistrali, tanto che il loro tasso di ripetenza è circa la metà mentre i risultati conseguiti alla maturità sono nettamente migliori (il 46,5% ha un punteggio alto, contro il 31,7% di chi proviene dagli istituti: Tab. 5)¹⁷. Questo migliore rendimento non è la conseguenza di una recente semplificazione o facilitazione degli studi liceali perché viene da lontano: quasi il 75% di chi si iscrive al liceo aveva ottenuto una votazione medio-alta alla licenza media contro il 30,7% di chi si iscrive agli istituti.

Dunque il liceo sembra ancora selezionare gli studenti migliori, e infatti continua ad essere consistente il flusso di coloro che, dopo un primo tentativo, passano dal liceo a un altro tipo di scuola, mentre il flusso inverso è quasi nullo.

17. L'analisi che segue utilizza le due indagini che l'ISTAT conduce ogni 3 anni sul destino sociale di diplomati e laureati intervistando due campioni di questi gruppi (ciascuno di oltre 20.000 unità) a 3 anni di distanza dal conseguimento del titolo. I sistemi di classificazione adottati sono raccordati con quelli utilizzati per le forze di lavoro, il che consente un confronto attendibile: ISTAT, *I diplomati: lo studio e il mercato del lavoro. Indagine 2001, 2003*; Id., *I laureati: lo studio e il mercato del lavoro. Indagine 2001, 2004*.

Tab. 5 - Diplomati 1998 per sesso, tipo di scuola, voto di diploma e condizione professionale nel 2001

Voto di diploma	Valori assoluti					Composizione percentuale				
	Lavorano	Non lavorano				Non lavorano				Totale
		Cercano lavoro (a)	Studiano (b)	Altra condizione	Totale	Lavorano	Cercano lavoro (a)	Studiano (b)	Altra condizione	
ISTITUTI TECNICI (c)										
Totale	134.497	31.186	27.900	6.372	199.955	67,3	15,6	14,0	3,2	100,0
36-41	57.244	12.606	4.866	2.946	77.662	73,7	16,2	6,3	3,8	100,0
42-47	40.320	9.083	7.142	2.373	58.919	68,4	15,4	12,1	4,0	100,0
48-53	21.303	4.675	7.259	737	33.974	62,7	13,8	21,4	2,2	100,0
54-60	15.630	4.822	8.633	315	29.401	53,2	16,4	29,4	1,1	100,0
LICEI										
Totale	40.500	21.838	76.375	2.926	141.638	28,6	15,4	53,9	2,1	100,0
36-41	15.007	6.269	12.512	1.075	34.862	43,0	18,0	35,9	3,1	100,0
42-47	12.370	7.577	20.487	584	41.017	30,2	18,5	49,9	1,4	100,0
48-53	6.815	4.531	19.341	545	31.232	21,8	14,5	61,9	1,7	100,0
54-60	6.308	3.461	24.035	723	34.526	18,3	10,0	69,6	2,1	100,0

a) Inclusi eventuali studenti.

b) Esclusi gli studenti in cerca di lavoro.

c) Sono qui esclusi gli Istituti professionali compresi nei grafici seguenti.

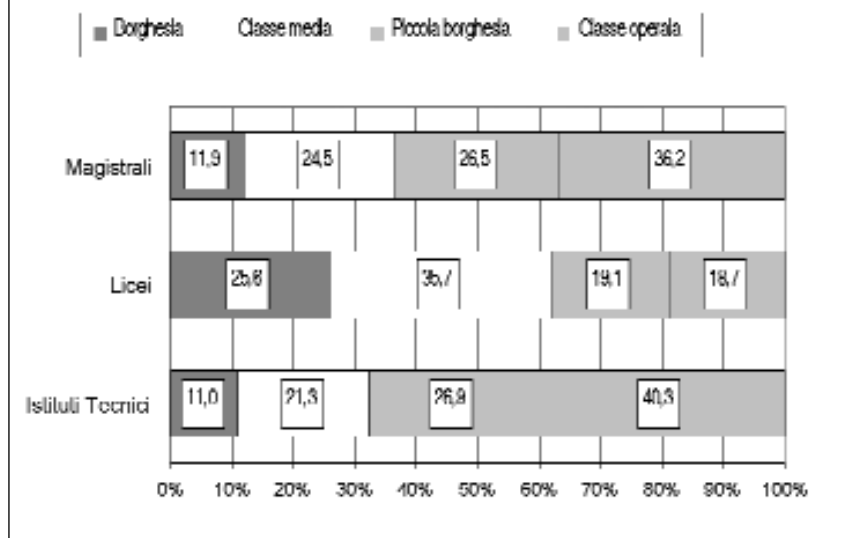
La Tab. 5 mostra anche che il successo scolastico influenza nettamente la propensione a continuare gli studi dopo il diploma, ma questa influenza si esercita su una predisposizione di base ben diversa nei due tipi di diploma. Il risultato è che a tre anni di distanza dal diploma sta continuando gli studi solo il 29,4% dei diplomati degli istituti tecnici che hanno ottenuto un punteggio *molto alto* alla maturità e ben il 35,9% dei diplomati liceali che hanno ottenuto un punteggio *molto basso*.

Sulla base dell'ambiente culturale di provenienza, il liceo si conferma come luogo di destinazione privilegiato per chi proviene da famiglie più istruite¹⁸: il 23,6% dei diplomati liceali ha un padre laureato e il 42,6% un padre diplomato, mentre le quote per gli istituti tecnici sono rispettivamente il 2,9% e il 31,2%.

18. Sul rapporto tra istruzione ed origine sociale si veda il contributo di D. Checchi, *The Italian educational system: family background and social stratification*, Isae, Roma, 10 gennaio 2003, scaricabile da <http://www.economia.uni-mi.it/wp/wp0301.pdf>.

Sulla base dell'origine sociale, gli istituti tecnici si confermano come il luogo di destinazione privilegiato per chi proviene dalla classe operaia¹⁹ e dalla piccola borghesia mentre i licei sono il luogo privilegiato dei ceti medio-alti; infatti soltanto il 18,7% dei diplomati liceali proviene dal ceto operaio (Graf. 5).

Graf. 5 - Provenienza sociale dei diplomati



Dunque i diplomati di liceo ottengono votazioni migliori fin dalle scuole medie inferiori ma hanno una origine sociale medio-alta e genitori più istruiti. Questa coincidenza tra merito e ceto fu il pilastro su cui Don Milani e i ragazzi della scuola di Barbiana costruirono la *Lettera a*

19. Le definizioni Istat. Borghesia: imprenditori, liberi professionisti, dirigenti, medici, docenti universitari. La classe media comprende: quadri, funzionari, insegnanti, tecnici o impiegati ad alta o media qualificazione, graduati o militari di carriera. La piccola borghesia comprende: commercianti, artigiani, impiegati esecutivi, collaboratori di attività familiari autonome, consulenti o collaboratori, soci di cooperativa e coltivatori diretti. La classe operaia comprende: capi operai, operai qualificati, lavoratori senza qualificazione, lavoratori a domicilio e apprendisti.

una professoressa. Da allora molto tempo è passato, reddito e benessere sono aumentati, i linguaggi giovanili si sono unificati e le difficoltà degli studi, anche universitari, sono sensibilmente diminuite. Le barriere sociali e culturali che impedivano ai “capaci e meritevoli” di raggiungere i più alti livelli di istruzione, come recita la nostra Costituzione, si sono indubbiamente abbassate.

Il meccanismo di selezione però è rimasto sostanzialmente immutato: infatti, profitto scolastico e origine sociale continuano a coincidere fin dalla scuola dell'obbligo. Soprattutto è rimasto immutato il ruolo che gli indirizzi di studio della scuola media superiore hanno nel sistema scolastico complessivo. Gli istituti tecnici, sia industriali che commerciali, continuano a essere indirizzi per chi pensa al lavoro subito dopo il diploma, mentre funzione e programma di studio dei licei sono propedeutici all'università. La conseguenza è che soltanto una minoranza dei meritevoli usciti dagli istituti tecnici si iscrive all'università, mentre vi si iscrivono quasi tutti i diplomati di liceo e quindi anche quella metà di meno meritevoli che ha avuto un punteggio medio-basso. In termini di equità sociale, e anche di funzionalità del sistema scolastico, il risultato è paradossale: a tre anni di distanza dal diploma *non* sono all'università 30 mila giovani (per due terzi con diploma di istituto tecnico) che alla maturità hanno avuto un punteggio elevato, compreso tra 54 e 60, mentre sono all'università 45 mila giovani (per due terzi con diploma di liceo), che alla maturità hanno riportato un punteggio medio-basso.

Forse la laurea non è più il frutto di una rigida predestinazione sociale, ma i dati ci portano ad avanzare qualche dubbio sul fatto che i meccanismi di selezione portino effettivamente a premiare i “capaci e meritevoli” visto che ancora oggi, alla fine del tragitto, la quota di laureati che proviene da famiglie di ceto operaio è appena del 16,4%.

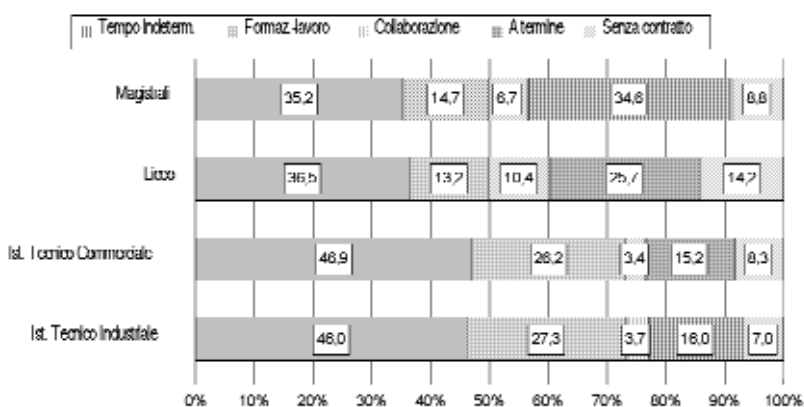
8. Tipi di diploma e tipi di lavoro svolto

Quando si concentra l'attenzione sulla difficoltà di inserimento lavorativo si dà inevitabilmente una immagine parziale della realtà: i gio-

vani non sono tutti disoccupati e, al di là delle difficoltà, un lavoro prima o poi finiscono per trovarlo, viste anche le varie possibilità di impieghi non standard, cioè temporanei o parziali. Ma se molti giovani lavorano, magari in modalità non standard, quali sono i livelli di qualificazione della loro prestazione?

Per il nostro studio è importante verificare se le caratteristiche del lavoro svolto sono in relazione con le tipologie del titolo di studio conseguito. Il Graf. 6 informa sulla posizione professionale di quei giovani che a tre anni di distanza dal diploma, non avendo proseguito gli studi (o avendoli abbandonati), svolgono un lavoro non occasionale. I risultati sono molto coerenti per i diplomati degli istituti magistrali, diventati soprattutto maestri, e per quelli degli istituti tecnici commerciali e industriali: i primi svolgono mansioni impiegatizie o tecniche a livello medio-alto e ancor più a livello esecutivo; i secondi invece occupano posizioni da tecnico e da capo-operaio od operaio qualificato. Sorprendente il destino dei diplomati di liceo: quasi metà occupa posizioni di bassa qualifica o addirittura senza qualifica.

Graf. 6 - Tipo di contratto dei diplomati con lavoro non occasionale a 3 anni dal diploma



A questo punto non appare più strano che il 61% degli ex liceali dichiari che per svolgere il proprio lavoro non è necessario alcun tipo di diploma, e un altro 30% che andrebbe bene un diploma qualsiasi. Soltanto l'8,6% degli ex liceali ritiene che il titolo conseguito sia necessario per il lavoro che svolge. I diplomati degli istituti tecnici, sia industriali che commerciali, danno una ben diversa valutazione: ben il 38,2% ritiene che il titolo conseguito sia loro necessario.

Questi dati si completano con il tipo di rapporto di lavoro (Graf. 6). Quasi metà dei diplomati di istituti tecnici ha un contratto a tempo indeterminato, e quasi un quarto un contratto di formazione lavoro o di apprendistato, che sono la forma meno precaria e più durevole tra gli impieghi temporanei. La condizione lavorativa dei diplomati liceali è invece nettamente spostata verso le situazioni di maggior precarietà poiché il 25,7% ha un semplice contratto a termine, il 10,4% ha un contratto di collaborazione²⁰ e il 14,2% è addirittura senza contratto.

La maggiore precarietà lavorativa dei diplomati liceali e magistrali è ovviamente congruente con la maggior disoccupazione: sono due facce della stessa medaglia. Se associamo questi aspetti con i dati sulla posizione nella professione emerge un mercato del lavoro per certi versi sorprendente. I diplomati di istituto tecnico si inseriscono senza eccessive difficoltà in un'area del mercato del lavoro tutto sommato tradizionale, sia per le posizioni contrattuali che per le professioni esercitate. I diplomati di liceo sono invece sul nuovo mercato del lavoro, quello dei contratti "atipici" o a tempo determinato in una gamma di professioni che la statistica (ma anche il senso comune) riesce a definire solo come altre o non qualificate.

20. Vedi negli Approfondimenti *Lavoro a progetto e prospettive dei co.co.co.*

9. Tipi di laurea e tipi di lavoro svolto

La situazione dei laureati è una logica prosecuzione di quella dei diplomati, sia pure a livello diverso. Le difficoltà incontrate sul mercato del lavoro vengono ribadite nell'indagine svolta a tre anni di distanza: svolge un lavoro non occasionale iniziato dopo la laurea il 70-80% dei laureati nelle discipline scientifiche (con una punta dell'88% fra gli ingegneri) e un po' meno del 60% dei laureati nelle discipline umanistiche.

Come qualità del lavoro, la situazione dei laureati ricalca sostanzialmente quella dei diplomati, ma a un livello superiore: nelle lauree a contenuto tecnico-scientifico prevale il lavoro stabile a tempo indeterminato, che è stato ottenuto dai tre quarti degli occupati, mentre nelle lauree a contenuto letterario-umanistico la quota scende fino alla metà e cominciano a prevalere le collaborazioni coordinate e continuative e i contratti a termine.

Come posizione nella professione, nelle lauree a contenuto tecnico-scientifico prevalgono quelle tecnico-impiegatizie di livello medio-alto, mentre circa la metà di quanti hanno conseguito una laurea a contenuto letterario-umanistico riesce a inserirsi nei mestieri dell'insegnamento. L'altra metà deve però adattarsi a lavori impiegatizi puramente esecutivi. Non stupisce così che oltre due terzi dei laureati in discipline scientifiche ritenga necessaria la laurea conseguita (o un'altra laurea con caratteristiche specifiche) per lo svolgimento del proprio lavoro, mentre nelle discipline umanistiche quasi la metà pensi che per lo svolgimento del proprio lavoro non sia necessario un diploma di laurea e solo un quarto ritenga necessario il proprio tipo di laurea.

Quanto emerso ha diverse implicazioni sul dibattito in corso in merito alla funzione della scuola media superiore e alla riforma predisposta dal Governo. Che tra scuola e mondo del lavoro vi sia una frattura da colmare lo si dice da sempre, ma quando si tratta di individuare concretamente il luogo dell'incrinatura e i modi per saldarla il discorso si fa complesso. Se guardiamo alla resa sul mercato del lavoro dei diversi tipi di istruzione, la frattura non sembra così grave per gli istituti tecnici, in primo luogo per quelli industriali. Come si è visto, chi pro-

viene da questi istituti ha un accesso al lavoro più semplice e intraprendibile percorsi congruenti con il titolo conseguito. Il problema semmai è l'opposto: provenendo dalle famiglie meno agiate, proprio in virtù della facilità a trovare lavoro molti di questi giovani finiscono per non iscriversi all'università anche se ne avrebbero capacità e titolo.

Per quanto riguarda il liceo, la distanza tra scuola e mondo del lavoro ovviamente esiste ma è costitutiva per questo tipo di scuola, che ha finalità unicamente propedeutiche all'università. Il nodo centrale è proprio questo. In un passato neppure troppo lontano, chi aveva conseguito il diploma liceale senza poi laurearsi riusciva comunque ad inserirsi a livelli impiegatizi non disprezzabili, nelle grandi organizzazioni pubbliche o private. Si trattava comunque di un numero limitato di persone proprio perché l'istruzione era meno diffusa.

Oggi quegli sbocchi occupazionali si sono in gran parte esauriti mentre nella scuola di massa i diplomati del liceo che non raggiungono la laurea cominciano a essere un numero consistente anche in valore assoluto. Dei circa 140 mila che conseguono ogni anno quel tipo di diploma almeno metà (Tab. 5) si troveranno prima o poi sul mercato del lavoro, magari con qualche esame superato ma privi di laurea e senza alcuna professionalità specifica. In prospettiva questo problema diventerà viepiù rilevante socialmente poiché con la soppressione dell'Istituto magistrale gli iscritti sono destinati ad aumentare, come sta già avvenendo.

3. IL SISTEMA DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE: EVOLUZIONE, DIMENSIONAMENTO, CRITICITÀ

1. Introduzione

Formazione professionale è un'espressione di ampio uso, di contenuto intuitivo ma di incerti confini, intorno ai quali si sono combattute tante battaglie: da quelle più antiche tipo "Dove finisce l'istruzione e dove comincia la formazione professionale?", oppure "La formazione è puro addestramento o anche educazione?", a quelle più recenti tipo "Dove finisce la formazione professionale e dove comincia il lavoro?" oppure: "Quando finisce la formazione professionale?"¹.

Nel mondo del lavoro taylor-fordista certe semplificazioni erano comprensibili, ma oggi gli intrecci si moltiplicano, le esigenze del vivere sociale e del sistema produttivo postulano una con/fusione tra attività² - consumare-produrre; lavorare-lavorarsi-formarsi - che fatalmente rendono più labili i confini e più difficile l'organizzazione di attività concrete, le quali devono comunque auto-definirsi, legittimarsi, distinguersi. Ciò provoca continue riorganizzazioni dei sistemi di istruzione e formazione professionale, che hanno un orientamento incerto:

1. Gli incerti confini contribuiscono ovviamente a favorire il sovrapporsi delle diverse istituzioni che affollano lo scenario formativo.

2. Cfr. E. Rullani e L. Romano (a cura di), *Il postfordismo. Idee per il capitalismo prossimo venturo*, Milano, Etas Libri, 1998.

da un lato c'è il richiamo della specializzazione, della divisione del lavoro, dell'approfondimento; dall'altro l'intuizione che non ci si può lasciar chiudere in territori troppo stretti, che il sapere da trasmettere deve poggiare su basi sempre più larghe, e non dev'essere più un "sapere proprietario" ma un "sapere in rete", ecc. E' la trasformazione del lavoro, sempre più terziarizzato e immateriale, che alla fine implica una profonda rivisitazione del concetto tradizionale di formazione professionale. La quale non può più essere identificata come un sistema di corsi, ma ambisce a diventare un insieme di "servizi formativi" ad ampio spettro.³

Ogni società ha essenziale bisogno di memorizzare e di trasmettere la conoscenza, sia quella formalizzata sia quella tacita. Per lo sviluppo di una professione come per lo svolgimento di qualsiasi attività lavorativa, si richiedono conoscenze esplicite ed implicite, frutto di diversi percorsi di apprendimento. Oggi le comunità non sembrano più in grado di farsi carico "spontaneamente" delle funzioni essenziali di memorizzazione, trasferimento e condivisione della conoscenza. E di conseguenza il sistema della formazione professionale è particolarmente stressato: deve provvedere a un compito sempre più difficile⁴ e al contempo accettare di essere il *terminal* di tensioni indotte dalle generali trasformazioni economiche e sociali che lo sollecitano e lo dilatano. Fino al punto che spesso dalla formazione professionale ci si attende un ruolo demiurgico-chiave nel rilancio della competitività europea.

E' dunque vastissima la problematica che ruota attorno alla formazione professionale intesa come attività sociale essenziale cui partecipano diverse agenzie ed istituzioni e, *in primis*, i luoghi del lavoro, vale a dire le imprese. Certamente questa attività deborda ormai da ciò che offre e realizza il sistema di formazione professionale così come correntemente definito. Per questo, analizzandone l'evoluzione e le caratteristiche terremo conto delle pressioni ambientali e dei vincoli che sollecitano una sua contestualizzazione nello scenario più ampio delle trasformazioni sociali e dei cambiamenti nel lavoro.

3. G. Mazzoli (a cura di), *Dizionario della formazione professionale*, Rapporto 2002, Milano, Angeli, 2004, pag. 125 segg.

4. D. Foray, "Una nuova capability organizzativa: il *knowledge management*. Lezioni dall'indagine Ocse", in L. Frey, R. Livraghi e G. Pappadà, *Lavoro a elevato livello qualitativo e sistemi economici/sociali fondati sulla conoscenza*, "Quaderni di Economia del lavoro", n. 76-77, 2003.

2. Il sistema della formazione professionale in evoluzione: cambiamenti istituzionali e normativi

La recente storia della formazione professionale inizia con la Legge n. 264 del 1949, rivolta essenzialmente ad adulti nel contesto delle esigenze della ricostruzione, per cui servivano interventi mirati di formazione breve, di tipo tecnico-addestrativo, per le esigenze dell'industrializzazione che si andava diffondendo secondo canoni organizzativi prevalentemente fordisti. La Legge n. 456 del 1951 sposta poi il baricentro dei corsi verso i giovani, ponendo le basi per lo sviluppo della formazione professionale iniziale. Nel 1955 viene istituito l'apprendistato, che prevedeva l'obbligo di frequentare corsi di formazione complementari.

Dopo la nascita della Comunità Economica Europea nel 1957, viene istituito nel 1960 il Fondo sociale europeo il cui ruolo sarà fondamentale per lo sviluppo della formazione professionale. Dopo la nascita delle Regioni nel 1970, le competenze in materia di formazione professionale vengono loro trasferite con il Decreto n. 616 del 24 luglio 1977⁵ e disciplinate in modo unitario con la Legge-quadro n. 845 del 1978. L'orientamento prevalente è alla formazione iniziale, che negli anni Ottanta diventa progressivamente formazione di secondo livello.

Negli anni Novanta diventa rilevante l'attenzione per la formazione continua: la Legge n. 236 del 1993 destina ad essa un terzo dello 0,3% del monte salari. La riforma della formazione professionale trova spazio con la Legge n. 196 del 1997, il "pacchetto Treu", che introduce l'accreditamento per le strutture formative, la costituzione di un Fondo interprofessionale per la formazione continua, e l'avvio di un sistema di certificazione delle competenze acquisite. Nel 1999 vengono approvati l'innalzamento dell'istruzione obbligatoria a 15 anni e l'istituzione dell'obbligo formativo a 18 anni, assolvibile in percorsi diversi, anche tra loro integrati (istruzione scolastica, formazione professionale di competenza regionale, apprendistato).

5. Esso definiva la formazione professionale come "i servizi e le attività destinate alla qualificazione, al perfezionamento, alla riqualificazione e orientamento professionale, per qualsiasi attività professionale e per qualsiasi finalità, compresa la formazione continua, ricorrente, permanente (...) a esclusione di quelle dirette al conseguimento di un titolo di studio o diploma di istruzione secondaria superiore, universitaria o post-universitaria".

Da ultimo la “riforma Moratti”, con la Legge n. 50 del 2003, apporta significative novità al sistema della formazione professionale. Innanzitutto, anticipando l’inizio del ciclo scolastico, permette un abbassamento dell’età di accesso alla formazione. Ciò va letto alla luce anche dell’abrogazione della Legge n. 9 del 1999 sull’innalzamento dell’obbligo scolastico da 14 a 15 anni.

Essa imponeva a tutti gli allievi di 3a media di iscriversi a un anno di scuola superiore statale, indipendentemente dall’ottenimento o meno del diploma di scuola media inferiore. Il primo anno di scuola superiore statale doveva essere fortemente orientativo: centrato quindi non su materie specialistiche bensì su unità formative trasversali, non legate a un indirizzo di studi specifico.

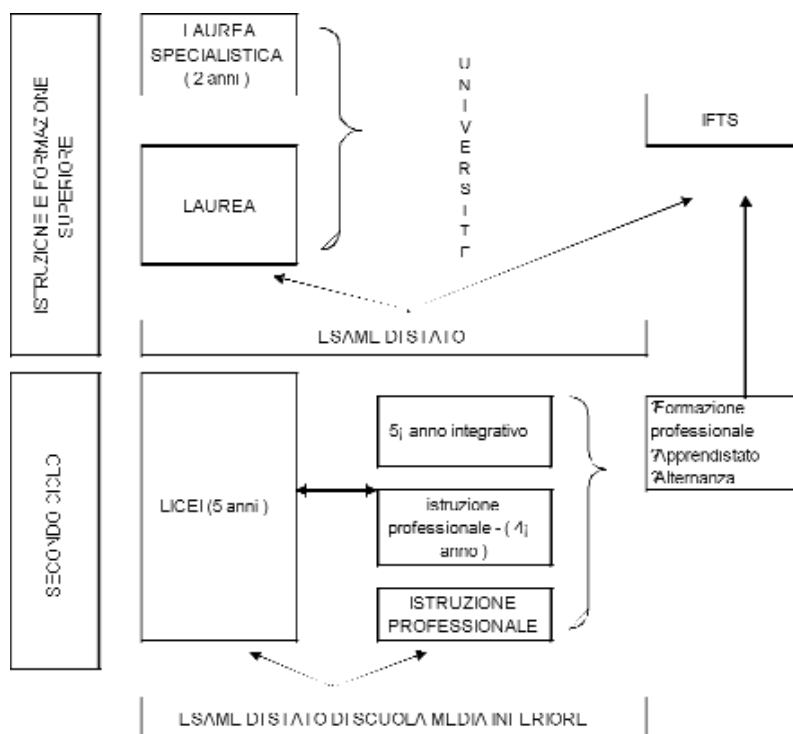
Questo disegno, concretamente, non è mai stato attuato. In tutte le regioni vi è stata però la possibilità di attingere a finanziamenti per affiancare al 1° anno di scuola superiore statale gli Enti di formazione professionale, in una logica di integrazione di sistemi. Veniva in sostanza tolta agli Enti la possibilità di avere allievi sotto i 15 anni, ma nel contempo si apriva loro la possibilità di integrarsi con gli istituti statali per erogare congiuntamente percorsi scolastici per l’assolvimento dell’obbligo scolastico.

A seguito dell’abolizione della Legge n. 9 del 1999, dopo avere ottenuto il diploma di scuola media inferiore al giovane è consentito scegliere quale dei seguenti tre canali di formazione privilegiare:

1. *Licei* (classico, scientifico, linguistico) e *Istituti tecnici* mutati in licei (meccanico-industriale, economico, biologico): si prevede che sia gestito dal Ministero dell’Istruzione e abbia una durata di 5 anni.
2. *Istruzione/formazione professionale*: si prevede di affidare la sua gestione alle Regioni. Contempla un ciclo di 3 anni per il conseguimento dell’attestato di qualifica, più 1 anno per il conseguimento del diploma di qualifica.
3. *Apprendistato*.

Il Graf. 1 illustra i distinti percorsi e le possibilità di passaggio intermedie, dall’ottenimento della licenza media inferiore all’inserimento lavorativo.

Graf. 1 - La “riforma Moratti”: disegno del ciclo secondario superiore e spazio della formazione professionale



Fonte: Isfol, *Istruzione e formazione professionale in Italia, Le monografie del Cds: temi e strumenti*, Roma, 2004

Un secondo effetto della riforma riguarda il superamento della vecchia qualifica biennale, con la nuova qualifica triennale. Ciò impone alle scuole di formazione professionale una profonda riorganizzazione dei percorsi formativi allo scopo di reinserire tutte le materie di base e non professionalizzanti (matematica, italiano, fisica, scienze biologiche...). La sfida consisterà nella creazione di questi percorsi triennali senza riprodurre i *curricula* scolastici ma in un'ottica diversa di “pedagogia del compito”.

Uno snodo delicato e dalle implicazioni ancora non chiarite⁶ è legato alla coesistenza/concorrenza che ci dovrebbe essere tra Istituti professionali regionali (Ipr)⁷ e Centri di formazione professionale privati. Il “vantaggio competitivo” dei primi rispetto ai secondi sta nella possibilità di conseguirvi il diploma; lo svantaggio sta nella minor flessibilità dell’ordinamento e, talvolta, nella scarsa dotazione di attrezzature. Un’alternativa potrebbe consistere in una integrazione dei due soggetti, per cui dal 1° anno fino all’ottenimento del diploma di qualifica, Ipr e Cfp potrebbero operare congiuntamente, i primi con il presidio della formazione culturale-trasversale, i secondi occupandosi dei percorsi professionalizzanti.

Un’ulteriore opportunità è data dall’art. 7 dello schema di decreto legislativo sull’alternanza scuola-lavoro, il quale prevede che le Istituzioni scolastiche (quindi il sistema dei licei) possano “collegarsi con il sistema dell’istruzione e della formazione professionale per la frequenza, negli istituti d’istruzione e formazione professionale, di corsi integrati, attuativi di piani di studio progettati d’intesa tra i due sistemi e realizzati con il concorso degli operatori di ambedue i sistemi”.

Questi i principali cambiamenti intervenuti e in corso relativi alla formazione professionale dei giovani. Ma considerando la formazione professionale come strumento di politica attiva e come veicolo di apprendimento cui ricorrere lungo tutto l’arco della vita, risultano di rilievo altre recenti previsioni normative, tese non soltanto a rendere possibile ma ad incentivare la fruizione di servizi formativi da parte degli adulti, sia occupati che disoccupati. Tra i numerosi interventi che hanno aperto le porte della formazione continua - su cui ritorneremo parlando delle dimensioni da essa ormai raggiunte in Italia - vanno ricordati: la

6. Al giugno 2004 non erano stati ancora definiti gli ultimi due decreti, sulla formazione e sul 2° ciclo, in attuazione della legge delega. A febbraio sono stati varati i primi due decreti legislativi sul 1° ciclo e sul riordino dell’Invalsi, mentre a fine maggio il Consiglio dei Ministri ha dato il via libera ad altri due schemi di decreto legislativo: sul diritto-dovere all’istruzione e alla formazione, e sull’alternanza scuola-lavoro.

7. La legge-delega non è esplicita sul destino degli Ipr e si limita a distinguere tra due sistemi paralleli: licei (statali) e istruzione/formazione professionale (regionale). Mentre gli attuali istituti tecnici saranno con ogni probabilità attratti dal sistema dei licei, gli Ipr potrebbero essere attratti verso l’area professionale di competenza regionale, con non piccoli problemi di riorganizzazione.

L. n. 236 del 1993, che per prima ha finanziato la formazione proposta dalle imprese; la Legge n. 196 del 1997, che ha posto le premesse per il funzionamento dei Fondi paritetici interprofessionali e che ha previsto il lavoro interinale con agganciata una quota importante di formazione; la Legge n. 53 del 2000 sui congedi parentali, possibili anche per motivi formativi; la programmazione connessa all'implementazione delle politiche europee, con l'utilizzo del Fondo sociale europeo principalmente nell'ambito dell'Obiettivo 3.

3. Gli utenti della formazione professionale

Un'analisi degli utenti della formazione professionale va condotta tenendo conto delle tre diverse popolazioni che ne attivano la domanda:

- i giovani, per i quali è la formazione professionale iniziale, finalizzata al raggiungimento di qualifiche spendibili nel mercato del lavoro, propedeutica a un primo inserimento, o ancillare nel caso esso sia avvenuto mediante contratti a causa mista;
- gli adulti in difficoltà (disoccupati, soggetti a rischio di esclusione), sollecitati a ricorrere alla formazione professionale per migliorare la propria occupabilità;
- gli occupati, il cui ricorso alla formazione professionale è talvolta organizzato direttamente dall'impresa, talaltra costituisce un'iniziativa individuale, ancora essenzialmente per auto-investimento⁸ con lo scopo di migliorare le prospettive di carriera e la soddisfazione che si può trarre dall'esperienza lavorativa.

In Italia l'offerta di formazione professionale ha dimensioni ragguardevoli (Tab. 1): nel 2000-2001 sono stati realizzati oltre 36 mila corsi per 640 mila allievi, con una media di circa 17 allievi per corso. Il trend segnala una tendenza all'espansione delle iniziative, anche se è contrassegnato da oscillazioni dettate dai ritmi amministrativi di programmazione e di finanziamento connessi alle fonti principali, cioè i fondi europei.

8. Sull'auto-investimento come "mobilitazione totale", che diventa la caratteristica essenziale ma anche ambigua di questa fase storica insiste A. Gorz, *L'immateriale. Conoscenza, valore e capitale*, Torino, Bollati Boringhieri, 2003.

Tab. 1 - La formazione professionale regionale: corsi e allievi

	Formazione giovani				Adulti disoccupati						
	1° livello	2° livello (incluso raccordo forma- zione- istru- zione)	Appren- disti	Totale	Disoccu- pati	Occupa- zione critica (inclusi lavor. in mobi- lità)	Soggetti a rischio di esclu- sione	Totale	Occupa- ti (in- clusi ap- prendi- sti fino al '98- 99)	Altri	Totale
Corsi											
1996-97	5.147	5.047		10.194	2.560	501	1.414	4.475	7.713	527	22.909
1997-98	6.010	6.824		12.834	3.801	542	3.391	7.734	14.200	1.729	36.497
1998-99	6.705	5.010		11.715	2.503	423	2.971	5.897	15.514	950	34.076
1999-00	5.515	5.465	1.014	11.994	2.431	2.111	2.484	7.026	13.971	1.161	34.152
2000-01*	6.999	6.187	4.230	17.416	1.701	799	2.853	5.353	12.852	964	36.585
Allievi											
1996-97	89.009	88.781		177.790	41.922	22.479	16.907	81.308	151.766	11.220	422.084
1997-98	106.092	122.118		228.210	60.416	13.062	44.099	117.577	290.826	32.987	669.600
1998-99	95.131	84.280		179.411	31.957	6.327	38.790	77.074	267.193	22.053	545.731
1999-00	107.956	86.696	13.983	208.635	31.491	25.378	31.176	88.045	232.554	22.183	551.417
2000-01	153.906	97.500	58.332	309.738	22.823	12.420	34.979	70.222	238.595	20.690	639.245
Allievi per corso											
1996-97	17	18		17	16	45	12	18	20	21	18
1997-98	18	18		18	16	24	13	15	20	19	18
1998-99	14	17		15	13	15	13	13	17	23	16
1999-00	20	16	14	17	13	12	13	13	17	19	16
2000-01	22	16	14	18	13	16	12	13	19	21	17

* Per gli apprendisti il dato è stimato. Fonte: elaborazione CNEL su dati Isfol

Analizziamo ora distintamente le diverse tipologie di utenti, cercando di dimensionarle al fine di comprenderne le direzioni di sviluppo.

La formazione per i giovani. Per contestualizzare la dimensione della formazione professionale riservata ai giovani è opportuno ricostruire innanzitutto il modello italiano di transizione dalla scuola al lavoro. Secondo una recente stima Svimez (Tab. 2), esso può essere così caratterizzato: coloro che concludono il percorso di istruzione giungendo fino alla laurea sono il 18,6%, mentre il restante 81,4% termina prima il suo rapporto con il sistema di istruzione⁹: di questi, circa il 70% si inserisce nel mercato del lavoro come apprendista (dunque con un contratto a causa mista, che intreccia o dovrebbe intrecciare formazione e lavoro), mentre il 14% approda alla formazione professionale.

9. Due terzi ottengono il diploma di scuola secondaria superiore.

Tab. 2 - I percorsi nel sistema formativo in Italia. Il modello tendenziale

	Iniziano	Abbandono/escono				Concludono
		Totale	di cui:			
			formazione professionale	apprendistato	altro	
Iscritti al 1° anno di scuola media	1.000	48	14	28	6	952
Licenziati terza media	952	60	19	30	11	892
Iscr. al 1° anno di media superiore	892	154	47	69	38	738
Qualificati	738	15	4	7	4	723
Diplomati	723	262	23	203	36	461
Iscritti all'Università	461	275	7	232	36	186
Laureati	186	=	=	=	=	=
Totale		814	114	569	131	

Fonte: Svimez, *Un'analisi territoriale dei percorsi scolastici e formativi*, "Quaderno", n. 23, marzo 2004, pag. 17

Tra chi transita per la formazione professionale la quota più significativa (più del 40%) è costituita da usciti dopo il 1° anno di scuola secondaria superiore; un altro 20% è formato da giovani che hanno conseguito il diploma di terza media, in genere a fatica, o non sono giunti nemmeno a quello; infine il 30% è costituito da giovani che hanno già ottenuto una qualifica o un diploma nei percorsi di istruzione scolastica.

Poiché anche in Italia il tasso di scolarizzazione per la classe d'età 14-18 anni è in continua crescita¹⁰, mentre i tassi di dispersione sono in leggera riduzione¹¹, dovremmo attenderci una contrazione dei giovani utenti della formazione professionale di base (cosiddetta di 1° livello) e una crescita invece di quella di 2° livello, cioè post-qualifica o post-diploma. In realtà gli ultimi dati relativi all'anno 2000-2001¹², attestano ancora una significativa e maggioritaria presenza di formazione iniziale. Infatti la formazione tradizionale di 1° livello (post-obbligo), rivolta ai giovani, mantiene cospicue dimensioni: essa attiva 5-6 mila corsi

10. Secondo l'Istat (*Progetto indicatori strutturali*), è passato dal 77,3% nell'anno scolastico 1994-1995 all'86,2% nel 2000-2001, toccando l'88,5% al Centro-Nord.

11. Sempre secondo i dati Istat riferiti al 2000-2001, i tassi di abbandono sono pari all'11,3% per il 1° anno di scuola superiore e al 4,4% per il 2° anno; i valori corrispondenti per il 1994-1995 erano l'11,8% e il 5,4%.

12. Le statistiche sulla formazione professionale scontano rilevanti problemi di qualità delle fonti informative, e di disomogeneità da regione a regione delle modalità di rilevazione, di aggregazione, ecc.

l'anno per circa 150 mila allievi. La formazione professionale di 2° livello, quella rivolta a qualificati, diplomati, laureati (inclusa l'attività di Istruzione e formazione tecnica superiore - Ifts -, vale a dire il raccordo istruzione-formazione¹³) è organizzata in oltre 6 mila corsi e ha interessato circa 100 mila allievi.

Sempre per l'area giovani è la formazione per apprendisti. A seguito dell'originario intervento di definizione del "nuovo apprendistato" (Legge n. 196 del 1997) il numero di giovani coinvolti è andato progressivamente aumentando, con una crescita del 40% tra il 1998 e il 2001. Di pari passo si è assistito alla crescita esponenziale dell'offerta di formazione esterna in aula¹⁴, garantita dalle Regioni, visto che i progetti sperimentali nazionali nei primi 3 anni hanno coinvolto circa 20 mila apprendisti, mentre nel 2001 l'offerta ha raggiunto 60 mila giovani. Un gruppo ormai numeroso di Regioni (soprattutto al Nord) vanta un sistema di apprendistato che è pronto per una messa a regime completa delle attività formative e il cui limite è dato dalle limitate risorse finanziarie disponibili. Il rapporto tra tutti gli apprendisti e coloro che sono stati coinvolti in attività formative esterne alle imprese rimane ancora modesto: per il 2001 è valutabile attorno al 12%.

La normativa sull'apprendistato è stata profondamente modificata dalla Legge n. 30 del 2003 e dal seguente Decreto Legislativo n. 276 del 2003¹⁵ e comporterà sicuramente effetti rilevanti soprattutto a seguito dell'estensione fino a 29 anni della platea dei soggetti interessati e dell'introduzione di nuove fattispecie. Tenendo conto che l'attuazione della riforma è subordinata alle regolamentazioni regionali, il suo pratico avvio è ancora differito.

La formazione per soggetti a rischio. Particolarmente erratico è l'andamento dell'offerta formativa per i soggetti in difficoltà - disoccupati, lavoratori in mobilità, soggetti a rischio di esclusione - il cui ammontare raggiunge comunque dimensioni significative: i soggetti inte-

13. Secondo ISFOL, *Rapporto 2002*, Milano, Angeli, 2002, nell'ambito dell'attività degli Ifts si sono concretizzati nel 2000-2001 circa 500 corsi con 10 mila allievi.

14. La legge prevede 120 ore di formazione per tutti gli apprendisti, cui si aggiungono altre 120 ore per i giovani apprendisti in obbligo formativo.

15. Vedi negli Approfondimenti *La spesa per le politiche del lavoro*.

ressati hanno oscillato tra le 70 e le 90 mila unità. Mentre è andata riducendosi l'offerta rivolta ai disoccupati, è cresciuta soprattutto quella indirizzata ai soggetti a rischio di esclusione: essenzialmente occupazione femminile da promuovere. Va segnalato che, sorprendentemente, l'offerta per i soggetti a rischio è largamente concentrata nelle aree più ricche del Paese e con la minore presenza di disoccupati, di lavoratori in mobilità, ecc.: un terzo sta in Veneto e in Emilia-Romagna.

La formazione per occupati. Pur con oscillazioni nel tempo, il maggior dinamismo della formazione professionale è stato evidenziato dalla formazione per occupati: con un numero di corsi tra i 12 e i 15 mila sono stati interessati ogni anno oltre 200 mila occupati. Infatti la formazione sta rivolgendosi in misura crescente al mondo dei già occupati, anche se in misura ancora esigua rispetto alla potenziale platea.

4. *La formazione continua*

In gran parte la formazione per occupati si sovrappone alla formazione continua¹⁶: questa ha assunto con l'andare degli anni un ruolo centrale nel dibattito socio-economico sulla possibilità per i Paesi europei di mantenere una posizione di rilievo nello scenario mondiale. Insieme alla necessità di incrementare i livelli quali-quantitativi della for-

16. La formazione continua corrisponde alla tipologia formativa "destinata a soggetti occupati, in Cassa integrazione e mobilità, a disoccupati per i quali la formazione è propedeutica all'occupazione, nonché ad apprendisti che abbiano assolto l'obbligo formativo" (art. 5, decreto del Ministero del Lavoro, n. 166, 25 maggio 2001). La formazione continua è distinta dalla formazione permanente: quest'ultima ha per finalità il recupero di adulti all'alfabetizzazione primaria (es. corsi di integrazione linguistica e sociale per stranieri) o all'acquisizione di nuove competenze di base (informatica, tecniche multimediali, educazione alla salute, ecc.). Nell'ambito della formazione permanente un ruolo strategico è svolto dai Centri territoriali permanenti (Ctp) per l'istruzione e la formazione in età adulta. I 539 esistenti, nel 2000-2001 hanno erogato quasi 16 mila corsi (3 mila di durata annuale, quasi 11 mila a moduli brevi, circa 2 mila per l'integrazione linguistica e sociale) per 384 mila partecipanti (65 mila ai corsi annuali per il conseguimento di un titolo di studio; 280 mila ai corsi brevi e quasi 40 mila immigrati ai corsi di integrazione).

mazione di base, c'è l'urgenza di un costante aggiornamento delle conoscenze e delle competenze degli occupati, perché i processi di innovazione tecnologica e produttiva impongono un continuo adeguamento dei saperi diffusi e dell'investimento in capitale umano. Queste esigenze sono pienamente colte dalla Strategia europea per l'occupazione, rivista nel Consiglio europeo di primavera del 2004. Non a caso essa tende a enfatizzare il ruolo della formazione continua entro gli orientamenti specifici individuati per raggiungere i tre obiettivi fondamentali: piena occupazione; miglioramento della qualità e innalzamento della produttività del lavoro; riduzione delle disparità regionali.

Nella realtà italiana la formazione continua si è articolata attorno a tre principali strumenti di intervento:

- il Fondo sociale europeo, che prevede lo stanziamento di fondi per interventi formativi e di sviluppo organizzativo delle imprese, con priorità alle piccole e medie;
- la Legge n. 236, che ha consentito migliaia di interventi di formazione aziendale, su progetti presentati dalle imprese, e lo sviluppo di azioni di sistema;
- la Legge n. 53, che riconosce il diritto generale alla formazione lungo tutto l'arco della vita e a tal fine finanzia congedi formativi legati alla rimodulazione degli orari di lavoro.

A questi strumenti, terminata la fase transitoria di avvio, si sono aggiunti i Fondi paritetici interprofessionali già previsti dalla Legge n. 388 del 2000, finalizzati alla promozione e al finanziamento di piani formativi per imprese che decidano autonomamente di realizzarne (singolarmente o in forma associata).

Perdurando la mancanza di un sistema nazionale di monitoraggio delle iniziative di formazione continua, la ricostruzione puntuale degli interventi è assai difficoltosa, per quanto i rapporti annuali curati dal Ministero del Lavoro e dall'Isfol¹⁷ consentono di valutare sia la ricchezza degli strumenti pubblici messi in campo, sia la consistenza dei destinatari coinvolti.

17. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *La formazione continua in Italia. Rapporto 2003*, Roma, dicembre 2003.

Nella programmazione del Fse 2000-2006 (Obiettivo 1 e 3) alla formazione continua sono state assegnati poco meno di 2 miliardi di euro, dei quali l'83,7% è destinato ai dipendenti del settore privato¹⁸. In base agli ultimi dati di monitoraggio disponibili (settembre 2003), nei primi 3 anni e mezzo del Fse nell'ambito della programmazione 2000-2006, sulla misura D1 è stato impegnato poco più della metà delle risorse disponibili (53,7%), mentre per la D2, rivolta ai dipendenti pubblici, emerge una percentuale di risorse impegnate discretamente inferiore, pari al 42,2%. In entrambi i casi sono molto accentuate le differenze inter-regionali in termini di capacità di spesa, a netto vantaggio delle regioni centro-settentrionali.

Quanto all'avanzamento delle attività, i dati disponibili consentono di tratteggiare il seguente quadro (dicembre 2002):

- Obiettivo 3. misura D1 (con riferimento alle regioni del solo Centro-Nord): sono stati approvati 32.135 progetti; di questi 27.527 sono stati avviati e 16.373 sono giunti a conclusione; in termini di destinatari si possono indicare in circa 455.000 i coinvolti, 329.123 gli avviati e 152.636 coloro che hanno già concluso il percorso formativo;
- Obiettivo 3. misura D2: sono stati approvati 4.401 progetti; di questi 3.701 sono stati avviati e 1.994 conclusi; la platea dei destinatari era costituita da 75.939 soggetti coinvolti, di cui 55.587 avviati e 24.658 che hanno concluso i corsi;
- Obiettivo 1 misura 3.9: 144 i progetti avviati e 11.877 i lavoratori coinvolti.

Le risorse finanziarie in dotazione della Legge n. 236 per la formazione continua nel triennio 2000-2002 sono ammontate ad oltre 323 milioni di euro, di cui 150 finalizzati ai tradizionali progetti aziendali o interaziendali e 173 ai piani formativi. Nel triennio sono stati finanziati 10.892 progetti, che hanno coinvolto circa 270 mila lavoratori e oltre 18 mila aziende. Il 35% dei progetti e il 59% dei lavoratori fanno riferimento ai piani formativi.

18. La misura D1 dell'Obiettivo 3 e la misura 3.9 dell'Obiettivo 1 mirano allo sviluppo della formazione continua, della flessibilità del mercato del lavoro e della competitività delle imprese pubbliche e private, con priorità riconosciuta alle piccole e medie imprese; la misura D2 dell'Obiettivo 3 e la misura 3.10 dell'Obiettivo 1 favoriscono invece l'adeguamento delle competenze della Pubblica amministrazione.

Con la Legge n. 53 sono state finanziate le annualità 2000-2001 per un totale di 31 milioni di euro destinati o a progetti di formazione per lavoratori che, in base ad accordi contrattuali, sperimentino riduzioni di orario (tipo a), oppure a progetti di formazione presentati dagli stessi lavoratori (tipo b). Soltanto 12 amministrazioni regionali tra le 21 coinvolte hanno adottato i bandi. Con riferimento alla tipologia a) sono stati finanziati 247 progetti e coinvolti 4.677 adulti (il 65% in Emilia Romagna e il 22% in Veneto); con riferimento alla tipologia b) sono stati assegnati, a livello nazionale, 9.857 *voucher* individuali.¹⁹

A questo quadro generale si sommano interventi che hanno come *target* segmenti specifici di lavoratori. Tra questi, per la vastità delle platee interessate, sono da ricordare gli interventi finalizzati alla formazione dei lavoratori interinali (52 milioni di euro spesi e 105 mila lavoratori coinvolti tra gennaio 2001 e marzo 2002)²⁰ e la formazione continua per la sicurezza e la qualità del lavoro, che ha visto coinvolti, soltanto nel 1999, oltre 1 milione e mezzo di lavoratori.

Possiamo dire insomma che la formazione continua è finalmente in movimento e sta incontrando l'interesse di aziende e lavoratori. E' divenuta dunque un'opzione possibile, uno strumento di politica attiva proponibile e praticabile: anche se, in un quadro europeo, netto è ancora il ritardo italiano, come vedremo parlando dei "tassi di copertura" delle iniziative di formazione continua rispetto alla popolazione di riferimento.

19. Sull'esperienza italiana dei voucher formativi vedi il dossier *Il cittadino protagonista della propria formazione. Fondo sociale europeo: nuove opportunità di intervento attraverso i voucher formativi*, in "Professionalità", n. 81, 2004.

20. L'art. 5 della legge 196, che ha introdotto in Italia il lavoro interinale, prevedeva un Fondo dedicato al finanziamento delle iniziative formative per i lavoratori temporanei. Dopo un lungo processo dedicato alla definizione degli accordi tra le Parti Sociali, è nato FormaTemp, finanziato da un contributo pari al 4% delle retribuzioni lorde corrisposte ai lavoratori temporanei.

5. Gli attori dell'offerta

La più recente indagine condotta dall'area sistemi formativi dell'Isfol nel 2002 consente di disporre di alcuni elementi utili per cogliere le caratteristiche strutturali del sistema di offerta di formazione professionale in Italia.²¹

La consistenza del sistema di formazione professionale finanziata con risorse pubbliche viene valutata in circa 8-900 Enti giuridicamente responsabili delle attività formative e in 1.500-1.600 sedi operative in cui vengono erogati i servizi. Tenendo conto di circa altri 4.000 soggetti operanti nel settore (individuati nel corso dell'indagine ma esclusi dal campo di osservazione inizialmente determinato²²), l'Isfol stima che gli Enti attivi nel campo della formazione professionale siano circa 5.500.

Limitando l'attenzione all'insieme degli Enti erogatori oggetto di indagine, emerge la preminenza di *Enti di formazione*, di loro *Consorzi* e di *Associazioni-Cooperative no profit*; significativa anche la presenza di *Enti pubblici* (Regioni, Province, Comuni) e di Enti riferibili alle *Parti Sociali* (Tab. 3). Un dato da sottolineare, pur nella non sempre piena comparabilità delle informazioni reperite in anni successivi, è la crescita nel tempo dell'aggregato *Scuola e Università*, a testimonianza dell'interesse crescente dimostrato da queste istituzioni per la formazione professionale.

21. L'indagine, condotta in collaborazione con la Fondazione "Luigi Clerici", è stata di tipo censuario e ha riguardato le sedi che hanno erogato formazione professionale tra settembre 2001 e agosto 2002. Il lavoro è stato svolto sulla base di criteri adottati in precedenti rilevazioni e permette quindi di tracciare un quadro utile anche all'analisi delle dinamiche recenti: ISFOL, *Terzo Rapporto sull'offerta di formazione professionale in Italia. Sintesi generale*, maggio 2003.

22. I criteri imposti all'indagine prevedevano che le attività erogate dovevano essere: a) finanziate con fondi pubblici; b) attuate nei periodi oggetto di indagine; c) non destinate esclusivamente al personale interno. Inoltre presso la sede non si dovevano svolgere soltanto funzioni amministrative e di coordinamento.

Tab. 3 - Soggetti erogatori di formazione professionale in Italia: distribuzione % per tipologie

Soggetti erogatori	1999-00	2000-01	2001-02
Enti di formazione e loro consorzi	41,0	36,7	33,8
Associazioni e cooperative no profit	17,4	16,3	14,8
Regioni, Province, Comuni e loro consorzi	9,0	13,5	13,6
Associazioni e consorzi di imprese	5,8	5,8	7,3
Enti bilaterali	5,2	4,5	2,8
Istituti scolastici e università	2,5	3,7	6,2
Camere di Commercio, Industria e Agricoltura	1,0%	1,1	0,9
Organizzazioni datoriali	0,7	0,6	0,8
Altro	17,4	17,8	19,7

Fonte: Isfol, Terzo rapporto sull'offerta di formazione professionale in Italia

Questa composizione dei soggetti erogatori lascia intuire che essi in gran parte hanno nella formazione il campo d'azione prevalente se non unico. L'indagine Isfol, infatti, documenta che il 31,3% dei rispondenti ha segnalato di occuparsi esclusivamente di formazione professionale, e che un altro 39%, pur essendo operativo pure in altri campi, mantiene nella formazione il fulcro delle proprie attività.

Il sistema della formazione professionale a finanziamento pubblico risulta così caratterizzato:

- la maggioranza degli operatori è costituita da Enti e Sedi ormai radicati, con una solida tradizione e con esperienza consolidata: il 76,2% opera da più di 6 anni, mentre oltre metà (54,3%) è in attività da più di 10 anni;
- è rilevante l'interazione con il contesto territoriale di riferimento, misurata attraverso la partecipazione a forme di concertazione con altri attori locali; tra questi, nel corso del triennio considerato l'interlocutore principale è stata la Provincia, a conferma del ruolo importante da questa assunto nell'ambito della formazione; sono pure in forte crescita le interazioni con il mondo della scuola;
- le sedi operative hanno in prevalenza una dimensione *micro*: oltre la metà dispone al massimo di 5 aule e offre fino a 100 postazioni per attività teoriche;

- emerge una specializzazione progressiva del sistema nell'offrire, oltre alla formazione *tout court*, servizi non rivolti esclusivamente alla propria attività formativa e ai propri utenti; nell'anno 2001-02, il 45,5% delle sedi ha progettato percorsi formativi per conto terzi o ha gestito sportelli informativi; altri servizi meno frequenti sono l'incontro tra domanda-offerta, il *tutoring* e l'analisi di dati sul mercato del lavoro.

Qual è il contributo occupazionale del sistema e quale l'articolazione per aree operativo-professionali degli Enti? Nelle 1.415 sedi censite con la rilevazione del 2001-02 lavoravano complessivamente 56.517 operatori, così ripartiti tra le diverse aree (Tab. 4):

- servizi formativi: 45.099 (79,8%).
- servizi amministrativi: 5.730 (10,1%).
- servizi logistici: 3.510 (6,2%).
- servizi direttivi: 2.178 (3,9%).

La media per sede operativa è di 40 addetti, 32 dei quali si occupano direttamente di servizi formativi.

Tab. 4 - Il personale della formazione professionale. 1999-02

	1999-00	2000-01	2001-02
<i>A. Addetti complessivi nel campo della formazione professionale:</i>			
Risorse interne (contratto di dipendenza)	22.953	19.374	20.997
Risorse esterne (consulenti, collaboratori)	35.116	33.457	35.520
Totale	58.069	52.831	56.517
<i>B. Risorse esterne per ogni risorsa interna:</i>			
- totale:	1,5	1,7	1,7
- solo attività formative	2,4	2,7	2,6
<i>C. Rapporto esterni/interni del personale per aree geografiche (2001-02):</i>			
Nord-Ovest	3,9		
Nord-Est	2,1		
Centro	3,7		
Sud	2,2		
Isole	0,7		

Fonte: Isfol, Terzo rapporto sull'offerta di formazione professionale in Italia

Nel mercato del lavoro della formazione professionale vi è un marcato privilegio per le forme flessibili di impiego, soprattutto ma non

soltanto nelle attività di erogazione dell'attività formativa. Prevale infatti largamente il personale esterno rispetto a quello dipendente: gli assunti come dipendenti (risorse interne) sono 20.997, mentre 35.520 sono operatori legati da contratti di collaborazione e consulenza di vario genere (risorse esterne), con un rapporto fra interno ed esterno di 1,7 consulenti e collaboratori per ciascun operatore assunto come dipendente (2,6 nelle sole attività formative).

Il ricorso a risorse esterne per le attività formative è sensibilmente più diffuso nel Nord-Ovest e nel Centro, tanto che qui si può parlare di un dato strutturale. In una misura sempre significativa, per quanto meno marcata, il fenomeno si presenta anche nel Nord-Est e nel Mezzogiorno peninsulare, mentre nelle Isole l'erogazione delle attività formative è in larga parte demandata a risorse interne agli Enti.

La maggiore differenza rispetto alle precedenti indagini è il forte e generalizzato aumento delle sedi accreditate e/o certificate (ISO).²³ La situazione complessiva è la seguente:

- il 61% delle sedi risulta accreditato (865 su 1.415);
- il 46% delle sedi ha una certificazione ISO (655);
- il 27% delle sedi ha avviato le procedure per la certificazione (377).

In merito all'*accreditamento*, il 52,4% delle sedi operative si dichiara accreditato tanto nelle attività di formazione che in quelle di orientamento. Nelle sole attività di formazione professionale risulta accreditato il 38,7% delle sedi, mentre è assai più inusuale trovare sedi accreditate per il solo orientamento (1% sul totale delle sedi accreditate). Questa situazione si presenta (pur con diverse declinazioni) in tutte le aree territoriali e in tutte le regioni, a testimonianza di un processo che coinvolge ormai tutto il sistema di formazione professionale.

23. Al tempo dell'indagine 2002, e ancor più per quelle precedenti, la situazione regionale in merito alle procedure di accreditamento risultava assai disomogenea e parziale, con realtà in cui nessun processo attuativo era ancora stato messo in atto.

In conclusione si può concordare con quanto sostenuto nella relazione ministeriale sullo stato della formazione professionale²⁴, secondo cui “il finanziamento pubblico, da un lato, risulta produrre un determinato e costante volume di attività, ma, dall’altro lato, sposta gli ‘oggetti’ cui dare risposta, inducendo dinamiche e comportamenti nuovi nel sistema della formazione professionale”.

6. Le risorse finanziarie disponibili per la formazione professionale

Nel 2001 l’intervento pubblico in materia di istruzione e formazione è stato pari a circa 61 miliardi di euro, corrispondenti a 1.064 euro per abitante. L’incidenza della spesa sul prodotto interno lordo si è attestata intorno al 5% e, malgrado la crescita iniziata dal 1998, continua a rimanere al di sotto del livello registrato agli inizi degli anni Novanta. La formazione professionale, con circa 2,7 miliardi di euro, ha mantenuto nell’ultimo decennio un’incidenza oscillante tra il 4 e il 5% del totale (4,5% nel 2001). Mentre l’istruzione scolastica costituisce la voce più rilevante (è l’80% circa), quella destinata all’Università e alla ricerca scientifica è cresciuta in termini relativi da meno del 12% al 16% circa²⁵.

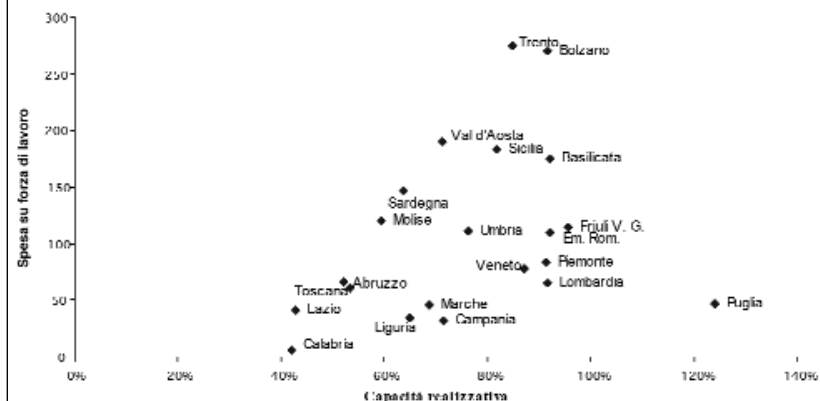
Considerando la spesa per la formazione professionale a livello regionale, si possono formulare valutazioni in merito alla sua distribuzione *pro capite* rispetto alle forze di lavoro, come pure alla capacità realizzativa data dagli impegni di spesa effettivamente liquidati²⁶ (Graf. 2).

24. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Relazione ex lege 845/78 art. 20 sullo stato e sulle previsioni delle attività di formazione professionale*, Roma, ottobre 2003.

25. Per una documentazione analitica vedi ISFOL, *Rapporto 2002*, op.cit., p. 199 segg. e alla relazione *ex lege* p. 151 segg.

26. L’indice mette: a numeratore, la somma delle spese effettivamente pagate dal 1998 (esclusi i residui pagati quell’anno) al 2000, più i residui pagati nel 2001; a denominatore, gli impegni di spesa presi dal 1998 al 2000.

Graf. 2 - Capacità realizzativa e spesa pro capite (in rapporto alla forza lavoro) per la formazione professionale nelle Regioni. Anno 2001



Fonte: elaborazioni Isfol su Ministero del lavoro, 2003

A livello nazionale, la spesa media nel 2001 è stata di 79,7 euro *pro capite* contro 71 del 1998: la più alta. Il maggiore livello di spesa si è avuto nel Nord-Est (111,3 euro nel 2001 rispetto a 75,3 del 1998), per la presenza delle Regioni a statuto speciale; il più basso nel Centro, con 53,7 euro (41,1 nel 1998); la spesa *pro capite* è invece in calo sia nel Sud che nel Nord-Ovest. Per quanto riguarda la capacità realizzativa, l'indice per l'Italia è stato del 77,5%, e la media dei valori più alti si è avuta nel Nord-Est (90,0%) e nel Nord-Ovest (87,8%) rispetto al Sud (76,8%) e al Centro (52,4%).

Le Regioni che sono meglio riuscite nel liquidare gli impegni presi, anche se non nello stesso anno, sono state: Lombardia (91,7%) e Piemonte (91,4%) nel Nord-Ovest, Friuli-Venezia Giulia (95,8%), Emilia-Romagna (92,3%) e Provincia autonoma di Bolzano (91,8%) nel Nord-Est, Puglia (124,1%²⁷) e Basilicata (92,1%) nel Sud.

27. Questo sorprendente valore deriva da impegni molto bassi nel 2000 (7,6 milioni di euro), accompagnati da residui molto alti di anni precedenti.

Un approfondimento delle caratteristiche della spesa per la formazione professionale può venire dall'esame dell'utilizzazione delle risorse del Fondo sociale europeo in funzione dei diversi assi/obiettivi. Per il periodo 2000-2006 il Fondo ha assegnato all'Italia una disponibilità di risorse pari a oltre 15 miliardi di euro, dei quali 8,7 per le Regioni dell'Obiettivo 3 e 6,3 miliardi per le Regioni dell'Obiettivo 1 (Tab. 5).

Tab. 5 - Stato di attuazione del Fondo sociale europeo 2000-2006 al 31 dicembre 2002

	Costo totale	Impegni	Pagamenti	Impegni/costo	Pagamenti/costo
Totale Ob.3	8.720.184.054	3.443.410.779	1.491.613.536	39,5	17,1
Totale Ob.1	6.362.283.348	1.931.940.051	580.664.864	30,4	9,1
Totale Fse	15.082.467.402	5.375.350.829	2.072.278.399	35,6	13,7

Fonte: elaborazioni Isfol su dati del Ministero dell'Economia

Alla fine del 2002 le Regioni dell'Obiettivo 3 avevano impegnato quasi il 40% delle risorse assegnate e speso il 13,7%, mentre quelle dell'Obiettivo 1 erano riuscite a impegnare il 30% delle somme disponibili, spendendone il 9,1%. Viene così confermata la maggiore difficoltà delle Regioni meridionali a utilizzare velocemente le risorse assegnate. Per l'Obiettivo 3 il volume finanziario maggiore è stato così attribuito:

- asse A (*Sviluppo e promozione di politiche attive del lavoro*), pari al 32% del totale programmato;
- asse C (*Promozione e miglioramento della formazione professionale, istruzione e orientamento*) con il 29%;
- asse D (*Promozione di una forza lavoro competente, qualificata e adattabile*) con il 21%;
- asse E (*Misure specifiche intese a migliorare accesso e partecipazione delle donne al mercato del lavoro*) con il 10%;
- asse B (*Promozione di pari opportunità per tutti nell'accesso al mercato del lavoro*) con il 6%;
- asse F (*Assistenza tecnica*) con il 3%.

Va ricordato che gli interventi finanziati con gli assi e le misure dell'Obiettivo 3 non consistono esclusivamente in interventi di formazione, anche se questa è di gran lunga la politica attiva privilegiata.

Sino a non molto tempo fa, la formazione continua è stata parte integrante della formazione professionale, mentre oggi comincia a dotarsi di regole proprie e ad acquisire una sua autonomia. Con il 2003 si è conclusa la fase transitoria di avvio dei fondi paritetici interprofessionali, i nuovi organismi nati con l'obiettivo di promuovere la formazione continua di operai, impiegati, quadri e dirigenti.

Dopo tre anni di gestazione si avvia verso l'attuazione quanto previsto dalla Legge n. 388 del 2000, che consente alle imprese di destinare alla formazione continua dei propri dipendenti lo 0,30% dei contributi versati all'Inps. Volontariamente e senza costi aggiuntivi, le aziende potranno chiedere che le risorse detenute dall'Inps vengano trasferite a uno dei fondi autorizzati dal Ministero del Lavoro.

Dieci sono i fondi fino a oggi costituiti e autorizzati, rappresentativi di gran parte delle imprese e dei lavoratori. La nascita di questi nuovi organismi vede il coinvolgimento diretto delle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, chiamate in prima persona alla programmazione e gestione di una parte rilevante delle risorse destinate alla formazione continua.

L'ammontare delle risorse finanziarie attribuite ai fondi interprofessionali costituiti e autorizzati al giugno 2003 supera i 173 milioni di euro. Nel corso dell'anno le imprese che hanno potuto esprimere l'adesione ai fondi sono state oltre 296 mila, cioè più del 20% delle potenziali destinatarie, per un totale stimato di 4,3 milioni di lavoratori dipendenti, pari al 40% dei potenziali interessati (Tab. 6).

Tab. 6 - Fondi interprofessionali costituiti e autorizzati al dicembre 2003

Fondi Interprofessionali	Settori interessati	Data decreti autorizzazione Fondi dal Ministero lavoro	Associazioni firmatarie	Risorse attribuite per lo start up (000 euro)
Fondi per le imprese - Fondimprese	Industria	28/11/2002	Confindustria, Cgil, Cisl, Uil	73.151
Fondo Formazione PMI	Industria	21/01/2003	Confapi, Cgil, Cisl, Uil	20.198
Fondo per il Terziario FOR.TE	Terziario, comparti del commercio-turismo-servizi, creditizio-finanziario, assicurativo e logistica-spedizioni - trasporti	31/10/2002	Confcommercio, Abi, Confetta, Cgil, Cisl, Uil	43.839
Fondo per il Terziario FON.TER	Terziario, comparti turismo e distribuzione servizi	24/02/2003	Confesercenti, Cgil, Cisl, Uil	4.843
Fondo Artigianato Formazione-FART	Artigianato, Piccole e medie imprese	31/10/2001	Confartigianato, Cna Casartigiani, Claa, Cgil Cisl, Uil	14.139
Fondo per le imprese cooperative-FONCOOP	Cooperazione	10/05/2002	A.G.C.I., Confcooperative Legacoop, Cgil, Cisl, Uil	8.341
Fondo dei dirigenti dell'industria - Fondo dirigenti	Industria	06/03/2003	Confindustria, Federmanager	6.102
Fondo dei dirigenti del terziario - FON.DIR	Terziario, comparti del commercio-turismo-servizi creditizio-finanziario assicurativo e logistica-spedizioni-trasporto	06/03/2003	Confcommercio, Abi, Ania, Confetta, Fendac, Federdirigenticredito, Sinfub, Fidia	2.023
Fondo dirigenti Pmi	Piccole e medie imprese industriali	04/08/2003	Confapi-Federmanager	-
Fondoprofessioni	Studi professionali e aziende ad essi collegate	29/12/2003	Consilp, Confprofessioni, Confedertecnica, Cipa, Cgil, Cisl, Uil	-
Totale				173.262

7. La copertura della formazione professionale rispetto alla popolazione di riferimento

Per valutare gli interventi di formazione erogati è indispensabile disporre di misure sull'adeguatezza dell'offerta in rapporto alla platea

dei potenziali fruitori. Platea rappresentata da un universo variabile in funzione dei diversi *target* individuati dalle politiche formative: i giovani, gli occupati, le persone in cerca di occupazione, ecc. Ma così come risulta difficile il reperimento di informazioni puntuali sull'utenza della formazione, altrettanto avviene per la definizione degli insiemi di riferimento, vale a dire i soggetti potenzialmente esposti alle misure osservate.

Se si prende in considerazione l'universo dei giovani, dovrebbe essere possibile quantificare il numero dei soggetti potenziali fruitori degli interventi di formazione, rappresentato dall'insieme di quanti non sono più impegnati nell'istruzione scolastica. Al fine di ottemperare all'obbligo formativo previsto dalla legge, in alternativa alla frequenza scolastica, i giovani possono o frequentare i corsi di formazione professionale o essere impegnati nel mondo del lavoro tramite l'apprendistato. Per valutare compiutamente il grado di copertura delle attività di formazione rivolte ai giovani dovremmo quindi quantificare, oltre agli allievi della formazione professionale, gli apprendisti che hanno avuto effettivamente accesso alla formazione esterna nonché quanti si sono sottratti all'obbligo formativo.

I sistemi informativi che dovrebbero portare alla definizione di questo quadro risultano ancora lacunosi, organizzati e aggiornati in modo disomogeneo nelle diverse realtà regionali, e pertanto non in grado ancora di garantire un compiuto monitoraggio analitico. E' perciò inevitabile procedere per stime e approssimazioni. Un esempio si ricava dal recente Rapporto di monitoraggio del Ministero del Lavoro:²⁸ quando si cerca di valutare il grado di copertura dei contratti a causa mista, viene in evidenza la complessità del lavoro necessario e la variabilità dei risultati che si ottengono, in funzione della diversa definizione delle platee di riferimento (Tab. 7).

E' chiaro che queste misure sono finalizzate alla lettura del funzionamento del mercato del lavoro piuttosto che delle dimensioni formative intrinseche (e di difficile misurazione)²⁹ dei contratti a causa mista.

28. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro. Allegato statistico*, Roma, dicembre 2003.

29. I contratti a causa mista comprendono sia l'apprendistato che i contratti di formazione lavoro, ma la consistenza di questi ultimi è andata riducendosi nel corso degli anni. D'altra parte la quota di apprendisti interessati da iniziative formative esterne all'azienda è ancora modesta (12%), anche per effetto dell'uso stagionale dei contratti di apprendistato.

Tab. 7 - Copertura dei contratti di formazione lavoro e di apprendistato

	1998	1999	2000	2001
<i>Stock beneficiari (a) / Stock disoccupati a t-1 (b)</i>				
Centro-Nord	75,3	86,2	96,4	106,1
Sud	16,3	15,8	14,0	13,5
Italia	41,0	43,7	44,8	46,2
<i>Stock beneficiari (a) / Stock nuovi occupati (c)</i>				
Centro-Nord	74,6	77,7	78,5	76,2
Sud	63,4	63,3	55,9	52,1
Italia	71,7	74,0	72,8	70,1
<i>Stock beneficiari (a) / Flusso nuovi occupati (d)</i>				
Centro-Nord	55,1	58,3	58,2	55,8
Sud	42,7	44,2	37,9	34,3
Italia	51,6	54,5	52,7	49,9

- a) Al numeratore sono compresi tutti i lavoratori impegnati in contratti di apprendistato o in contratti di formazione e lavoro tipo A.
- (b) Al denominatore vi sono le persone in cerca di lavoro nella media dell'anno precedente (definizione ILO).
- (c) Al denominatore c'è lo stock degli occupati dipendenti la cui anzianità aziendale non supera i 12 mesi.
- (d) Al denominatore c'è la somma dei nuovi assunti nell'anno, valore approssimato cumulando i dipendenti censiti nelle quattro indagini svolte nell'anno che abbiano avviato il lavoro nel corso del trimestre precedente l'indagine; vale per le persone di età inferiore ai 32 anni.

Fonte: elaborazioni Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (OML) su dati Inps e Istat

Anche per avanzare alcune valutazioni sul livello di copertura della formazione professionale con riferimento agli adulti, possiamo utilizzare la documentazione organizzata nel Rapporto di monitoraggio del Ministero del Lavoro. Esso offre la possibilità di riportare alcune variabili importanti ai fini conoscitivi (genere, posizione professionale, titolo di studio, età e collocazione geografica dei soggetti) con riferimento ad un universo coerente (i 25-64enni partecipanti a corsi scolastici e di formazione professionale) con quello proposto nelle statistiche europee (Tab. 8).

Tab. 8 - 25-64enni partecipanti a corsi scolastici e di formazione professionale per titolo di studio e condizione professionale: % sul totale del gruppo, 2001

	Occupati			In cerca di occupazione			Non forze di lavoro		
	M	F	T	M	F	T	M	F	T
Nord - Ovest	3,5	5,1	4,1	4,8	4,4	4,6	8,1	4,0	5,3
Nord - Est	5,0	8,0	6,2	6,8	9,6	8,5	9,6	5,2	6,6
Centro	3,5	4,6	3,9	6,6	7,2	6,9	13,8	6,1	8,3
Mezzogiorno	2,0	3,4	2,4	3,8	5,7	4,7	13,7	5,0	7,1
Totale	3,3	5,3	4,0	4,5	6,2	5,4	11,4	5,0	6,8
	Laureati e diplomati			Media inferiore ed elementare			Totale		
	M	F	T	M	F	T	M	F	T
Nord - Ovest	8,3	9,9	9,0	1,9	1,5	1,7	4,4	4,6	4,5
Nord - Est	11,7	15,2	13,3	1,9	2,0	2,0	5,9	6,9	6,4
Centro	10,2	10,3	10,3	2,1	1,8	1,9	5,6	5,4	5,5
Mezzogiorno	9,7	10,5	10,1	1,4	1,3	1,4	4,5	4,6	4,5
Totale	9,8	11,1	10,4	1,8	1,6	1,7	5,0	5,2	5,1

Fonte: elaborazioni Ministero del lavoro e delle politiche sociali su dati Istat-Rtfl

A livello medio nazionale il tasso di copertura risulta nel 2001 pari a 5,1%, con differenze modeste tra maschi e femmine. Il Nord-Est presenta generalmente i tassi di copertura più elevati, tranne che per le “non forze di lavoro”, dove, in quest’area a forte tensione occupazionale, c’è una minor presenza di studenti impegnati in percorsi formativi lunghi o di soggetti ritirati dal mondo del lavoro perché scoraggiati.

Più lontana è la collocazione dei soggetti rispetto al mercato del lavoro attivo, maggiore è il coinvolgimento in percorsi formativi, sia come riflesso di una funzione di rinvio dell’entrata nel mondo del lavoro giocata dalla prolungata frequenza scolastica, sia come tentativo di aumentare le proprie *chance* di impiego. E’ interessante notare che le donne più attive sul mercato del lavoro hanno una maggiore propensione a frequentare attività formative, il che è coerente con la loro maggiore scolarizzazione e con il fatto che a più elevati titoli di studio corrispondono in genere tassi di copertura più elevati: superiori al 10% per

laureate e diplomate, contro appena l'1,7% per quelle che hanno la licenza media.³⁰

Rispetto agli obiettivi della Strategia europea per l'occupazione, cioè coinvolgere in qualche forma di apprendimento il 12,5% della popolazione adulta, il nostro Paese è in forte ritardo: nel 2002, soltanto il 4% della popolazione compresa tra i 25 e i 64 anni (contro l'8% europeo) ha partecipato a iniziative di istruzione o formazione. Eurostat³¹ mostra comportamenti eterogenei tra i diversi Paesi che tuttavia - una volta tanto - prescindono dalla classifica che relega le nazioni mediterranee agli ultimi posti: sotto la media Ue15, insieme all'Italia, si trovano Spagna, Portogallo e Grecia, ma anche Germania e Francia; a innalzare la media comunitaria è il comportamento dei Paesi scandinavi, dove i tassi di partecipazione alla formazione si attestano intorno al 18%, e del Regno Unito (22%).

La situazione italiana è contraddistinta da un ritardo delle politiche formative, e più in generale della cultura della formazione, che si è riflesso a lungo tanto nella limitatezza delle risorse pubbliche investite nella formazione dei lavoratori occupati e degli adulti, quanto nella scarsità di investimenti formativi del sistema delle imprese. I dati sulla formazione continua degli occupati³² comparabili a livello europeo indicano che, rispetto a un valore medio comunitario del 62%, le imprese con almeno 10 addetti che hanno realizzato interventi di formazione continua sono state in Italia soltanto 25 ogni 100, con punte massime al Nord Est (30%) e minime al Sud (13%). L'indagine Excelsior per il 2000, riferita a tutte le imprese con almeno un dipendente, ha messo in

30. Ciò trova conferma nei tassi di copertura per classe d'età, che mostrano chiaramente come, a prescindere dalla collocazione professionale e geografica, c'è una maggiore propensione dei giovani a essere coinvolti in percorsi formativi, e che le differenze di genere si attenuano a parità di titolo di studio.

31. I seguenti dati sono relativi alla popolazione adulta 25-64 anni coinvolta in percorsi educativi e di formazione: <http://europa.eu.int/comm/eurostat/>.

32. E' la seconda rilevazione sulla formazione del personale delle imprese svolta dall'Eurostat con riferimento al 1999 (*Continuing Vocational Training Survey*). Per i principali risultati, anche in rapporto alle altre rilevazioni sulla formazione continua nelle imprese, si rinvia al già citato *Rapporto 2003 sulla formazione continua*. Valutazioni critiche in A. Bulgarelli, *Verso una strategia di lifelong learning: stato dell'arte ed evoluzione delle politiche di formazione conti-*

nua in Italia, “Diritto e relazioni industriali”, a. XIV, n. 1, 2004.

luce una quota di imprese formatrici ancora inferiore (12%), con il livello maggiore a Nord Est (13,2%) e quello minimo al Sud (9,4%).³³ Minore, e pari in media al 4,3%, risultava il tasso di diffusione rilevato dall'indagine Istat sui conti delle imprese per il 1999, dove peraltro si consideravano, più restrittivamente, soltanto le attività formative implicanti una spesa registrata in bilancio.³⁴

8. Di alcune criticità della formazione professionale

C'è molta enfasi e molta attenzione per la formazione professionale in tutte le sue molteplici facce, tanto che essa risulta oberata da un sovraccarico di aspettative. Essa dovrebbe infatti: riuscire a coniugare il soddisfacimento dei fabbisogni professionali espressi dalle imprese, stimolandone anche l'attitudine innovativa; accrescere il capitale umano di cui un Paese dispone, consentendone l'aggiornamento perpetuo; recuperare i giovani che abbandonano i percorsi scolastici o gli adulti che a suo tempo non ne hanno potuto beneficiare; sanare, anticipandoli, i *mismatch* professionali che di continuo si aprono nei processi di distruzione-creazione di posti di lavoro; garantire l'occupabilità dei disoccupati e di quanti si pongono troppo frettolosamente fuori delle forze di lavoro.

La Strategia europea per l'occupazione e la Strategia di Lisbona hanno contribuito ad alimentare queste aspettative: l'Unione Europea si è data infatti l'obiettivo di fare dei propri sistemi di istruzione e di formazione un “punto di riferimento per la qualità a livello mondiale entro il 2010”, e dell'Europa “la *méta* preferita di studenti e ricercatori del resto del mondo”. Non sono obiettivi da poco. E non appaiono infondate talune posizioni scettiche come quella di Ronald Dore, che parlando della disoccupazione europea come “male incurabile”, afferma: “La

33. G. Croce ed E. Ghignone, “La complementarietà tra istruzione e training nei mercati del lavoro in Italia”, in L. Frey, R. Livraghi e G. Pappadà, *Lavoro e elevato livello qualitativo e sistemi economici/sociali fondati sulla conoscenza*, “Quaderni di Economia e Lavoro” n. 76-77, 2003.

34. G. Croce, “Misurare l’investimento delle imprese nella formazione. Un’analisi esplorativa delle informazioni disponibili in Italia”, *ivi*.

struttura del lavoro comincia ora per la prima volta a scontrarsi con i limiti delle riserve disponibili di capacità di apprendimento”³⁵, per cui il “peso dell’apprendimento” del lavoro diventa vieppiù intenso, e insostenibile per l’attuale sistema sociale, che si trova quindi “costretto” a produrre disoccupazione.

Senza arrivare a tanto e nutrendo fiducia nella possibile resa della formazione e dell’addestramento, non vanno sottaciute alcune rilevanti criticità. La prima riguarda la formazione professionale indirizzata ai giovani. Sulla carta, il percorso nel sistema di formazione professionale viene proposto ai giovani come un percorso di pari dignità rispetto ai canali alternativi dei licei tecnici e dell’istruzione professionale³⁶. In teoria, quindi, la scelta dovrebbe essere esclusivamente “vocazionale”. Tanto da prevedere (come nella “riforma Moratti”) che anche via apprendistato o via formazione professionale si possa accedere all’istruzione universitaria, attenuandone il significato di “scelta precoce”³⁷.

In sostanza si propone che l’adolescente scelga già un percorso definito ma che questo non sia irreversibile e non lo escluda - se il 1° biennio è adeguatamente qualificato - da quei saperi di base, trasversali, oggi ritenuti indispensabili anche per assicurare a ciascuno, nel corso della vita lavorativa, la possibilità di percorsi di mobilità professionale. In pratica peraltro la gerarchia dei canali dell’istruzione-formazione secondaria risulta sempre più corrispondere a una rigorosissima selezione, basata sulle capacità di apprendimento emerse nel 1° ciclo e sancite dal

35. R. Dore, *La disoccupazione moderna: un male incurabile?*, “il Mulino”, a. XLIII, n. 352, 1994.

36. Questa pari dignità sembra messa in discussione anche dall’ultima legge di riforma, che prefigura percorsi di 5 anni per i licei e di 4 per l’istruzione e la formazione professionale: M. Colasanto, *Ancora sulla riforma*, “Professionalità”, n. 81, 2004.

37. Nel suo *Rapporto Education 2004*, la Confindustria si sofferma a lungo su questo aspetto, sottolineando tra l’altro che “nei più avanzati Paesi europei viene messa in discussione la convinzione che fino a 16 anni gli studenti debbano fre-

quantare esclusivamente la scuola e non la formazione professionale". E afferma più oltre: "Si sta diffondendo l'opinione che il rischio non sia tanto l'orientamento precoce dei ragazzi (...) quanto l'orientamento tardivo...": pagg. 33-34.

giudizio finale: le fonti di prova non lasciano dubbi.³⁸ La correlazione tra risultati finali del 1° ciclo e scelta del percorso scolastico secondario sembra ancora più forte della correlazione, maggiormente indagata (anche se in parte a essa riconducibile), tra scelta del percorso scolastico, titolo di studio e classe sociale della famiglia di origine. Ciò può accentuare il carattere "assistenziale" o di "recupero sociale" assegnato alla formazione professionale per i giovani: e ne rende al contempo più difficile il compito e più improbabile l'autorappresentazione come scelta "vocazionale".

Una seconda area di criticità riguarda la formazione continua. Da un lato vi è un interesse oggettivo delle imprese ad avvalersi di mano d'opera qualificata e aggiornata, in grado di lavorare in rete, e a favorire quindi l'investimento dei lavoratori nello sviluppo dei loro saperi di rete;³⁹ dall'altro il *pay off* della formazione continua per l'impresa può essere incerto: il lavoratore, divenuto maggiormente capace, può cambiare lavoro più facilmente; l'approccio della singola impresa può tradursi in una visione della formazione continua come costo e non come investimento.

In effetti, la distribuzione tra lavoratori e imprese dei costi e dei vantaggi derivanti dall'investimento in formazione costituisce un dilemma che può bloccare lo sviluppo e risolversi in scelte di breve periodo, poco produttive per il sistema nel suo complesso, i cui successi nel lungo periodo dipendono invece, e largamente, dagli investimenti in capitale umano. Gli investimenti pubblici in formazione continua tendono a dinamizzare il gioco di imprese e lavoratori, agevolando e incentivando soluzioni maggiormente orientate al beneficio complessivo per la società e per il sistema produttivo⁴⁰.

38. D. Checchi, "The Italian Educational System: family background and social stratification", in ISAE, *Annual report on monitoring Italy*, gennaio 2003. Vedi a livello micro la ricerca di F. Marras, *Sufficiente a disperdere*, sui distretti scolastici n. 3 e n. 4 di Sassari, e l'indagine di C. Recchia, *Risultati finali degli alunni delle terze medie e le scelte operate per le iscrizioni alle scuole superiori nell'anno scolastico 2000/2001*, distretto scolastico n. 9 di Prato.

39. G. Costa ed E. Rullani, *Il maestro e la rete. Formazione continua e reti multimediali*, Milano, Etas Libri, 1999.

40. In un ipotetico statuto post-fordista, c'è chi propone uno scambio tra apprendimento e auto-organizzazione: "L'impresa consente e favorisce l'apprendimento nel lavoro e la formazione continua da parte dei lavoratori, sostenendone anche, in parte, i costi e gli inconvenienti... contro l'assunzione, da parte del lavoratore, di rischi e re-

sponsabilità di tipo quasi-imprenditoriale (auto-organizzazione)”: E. Rullani, “Lavorare e vivere nel post-fordismo; meno dipendenza, più auto-organizzazione”, in Aa.vv., *Dalla parte del lavoro*, Quaderni di “Eguaglianza e Libertà”, n. 1, 2002.

Infine sono rilevanti i problemi di *governance* della formazione professionale. Qui si intrecciano tre ordini di questioni: a) quelle relative agli assetti istituzionali, sempre più affollati di attori, alcuni dei quali vedono nella formazione professionale soprattutto un ambito dove poter reperire facilmente risorse pubbliche⁴¹; b) quelle connesse al finanziamento pubblico, oggi largamente dipendente dai Fondi europei ma del tutto vago dopo il 2006, dopo che l’allargamento ne comporterà una riduzione; c) quelle relative alla valutazione costi-ricavi della formazione professionale.

Quest’ultimo punto, in particolare, non è da trascurare. Gli indicatori usualmente utilizzati, soprattutto per la formazione professionale per i giovani, hanno il pregio di aver introdotto nuovi vincoli e abitudini nelle nostre politiche, ma sono tuttora di disarmante semplicità e debitori di prassi scarsamente orientate a favorire il *policy learning* e più attente invece a non mettere in questione gli equilibri del sistema (si va dalle metodologie di rilevazione ai soggetti incaricati di realizzarle, spesso poco indipendenti dai soggetti erogatori dell’offerta). Sommandosi alla frammentarietà del sistema, ciò rende assai difficile disporre di informazioni sistematiche, attendibili, e soprattutto *trasparenti*, sugli esiti della formazione professionale, sulla congruenza tra tipi di corsi offerti e domanda del mercato, e perfino sulla spesa complessiva.

PARTE QUINTA

LAVORO E MERCATO NELL'EUROPA ALLARGATA E NEI PAESI NUOVI ENTRATI

1. PREMESSA¹

Dal 1° maggio 2004 dieci nuovi Paesi sono entrati a far parte dell'Unione Europea. A questo storico evento abbiamo voluto dare la dovuta importanza con l'analisi generale presentata qui di seguito, e con le schede-Paese riportate più oltre, realizzate da una *task-force* del CNEL con una indagine sul campo condotta in tre dei nuovi Paesi entrati nell'Unione: Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca.

L'allargamento ai nuovi paesi è un avvenimento che, se da un lato genera grandi aspettative, dall'altro evoca qualche timore, soprattutto dal punto di vista sociale ed economico. Eterogeneo, per molti versi, il gruppo dei nuovi Stati Membri: da Paesi dell'ex blocco sovietico quali la Polonia e l'Ungheria, che avevano avviato qualche trasformazione già prima della caduta del muro di Berlino, alla Repubblica Ceca e alla

1. Vedi in particolare: Commissione Europea, *L'Europa in movimento. Più unità, più pluralismo*, Direzione generale Stampa e Comunicazione, novembre 2003; Caritas Italiana-CNEL, *Europa. Allargamento a Est e immigrazione*, "Dossier Statistico Immigrazione", a cura di O. Forti, F. Pittau e A. Ricci, Roma, giugno 2004; CISS-Centro Internazionale di Studi sociali, *La dimensione economico-sociale nel processo di allargamento*, rassegne trimestrali per il CNEL, dicembre 2003, febbraio 2004 e aprile 2004.

Slovacchia, separatesi pacificamente nel 1993, alla Slovenia, nata dallo smembramento della ex Jugoslavia. A questi Paesi si sono aggiunte le tre Repubbliche facenti parte dell'ex Urss, Estonia, Lettonia e Lituania, nonché le due isole del Mediterraneo, Malta e Cipro. Date le grandi differenze sociali, economiche e storiche fra i nuovi Stati e i 15 già facenti parte dell'Unione, quest'ultimo allargamento ha caratteristiche e ampiezza completamente diverse dai precedenti. Il processo che lo ha preceduto è partito da molto lontano. Il rafforzamento dell'integrazione europea e l'allargamento dell'Unione, difatti, sono andati di pari passo fin dalla fondazione dell'Unione e tutti gli ampliamenti avvenuti finora - quello del 2004 è il quinto dal 1973 (il sesto se si considera anche l'ingresso della ex Germania dell'Est nel 1990) - hanno recato rilevanti vantaggi ai cittadini europei e offerto nuove possibilità alle imprese. Poiché questo processo ha creato l'unione doganale, il mercato unico e la moneta unica, le persone, le merci, i servizi e i capitali circolano liberamente come se si trovassero in un unico Paese.

Queste stesse libertà sono state estese anche ai 10 nuovi Stati Membri, che hanno dovuto percorrere una lunga strada prima di raggiungere le condizioni necessarie all'adesione. Per l'allargamento mancavano difatti adeguate e consolidate strutture politiche, economiche e giuridiche. Aiutare i Paesi candidati a sviluppare una economia di mercato e una democrazia stabile e pluralista è stata dunque una priorità della quale l'Unione si è fatta carico fin dal 1990. Subito dopo il crollo del comunismo, infatti, essa ha sostenuto la democratizzazione nei Paesi ex comunisti e ha fornito assistenza tecnica e finanziaria al momento dell'introduzione delle economie di mercato. A metà degli anni Novanta erano stati già conclusi accordi commerciali volti a concedere alla maggior parte delle esportazioni dell'Europa centrale e orientale un accesso preferenziale ai mercati dell'Unione.

Per l'ampiezza dei territori e della popolazione coinvolta, oltre che per le caratteristiche socio-economiche dei nuovi entrati, l'ultimo ampliamento è assai più consistente dei quattro precedenti: basti dire che la popolazione è passata dai 375 milioni a più di 455 milioni. L'allargamento a Est offre nuove opportunità alle imprese dell'Europa occidentale, che avranno accesso a un mercato parzialmente protetto e in rapida crescita con investimenti produttivi e finanziari per acquisizioni, *par-*

tnership e outsourcing, anche con trasferimento di competenze tecnologiche e manageriali. L'integrazione tra un'area a elevato livello di sviluppo e un'altra più arretrata, ma con un elevato potenziale di crescita, favorirà i flussi di merci e di fattori produttivi, con vantaggi tanto ai 15 "vecchi" quanto ai 10 nuovi Paesi.

Ma se da un lato si prospettano i vantaggi, dall'altro si segnalano i timori che l'allargamento evoca: crescita della disoccupazione, aumento della delocalizzazione delle imprese, arrivo di manodopera a buon mercato dai Paesi dell'Est, immigrazione clandestina. Del resto, anche i precedenti allargamenti furono accompagnati da timori e perplessità.

Per quel che riguarda l'Italia, le strategie di localizzazione produttiva nei Paesi dell'Est rappresentano un importante banco di prova per testare i limiti e le potenzialità delle piccole e medie imprese nei percorsi di internazionalizzazione, che hanno visto in passato protagoniste le imprese di maggior dimensione. L'adesione porterà, da una parte, a un trasferimento netto di risorse dall'Unione verso le economie dei nuovi Paesi, dall'altra inserirà le economie dell'Est nei circuiti produttivi internazionali. Cresceranno inoltre gli standard produttivi grazie agli investimenti diretti e alla creazione di *network* di imprese.

Per cogliere pienamente le opportunità dell'allargamento dovranno però essere risolti i problemi che affliggono i Paesi nuovi entrati, a cominciare dalla carenza delle infrastrutture di collegamento e dalla debolezza dell'assetto giuridico chiamato a garantire sicurezza e trasparenza alle transazioni commerciali e agli investimenti delle imprese. I buoni livelli di competenze e i bassi costi di produzione renderanno i nuovi Paesi una destinazione vantaggiosa per gli investimenti diretti esteri; si stima infatti che l'ingresso nell'Unione innescherà una seconda ondata di investimenti, proveniente soprattutto dalle imprese dei Paesi più vicini (Germania, Italia, Austria e Francia), interessati ad acquisire quote di proprietà del capitale produttivo e finanziario. I maggiori investimenti determineranno nel mercato europeo allargato, in pochi anni, l'accelerazione del processo di ristrutturazione industriale e di riallocazione delle risorse produttive, già in corso, al quale si accompagnerà una nuova divisione del lavoro.

Nei Paesi dell'Est che hanno avviato impegnativi percorsi di libe-

ralizzazione e privatizzazione dell'economia, le piccole e medie imprese hanno assolto un ruolo di primo piano nella transizione verso un'economia di mercato; esse si sono sviluppate particolarmente nel terziario, che ha assolto la funzione di ammortizzatore sociale assorbendo la manodopera disponibile a seguito della crisi dei grandi centri industriali. E' cresciuto pertanto l'interesse a consolidare un modello di sviluppo più imperniato sull'imprenditorialità diffusa e sui distretti locali.

L'espansione dell'Unione ha generato da un lato grandi speranze di una rapida crescita economica e di un miglioramento del tenore di vita nei nuovi Paesi Membri dell'Unione, e dall'altro timori di una perdita di posti e di un aumento della disoccupazione nei Paesi della Unione a 15. Due semplici indicatori delle differenze del tenore di vita e dei costi del lavoro danno un'idea delle possibili tensioni sociali e delle grandi sfide alle politiche economiche.

I dati sul prodotto pro capite come misura del tenore di vita indicano che molti nuovi Stati Membri escono malconci dal confronto con la UE-15. La Lettonia presenta il minor prodotto interno lordo *pro capite* tra i nuovi Stati Membri (il rapporto rispetto alla media è del 32,3%), mentre Cipro vanta il maggior reddito pro capite (il rapporto rispetto alla media europea è dell'88,5%). Questi dati sono di particolare interesse se si considera che le grandi differenze esistenti tra il tenore di vita dell'Europa allargata potrebbero determinare una forte migrazione dai nuovi Stati membri ai Paesi dell'Unione a 15. Accelerare la crescita economica nei nuovi Stati Membri costituisce, dunque, un obiettivo politico prioritario.

Per quel che concerne i costi del lavoro esistenti nei nuovi Stati Membri e quelli rilevabili nei Paesi dell'Unione prima dell'allargamento si sottolinea che i costi orari del lavoro nei Paesi di nuova adesione costituiscono solamente una piccola frazione dei costi corrispondenti nei 15 Paesi della UE. Il divario salariale è particolarmente elevato per gli Stati della UE attigui ai nuovi Paesi aderenti, quali Austria, Finlandia, Svezia e, soprattutto, Germania. In Germania il costo orario del lavoro nel 2000 era di circa 26 euro, cioè circa sei volte quello della Polonia.

Il forte divario dei costi del lavoro ha costituito il maggior incentivo per le imprese occidentali che hanno trasferito nei nuovi Stati Mem-

bri i processi a più alta intensità di lavoro: infatti c'era stato un intenso movimento delle imprese occidentali verso Est già *prima* dell'allargamento. Se negli anni Ottanta e Novanta si era avuta una notevole attività di terziarizzazione delle grandi società europee verso l'Asia Orientale, negli anni più recenti c'è una crescente attività di *outsourcing* delle medie e persino piccole imprese verso l'Europa dell'Est. Un sondaggio del Cologne Institute for Business Research ha rilevato che circa il 60% delle imprese tedesche con meno di 5.000 dipendenti ha aperto impianti fuori dall'Unione, quasi tutti localizzati nell'Est-Europa.

Oltre alla dinamica economica del settore privato, l'ingresso nell'Unione provocherà notevoli conseguenze anche nel settore pubblico: da un lato i nuovi Stati Membri riceveranno notevoli trasferimenti, dall'altro dovranno co-finanziare i trasferimenti per progetti e pagare le quote dovute all'Unione fin dal loro ingresso. Inoltre, il rispetto delle normative dell'Unione (*l'Acquis Communautaire*), provocherà spese pubbliche aggiuntive che faranno innalzare i livelli del debito pubblico dei nuovi Stati membri, con conseguenze negative non trascurabili se si considera che molti hanno deficit pubblici considerevoli.

Non stupisce dunque se cambiamenti di questa portata destano preoccupazioni, anche se tutti i vecchi e i nuovi Stati Membri beneficiranno dell'allargamento. Proprio a causa della sua ampiezza l'ultimo ha sollevato incertezze, sia fra i cittadini dell'UE-15 che dell'UE-10, circa l'impatto sulla vita quotidiana e sull'occupazione, insieme al dubbio che possa comportare costi superiori ai benefici. L'esito stesso delle elezioni europee del 12-13 giugno 2004 è stato interpretato come un atteggiamento di "adesione senza passione". Infatti, mentre la maggioranza apprezza la crescita del peso geo-politico dell'Europa nel contesto internazionale e il potenziamento della sua difesa comune, molti temono contraccolpi sulla dinamica dell'economia e sugli assetti del mercato del lavoro; i nuovi Paesi Membri, in particolare, temono di occupare un posto di secondo piano negli organismi e nei processi decisionali dell'Unione, nonché di accedere in misura limitata alle risorse comunitarie.

Giova comunque ricordare che l'esperienza dei precedenti ampliamenti ha dimostrato che vecchio e nuovo si integrano, pur con qualche

difficoltà, e che le tensioni iniziali finiscono per essere controbilanciate da effetti positivi a più lungo termine².

2. CRESCITA ECONOMICA³

Dopo le difficoltà dei primi anni Novanta, negli ultimi anni molti dei Paesi nuovi aderenti hanno avuto una crescita relativamente rapida. Per molti i tassi erano su livelli elevati già dalla seconda metà degli anni Novanta, fatta eccezione per la Repubblica Ceca nella quale le difficoltà della transizione dal sistema socialista all'economia di mercato sembrano essere durate più a lungo, visto che la crescita è diventata positiva solo dopo il 1999. Più di recente, a causa della recessione del mondo occidentale, vi è stato un leggero rallentamento della crescita in alcuni dei nuovi Stati, mentre in altri la crescita economica è proseguita a ritmi sostenuti.

In complesso, i nuovi entrati sono cresciuti a un ritmo più veloce di molti Paesi della UE-15. Dai tassi di crescita rilevati è possibile dedurre che i nuovi 10 Paesi, già prima dell'adesione, hanno cominciato a cogliere una serie di vantaggi dalla maggiore integrazione con l'Europa Occidentale; l'allargamento a Est non potrà che favorire ulteriormente la crescita dei nuovi aderenti, ma dovrebbero esserci lievi effetti di crescita anche nei Paesi già membri.

I meccanismi attraverso i quali l'adesione contribuisce al miglioramento della crescita dei nuovi membri sono fondamentalmente due: i tradizionali effetti commerciali dell'integrazione economica avverranno attraverso la creazione di nuovi scambi e la loro diversificazione. Con la creazione di nuovi scambi aumenterà il commercio e questo genererà nuova attività economica, mentre la diversificazione degli scambi determinerà un riorientamento del commercio esistente a seguito dei cambiamenti dei dazi e di altre barriere dovuti all'unione doganale regionale.

2. E. Letta, *L'allargamento dell'Unione Europea*, Bologna, il Mulino, 2003.

3. EEAG-European Economic Advisory Group, *Report on the European Economy 2004*, 2004.

Inutile ricordare che i maggiori flussi commerciali dovranno essere sostenuti dalla completa realizzazione dei corridoi di trasporto paneuropei, presupposto imprescindibile tanto della crescita economica quanto dello sviluppo sociale⁴.

Anche l'aumento del commercio internazionale dovrebbe avvantaggiare i 15 Stati Membri, ma questo effetto è meno certo, almeno nel breve e medio termine, poiché si basa sulla loro capacità di reagire rapidamente ai cambiamenti dei prezzi relativi di beni e fattori concomitanti all'apertura degli scambi. Poiché l'Europa dell'Est è povera di capitali ma abbonda di mano d'opera, il commercio richiederà che i prezzi relativi dei prodotti ad alta intensità di lavoro diminuiscano insieme ai salari reali in Occidente e che la forza lavoro si sposti da questi settori verso altri a più alta intensità di capitali.

I cambiamenti del commercio internazionale sono il cuore degli effetti dell'integrazione economica sul prodotto e sul *welfare*. La caduta della "cortina di ferro" provocò grossi cambiamenti: le importazioni dai Paesi dell'Europa centrale e dell'Est raddoppiarono nei primi 5 anni: l'Europa a 15 è stata il maggiore *partner* dei Paesi testé entrati. Nel 2001, il 61% delle loro esportazioni ha avuto come destinazione l'Unione Europea, mentre la quota delle sue importazioni dai nuovi Paesi restava piuttosto bassa: circa il 10%.

4. La Commissione Europea aveva istituito nel 1990 un'Unità di coordinamento del Gruppo formato dai rappresentanti dei Paesi comunitari e da quelli dell'Est europeo, al fine di estendere le reti di trasporto e di proiettarle anche verso i nuovi Paesi dell'Unione. Per coordinare i progetti e facilitare l'accesso ai finanziamenti comunitari dei Programmi PHARE, TACIS e dei fondi di coesione ISPA e del Patto di Stabilità - fondo CARDS - la Commissione ha previsto per ciascun corridoio un protocollo d'intesa dai Paesi interessati (*Memorandum of Understanding*). Il Gruppo ha presentato nel 1991 un Rapporto di pianificazione per la valutazione dei fabbisogni di trasporto dell'Europa centro-orientale, elaborato con il contributo dell'Onu e della Commissione economica per l'Europa. Il Rapporto ha individuato i maggiori corridoi, strategici per lo sviluppo del traffico tra Paesi della Comunità e dell'Europa orientale fino alla ex Unione Sovietica; con le Conferenze paneuropee di Praga (1991), Creta (1994) ed Helsinki (1997), sono poi stati identificati 10 corridoi multimodali paneuropei, il quinto e l'ottavo dei quali di diretto interesse dell'Italia.

L'adesione dovrebbe accelerare la crescita nei Paesi nuovi aderenti, in primo luogo per l'aumento degli investimenti diretti esteri, e poi per i nuovi scambi nell'ambito dell'Unione allargata. Del resto, gli investimenti diretti in Europa dell'Est sono già ampiamente in atto: prima dell'adesione, molte imprese avevano già dislocato all'Est segmenti ad alta intensità di lavoro. Gli investimenti diretti riguardano non soltanto l'insediamento di nuovi impianti ma anche l'acquisizione di imprese esistenti nei Paesi aderenti.

I flussi di capitali assumono prevalentemente la forma di investimenti privati: del resto, nei primi anni della transizione all'economia di mercato, le privatizzazioni sono state un fattore rilevante base dei flussi. Si stima che, con la piena partecipazione all'Unione, gli investimenti diretti verso i Paesi dell'Europa centrale e dell'Est potrebbero aumentare fino a 1,5 punti del prodotto lordo annuo⁵.

La presenza di imprese italiane era già radicata nell'Europa centrale e orientale prima dell'allargamento, attraverso processi di delocalizzazione di fasi di produzione, particolarmente estesi nei settori dell'abbigliamento e delle calzature. Le esportazioni pongono inoltre l'Italia tra i principali fornitori di quei Paesi, per cui la graduale soppressione delle residue barriere tariffarie dovrebbe agevolare ulteriormente la nostra penetrazione commerciale. Gli imprenditori italiani hanno già visto le potenzialità dei nuovi mercati; gli operatori che concludono accordi di *partnership* con le imprese dei nuovi Paesi dell'UE e investono in nuove attività è infatti in costante crescita. La parte più cospicua delle *joint ventures* di ridotta entità è riconducibile ai comparti della distribuzione e dei trasporti, ma le operazioni di maggior dimensione investono il settore industriale, con particolare riferimento alla filiera della moda (tessile abbigliamento e calzature), alla produzione di macchine utensili, all'edilizia e, più in generale, alle attività che richiedono un prevalente impiego di manodopera e un relativamente consistente investimento in tecnologia.

5. F. Breuss *Macroeconomic effect of EU enlargement for old and new members*, "WIFO Working paper", n. 143, 2001.

L'Italia è il primo *partner* commerciale della Romania (Paese di prossima adesione), con circa 12.000 imprese ufficialmente iscritte e il secondo è l'Ungheria, con circa 2.400 aziende; anche in Bulgaria (Paese di prossima adesione) sono già localizzate oltre 1.000 società italiane. La Polonia costituisce il mercato più vasto tra quelli dell'allargamento e, per l'Italia, la porta di accesso più agevole per gli scambi commerciali con l'Est, inclusa la Russia. A partire dagli anni Novanta ciò vale anche per la Romania, che viene dopo Olanda, Germania, Francia e Cipro, e che è in testa come numero di aziende localizzate, con massiccia provenienza dal Veneto.

Sebbene i nuovi entrati crescano a un ritmo molto più sostenuto di quello dell'Unione, dalle stime del *Report on the European Economy 2004* emerge che molti di loro avranno bisogno di decenni per raggiungerli, anche nel presupposto ottimistico che la loro partecipazione all'Unione consenta un tasso di convergenza annuo del 2%, superiore a quello avutosi finora. Se si considerano infatti alcune situazioni, si nota ad esempio che Cipro e Slovenia hanno recuperato più in fretta, ma anche a loro occorreranno rispettivamente 10 e 30 anni per raggiungere il 90% del prodotto pro capite europeo. All'attuale tasso di convergenza, più realisticamente, occorrerà più tempo. Paesi come la Polonia e le Repubbliche baltiche avranno bisogno di 10-20 anni per portarsi al 50% del reddito pro capite UE. Una rapida crescita dell'economia è quindi in cima alle agende di politica economica dei nuovi Stati Membri.

3. MERCATI DEL LAVORO E POLITICHE SOCIALI

L'elevato livello della disoccupazione in gran parte dei nuovi entrati è riconducibile a vari fattori, primi fra tutti le riforme, ancora in corso, che hanno interessato i loro mercati del lavoro. Istituti quali la legislazione di tutela dell'occupazione, le caratteristiche dei sistemi di sussidi di disoccupazione, le politiche attive del lavoro, l'incisività dell'azione sindacale nonché il carico fiscale che grava sulle retribuzioni hanno inciso significativamente sui livelli occupazionali. Questi Paesi sono pertanto intervenuti sul mercato del lavoro con attività di formazione e di intermediazione, con lavori pubblici, con sussidi di disoccu-

pazione e di mobilità, e con pensionamenti anticipati, al fine di alleviare tensioni sociali, creando così occasioni per nuova occupazione e al tempo stesso fornendo un sostegno al reddito.

Un recente studio dell'*International Labour Office* ha preso in esame normative ed assetti dei mercati del lavoro e delle istituzioni del *welfare* in Bulgaria, Estonia, Federazione Russa, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia, Ucraina e Ungheria, confrontandoli tra loro e comparandoli con quelli dei Paesi dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Ocse)⁶. Nell'analizzare livelli e diffusione dei sussidi di disoccupazione, è emerso un assetto piuttosto diversificato: mentre i tassi di sostituzione iniziali vanno dal 40% al 75%, la quota dei trattamenti medi rispetto alle remunerazioni va dal 7% in Estonia al 60% nella Repubblica Ceca. Queste differenze tra i sussidi di disoccupazione erogati si riflettono sui livelli della spesa destinata alle politiche passive, che sono generalmente modesti (meno dell'1% del prodotto): differenze piuttosto marcate vi sono tra la Slovenia che destina ai sussidi lo 0,99%, l'Ungheria che vi destina lo 0,56% e l'Estonia che vi destina meno dello 0,1%. Tutti questi valori sono inferiori a quelli dei Paesi UE-15, che alle politiche passive destinano in media l'1,73% del prodotto.

Quasi tutti i Paesi in transizione indagati hanno adottato politiche attive del lavoro simili a quelle dei Paesi Ocse, con interventi che hanno riguardato l'intermediazione e la consulenza nella ricerca di un posto di lavoro, la formazione professionale, la formazione sul luogo di lavoro, i sussidi all'occupazione, la creazione diretta di posti di lavoro, la promozione delle piccole imprese e misure mirate ai giovani o alle categorie svantaggiate.

Tuttavia, considerevoli differenze da Paese a Paese vi sono anche per le politiche attive, soprattutto in relazione al numero di partecipanti, alle risorse dedicate nonché alla composizione dei diversi programmi.

6. S. Cazes e A. Nesporova, *Labour market in transition. Balancing flexibility & security in Central and Eastern Europe*, Geneva, International Labour Organization, 2003; M. Caciagli, *Regioni d'Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, Bologna, il Mulino, 2003.

La Slovenia è in testa alla spesa, mentre l'Estonia spende dieci volte di meno; in media, il livello della spesa è piuttosto basso: si va dallo 0,07% dell'Estonia allo 0,83% della Slovenia. Insomma, questi Paesi non investono grandi risorse a sostegno dell'occupazione⁷. Come fanno del resto alcuni Paesi Ocse, quali Stati Uniti e Giappone, le cui spese sono di gran lunga inferiori alla media dell'Unione Europea e dell'Ocse stessa.

4. OCCUPAZIONE E DISOCCUPAZIONE

Il tasso di attività nei Paesi nuovi entrati era nel 2002 leggermente più basso rispetto a quello dell'Unione: 65,8 contro 69,7% (Tab. 1). Tra il 1999 e il 2002 la partecipazione al lavoro nella UE-15 era aumentata dal 68,6 al 69,7%, mentre nella UE-10 era diminuita dal 66,6 al 65,8%, ma con significative differenze interne: infatti è aumentata in Lettonia, Slovacchia, Slovenia e Ungheria, mentre è diminuita negli altri 6 Paesi. Questa differenza è dovuta a una minore partecipazione media al mercato del lavoro delle persone con più di 55 anni e dei giovani fino a 24 anni.

Ovunque i tassi di attività sono più elevati per gli uomini rispetto alle donne, ma il divario di genere è meno accentuato tra i Paesi nuovi entrati, dove il tasso maschile è del 72,3% e quello femminile del 59,5% (differenza: 12,8 punti), mentre nell'Unione quello maschile è del 78,4% e quello femminile del 60,9% (differenza: 17,5 punti). Mentre Cipro e Repubblica Ceca hanno una partecipazione al lavoro superiore alla media dell'Unione allargata, Estonia, Lettonia, Lituania e Slovacchia sono prossime alla media, e Polonia, Slovenia e Ungheria stanno al di sotto. Ben diverso il confronto per il tasso di disoccupazione, che nei Paesi nuovi entrati è quasi il doppio di quello dell'Unione a 15: 14,8% contro il 7,7% (Tab. 2).

7. Una conseguenza tipica è il comportamento della manodopera, che tende a cambiare posto volontariamente quando il ciclo economico peggiora, e non quando migliora come nel resto d'Europa: vedi lo studio di Cazes e Nesporova testé citato.

Tab. 1 - Tassi di attività per sesso ed età UE-15, UE-10 e UE-25: 1999 e 2002

Paesi	Anno				Tassi di attività					
		Totale			15-24 anni			55-64 anni		
		M	F	MF	M	F	MF	M	F	MF
UE-15	1999	78,1	59,1	68,6	51,2	44,1	47,7	51,5	29,5	40,3
	2002	78,4	60,9	69,7	51,3	44,1	47,7	53,4	32,5	42,8
UE-10	1999	73,7	59,8	66,6	44,6	35,5	40,0	45,2	22,9	33,0
	2002	72,3	59,5	65,8	41,4	33,8	37,6	45,0	23,0	33,1
UE-25	1999	77,4	59,2	68,3	49,9	42,4	46,1	50,6	28,5	39,2
	2002	77,4	60,7	69,0	49,4	42,0	45,7	52,3	31,1	41,4
Cipro	1999	=	=	=	=	=	=	=	=	=
	2002	81,0	61,7	71,0	40,7	38,3	39,4	68,8	33,7	50,8
Estonia	1999	76,8	65,0	70,4	46,3	32,5	38,9	66,0	40,9	51,3
	2002	74,6	64,4	69,3	40,4	27,9	34,2	63,7	49,8	55,7
Lettonia	1999	75,1	62,4	68,5	49,0	35,8	42,5	54,4	29,1	39,9
	2002	74,1	63,9	68,8	44,6	33,4	39,1	57,1	38,2	46,3
Lituania	1999	77,4	67,6	72,3	48,3	35,3	41,9	60,4	32,7	44,6
	2002	73,6	65,8	69,6	35,2	26,6	30,9	59,8	37,2	46,9
Polonia	1999	72,5	59,2	65,8	41,1	32,4	36,7	43,6	25,5	33,8
	2002	70,6	58,7	64,6	41,6	34,1	37,8	38,7	20,9	29,1
Rep. Ceca	1999	79,9	64,1	72,0	51,4	42,0	46,7	56,2	24,4	39,4
	2002	78,7	62,8	70,7	42,4	35,3	38,8	59,4	27,3	42,5
Slovacchia	1999	76,9	62,3	69,5	50,9	42,7	46,8	41,1	11,1	24,6
	2002	76,7	63,2	69,9	47,5	39,2	43,4	46,3	11,1	26,9
Slovenia	1999	71,9	62,6	67,3	43,7	40,1	41,9	33,0	13,4	23,0
	2002	72,5	63,0	67,8	40,4	32,5	36,6	36,7	14,5	25,2
Ungheria	1999	67,5	52,3	59,7	44,8	35,1	40,0	31,0	11,5	20,1
	2002	67,7	52,9	60,1	37,8	30,9	34,4	38,2	18,9	27,5

Fonte per questa e per le successive tabelle: Eurostat

Tab. 2 - Disoccupati e tassi di disoccupazione per sesso UE-15, UE-10

Paesi	Anno	Numero disoccupati						Tassi di disoccupazione					
		(000)			Totale			Giovanile			Lunga durata		
		M	F	MF	M	F	MF	M	F	MF	M	F	MF
UE-15	1999	7.397	7.552	14.950	7,5	10,2	8,7	15,8	18,3	16,9	3,3	4,7	4,0
	2002	6.899	6.661	13.560	6,9	8,7	7,7	14,8	15,5	15,1	2,6	3,6	3,0
UE-10	1999	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
	2002	2.610	2.424	5.034	14,2	15,6	14,8	31,4	32,7	31,9	7,4	8,9	8,1
UE-25	1999	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
	2002	9.509	9.085	18.595	8,0	9,9	8,9	17,4	18,5	17,8	3,3	4,5	3,8
Cipro	1999	6	11	17	:	:	:	:	:	:	:	:	:
	2002	5	7	13	2,9	5,0	3,8	9,3	10,1	9,7	0,5	1,2	0,8
Estonia	1999	42	32	74	12,5	10,1	11,3	21,9	22,1	22,0	5,5	4,4	5,0
	2002	32	26	58	9,8	8,4	9,1	14,2	22,9	17,7	5,7	3,8	4,8
Lettonia	1999	87	74	161	14,3	13,6	14,0	25,2	20,9	23,4	7,6	7,6	7,6
	2002	79	65	144	13,7	11,8	12,8	22,1	27,8	24,6	6,5	5,0	5,8
Lituania	1999	114	86	200	12,3	10,0	11,2	24,2	21,2	23,0	5,7	4,0	4,9
	2002	111	105	215	13,3	13,0	13,1	20,5	22,6	21,4	7,2	6,9	7,0
Polonia	1999	1.097	1.204	2.300	11,8	15,3	13,4	28,5	32,0	30,1	4,5	7,5	5,8
	2002	1.782	1.664	3.445	19,1	20,9	19,9	40,9	42,7	41,7	9,7	12,3	10,9
Rep.Ceca	1999	207	237	444	7,2	10,3	8,6	17,4	18,1	17,7	2,3	4,2	3,1
	2002	170	206	376	5,9	9,0	7,3	16,6	17,2	16,9	3,0	4,5	3,7
Slovacchia	1999	230	197	427	16,6	16,9	16,7	35,2	33,1	34,2	7,4	8,4	7,8
	2002	259	224	483	18,4	18,8	18,6	38,3	36,1	37,3	11,7	12,5	12,1
Slovenia	1999	36	33	69	7,0	7,4	7,2	16,7	19,2	17,9	3,4	3,1	3,3
	2002	30	29	59	5,7	6,4	6,0	13,9	17,2	15,3	3,3	3,4	3,3
Ungheria	1999	165	114	279	7,4	6,3	6,9	13,7	11,3	12,7	3,6	3,0	3,3
	2002	136	94	229	6,0	5,1	5,6	12,6	11,0	11,9	2,7	2,1	2,4

Ciò si deve innanzitutto alla componente giovanile, la cui disoccupazione è più che doppia: 31,9% contro 15,1%; e poi alla disoccupazione di lunga durata: 8,1% contro 3%. Minori le differenze per le donne, la cui disoccupazione è più elevata di quelli dei maschi dell'Unione ma con limitati divari di genere. Cipro, Repubblica Ceca, Slovenia e Ungheria hanno una disoccupazione inferiore alla media UE-25, mentre Polonia e Slovacchia hanno la disoccupazione più elevata.

Nei Paesi nuovi entrati la transizione dall'economia di tipo socialista all'economia di mercato ha creato una quota di impieghi indipendenti significativamente più elevata di quella esistente nell'Unione Europea, anche se probabilmente destinata a ridursi. Gli autonomi, cioè la somma di imprenditori, liberi professionisti e lavoratori in proprio rap-

presentano infatti il 21,4% degli occupati, contro il 14,6% dell'Unione (Tab. 3). La lunga e storica predominanza di rapporti di lavoro da economia pianificata fa sì che tuttora nei Paesi nuovi entrati le forme di impiego flessibile siano un po' meno diffuse rispetto all'Unione: questo vale soprattutto per gli occupati a tempo parziale, che sono l'8% contro una media del 18,1% (in ciò quei Paesi non sono lontani dall'Italia), mentre è leggero il divario fra gli occupati a tempo determinato: 11,2% contro 13%. Anche in questi Paesi, così come l'occupazione indipendente è più diffusa tra gli uomini, quella a tempo parziale è più diffusa tra le donne.

Tab. 3 - Struttura degli impieghi UE-15, UE-10 e UE-25: occupati indipendenti, a tempo parziale e a tempo determinato, per sesso:

Paesi	Anno	1999 e 2002 occupati (000)			Composizione % degli occupati per tipo di impiego								
					Indipendenti			A tempo parziale			A tempo determinato		
		M	F	MF	M	F	MF	M	F	MF	M	F	MF
UE-15	1999	95.055	69.486	164.541	18,0	11,3	15,1	6,1	33,1	17,5	12,7	14,4	13,4
	2002	97.000	73.415	170.415	17,6	10,7	14,6	6,5	33,5	18,1	12,0	14,2	13,0
UE-10	1999	16.399	13.496	29.896	24,0	18,2	21,4	5,9	10,7	8,1	6,0	5,4	5,7
	2002	15.723	13.115	28.838	24,3	18,0	21,4	5,9	10,4	8,0	11,7	10,6	11,2
UE-25	1999	111.454	82.983	194.437	18,9	12,4	16,1	6,0	29,6	16,1	11,8	13,0	12,3
	2002	112.723	86.530	199.253	18,5	11,8	15,6	6,5	30,0	16,7	11,9	13,7	12,7
Cipro	1999	:	:	294	:	:	20,0	:	:	:	:	:	:
	2002	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Estonia	1999	294	286	580	10,7	6,4	8,6	5,9	10,4	8,1	3,4	1,6	2,5
	2002	297	287	584	10,7	5,3	8,1	4,8	10,7	7,7	3,9	1,5	2,7
Lettonia	1999	539	498	1.038	19,5	17,1	18,3	11,0	13,2	12,1	10,0	5,1	7,6
	2002	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Lituania	1999	844	804	1.648	36,5	28,4	32,6	7,6	9,6	8,6	7,0	3,3	5,1
	2002	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Polonia	1999	8.144	6.613	14.757	28,9	24,5	26,9	8,0	13,5	10,4	5,4	3,9	4,7
	2002	7.529	6.253	13.782	30,4	25,4	28,1	8,5	13,4	10,8	16,3	14,4	15,4
Rep.Ceca	1999	2.673	2.091	4.764	18,2	9,5	14,4	2,4	9,9	5,6	6,2	9,1	7,6
	2002	2.705	2.091	4.796	20,2	10,6	16,0	2,2	8,3	4,9	7,0	9,3	8,1
Slovacchia	1999	1.177	979	2.157	10,3	4,4	7,6	1,2	3,2	2,1	4,1	3,6	3,9
	2002	1.153	970	2.123	11,9	4,7	8,6	1,1	2,7	1,9	5,2	4,5	4,9
Slovenia	1999	469	398	867	19,3	14,4	17,0	6,1	8,2	7,1	10,6	13,3	11,9
	2002	480	403	883	18,7	12,8	16,0	4,9	7,5	6,1	12,6	16,1	14,2
Ungheria	1999	2.083	1.709	3.791	19,2	11,2	15,6	2,4	5,5	3,8	7,0	6,0	6,5
	2002	2.118	1.737	3.855	16,9	9,9	13,7	2,3	5,1	3,6	7,9	6,6	7,3

L'occupazione dei nuovi entrati è più agricola, più industriale e meno orientata ai servizi. L'agricoltura dà impiego al 13% degli occupati (4,1% nell'Unione), l'industria al 31,7% (25%) e i servizi il 55,3%

(71%). Lettonia, Lituania e Polonia hanno la maggior quota di lavoratori agricoli, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria la maggior quota di lavoratori industriali (Tab. 4).

Tab. 4 - Occupati per settore e sesso UE-15, UE-10 e UE-25: 1999 e 2002

Paesi	Anno	Composizione % degli occupati per settore di impiego								
		Agricoltura			Industria			Servizi		
		M	F	MF	M	F	MF	M	F	MF
UE-15	1999	5,2	3,5	4,4	35,7	13,7	26,2	59,2	82,8	69,4
	2002	4,8	3,1	4,1	34,7	12,7	25,0	60,5	84,2	71,0
UE-10	1999	13,3	10,2	13,5	42,7	23,0	33,2	43,9	66,8	53,4
	2002	14,2	11,7	13,0	40,9	20,7	31,7	44,9	67,6	55,3
UE-25	1999	6,1	4,3	5,8	36,5	14,8	27,3	57,4	80,8	66,9
	2002	6,1	4,4	5,4	35,6	13,9	25,9	58,3	81,7	68,7
Cipro	1999	:	:	9,4	:	:	22,1	:	:	68,5
	2002	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Estonia	1999	10,3	5,6	8,0	40,6	23,3	32,0	49,1	71,2	60,0
	2002	9,5	4,2	6,9	40,7	21,4	31,2	49,8	74,4	62,0
Lettonia	1999	19,2	14,7	17,0	31,1	16,4	23,9	49,7	69,0	59,1
	2002	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Lituania	1999	24,0	16,2	20,2	31,7	20,9	26,4	44,3	62,9	53,4
	2002	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Polonia	1999	18,4	17,6	18,1	41,0	19,3	31,3	40,6	63,1	50,6
	2002	19,8	18,8	19,3	38,2	17,2	28,6	42,0	64,1	52,0
Rep. Ceca	1999	6,3	3,8	5,2	50,0	27,7	40,1	43,7	68,6	54,7
	2002	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Slovacchia	1999	9,6	4,7	7,4	48,7	26,1	38,5	41,7	69,2	54,2
	2002	8,5	4,1	6,4	43,9	22,6	33,9	47,6	73,3	59,6
Slovenia	1999	10,7	10,9	10,8	46,4	27,6	37,7	42,9	61,5	51,5
	2002	9,7	9,3	9,5	46,4	28,1	38,0	43,9	62,6	52,4
Ungheria	1999	9,9	3,8	7,1	41,6	25,1	34,2	48,5	71,2	58,7
	2002	8,3	3,6	6,2	42,1	24,5	34,1	49,7	71,9	59,7

I cambiamenti strutturali nelle economie dei 10 Paesi nuovi entrati implicano un movimento significativo della mano d'opera dall'agricoltura verso altri settori; movimento che peraltro era già in corso negli anni Novanta poiché l'occupazione in agricoltura era in flessione. L'abbandono dell'agricoltura potrebbe alimentare una consistente mobilità di lavoratori provenienti dai Paesi di nuova adesione verso gli altri Stati dell'Unione. Sembra tuttavia che questi flussi migratori transfrontalieri saranno limitati poiché gran parte della forza lavoro "liberata" sarà relativamente anziana e poco qualificata; quindi il movimento sarà maggiormente orientato verso

altri settori interni o pensionamenti anticipati.

L'allargamento influirà comunque sulla struttura della domanda di lavoro e sulla dislocazione territoriale delle imprese, sia nei vecchi che nei nuovi Stati Membri. Occorrerà infatti del tempo per aumentare il livello complessivo di efficienza, per cui velocità e modalità di aggiustamento tra i diversi settori produttivi potrebbero risultare assai differenziate. Alcune analisi suggeriscono che la convergenza avrà luogo in particolare nei servizi, mentre i rami tradizionali dell'industria potrebbero subire solo lievissimi cambiamenti. Anche il processo di determinazione dei salari subirà cambiamenti, soprattutto in seguito alla maggiore integrazione dei mercati. Ciò potrebbe spingere a una certa moderazione salariale negli attuali Paesi della Unione Europea, dove un effetto compensativo potrebbe essere una crescita dei livelli medi di occupazione.

5. LA MOBILITÀ DEI LAVORATORI DELL'EST VERSO GLI ALTRI PAESI DELL'UNIONE

Il Trattato di Adesione ha offerto ai 15 Paesi dell'Unione Europea la possibilità di introdurre periodi di transizione durante i quali limitare la circolazione delle persone provenienti dai 10 nuovi Stati Membri. La libera circolazione dei lavoratori, dunque, pur prevista dal 1° Maggio 2004, in pratica è soggetta ad alcune restrizioni e occorreranno alcuni anni prima che i nuovi cittadini dell'Unione possano muoversi liberamente all'interno dell'Europa allargata.

In mancanza di un coordinamento europeo delle politiche di gestione dei flussi provenienti dall'Est, la maggior parte dei 15 Paesi dell'Unione, tra cui l'Italia, ha introdotto misure restrittive che riguardano la limitazione o la chiusura, ai cittadini dei 10 Paesi, degli ingressi nel proprio mercato del lavoro per periodi transitori diversificati; l'introduzione di barriere all'utilizzo del proprio *welfare*; l'inserimento di quote di ingresso nazionali.

Alcuni Paesi come Germania e Austria hanno chiuso le frontiere fissando come termine quello massimo previsto dal Trattato di adesio-

ne: 7 anni per i cittadini di tutti i nuovi Stati Membri ad eccezione di Cipro e Malta. Regno Unito e Irlanda, che hanno un forte deficit di manodopera, hanno invece scelto una politica di apertura verso i nuovi *partner*, ma riducendo per i loro cittadini le prestazioni del proprio *welfare*. Il Governo italiano, come quelli della Spagna e del Portogallo, ha limitato la restrizione a un periodo di 2 anni. Le preoccupazioni di alcuni Paesi per una possibile *invasione* di lavoratori sembrano peraltro eccessive, visto che i dati diffusi dalla Commissione Europea stimano un flusso iniziale annuo dai 10 Paesi compreso fra i 70 e i 150 mila immigrati: si tratta di cifre assai modeste, che si riferiscono per lo più a lavoratori temporanei⁸.

Non si dimentichi che l'adeguamento dei nuovi Stati Membri ai parametri di Schengen ha già comportato la modifica in senso restrittivo delle rispettive legislazioni migratorie in materia di visti di ingresso, soggiorno, controllo alle frontiere e accordi di riammissione. Ciò funge già da barriera rispetto ai flussi incontrollati e tende a trasformarli in Paesi di immigrazione, con innegabili benefici per l'Unione.

Una certa incertezza sui cambiamenti che coinvolgeranno la nuova Europa è comprensibile, ma alcuni timori andrebbero ridimensionati, e non andrebbero dimenticati i vantaggi che scaturiranno dall'allargamento. Ad esempio, si stima che un incremento della mano d'opera proveniente dai Paesi dell'Est dell'1% comporti una crescita dello 0,3% del prodotto interno lordo⁹. Altri attendibili studi hanno dimostrato che l'offerta supplementare di lavoro proveniente dagli immigrati non ha significativi effetti sui salari e sulle opportunità occupazionali dei lavoratori dei Paesi di destinazione.

8. Commissione Europea, *Relazione di valutazione globale in merito al livello di preparazione all'adesione all'UE della Repubblica Ceca, dell'Estonia, di Cipro, della Lettonia, della Lituania, dell'Ungheria, di Malta, della Polonia, della Slovenia e della Slovacchia*, Bruxelles, novembre 2003; European Commission, *Employment in Europe 2003. Recent trends and prospects*, Luxembourg, 2004.

9. T. Boeri e H. Brucker, *The impact of eastern enlargement on employment and labour market in the EU member States*, European Integration Consortium, Ber-

lino e Milano, 2000.

A ciò bisogna aggiungere che i lavoratori immigrati dall'Est Europa hanno mediamente livelli di istruzione e/o di formazione ben più alti di quelli che provengono dal Sud-Est dell'Europa o dal Nord Africa. Quindi è semmai da prevedere un'immigrazione Est-Ovest abbastanza qualificata, e tale da far temere ai nuovi Stati Membri un fenomeno di "fuga dei cervelli". (Nel 2001 la Commissione Europea aveva stimato che il 12-14% dei flussi successivi al crollo del muro di Berlino nel 1989 fosse composta da personale altamente qualificato).

Quanto agli effetti che l'ingresso di lavoratori dei 10 Paesi potrebbe avere sui livelli dei salari e sulle opportunità d'impiego nei mercati del lavoro occidentali, si può prevedere che ciò incida soprattutto sui settori più rigidi e sui lavoratori meno specializzati. Alcuni studiosi¹⁰ ritengono pertanto che, per evitare tensioni nei mercati del lavoro causate da eventuali *shock* di offerta, nella fase di transizione si potrebbe utilizzare lo strumento delle quote, come strumenti non già permanenti bensì temporanei per la gestione di un'offerta di lavoro ancora incerta.

L'impatto dei flussi migratori sul mercato del lavoro e sulla distribuzione del reddito dipenderà fortemente dagli indici di integrazione raggiunta nei Paesi di arrivo: in sostanza, la mobilità dei lavoratori provenienti dall'Est porterà vantaggi reciproci nella misura in cui sarà accompagnata da effettive politiche di integrazione; a tale scopo è determinante il riconoscimento dei titoli di studio.

Nel 2007, dopo il probabile ingresso della Bulgaria e della Romania, l'Unione Europea allargata avrà frontiere esterne molto più estese: Ucraina, Russia, Bielorussia, Moldavia, Caucaso, Balcani occidentali, Nord Africa, Medio Oriente andranno a costituire l'anello dei Paesi confinanti. Di fronte a questo ampio assortimento di nuovi e futuri *partner* è indispensabile strutturare una politica organica di cooperazione e di "buon vicinato". L'Unione promuoverà quindi una nuova politica di prossimità, al fine di evitare la creazione di una nuova cortina divisoria dell'Europa, fondata stavolta sulle strette regole di Schengen.

10. A. Cuevas, *L'immigrazione e l'allargamento*, "Italia Lavoro", n. 3-4, marzo-aprile 2004.

6. POLITICHE SOCIALI PER IL LAVORO

Il buon funzionamento dei mercati del lavoro è fondamentale per rendere positivo l'impatto dell'allargamento del 2004. Si sottolinea spesso che nei Paesi dell'Unione Europea i mercati del lavoro sono relativamente rigidi, a causa di livelli piuttosto elevati di protezione dell'occupazione. Misure finalizzate ad aumentare la mobilità del lavoro e la flessibilità dei salari tra settori e impieghi diversi potrebbero facilitare gli aggiustamenti necessari in risposta all'allargamento.

Le sfide saranno in parte differenti per i nuovi Stati Membri, i cui livelli di disoccupazione mostrano che i rispettivi mercati del lavoro non stanno funzionando bene anche in presenza di una determinazione decentralizzata dei salari. Poiché le loro economie conosceranno sensibili cambiamenti strutturali da cui verranno un aumento delle opportunità economiche e una crescita più rapida dell'economia, la mobilità della forza lavoro riguarda anche loro.

La mobilità del lavoro può essere ostacolata altresì da programmi di sostituzione sociale del reddito, i quali svolgono un ruolo prezioso proteggendo dalle avversità - in particolare dall'insorgere della disoccupazione - ma implicano un *trade-off* tra logica garantista e freni alla mobilità. In proposito, i Paesi della UE-15 e della UE-10 sono esposti a pressioni molto diverse. I primi dovranno ristrutturare gli accordi per la tutela e la crescita dell'occupazione anche con sistemi di *welfare to work* (vedi i crediti d'imposta finalizzati ad aumentare l'incentivo a lavorare), mentre i secondi saranno probabilmente sollecitati a tutelare meglio l'occupazione.

D'altro canto, varie misure di tutela sono in parte sostituibili. Una minore protezione dell'occupazione può essere ad esempio compensata da sussidi temporanei di disoccupazione più generosi e da benefici sul luogo di lavoro. Programmi di riconversione e maggiori incentivi alla formazione permanente per formare le persone durante la loro vita lavorativa migliorano anch'esse la mobilità del lavoro. Queste misure saranno utili anche nella UE-15 per i lavoratori meno qualificati che potrebbero essere i più colpiti dagli effetti dell'allargamento, nonostante i

limiti transitori alla *concorrenza* di lavoratori provenienti dalla UE-10.

Altre politiche sociali per mitigare gli effetti dell'allargamento si baseranno su trasferimenti generali e su altre misure: da un lato alcune regioni e settori della UE-15 riceveranno aiuti per combattere il declino economico; dall'altro, vi saranno pressioni per fornire aiuti alle regioni più povere della UE-10. Costruire reti di sicurezza sociale sarà una priorità politica per i nuovi Stati Membri.

7. LE RELAZIONI INDUSTRIALI E GLI ASSETTI CONTRATTUALI¹¹

Le organizzazioni sindacali. La forza e la struttura dei sindacati nei 10 Paesi nuovi entrati sono molto differenziate. Nella Repubblica Ceca, come in Estonia, Lettonia, Slovacchia e Slovenia, una confederazione dominante in termini di iscritti convive con organizzazioni più piccole e di diversa importanza. Negli altri Paesi ci sono più confederazioni in competizione tra loro che, almeno all'inizio, erano divise prevalentemente su basi politiche. A Malta e in Polonia ci sono due confederazioni principali, mentre in Ungheria se ne contano almeno sei, la più importante delle quali rappresenta i lavoratori del pubblico impiego. Si può distinguere tra organizzazioni sindacali nate dopo il crollo del precedente sistema politico, avvenuto tra la fine degli anni Ottanta e l'inizio degli anni Novanta, e le ex organizzazioni sindacali riconosciute nel vecchio regime, che si sono riformate e adattate al nuovo contesto economico e politico. Queste organizzazioni si sono divise, in alcuni casi, tra confederazioni che rappresentano i lavoratori pubblici e quelle che rappresentano i lavoratori privati, come è avvenuto in Ungheria.

11. G. Casale, *Le relazioni industriali nell'Europa centrale e dell'Est*, Roma, Edizioni Lavoro, 1998; A. Vatta, *Gruppi d'interesse e sistemi delle relazioni industriali nell'Europa centro-orientale*, "Studi Politici", n. 3, 1999, pagg. 181-204; EIRO-European Foundation for the Improvement of Living Condition, *Industrial relations in the EU member States and candidate countries*, Dublin 2002; Id., *Social dialogue and conflict resolution in acceding countries*, Dublin,

La situazione attuale, pur variando da Paese a Paese, presenta tratti comuni non particolarmente confortanti: un primo elemento critico è costituito dalla debole rappresentatività delle Parti ed il tasso di sindacalizzazione si colloca nettamente al di sotto di quello medio dei 15, presentando, peraltro, marcati squilibri. I sindacati, presenti in maniera significativa nei grandi servizi pubblici, incontrano difficoltà di maggiore penetrazione non solo nelle piccole e medie imprese, ma anche nelle aziende industriali privatizzate con l'impiego di capitali stranieri¹².

Gli iscritti ai sindacati sono fortemente diminuiti negli anni Novanta, soprattutto perché l'adesione al sindacato è diventata volontaria, mentre nel vecchio regime era obbligatoria. Al di là di questo fatto storico, il tasso di sindacalizzazione è diminuito nei Paesi baltici, in Polonia e in Ungheria molto più che negli altri Paesi. Ciò è dovuto per lo più alle stesse ragioni che negli anni Novanta hanno determinato fenomeni analoghi nei Paesi già membri dell'Unione Europea: difficoltà di trovare occupazione, privatizzazioni di imprese pubbliche, crescita delle imprese piccole e medie e di quelle individuali, cambiamenti settoriali della struttura produttiva a vantaggio delle imprese più aperte alla concorrenza internazionale.

Nel triennio 1999-2001 il tasso di sindacalizzazione medio dei 25 Paesi che dal 1° maggio 2004 fanno parte dell'Unione era del 30,4%: un livello molto più alto dei nuovi 10 Paesi aderenti, il cui tasso era del 21,9%. Questa differenza è principalmente dovuta alla bassissima sindacalizzazione di alcuni Paesi più grandi, quali Polonia, Repubblica Ceca e Ungheria. Si tenga comunque conto che dentro l'Unione la sindacalizzazione varia fortemente: da valori prossimi o superiori all'80% nei Paesi scandinavi, e del 65-70% a Cipro e a Malta, si scende al 15% di Lituania, Polonia, Spagna, Estonia e Francia.

Le organizzazioni imprenditoriali. Cipro e Malta sono gli unici fra i 10 Paesi in cui operano da tempo organizzazioni imprenditoriali, mentre nell'Est Europa esse hanno avuto un ruolo soltanto dopo il cambio di regime politico segnato dal 1989, anche se in alcuni casi - come in

12. E. Gabaglio, *Il dialogo sociale e l'allargamento dell'Unione*, "La Rivista delle

Ungheria - esistevano già da decenni. La mancanza di organizzazioni imprenditoriali forti e rappresentative a livello nazionale e settoriale è dovuta anche al fatto che la contrattazione collettiva, laddove esiste, avviene soprattutto a livello aziendale.

All’inizio queste organizzazioni rappresentavano principalmente le imprese pubbliche, ma la privatizzazione ha prodotto (specie in alcuni Paesi) la moltiplicazione delle organizzazioni di rappresentanza delle imprese, soprattutto di quelle piccole e medie. Molte organizzazioni tutelano anche gli interessi economici e commerciali degli imprenditori, e soltanto alcune si occupano principalmente di mercato del lavoro e di contrattazione collettiva. Tuttavia anche le organizzazioni di rappresentanza degli interessi economici e commerciali partecipano spesso a sessioni tripartite a livello nazionale, nelle quali si affrontano questioni relative allo sviluppo dell’occupazione e della produttività e alle politiche sociali.

In alcuni Paesi (Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania e Slovacchia) esiste una organizzazione imprenditoriale prevalente, e organizzazioni minori che rappresentano le piccole e medie imprese. Nella Repubblica Ceca, a Malta e in Polonia ci sono due organizzazioni imprenditoriali principali, mentre in Ungheria ci sono numerose organizzazioni a carattere settoriale e dimensionale, che hanno delegato a una confederazione le questioni relative alla cooperazione internazionale.

A livello nazionale le organizzazioni datoriali svolgono di rado un ruolo di contrattazione bilaterale: più diffuse sono le esperienze trilaterali di dialogo sociale con sindacati e governi; anche a livello settoriale hanno un ruolo piuttosto limitato, con le eccezioni di Slovenia, Cipro e Slovacchia (ma soltanto per alcuni settori). Nella maggior parte di questi Paesi la contrattazione settoriale è poco sviluppata, e spesso le organizzazioni imprenditoriali a ciò deputate sono poco rappresentative o addirittura inesistenti.

Secondo la Commissione Europea, la rappresentatività delle organizzazioni imprenditoriali è misurata da un tasso di adesione intorno al 30-40% nel settore manifatturiero e sul totale delle imprese è inferiore al 5%. Infatti queste organizzazioni sono scarsamente presenti in alcuni

settori quali agricoltura e commercio, e tra le imprese minori. Le statistiche internazionali sulla rappresentatività vanno prese con cautela, in quanto cercano di misurare in modo omogeneo un fenomeno che nei diversi Paesi e fra le diverse organizzazioni si presenta assai disomogeneo.

La contrattazione collettiva. Nei 10 nuovi Paesi Membri la quota di rapporti di lavoro dipendente regolati con contratti collettivi è sensibilmente minore, e il numero di accordi notevolmente inferiore, rispetto al resto dell'Unione Europea, dove la contrattazione collettiva regola circa il 60-80% dei rapporti di lavoro dipendente, con la sola eccezione del Regno Unito, in cui non arriva al 40%.

Se si escludono Cipro e la Slovenia, negli altri Paesi la copertura della contrattazione collettiva arriva a un massimo del 48% in Slovacchia e del 40% in Polonia. Questi Paesi hanno in comune con il Regno Unito due importanti elementi della struttura contrattuale: la prevalente negoziazione salariale svolta a livello aziendale e la scarsa estendibilità dei contratti alle imprese non iscritte alle organizzazioni imprenditoriali firmatarie di contratti collettivi. Procedure di estensione esistono in Polonia, Ungheria, Estonia e Slovenia, con effetti limitati o addirittura trascurabili, mentre non esistono affatto in Lettonia, a Cipro, nella Repubblica Ceca e in Slovacchia.

Sistemi contrattuali fortemente decentrati contribuiscono in larga misura a determinare bassi tassi di copertura della contrattazione collettiva, mentre l'esperienza dei Paesi della UE-15 mostra che i più elevati tassi di copertura si hanno dove il salario viene contrattato prevalentemente a livello di settore e dove la struttura contrattuale è più centralizzata.

Altri fattori contribuiscono a spiegare la minore diffusione della contrattazione collettiva nei 10 nuovi Paesi Membri: a) le parti sociali a livello di settore *non* hanno la rappresentatività e le risorse umane e finanziarie per condurre trattative contrattuali e confronti di dialogo sociale; b) i Governi non hanno mostrato interesse a sistemi contrattuali maggiormente centralizzati e, laddove intervengono nelle relazioni industriali, si limitano a fissare il salario minimo nazionale (in genere recependo le indicazioni delle Parti Sociali) o a fissare i salari dei dipendenti pubblici; c) mancano regole condivise sull'apertura, la conduzione e la conclusione delle trattative: ad esempio non esistono accordi in-

terconfederali che stabiliscano la cadenza dei rinnovi contrattuali, le materie trattate nei diversi livelli di contrattazione, le procedure di consultazione dei lavoratori per la proclamazione dello sciopero o per l'approvazione degli accordi congiunti, e gli strumenti per risolvere eventuali dispute che si verificano durante il negoziato.

Il salario viene contrattato a livello intersettoriale soltanto in Slovenia, Ungheria e Lettonia. Mentre in Slovenia esso costituisce il livello di negoziazione prevalente, in Ungheria e Lettonia riguarda soltanto la definizione del minimo (molto inferiore a quello medio), che viene contrattato in incontri bilaterali tra le parti sociali e poi ratificato per legge dal Parlamento.

La contrattazione salariale di settore esiste in tutti i 10 Paesi (tranne che a Malta), ma svolge un ruolo importante soltanto a Cipro e in Slovacchia. In genere, negli altri Paesi non si tratta di veri e propri contratti collettivi validi per tutte le aziende che operano in un settore, ma piuttosto di accordi multi-aziendali che vincolano esclusivamente le imprese firmatarie. Spesso in questi casi le trattative non vengono condotte da una organizzazione imprenditoriale di settore, ma direttamente da una rappresentanza definita per l'occasione dalle aziende interessate. La contrattazione salariale a livello aziendale è praticata invece in tutti i Paesi ed è il livello di contrattazione prevalente in ben 7 Paesi su 10: Repubblica Ceca, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia e Ungheria.

*Le esperienze di dialogo sociale*¹³. Nella maggior parte dei 10 Paesi la contrattazione collettiva a livello interconfederale è molto debole, perché le organizzazioni imprenditoriali a livello nazionale non si confrontano in genere con i sindacati su questioni salariali e sulle condizioni di lavoro. La Lettonia è un'eccezione in quanto le organizzazioni datoriali e sindacali negoziano a livello nazionale accordi generali sui salari minimi che, tuttavia, svolgono il ruolo di punti di riferimento per gli accordi condotti a livello aziendale. Un'altra eccezione è la Slovenia, dove esistono accordi salariali trilaterali e bilaterali definiti a livello nazionale.

13. EIRO-European Foundation for the Improvement of Living Conditions, Social dialogue and EMU in the acceding countries, Dublin, 2003; *Id.*, *Industrial rela-*

tions and enlargement, Dublin, 2004; Id., *op. cit.*, 2004.

Negli altri Paesi, le organizzazioni imprenditoriali e sindacali si occupano soprattutto di negoziati e di consultazioni tripartite: si tratta di “tavoli” di lavoro a cui è presente anche il Governo e in cui si affrontano questioni relative allo sviluppo economico-sociale. In Ungheria questi confronti sono piuttosto regolari e servono principalmente a fissare i minimi contrattuali. Nella Repubblica Ceca e in Slovacchia i confronti sono altrettanto regolari, ma possono riguardare questioni più generali di politica sociale e del lavoro. Confronti tripartiti meno regolari in termini temporali o meno definiti rispetto alle materie trattate sono condotti a Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta e Polonia (Tabb. 5 e 6).

Paese	Caratteristiche dei sistemi sindacaliz. 2000*	Prevalenza di contrattazione collettiva**	Prevalenza di accordi	Industria e contratti***	Paesi UE nel 2002
15 Paesi Membri della UE prima del 2004					
Austria	30%	98%	1 anno	alta	accordi collettivi
Belgio	69%	circa 100%	2 anni	alta	salario minimo nazionale
Danimarca	88%	85%	4 anni	nessuna	accordi collettivi
Finlandia	79%	90%	2 anni	bassa	accordi collettivi
Francia	9%	90%	1 anno	alta	salario minimo nazionale
Germania	30%	67%	2 anni	bassa	accordi collettivi
Grecia	33%	=	2 anni	alta	salario minimo nazionale
Irlanda	45%	=	2 anni	alta	salario minimo nazionale
Italia	35%	=	variabile	alta	accordi collettivi
Lussemburgo	50%	60%	variabile	alta	salario minimo nazionale
Paesi Bassi	27%	78%	variabile	bassa	salario minimo nazionale
Portogallo	40%	62%	1 anno	alta	salario minimo nazionale
Regno Unito	29%	36%	variabile	nessuna	salario minimo nazionale
Spagna	15%	81%	3 anni	alta	salario minimo nazionale
Svezia	79%	94%	3 anni	nessuna	accordi collettivi
10 Paesi entrati nella UE nel 2004					
Cipro	70%	65-70%	variabile	nessuna	accordi collettivi
Estonia	15%	29%	variabile	bassa	salario minimo nazionale
Lettonia	30%	< 20%	variabile	nessuna	salario minimo nazionale
Lituania	15%	10-15%	variabile	bassa	salario minimo nazionale
Malta	65%	=	variabile	nessuna	salario minimo nazionale
Polonia	15%	40%	variabile	bassa	salario minimo nazionale
Repub. Ceca	30%	25-30%	variabile	nessuna	salario minimo nazionale
Slovacchia	40%	48%	variabile	nessuna	salario minimo nazionale
Slovenia	41%	circa 100%	variabile	bassa	salario minimo nazionale
Ungheria	20%	34%	variabile	bassa	salario minimo nazionale

Fonti: EIRO-European Foundation for the Improvement of Living Condition, Industrial relations in the EU member States and candidate countries, Dublin 2002; Id., *op. cit.*, 2004.

Note: *rapporto tra iscritti al sindacato e occupati dipendenti; **rapporto fra occupati dipendenti con salario definito da accordi collettivi e totale occupati dipendenti; ***estendibilità dei contratti collettivi anche alle imprese non iscritte alle orga-

nizzazioni imprenditoriali firmatarie.

Tab. 6 - Livelli di contrattazione del salario nei Paesi UE: 2002

Paese	Livello negoziale		
	Intersettoriale	Settoriale	Aziendale
15 Paesi Membri della UE prima del 2004			
Austria		***	*
Belgio	***	*	*
Danimarca	**	**	*
Finlandia	***	*	*
Francia		*	***
Germania		***	*
Grecia	*	***	*
Irlanda	***	*	*
Italia		***	*
Lussemburgo		**	**
Paesi Bassi		***	*
Portogallo		***	*
Regno Unito		*	***
Spagna		***	*
Svezia		***	*
10 Paesi entrati nella UE nel 2004			
Cipro		***	*
Estonia		*	***
Lettonia		*	***
Lituania		*	***
Malta			***
Polonia		*	***
Repubblica Ceca		*	***
Slovacchia		***	*
Slovenia	***	**	*
Ungheria	*	**	***

Fonti: Idem tab. 5

Nota: ***livello prevalente; **livello importante ma non prevalente; *livello esistente ma non importante.

8. CONCLUSIONI GENERALI

Nel lungo termine, l'allargamento darà probabilmente i maggiori benefici ai nuovi Stati Membri che riusciranno a cogliere i frutti dello scambio di beni e servizi e che beneficeranno inoltre di un costante afflusso di capitali. L'afflusso è già considerevole, come mostrano i deficit delle partite correnti dell'ordine del 4-6% per i principali Paesi.

Gran parte dei flussi consiste in investimenti diretti da parte degli Stati già membri dell'Unione, spinti anche dai livelli salariali attualmente molto bassi. Molte imprese avevano localizzato in Europa dell'Est segmenti ad alta intensità di lavoro della loro filiera o catena produttiva già nella fase di pre-adesione. E' probabile che questa tendenza si rafforzi dopo l'adesione formale. Questi processi dovrebbero accelerare la crescita economica dell'Europa dell'Est, ma anche le ipotesi più ottimistiche considerano comunque la convergenza un processo che durerà in alcuni casi molti decenni.

In linea di principio, anche gli Stati già membri dell'Unione trarranno beneficio dall'aumento degli scambi. Tuttavia i processi di aggiustamento necessari per raggiungere risultati potrebbero implicare costi e frizioni significativi. Le conseguenze economiche dell'allargamento dipenderanno anche dalle politiche adottate dai nuovi aderenti, i cui "fondamentali" macro-economici sono piuttosto fragili. Molti hanno notevoli deficit pubblici e, anche se i loro livelli sono bassi o moderati, la sostenibilità della finanza pubblica può diventare un fattore di preoccupazione. Molti hanno anche una disoccupazione elevata, ma ciò sta a significare che vi sono notevoli risorse inutilizzate. Tale situazione potrebbe offrire slancio a una rapida crescita economica, ma c'è anche il rischio che possa determinare un consistente flusso migratorio, che sarebbe avvertito soprattutto in Germania e Austria, geograficamente più prossimi.

D'altra parte, non si può disconoscere l'utilità del trasferimento di manodopera dai Paesi dell'Est verso la vecchia Europa: i lavoratori dell'Est andrebbero in Paesi in grado di offrire loro migliori opportunità, e ciò stimolerebbe la crescita economica e i redditi *pro capite*, e un Paese come l'Italia ha, in uno scenario di sviluppo, bisogno di nuova forza lavoro. Non sembra pertanto fuori luogo l'idea, invero paneuropea, che si possa adottare un sistema complessivo di quote che apra le porte a 400-500 mila persone l'anno: infatti è illusorio pensare che le economie dei Paesi dell'Est, in virtù del loro dinamismo, possano tra 5 o 7 anni convergere con quelle dei Paesi Europei più avanzati, imponendo loro delle restrizioni¹⁴.

14. F. De Benedetti, *Adesso politiche più aperte agli immigrati*, "Il Sole-24 Ore",

13 maggio 2004.

9. LE SCHEDE-PAESE

Riportiamo ora le schede-Paese su Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca, realizzate da una Delegazione del CNEL che nei mesi di aprile e maggio 2004, grazie anche alla preziosa collaborazione delle Ambasciate d'Italia a Varsavia, Budapest e Praga, ha incontrato nei tre Paesi i vertici di Istituzioni pubbliche, Associazioni imprenditoriali e Organizzazioni sindacali. Agli interlocutori era stato fatto pervenire, preventivamente, il questionario riportato in Allegato che ha costituito la traccia delle interviste grazie alle quali è stato possibile raccogliere opinioni dal vivo, oltre che informazioni, dati e documentazioni. Gli incontri con gli Ambasciatori italiani (Giancarlo Leo a Varsavia, Paolo Guido Spinellia a Budapest e Giorgio Radicati a Praga) hanno offerto ulteriori preziosi inquadramenti sulla situazione economico-sociale dei Paesi visitati.

LA POLONIA¹⁵

QUADRO ECONOMICO GENERALE - La Polonia è il Paese più vasto e popoloso tra quelli entrati nell'Unione Europea, è dotato di notevoli risorse naturali e di una popolazione giovane con un alto grado di istruzione: fra tutti i Paesi dell'Europa centro-orientale è quello che ha avuto il ritmo medio di crescita più sostenuto nel primo decennio dal passaggio dall'economia di Stato all'economia di mercato registrando un livello medio annuo di crescita del PIL del 4,6% e un tasso di incremento della produzione industriale del 4,2%. Questi dati sono particolarmente significativi se si considera che la media mondiale, calcolata dalla Banca Mondiale per il periodo considerato, era rispettivamente del 2,7% e dell'1,5%.

15. Sono stati intervistati rappresentanti di vertice del Ministero del Lavoro (Dipartimenti Diritto del lavoro e Mercato del lavoro), dei sindacati OPZZ e Solidarnosc, della Confederazione dei datori di lavoro e della Confederazione dei da-

tori di lavoro privati.

A partire dal 2001 la crescita economica ha subito una notevole flessione: nel 2001, infatti, la crescita del prodotto interno lordo su base annua è stata pari all'1%, contro una previsione di inizio anno del 4,5%, ma nel 2002 vi è stata una limitata ripresa che ha permesso una crescita del prodotto pari all'1,3%.

Una decisiva accelerazione dell'economia si è verificata a partire dal 2° trimestre del 2003 con un incremento del prodotto interno lordo pari al 3,8% su base annua; le stime del Ministero delle Finanze confermano questo andamento anche per il 3° e 4° trimestre, tanto che l'Ocse e il Fondo Monetario Internazionale hanno previsto una crescita per l'intero anno pari al 3,5%. Le previsioni per i prossimi anni sono ancora migliori: la Commissione Europea ritiene infatti che sarà del 4,2% nel 2004 e del 4,8% nel 2005.

Un aspetto particolarmente critico dell'economia polacca è, invece, rappresentato dall'alto debito pubblico che nel corso degli ultimi anni ha registrato preoccupanti incrementi: infatti il rapporto tra deficit e prodotto interno lordo è passato dal 2% del 2000 al 4,8% del 2003; per il 2004 si stima possa raggiungere il 6,6%.

Questo rapido sviluppo economico è stato sostenuto dal grande processo di privatizzazione dell'industria polacca, che ha attratto molti capitali stranieri. La struttura produttiva è composita e variegata: il Paese è tra i primi 10 produttori al mondo di rame, zolfo, carbon fossile e lignite, ma anche di segale, patate, barbabietole da zucchero, suini e latte. Sono inoltre presenti multinazionali quali France Telecom, Fiat, Daewoo, Volkswagen ed altre ancora, oltre ad importanti imprese quali Lucchini e Merloni; il livello degli investimenti esteri diretti è il più alto dell'Europa Centro-orientale.

L'obiettivo dell'ingresso nell'Unione ha impegnato il Governo nel varo di misure volte a dare sostegno all'economia, all'occupazione e allo sviluppo delle imprese; a tale scopo, nella prima metà del 2002 e per il quadriennio 2002-2005, sono stati varati diversi progetti: *"Imprenditoria prima di tutto"*, che prevede la revisione e la semplificazione di numerose leggi a favore dell'imprenditoria nonché l'introduzione di una maggiore flessibilità nel mercato del lavoro; *"Il tuo primo lavoro"* persegue l'obiettivo di aiutare i neolaureati a trovare un'occupazione;

“Infrastrutture: la chiave dello sviluppo” punta al potenziamento del sistema infrastrutturale. Altre misure riguardano la riforma dell’apparato burocratico al fine di favorire la crescita delle imprese, mediante procedure più snelle per la costituzione e la registrazione delle società, nonché agevolazioni nelle concessioni di prestiti ipotecari.

AGRICOLTURA - La transizione verso un’economia di mercato ha significativamente ridotto il contributo dell’agricoltura al prodotto interno lordo del Paese, nonostante i terreni coltivati tocchino quasi il 60% del territorio e in agricoltura lavori ancora il 18% degli occupati polacchi (il settore agricolo ha dovuto assorbire anche una quota dei disoccupati). La struttura agraria si fonda prevalentemente sulla proprietà privata, che infatti gestisce il 72,1% dei terreni agricoli. E’ un’agricoltura molto parcellizzata. Il grado di meccanizzazione è di gran lunga inferiore rispetto all’Unione Europea, e il *gap* di produttività è tale da rendere impossibile l’ingresso della Polonia nella Politica agricola comune già dal 2004. I tempi per la modernizzazione del settore saranno lunghi nonostante l’Unione e la Banca mondiale abbiano stanziato fondi. E’ il caso di sottolineare che proprio tra la popolazione rurale è stata registrata la più forte opposizione all’ingresso della Polonia nell’Unione, soprattutto perché ciò comporterà la riduzione dei sussidi e delle protezioni al settore agricolo da parte del Governo. Tale situazione è resa ancora più drammatica se si considera che nelle zone rurali c’è il più basso livello di istruzione della popolazione.

INDUSTRIA - Non può sorprendere che la Polonia, come tutti i Paesi in transizione dall’ex sistema sovietico, abbia ereditato un’industria pesante poco efficiente e con dimensioni inadatte. Ma per quanto la struttura industriale sia caratterizzata dall’eredità del vecchio sistema, si sta procedendo al rapido completamento della sua ristrutturazione, nonché all’inserimento di nuove produzioni. Il passaggio all’economia di mercato è strettamente legato alla privatizzazione della proprietà di Stato e alla ristrutturazione dei processi di produzione. Tra il 1990 e il 1992 è stata ultimata la privatizzazione su piccola scala dei settori della vendita al dettaglio, del *catering* e dei servizi; la privatizzazione su larga scala è andata a rilento; tuttora rimangono da privatizzare i trasporti, le ferrovie, l’energia e le miniere.

Il settore automobilistico ha un grande peso grazie alla presenza de-

gli stabilimenti Fiat, Daewoo e Volkswagen. Il settore ha risentito della crisi di inizio decennio (la produzione è passata dal +7,2% del 2000 al -0,2% del 2001) riprendendosi poi fino a raggiungere una crescita intorno all'8% nel 2002. Quanto alla distribuzione degli insediamenti industriali sul territorio, vanno registrate profonde differenze regionali: le Regioni tradizionalmente più industrializzate sono quelle del Sud-Ovest.

La necessità di raggiungere una maggiore efficienza onde colmare il divario esistente con i Paesi occidentali ha avuto la pesante conseguenza negativa di un calo dell'occupazione in quasi tutti i settori dell'industria. Buona parte della disoccupazione è stata generata, difatti, dalla dismissione di alcune attività e dalla privatizzazione di interi settori che hanno dovuto ridurre drasticamente il personale a seguito delle ristrutturazioni. Tutto ciò ha causato gravi problemi sociali poiché la gran parte dei lavoratori espulsi dall'industria ha grandi difficoltà a ricollocarsi sul mercato, essendo priva delle competenze necessarie a svolgere altre attività. Le Parti Sociali hanno pertanto auspicato un forte impegno dello Stato per una valida attività formativa finalizzata alla ricollocazione professionale dei lavoratori espulsi dalle fabbriche.

SERVIZI E TERZIARIO - Del mercato dei servizi e del terziario può dirsi, brevemente, che esso ha completato la transizione verso il settore privato ed è, ormai, quasi completamente aperto alle imprese dei Paesi UE. Questo comparto è stato interessato da tassi di crescita che hanno spesso superato quelli di molti altri settori. Se da un lato si registra un costante aumento del numero dei professionisti (avvocati, commercialisti ecc.), dall'altro si assiste alla proliferazione di agenzie che offrono servizi complessi (agenzie per il commercio con l'estero, agenzie per la pubblicità e per le ricerche di mercato ecc.).

Secondo un recente Rapporto della McKinsey & Co¹⁶ la Polonia si avvia a diventare il più grande centro servizi dell'Europa centro-orientale. Già ora alcuni grandi Gruppi, come la Compagnia brasiliana Embraer, hanno scelto il cuore della Polonia per stabilirvi il proprio centro servizi con eventuale centro finanziario; la Bayer, gigante farmaceutico tedesco, sta programmando lo spostamento delle operazioni finanziarie a Lodz; la Philips sposterà sempre a Lodz il proprio centro amministrativo.

16. Fonte: Istituto nazionale per il commercio estero (Ice), Ufficio di Varsavia.

INFRASTRUTTURE - Elemento fondamentale per lo sviluppo della Polonia è il potenziamento delle infrastrutture e il raggiungimento di standard adeguati nei trasporti. Infatti, le reti stradali sono insufficienti sia per estensione che per qualità: dei quasi 18.000 km di strade nazionali, circa il 30% versa in pessime condizioni, appena il 2,2% è costituito da autostrade e soltanto il 2,6% è conforme ai parametri per il transito di veicoli da carico. Non sta meglio la rete ferroviaria, la cui estensione arriva a 20.100 km ma che è estremamente carente come sviluppo tecnico e come manutenzione: soltanto il 30% delle rotaie e il 20% degli scambi si trovano in buone condizioni; nel trasporto passeggeri, appena il 18% delle linee è abilitato a sostenere velocità comprese tra 120 e 160 km/h. Ciò impedisce la possibilità di avere rapidi collegamenti tra i maggiori centri urbani del Paese.

Queste condizioni sono un forte limite per la competitività polacca: infatti lo sviluppo infrastrutturale del Paese è stato un punto centrale delle trattative in vista dell'allargamento. Il potenziamento delle infrastrutture sarà finanziato dai fondi dell'Unione Europea, dai fondi pubblici, dai rincarì programmati sulla tassazione del carburante, dai prestiti delle Istituzioni internazionali di finanziamento (Ifi) e anche dalle imprese private, che potranno poi godere delle concessioni per la gestione delle infrastrutture realizzate. Obiettivo prioritario sono le opere necessarie per collegare la capitale con le principali vie di trasporto europeo e, successivamente, di sviluppare i collegamenti fra le più importanti regioni del Paese.

Quattro sono i porti commerciali che si affacciano sul Mar Baltico e che sono localizzati all'interno delle direttrici della Rete di Trasporto Transeuropea (TEN-T): Danzica, Gdynia, Stettino e Swinoujscie. Essi sono collegati all'entroterra essenzialmente attraverso le ferrovie, dato che la rete stradale che li connette è inadatta. Soltanto i porti di Stettino e Swinoujscie usufruiscono anche di una connessione attraverso la rete fluviale. Lo sviluppo di questa risorsa è uno degli obiettivi di lungo termine del Governo. Per il sistema fluviale navigabile, lungo ben 4.000 km, è stato approntato un piano specifico per raddoppiarne la portata.

Il trasporto aereo dei passeggeri si sta espandendo al ritmo annuo del 20%, ma le strutture aeroportuali sono ancora inadatte alle esigenze di una popolazione che conta 38,6 milioni di abitanti: infatti vi è un solo aeroporto internazionale, quello di Varsavia, che gestisce un traffico

annuo di circa 5 milioni di passeggeri, dei quali l'87% costituito da voli internazionali. Sono pertanto in programma la costruzione di un nuovo aeroporto per la capitale e una ristrutturazione degli aeroporti regionali.

Anche se la situazione attuale è poco incoraggiante, il rilievo che le infrastrutture hanno sia nei programmi governativi che comunitari e le nuove prospettive dopo l'ingresso nell'Unione inducono a un certo ottimismo. Gli interpellati, che pure hanno sottolineato la debolezza delle reti infrastrutturali, confidano molto in un'accelerazione della necessaria modernizzazione, anche con i contributi dell'Unione.

MERCATO DEL LAVORO E OCCUPAZIONE - La disoccupazione esplose nel 1990 subito dopo il varo della cosiddetta *terapia shock*; nei primi tre anni dall'avvio delle riforme, infatti, la crescita della disoccupazione è stata elevatissima: il Paese ha perso ogni anno circa un milione di posti. La disoccupazione ha colpito le varie Regioni in misura molto ineguale e tuttora persiste su alti livelli; molte delle regioni che avevano il tasso più alto nel 1990 restano su tali posizioni.

Una simile impennata della disoccupazione si spiega soltanto in parte con i mutamenti strutturali nella domanda di lavoro causati dalle riforme economiche interne, visto che derivano anche dai cambiamenti intervenuti sia negli investimenti diretti esteri che nel commercio internazionale. La liberalizzazione del commercio ha spinto i Paesi in transizione a specializzarsi nella produzione di beni ad alta intensità di lavoro e a entrare così in concorrenza con quelli specializzati nelle stesse produzioni, come quelli dell'Europa meridionale. Questo ha portato le imprese europee specializzate in tali produzioni a localizzare parte del processo produttivo nell'Europa centrale e orientale. Come è stato rilevato¹⁷, gli *shock* che tendono a generare differenziali geografici di disoccupazione possono non essere assorbiti a causa dell'immobilità dei lavoratori la quale, a sua volta, può essere determinata dagli alti costi di riallocazione del lavoro e dalla scarsa sensibilità dei salari alle condizioni prevalenti nei mercati locali del lavoro. Nel caso della Polonia, la cronica carenza di abitazioni nelle potenziali aree di destinazione è stata anch'essa un ulteriore vincolo alla mobilità.

17. F. Pastore, *Globalizzazione dei mercati e disoccupazione regionale. Il caso della Polonia*, in "Novuscampus", n. 2, 2001.

In Polonia il problema dell'occupazione presenta dunque una particolare serietà. Secondo una nota dell'Eurostat relativa al 2002, era attivo soltanto il 53,8% della popolazione polacca in età di lavoro, e questo è il peggior dato riscontrabile tra i Paesi di nuova adesione. Da qui la necessità di una radicale riforma del mercato del lavoro, peraltro già avviata, che consenta al Paese di raggiungere gli standard europei entro il 2010, come previsto.

A partire dal 2000 si è avuto un rallentamento della crescita economica che, insieme alle privatizzazioni delle aziende pubbliche e al conseguente sfoltimento degli organici, ha causato un graduale e costante aumento della disoccupazione. Secondo i dati forniti dal Ministero del Lavoro, relativi al marzo 2004, il tasso medio di disoccupazione è pari al 20,5%, ma la situazione è assai diversificata: le Regioni con i tassi più alti sono quelle del Nord-Est, dove si registrano punte che arrivano al 31%; il tasso più basso si registra invece nella Provincia di Varsavia (15,6%). Il 41,6% del totale dei disoccupati risiede nelle zone rurali.

Nel 2002 e nel 2003 il Governo ha apportato significativi emendamenti alla legislazione sul lavoro; le maggiori novità riguardano alcune agevolazioni previste per le imprese in difficoltà e nuove modalità per i contratti a tempo determinato. Il diritto del lavoro polacco si fonda ancora su un Codice del lavoro risalente a metà degli anni Settanta; è tuttavia in fase di elaborazione, ad opera di una specifica "Commissione di codificazione", un nuovo Codice che verrà presentato al Ministro del Lavoro a fine anno.

Le prime modifiche al vecchio Codice, volute dalle organizzazioni datoriali, sono state apportate nel 2002 e avevano lo scopo di introdurre forme di lavoro più flessibile, quali il telelavoro, il lavoro temporaneo, il lavoro a domicilio e il lavoro nei *weekend* o nei giorni festivi, in grado di abbassare il costo del lavoro. Nel 2003 sono state introdotte ulteriori modifiche, entrate in vigore nel 2004, dettate dalla necessità di adeguare il diritto del lavoro alla normativa dell'Unione.

E' stata creata una rete di Uffici di collocamento regionali allo scopo di gestire l'incontro domanda-offerta in modo più efficace e più dinamico; il sistema è ora in via di revisione e le modifiche intendono

promuovere l'occupazione piuttosto che combattere la disoccupazione, alla luce della Strategia europea dell'occupazione. Permane la necessità di adeguare la legislazione polacca a quella europea anche in materia di salute e sicurezza sul posto di lavoro.

In Polonia i rapporti di lavoro possono essere regolati, a seconda della natura della relazione tra le parti, sia con un contratto "di diritto del lavoro" la cui disciplina è riconducibile alle disposizioni contenute nel Codice del Lavoro, sia con un contratto "di diritto civile", regolato invece in base al Codice civile. Contratti regolati dal diritto civile sono quelli "di agenzia" o "di mandato". Va sottolineato che non è la denominazione ma il contenuto del contratto a determinarne la tipologia, che dipende dunque dalla natura della prestazione richiesta al lavoratore. Il contratto "di diritto civile" è assimilabile per certi versi al contratto di lavoro autonomo, e offre al lavoratore una tutela meno ampia di quella offerta dal contratto di lavoro.

RELAZIONI INDUSTRIALI - In base al quadro giuridico adottato nel 1991, la Polonia ha sviluppato un dialogo sociale a cui partecipano Governo, imprenditori e sindacati. Solidarnosc e OPZZ sono i sindacati con maggior numero di iscritti. La principale centrale datoriale è la Confederazione dei datori di lavoro polacchi, "osservatore" presso l'Unione (quella europea) e membro dell'Organizzazione internazionale dei datori di lavoro; la seconda è la Confederazione dei datori di lavoro privati, creata soltanto 5 anni fa. La Confederazione dei datori di lavoro polacchi e l'OPZZ intrattengono buone relazioni rispettivamente con la nostra Confindustria e con la Cgil.

Non è ancora chiaramente stabilita la ripartizione delle competenze tra Governo e Parti Sociali: spesso gli imprenditori sono rappresentati da esponenti delle imprese pubbliche e rare sono le trattative con le imprese private. Una Commissione tripartita svolge un ruolo importante a supporto del dialogo sociale, così come in materia di evoluzione della legislazione: essa infatti è chiamata a pronunciarsi su tutte le leggi che hanno ricadute in campo economico e sociale.

La legislazione polacca recepisce le principali disposizioni della normativa europea in materia di discriminazioni tra uomini e donne, dopo che il divieto di discriminazione era stato inserito nel Codice del

Lavoro polacco nel 1992; nel 2004 sono entrate in vigore le norme sul *mobbing* e sulle molestie sessuali, modellate sulla legislazione scandinava e francese. Il divieto di discriminazioni basate sul sesso viene spesso disatteso. Nel campo delle retribuzioni, ad esempio, vi sono differenze significative: si stima che, a parità di lavoro, le donne percepiscano una remunerazione inferiore di circa il 20% rispetto a quella degli uomini. Una Commissione paritetica ove sono rappresentati tutti i settori, anche a livello territoriale, svolge studi, indagini e valutazioni sui temi legati alle pari opportunità. Essa è chiamata altresì a esprimere le proprie valutazioni sul merito degli atti legislativi emanati dal Parlamento che abbiano ricadute sull'occupazione femminile, entro 30 giorni dall'emanazione delle norme.

Come in Italia, anche in Polonia le donne sono in media più colte degli uomini ma stentano a raggiungere posizioni di vertice; inoltre sono poco presenti in politica (rappresentano il 20,2%¹⁸ degli eletti in Parlamento) e faticano a conciliare impegno professionale e lavori di cura: mancano infatti asili nido e altri strumenti di supporto alla conciliazione tra impegni familiari e professionali. Il tasso di occupazione delle donne è uno dei più alti in Europa, anche se resta inferiore a quello degli uomini.

La popolazione ha un livello di istruzione piuttosto elevato ma si lamenta che la scuola non sia in grado di preparare al lavoro; per quel che riguarda la formazione, si lamenta la mancata corrispondenza tra offerta formativa e domanda del mercato; in particolare è poco valida la formazione permanente per la modestia delle risorse investite, la mancanza delle attrezzature di supporto e la scarsa qualificazione dei formatori.

La spesa pubblica per l'istruzione è pari al 6,25% del prodotto interno lordo e al 16% del bilancio dello Stato. Nel Paese vi sono 11 università, molte delle quali private, da cui escono laureati che riescono più facilmente a trovare lavoro rispetto a quelli provenienti dalle università pubbliche, che sono a numero chiuso e completamente gratuite. A partire dal 1989, una serie di riforme ha liberalizzato i programmi di

18. Fonte: Unione Interparlamentare, situazione al 20 marzo 2004.

studio, conferendo maggiore autonomia ai direttori degli Istituti, anche per rispondere in modo più flessibile alle richieste del mercato del lavoro.

Il Governo ha anche varato un programma per offrire ai giovani, in particolare ai neo-laureati, maggiori opportunità d'impiego dando loro la possibilità di scegliere tra prestiti agevolati per avviare imprese in proprio, corsi di formazione o partecipazione a *stage* aziendali remunerati. La gran parte dei giovani ha preferito *stage* e corsi di formazione agli incentivi finalizzati al lavoro autonomo.

Sia i rappresentanti del Ministero del Lavoro che le organizzazioni sindacali e datoriali non hanno manifestato alcuna preoccupazione per eventuali massicci flussi emigratori dall'Est (cioè dall'esterno dell'Unione a 25) verso il proprio Paese. Tra il 1989 e il 2002 sono arrivate in Polonia 85.500 persone, il 51% delle quali donne. Attualmente gli stranieri che lavorano legalmente in Polonia sono 40.500 (è il numero di permessi di lavoro rilasciati nel 2003) e comprendono varie qualifiche: dagli operai edili ai manager di grandi compagnie internazionali. Soltanto una parte è interessata a stabilirsi in Polonia per lunghi periodi. Fra i Paesi di origine prevalgono l'Ucraina (22%), la Germania (13%), la Russia e la Bielorussia (6%). La Polonia accoglie di buon grado questi immigrati anche perché sono in gran parte soggetti con alto livello di istruzione e con modeste pretese salariali.

Secondo le stime del Ministero, i polacchi che lavorano all'estero sono 600-700 mila dei quali 300-350 mila con un impiego regolare. I principali Paesi di destinazione sono la Germania (oltre il 40%), seguita a distanza dagli Stati Uniti, dall'Italia, dalla Danimarca e dalla Gran Bretagna. Tali migrazioni hanno un carattere prevalentemente temporaneo, anche per il forte legame dei polacchi con il proprio Paese. Anche per questo motivo, negli incontri è stata espressa grande amarezza per la scelta, fatta dalla gran parte dei 15 Paesi dell'Unione, di porre, almeno temporaneamente, limiti alla libera circolazione dei lavoratori polacchi.

In Italia i lavoratori polacchi sono soprattutto donne e si dedicano per lo più ai cosiddetti lavori di cura. Infatti, dopo l'Albania e la Romania, la Polonia è il terzo Paese d'immigrazione col maggior numero di donne: con la regolarizzazione del 2002, esse sono 25.048 su un totale

di 32.982 e sono per il 75,8% colf e badanti. Attualmente in Italia vivono 69.000 polacchi. Secondo gli intervistati, la consistenza dei flussi in conseguenza dell'allargamento non è destinata a subire modifiche consistenti. C'è timore invece per un possibile aumento del "*brain drain*", il drenaggio di cervelli, verificatosi già a partire dagli anni Ottanta, quando la Polonia perse il 15% dei propri docenti universitari, medici e ingegneri; oggi questi professionisti potrebbero essere attirati dal livello ben più elevato dei guadagni negli altri Paesi dell'Unione.

L'UNGHERIA¹⁹

QUADRO ECONOMICO GENERALE - L'Ungheria è un Paese mediamente sviluppato, con un prodotto interno lordo di circa 50 miliardi di euro. Tuttavia il reddito *pro-capite* è appena il 40% della media europea, nonostante cresca a un ritmo superiore. Pur essendo dotata di una struttura produttiva solida, anche l'economia ungherese ha risentito delle conseguenze del rallentamento dell'economia mondiale e della politica monetaria adottata dalla Banca Centrale in funzione anti-inflazionistica.

La crescita del prodotto interno lordo è stata nel 2002 del 3,3%; ad ottobre del 2003 aveva registrato un incremento del 3,6%. Essa sembra indotta soprattutto da un aumento dei consumi interni, mentre sono in calo gli investimenti produttivi (-6%) e il debito pubblico continua a salire. Il deficit di bilancio, nei primi 6 mesi del 2003 ha infatti superato il 70% del target annuale, mentre il disavanzo di parte corrente è quasi raddoppiato rispetto allo stesso periodo del 2002. Ciò dipende sia dalla sensibile contrazione degli introiti derivanti dal turismo, sia da un andamento negativo della bilancia commerciale, che ad un contenuto aumento delle importazioni ha associato una riduzione più che proporzionale delle esportazioni, per l'apprezzamento del fiorino e per l'aumento del costo del lavoro. In questo contesto l'inflazione è tornata a salire, attestandosi attorno al 5,6%, mentre il *trend* era stato finora in controtendenza.

19. Sono stati intervistati rappresentanti di vertice del Ministero delle Politiche Occupazionali e del Lavoro (Dipartimenti Integrazione e Affari Internazionali), della Federazione Nazionale degli Industriali e dei Datori di lavoro e della Federazione Nazionale dei Sindacati.

L'Unione Europea è il maggiore *partner* commerciale ed economico dell'Ungheria poiché, tra i dieci Paesi con i quali questa intrattiene i maggiori scambi, ben sette sono membri dell'Unione: il 76% delle esportazioni e il 57% delle importazioni ungheresi riguardano l'Unione, con un saldo positivo che per il Paese era di 2,8 miliardi di euro nel 2001.

L'80% del prodotto interno lordo è generato dal settore privato, dove le piccole e medie imprese superano il milione, coprono più del 60% dell'occupazione e forniscono più del 50% del prodotto interno lordo. L'Ungheria è stata un campione delle privatizzazioni nell'Europa centrale, attirando più di 20 miliardi di euro di investimenti esteri, il che ha reso relativamente facile la transizione e la modernizzazione. Al momento, il Paese sta affrontando la sfida della riduzione del *gap* tra gli *standard* di vita ungheresi e la media europea, espandendo le basi dell'economia a partire da una migliore infrastrutturazione e da un'accresciuta partecipazione al mercato del lavoro.

Numerose istituzioni internazionali, e la stessa Commissione Europea nel suo 2002 *Regular Report*, riconoscono che l'economia ungherese è già altamente compatibile con l'entrata nell'Unione: basti dire che non vi sono più barriere legali o istituzionali significative alla creazione di nuove imprese in Ungheria e che i diritti di proprietà sono chiaramente riconosciuti e trasferibili.

AGRICOLTURA - Il settore agricolo riveste in Ungheria un ruolo molto importante sia in termini di produzione che di occupazione, anche se al suo progressivo sviluppo corrisponde un'inevitabile riduzione di incidenza. Attualmente il 6% di tutti gli occupati lavora in agricoltura, nella pesca e nelle foreste.

L'agricoltura ungherese contribuisce per il 7,5% al prodotto interno lordo e gode di condizioni naturali favorevoli: pianure fertili, clima adeguato, disponibilità di acqua. La superficie totale ammonta a 9,3 milioni di ettari, di cui 5,8 coltivati. Nel Sud del Paese vi sono le grandi coltivazioni estensive, ed è qui che è più sviluppata la meccanizzazione. Le colture principali sono costituite dai cereali ma sono anche presenti colture industriali come barbabietola, lino, canapa, girasoli. Al vigneto sono destinati circa 150 mila ettari, con una produzione annua di circa 3 milioni di ettolitri di vino.

Le aziende agricole sono circa un milione, con una superficie media coltivata di 7,8 ettari. Peraltro le strutture agrarie sono molto variegate: le aziende agricole a conduzione familiare sono il 95% del totale e occupano il 52% della superficie coltivata. Vi sono poi circa 4mila società agricole, che coprono il 32% della superficie coltivata, e un numero non irrilevante di cooperative agricole, che coprono il restante 16% della superficie coltivata.

L'agricoltura ungherese sta puntando molto sullo sviluppo della meccanizzazione; infatti, fra i Paesi PECO, l'Ungheria beneficia del più elevato tasso di investimenti esteri e questo fattore ha contribuito in maniera decisiva a modernizzare le strutture produttive e a migliorare la competitività. I settori orientati all'esportazione hanno agito da elemento trainante della ripresa economica, nella quale il comparto agricolo ha svolto un ruolo determinante. Va sottolineato che possono acquistare terreni agricoli soltanto persone fisiche ungheresi: ciò non è consentito infatti né alle persone giuridiche ungheresi né a persone fisiche o giuridiche straniere.

INDUSTRIA - L'industria è piuttosto sviluppata e genera più del 33% del prodotto interno lordo. Il settore siderurgico dispone di consistenti impianti, al pari di quello metallurgico che produce alluminio, rame, zinco, piombo e magnesio. Sviluppate anche l'industria chimica, quella elettronica e quella alimentare.

L'Ungheria ha adottato nel 1997 una legge sugli investimenti che prevede incentivi fiscali, in particolare, a favore delle imprese localizzate nelle zone in ritardo di sviluppo di cui è prioritario sostenere la crescita a causa dei forti tassi di disoccupazione.

L'Ungheria è stato il primo Paese ad economia pianificata che ha abolito formalmente il principio del monopolio di Stato. Il processo di privatizzazione, avviato nel 1990 e intensificatosi nel 1995, quando ne è stata affidata la gestione a una società appositamente costituita, può considerarsi pressoché concluso. Entro l'anno si prevede di ultimare la privatizzazione della compagnia aerea di bandiera Malev (di cui lo Stato detiene il 25% delle azioni più una), della Dunafer, la maggiore acciaieria del Paese, della Mahart, compagnia nazionale di navigazione, nonché della società che gestisce giochi e lotterie (di cui lo Stato intende conservare il 50% delle azioni più una).

Delle 1.859 imprese che erano originariamente pubbliche, meno di 210 restano ancora di proprietà dello Stato, o sono tuttora a partecipazione statale. Il processo ha attirato consistenti capitali stranieri: dei circa 1.800 miliardi di fiorini affluiti nelle casse dello Stato in 10 anni - quasi 7,5 miliardi di euro - 1.179 sono investimenti esteri; e ha consentito al settore privato di arrivare a generare oltre l'80% del prodotto nazionale, mentre nel 1990 vi contribuiva soltanto per il 10%. Rimangono peraltro di proprietà statale varie società operanti in settori chiave dell'economia, quali quello energetico, chimico, metallurgico, agricolo, bancario e dei trasporti.

Principali attori del processo di privatizzazione sono stati gli investitori tedeschi, seguiti da americani, francesi, olandesi e inglesi. La partecipazione italiana è piuttosto limitata: su un ammontare globale di investimenti per oltre 1.179 miliardi di fiorini le acquisizioni si aggirano sui 35 miliardi di fiorini (quasi 145 milioni di euro), cioè il 3% del totale. Importanti gli investimenti effettuati dal gruppo Eni: la creazione della società mista Enichem-Dunastyr ha reso l'Enichem *leader* nella produzione di polistirolo in Europa centro-orientale; l'Italgas ha acquisito la Tigáz, la più grande società di distribuzione ungherese; l'Agip ha acquistato una vasta rete di distribuzione di carburante. La Pirelli ha acquisito un'importante e storica azienda ungherese, la MKM, dopo avere rilevato il settore cavi dalla Siemens. Il gruppo Intesa-Bci ha acquistato la Cib, seconda banca ungherese per utili nel 2000. Le imprese lattiero-casearie Szeged Tej e Fajer Tej sono state acquistate rispettivamente dalle società Sole e Parmalat. La Radici Film ha acquisito la Biafol Kft, diventando così il secondo produttore europeo di pellicole in polipropilene. L'Ungheria auspica che l'Italia possa partecipare maggiormente agli investimenti finalizzati a sviluppare il turismo termale del Paese.

SERVIZI - Per l'economia ungherese i servizi sono una fonte primaria, che genera più del 62% del prodotto. Nuove opportunità di investimento emergono con la liberalizzazione delle telecomunicazioni nonché dell'energia, con particolare riferimento all'elettricità e al gas naturale. Il settore dell'energia è quasi completamente privatizzato fin dalla metà degli anni Novanta, così come agli inizi del decennio era stata interamente privatizzata la distribuzione al dettaglio dei carburanti.

I servizi bancari, finanziari, assicurativi, contabili e legali sono ormai consolidati. Le telecomunicazioni sono molto sviluppate e coprono il 76% del territorio. Si stima che la liberalizzazione del settore possa contribuire per lo 0,3-0,4% alla crescita del prodotto e che la quota di prodotto generata sarà del 6,1% nel 2010. Le telecomunicazioni dovrebbero pertanto restare un settore trainante.

Da oltre un decennio l'Ungheria ha avviato cospicui sforzi per inserirsi in maniera crescente nel mercato del turismo, gradualmente divenuto una importante risorsa economica. Attualmente il settore impiega circa 300 mila persone e assicura entrate annue pari al 10% del prodotto. La politica economica del Governo sembra puntare alla creazione di condizioni generali più favorevoli a tutto il comparto, comprese garanzie di credito e agevolazioni fiscali per gli investitori. Gli operatori chiedono peraltro maggiore attivismo nell'assicurare risorse internazionali e fondi comunitari.

Malgrado l'impegno profuso per la promozione dell'immagine turistica del Paese, l'ulteriore crescita del settore non può prescindere da un miglioramento qualitativo dell'offerta. Dirigenti e operatori contano sulla collaborazione di *partner*-investitori stranieri. A seguito di un accordo fra le Accademie del Vino italiana e ungherese, l'Italia ha assunto l'impegno ad affiancare i competenti Enti ungheresi nello sforzo di rafforzare il turismo eno-gastronomico, anche attraverso la valorizzazione e lo sviluppo di apposite strade del vino.

INFRASTRUTTURE - La dotazione infrastrutturale presenta notevoli carenze quantitative e qualitative: si consideri che la densità delle autostrade è solo un terzo della media comunitaria. Per soddisfare le esigenze di crescita economica del Paese è necessario potenziarla e il piano di sviluppo predisposto dal governo mira a riuscirci nell'arco di tempo 2004-2015. La prevista modernizzazione coinvolge l'intera rete di trasporto stradale e autostradale, ferroviaria, aerea e fluviale, nonché la costruzione di una rete di centri logistici che forniscano servizi di supporto. Ciò consentirà al Paese di divenire un'importante area di collegamento e di transito fra Est-Ovest e Nord-Sud.

Per il periodo 2003-2006 è già pianificata la costruzione di 420 km di nuove autostrade che si aggiungeranno ai 633 km già esistenti, men-

tre entro il 2015 sono previsti ulteriori grandi lavori volti a portare la rete autostradale a 2.530 km in modo da poter attraversare il Paese da Nord a Sud e da Est a Ovest senza attraversare Budapest. Importanti programmi sono stati elaborati anche per lo sviluppo della rete ferroviaria: ristrutturazione dei binari, elettrificazione delle linee, interventi sugli impianti di segnalamento; entro il 2010 sarà ammodernata l'intera rete di rilevanza internazionale (fra i 1.200 e 1.500 km). Il programma di sviluppo delle reti infrastrutturali coinvolge anche il trasporto fluviale, che è una delle priorità del programma europeo poiché il Danubio coincide con il corridoio paneuropeo VII.

MERCATO DEL LAVORO E OCCUPAZIONE - Nel 2003 il tasso di occupazione è stato del 57%, un dato inferiore alla media comunitaria, mentre il tasso di disoccupazione è il più basso fra i nuovi Paesi dell'Unione: nel 2003 è stato pari del 5,9%. La bassa occupazione è dovuta da un lato all'uscita dal mercato del lavoro di frange della popolazione meno giovani ma ancora in età di lavoro, e dall'altro all'alta disoccupazione giovanile. La classe d'età 15-24 contraddice infatti un trend positivo che riguarda tutte le altre: dal 1998 al 2001 il tasso di occupazione è salito in complesso del 3,4% (+ 3% per gli uomini e + 4% per le donne). I processi di ristrutturazione economico-sociale sembrano quindi pesare sulle giovani generazioni, fra le quali aleggia un senso di insicurezza e di perdita di identità e certezze.

I maggiori problemi del mercato del lavoro in Ungheria sono simili a quelli della Polonia e della Repubblica Ceca. C'è innanzitutto una qualificazione ancora insufficiente, anche se il 14% della popolazione tra i 25 ed i 64 anni ha un'istruzione universitaria. C'è poi una mobilità del lavoro troppo bassa, ostacolata sia dal costo degli alloggi nelle zone urbane e dall'inadeguatezza dei trasporti, sia dalla scarsa propensione della popolazione alla mobilità. Vi sono inoltre grandi disparità regionali: i tassi di disoccupazione vanno dal 5% circa di Budapest e delle aree più sviluppate all'11-12% delle zone rurali svantaggiate nel Nord-Est e nel Sud-Ovest. Anche il tasso di occupazione va dal 49% nelle Regioni dell'Est al 63% in quelle dell'Ovest. Si lamentano inoltre tassi elevati di disoccupazione di lunga durata.

Il livello dei salari appare stagnante e quello dei redditi molto dise-

guale. Un quarto della popolazione in età lavorativa percepisce ancora qualche forma di sostegno al reddito, in gran parte pensioni di invalidità. Mentre cresce una fascia di famiglie *opulente* che stanno ai gradini più alti della scala retributiva, aumenta anche il numero di persone che vivono al di sotto della soglia della povertà. I soggetti più colpiti sono casalinghe con tre e più figli, madri sole e popolazione Rom, una minoranza vittima di forti pregiudizi e con elevato abbandono scolastico nonostante le politiche di integrazione attuate dal Governo. Si consideri che i Rom sono mezzo milione su una popolazione di 10 milioni di abitanti.

Nel Parlamento Europeo testé eletto siede ora la sola deputata Rom, eletta in Ungheria nella lista del partito conservatore²⁰.

La transizione verso l'economia di mercato ha fatto ricadere i propri costi sociali più sulle donne che sugli uomini. Le donne hanno un tasso di occupazione inferiore a quello degli uomini e in buona parte occupano posti di lavoro precari, sotto pagati e poco tutelati socialmente. Inoltre nei settori a maggiore occupazione femminile (agricoltura, industrie tessili e della carta, ristorazione, commercio, sanità, pubblica istruzione e servizi sociali) i salari sono più bassi. A parità di impiego, le retribuzioni femminili sono mediamente inferiori fra il 20% e il 25% rispetto a quelle maschili. Alcune imprese straniere preferiscono infatti assumere donne piuttosto che uomini proprio per ridurre i costi del lavoro. Se nel 1989 i settori meglio pagati erano quelli dell'industria pesante e delle miniere, oggi sono quelli dell'energia e delle banche; ma le donne guadagnano meno degli uomini anche qui, specie nel settore bancario.

20. La Costituzione ungherese, unica in Europa, riconosce alle tredici minoranze (12 nazionali, e una etnica, i Rom) la possibilità di eleggere un auto-governo in ciascuna delle 3.120 amministrazioni locali e poi a livello nazionale ove siedono i rappresentanti degli auto-governi locali. Il progetto dell'auto-governo mira a sviluppare un'autonomia culturale delle minoranze e una certa indipendenza nei programmi educativi. Lo Stato finanzia in maniera paritetica tutte le comunità delle minoranze, senza alcuna considerazione per le loro dimensioni. La rilevanza di questa spesa ha fatto lievitare il numero degli auto-governi, dai 658 del 1994 ai 1.801 del 2002. Nonostante la rilevanza del modello ungherese di tutela delle minoranze, non pochi problemi sono emersi negli ultimi anni.

La composizione della forza lavoro femminile ha registrato grandi cambiamenti: nelle cooperative il numero delle donne è diminuito fortemente ed è sceso di circa un terzo il numero delle socie, mentre dal 1992 è cresciuto il numero delle lavoratrici autonome, in molti casi a causa della perdita del precedente lavoro nell'industria. Un dato interessante è la maggiore qualificazione dell'offerta femminile: da un lato, le diplomate che lavorano sono molto più numerose dei diplomati; dall'altro, le laureate che lavorano, anche se meno numerose dei laureati, sono in continua ascesa tanto che in alcuni settori qualificati le donne sono oggi più numerose degli uomini: tra i settori nei quali c'è una prevalenza di occupazione femminile la magistratura risulta essere quello prevalente, ove la presenza di donne supera il 55%.

L'Ungheria è stato il primo tra i nuovi Paesi dell'Unione ad approvare una legge sulle pari opportunità, ma la sua applicazione non è abbastanza diffusa e piena. Anche se l'Ungheria fa eccezione perché la disoccupazione femminile è più bassa di quella maschile, la consistente presenza delle donne nel mercato del lavoro non ha garantito loro una pari presenza nei posti manageriali, di vertice o in politica. Secondo i dati dell'Unione Interparlamentare, aggiornati al 20 marzo 2004, la quota delle parlamentari ungheresi è appena del 9,8%, per cui il Paese finisce al penultimo posto tra i nuovi membri dell'Unione.

Rispetto al periodo in cui l'Ungheria faceva parte del sistema sovietico, quando le lavoratrici erano sostenute nei loro carichi di lavoro da essenziali servizi reali (congedi di maternità fino a tre anni, asili-nido, centri di sostegno giornaliero, orari scolastici lunghi, ecc.) oggi manca una rete di servizi idonea a fornire loro un valido sostegno al doppio ruolo del lavoro fuori casa e dei lavori di cura. Nonostante ciò va segnalato un dato incoraggiante: come in Estonia, la natalità è in controtendenza rispetto al forte calo che caratterizza il resto d'Europa: nei due Paesi, invece, il tasso di natalità è superiore all'1,3%. (Ciò può dipendere anche dal fatto che in Ungheria i sussidi di maternità possono essere fruiti dai padri o dalle nonne, al posto delle madri).

RELAZIONI INDUSTRIALI - I rapporti di lavoro sono piuttosto convenzionali. Poco diffusi sono infatti il *part-time*, che interessa appena il 3,6% dei lavoratori (5,1% fra le donne), e il tempo determinato, che non va oltre il 7,4% (6,8% fra le donne). Ciò si può dire anche per il te-

lavoro, che in Ungheria sta soltanto adesso cominciando a farsi conoscere, come in Polonia e nella Repubblica Ceca; peraltro sta penetrando fra i giovani disoccupati con istruzione elevata.

La settimana lavorativa media è di 41,2 ore, cioè più corta di quella della Polonia (42,7) e della Repubblica Ceca (42,4). Si tratta di una durata sensibilmente superiore a quella dell'Unione Europea (37,7 ore), che va soprattutto a carico degli uomini, i quali lavorano in media 8,1 ore settimanali più delle donne.

In Ungheria la legge fissa un massimo di 12 ore lavorative giornaliere e di 48 ore settimanali. Nel corso dell'anno l'orario può essere molto flessibile, purché rientri nella media; ciò permette ai datori di lavoro di non remunerare il lavoratore per eventuali ore straordinarie, visto che un compenso supplementare è previsto soltanto per il lavoro a turni. Con le modifiche introdotte nel 2001, la legge prevede inoltre che il lavoratore possa essere impiegato anche il sabato e la domenica senza alcuna retribuzione aggiuntiva. La legge consente altresì al datore di lavoro di impiegare il lavoratore in un'altra mansione o in un altro luogo, rispetto a quelli fissati, senza limite di distanza, e di poter "prestare" il lavoratore a un altro datore di lavoro, senza il suo consenso.

Il costo della manodopera in Ungheria è fra i più bassi dei dieci nuovi Paesi entrati nell'Unione (il salario minimo mensile garantito dalla legge è infatti di 213 euro). Ciò ha indotto la Commissione Europea ad affermare che "in Ungheria occorre riallineare i salari con l'aumento della produttività, per evitare di compromettere la competitività del Paese". Questa sollecitazione è stata parzialmente accolta dal Governo, che agli inizi del 2004 ha aumentato del 50% gli stipendi dei dipendenti pubblici. Un aumento analogo non è in vista nel settore privato.

Il settore pubblico conta ben 810 mila dipendenti, un numero così elevato che le stesse organizzazioni sindacali ne auspicano il ridimensionamento, precisando però che andrebbero ridotti i "burocrati", ma non i lavoratori della scuola, della sanità e dei servizi ai cittadini. Il settore sanità ha strutture obsolete e necessiterebbe di una riforma; la popolazione è però preoccupata dalle prospettive di parziale privatizzazione, che potrebbero portare i costi delle prestazioni a livelli non sostenibili dalla maggioranza dei cittadini.

Dall'ingresso nell'Unione gli ungheresi si attendono una maggior

tutela dei diritti, un aumento delle retribuzioni e un innalzamento del tenore di vita; al tempo stesso, essi temono che le ristrutturazioni dei vari settori possano contrarre l'occupazione. Le imprese confidano nelle maggiori opportunità offerte dal nuovo mercato, ma a loro volta temono la concorrenza delle imprese degli altri Paesi dell'Unione.

Grande amarezza è stata espressa per i limiti posti dalla gran parte dei 15 Paesi dell'Unione alla libera circolazione dei lavoratori entro i nuovi confini dell'Europa allargata. Mentre vengono comprese le preoccupazioni di Paesi quali Germania e Austria, le moratorie poste dagli altri vengono ritenute ingiustificate e pertanto non sono state accolte positivamente dall'opinione pubblica. Di conseguenza il Governo ha deciso di adottare sul proprio territorio il principio di reciprocità.

Il timore di un aumento dei flussi migratori in uscita dall'Ungheria verso i Paesi dell'Unione sembra abbastanza ingiustificata, data la bassa propensione alla mobilità interna ed esterna della popolazione. Secondo una recente indagine, soltanto il 4% degli ungheresi ha considerato l'idea di andare all'estero (20 mila vorrebbero andare in Germania e Austria, e 2.000 negli altri Paesi): sono giovani con alta scolarità o lavoratori con qualifiche specializzate, ma appena lo 0,5% si è attivato in tale senso. Il Governo teme molto la fuga di cervelli ma gli ungheresi che emigrano per lavoro sono assai meno dei 50 mila stranieri regolarmente occupati nel Paese (a questi l'Ufficio Immigrazione stima che vadano aggiunti 20-30 mila clandestini, i quali dovranno legalizzare la loro presenza, pena l'espulsione). Gli ungheresi in Italia, dopo la regolarizzazione del 2002, ammontano a poco più di 5.000 unità, la maggior parte dei quali sono insediati in Lombardia.

LA REPUBBLICA CECA²¹

QUADRO ECONOMICO GENERALE - La Repubblica Ceca, nata il 1° gennaio 1993 dallo scioglimento della Cecoslovacchia, è un Paese di

21. Sono stati intervistati rappresentanti di vertice del Ministero del Lavoro e degli Affari Sociali (Viceministro e capo Dipartimento di diritto del lavoro e accordi collettivi). La Confederazione delle Unioni dei datori di lavoro e degli imprenditori (la Confindustria céca) ha offerto il proprio contributo inviando risposte scritte al questionario utilizzato per le interviste. Non è stato possibile acquisire informazioni dirette dai sindacati.

dieci milioni di abitanti storicamente caratterizzato da una forte struttura produttiva e da un mercato abbastanza diversificato. Nell'ultimo decennio il Paese sta trasformando una economia statalizzata e centralizzata in una economia di mercato. La liberalizzazione delle attività economiche, lo sviluppo dell'imprenditoria privata, la crescente convertibilità della valuta locale, la parità di trattamento tra investitori interni ed esteri, e soprattutto la privatizzazione, che a partire dal 1989 ha ridotto la presenza dello Stato nell'economia dal 100% a meno del 20%, mostrano che il Paese procede sulla strada delle riforme. Questi cambiamenti sono stati apprezzati soprattutto dalle giovani generazioni, mentre il resto della popolazione li ha visti con minor favore per il timore di perdere i precedenti livelli di sicurezza sociale e di garanzia del lavoro.

Negli ultimi anni c'è stata una forte espansione degli scambi con i Paesi dell'Unione Europea, soprattutto con la Germania, nonché del turismo. Metà del prodotto interno lordo è ormai generato dai servizi e oltre il 40% dall'industria, dove spiccano la metallurgia, l'auto, i macchinari e gli armamenti²²; dall'agricoltura viene un contributo superiore al 4%. La struttura settoriale dell'occupazione si avvicina così alla media dei 15 Stati già membri dell'Unione.

Dal punto di vista delle risorse naturali, la Repubblica Ceca dipende fortemente dall'esterno; tra i Paesi dell'Est-Europa è quello invece particolarmente sviluppato nelle nuove tecnologie. E' tuttora in corso un processo di privatizzazione di importanti settori quali le telecomunicazioni, i servizi finanziari e l'energia; ci si attende che il collocamento sul mercato di importanti imprese contribuisca a incoraggiare l'afflusso di investimenti stranieri.

Buone sono le prospettive di crescita: il Paese è caratterizzato da una forte e diffusa industrializzazione e da una popolazione con un alto livello di istruzione: il 60% ha la licenza di scuola media superiore e il 7,5% la laurea. Fra i Paesi Ocse, la Repubblica Ceca vanta il più alto tasso di laureati in discipline tecnologiche, mentre è diffusa - anche per motivi storici - la conoscenza delle lingue straniere (tedesco, russo, inglese). Negli ultimi anni la crescita del prodotto interno lordo ha supe-

22. Fonte: Ministero dello Sviluppo regionale, dati relativi al 2001.

rato la media europea; salvo una fase negativa tra il 1998 e i primi mesi del 2000, l'incremento annuo è sempre stato superiore al 2,5%. Secondo le previsioni della Commissione Europea nel 2004 dovrebbe aumentare del 2,6%.

Nell'interscambio commerciale, l'Unione Europea è già da diversi anni il *partner* della Repubblica Ceca, che in quest'area esporta circa il 70% e importa circa il 62% delle merci. Al 1° posto per volumi scambiati viene la Germania con un interscambio tra il 30 e il 35%; l'Italia è al 2° posto con una quota del 5-5,5% e con un saldo positivo costante anche se in lieve diminuzione negli ultimi anni.

Nel 2002 la composizione delle importazioni dall'Italia era la seguente: macchine e mezzi di trasporto 43%; beni lavorati intermedi 22%; manufatti vari 15,5%; prodotti chimici 11,3%; abbigliamento e calzature 11%; prodotti alimentari 4,5%. La composizione delle esportazioni era invece: macchine e mezzi di trasporto 46,8%; beni lavorati intermedi 30,7%; prodotti siderurgici 9,3%; filati 6,9%; prodotti chimici 6,6%; e materie prime 5%. La crescita dell'interscambio aumenta di anno in anno. Secondo i dati dell'Istituto per il Commercio Estero, le importazioni dall'Italia sono cresciute del 13,6% nel solo 2001. L'Italia è il 4° fornitore, dopo la Germania, la Federazione Russa e la Slovacchia.

Nella Repubblica Ceca gli investitori stranieri godono dello stesso trattamento di quelli locali e le società che si impegnano a investire nel Paese ottengono dallo Stato esenzioni fiscali decennali per la costruzione di nuovi stabilimenti e contributi per le assunzioni e/o la riqualificazione dei lavoratori. Gli investimenti italiani sono di gran lunga al di sotto del livello degli altri Paesi Europei (ai primi posti ci sono Germania, Francia e Olanda). Uno dei motivi sta nel fatto che il nostro sistema produttivo è basato principalmente sulle imprese minori che non sempre sono in condizione di sostenere alti investimenti iniziali.

Gran parte degli investimenti sono stati realizzati nei trasporti e nelle telecomunicazioni, seguiti dal commercio e dai servizi. Quelli italiani più rilevanti sono stati effettuati dalla Candy Elettrodomestici, dalla Marzotto, da UniCredito, dalla Beghelli, dalla Fiamm, dal gruppo Radici, dall'Agip, da Tiscali e da alcune aziende toscane e venete che

operano nella produzione di vetro (per edilizia e artistico), delle acque minerali e nel settore immobiliare.

AGRICOLTURA - Il 54% della superficie è coltivato. Questo dato è abbastanza in linea con quello dei nuovi Paesi Membri e supera la media comunitaria, ma il valore della produzione agricola ha subito un forte calo: tra il 1991 e il 2001 la flessione è stata pari al 24% (le produzioni animali sono scese di oltre il 30%). Questo settore, che nel 2002 ha generato il 3,4% del prodotto interno lordo²³, occupa meno del 5% della popolazione attiva. Le maggiori produzioni sono: cereali (soprattutto orzo, usato per la famosa produzione di birra), patate, girasoli e barbabietole da zucchero.

L'agricoltura ceca sconta un notevole ritardo tecnologico che si traduce in una bassa competitività delle produzioni locali rispetto ai beni importati. Lo stesso vale per l'allevamento bovino (cui è collegata una significativa industria lattiero-casearia) e suino. L'attuale politica agricola punta ad accrescere la competitività del settore e a diventare concorrenziale. Per ottenere tale risultato il Governo ha valutato anche la possibilità di introdurre un sistema di supporto ai prezzi simile a quello previsto dalla politica agricola comune dell'Unione Europea.

INDUSTRIA - Il settore produttivo tradizionale dell'economia ceca è rappresentato dall'industria, ancora in fase di ristrutturazione e di privatizzazione. Oggi l'industria è caratterizzata prevalentemente da imprese di piccole e medie dimensioni, generalmente in forma di società a responsabilità limitata. Negli ultimi anni, il Paese ha accelerato il processo di diversificazione della produzione, dimostrando un grande dinamismo e capacità di adattamento, caratteristiche che possono incoraggiare la localizzazione di imprese che vogliano crearsi uno sbocco produttivo a basso costo per la produzione di componenti ad alta intensità di lavoro.

Accanto alla tradizionale lavorazione dei metalli, in particolare dell'acciaio e della meccanica di precisione, nuovi settori stanno attirando l'attenzione degli investitori stranieri: l'industria automobilistica,

23. Fonte: EIU-Economist Intelligence Unit.

che ha avuto un'espansione impressionante soprattutto grazie alle acquisizioni tedesche e poi l'elettronica, l'ingegneria, la lavorazione delle materie plastiche, le tecnologie e le produzioni legate alla protezione ambientale²⁴. Significativo il fatto che gli occupati nell'industria *high tech* e *medium-high tech* siano l'8,9%, mentre in media nell'Unione sono il 7,5%; del resto, dalla seconda metà del 2000, le agevolazioni per gli investimenti esteri sono state estese anche ai servizi (software, *call-centres*, centri di ricerca e sviluppo, centri informatici).

In molti casi sono stati gli investimenti esteri a fare da motore per la ripresa. Vanno citate in proposito: l'acquisizione della Skoda cecoslovacca da parte della Volkswagen, che ha favorito il sorgere di un significativo indotto di aziende locali subfornitrici e lo sviluppo di una notevole produzione automobilistica del consorzio franco-giapponese Peugeot-Toyota e della coreana Hyundai.

SERVIZI - Il settore terziario ha avuto un notevolissimo sviluppo: mentre ancora nel 1990 contribuiva per il 25% alla formazione del prodotto interno lordo, nel 2001 questa incidenza è più che raddoppiata toccando il 54,3%. Nei servizi lavora del resto la maggior parte degli occupati: più del 55% della manodopera totale. Dal 1990 il turismo registra una forte crescita: Praga è ormai tra le capitali europee che vantano la maggiore affluenza di visitatori. Anche il resto del Paese può contare su buone attrattive turistiche, con circa 2500 roccaforti e palazzi storici e 900 sorgenti termali: un record mondiale. La media dei visitatori tocca i 12 milioni l'anno.

Nell'ambito dei servizi alle imprese e della Pubblica amministrazione va registrato il notevole incremento del settore informatico: oggi i due terzi dei dipendenti pubblici possiede un computer.

INFRASTRUTTURE - Se paragonate a quelle degli altri Paesi dell'Est, le infrastrutture céche hanno un assetto discreto, in particolare intorno a Praga e nella Boemia occidentale, ma restano sotto il livello dell'Europa occidentale. La rete stradale ed autostradale è di 55.567 km, dei quali 506 costituiti da autostrade. La rete ferroviaria, che è stata per molti anni la più estesa d'Europa, costituisce il principale mezzo di trasporto

24. G. Paggi, *UE e PECO Impatto ambientale dell'allargamento*, Bari, Cacucci, 2004.

per le merci; è lunga 9.430 km, di cui però soltanto 1.940 sono a doppio binario. Sono in corso progetti di modernizzazione allo scopo di collegare il Paese con la rete ad alta velocità europea.

La Repubblica Ceca intende introdurre una tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni, simile a quella vigente in Svizzera dal 2001 e che altri Paesi Europei stanno cominciando a introdurre.

La Banca Europea degli Investimenti ha deliberato un prestito di circa 150 milioni di euro a favore di un progetto volto a finanziare il prolungamento della metropolitana di Praga. Dal 1992, la Banca ha erogato prestiti per più di 2,1 miliardi di euro alla Repubblica Ceca, per oltre la metà destinati al finanziamento di progetti per lo sviluppo dei trasporti e delle infrastrutture.

MERCATO DEL LAVORO E OCCUPAZIONE - L'allargamento è considerato da buona parte dei cittadini un'occasione per migliorare la posizione internazionale della Repubblica Ceca e per accrescere stabilità e prosperità. Da un lato essi si attendono una maggiore sicurezza, uno Stato di diritto, la prosperità economica, l'innalzamento del livello di vita, la possibilità di studiare all'estero, il riconoscimento delle qualifiche, la possibilità di ottenere finanziamenti dell'Unione e il miglioramento della situazione ambientale; dall'altro essi temono il rincaro dei prezzi, l'abbassamento del livello di vita per le persone che dipendono dai sussidi, complicazioni nell'amministrazione, burocrazia di fonte comunitaria, il rincaro dei servizi, minori accessibilità alla casa, la crescita dei prezzi degli immobili, una parziale perdita della sovranità, la fuga dal Paese dei lavoratori specializzati e una maggiore concorrenza.

Quali sono i problemi generali della manodopera? Si segnala innanzitutto che i lavoratori più anziani perdono gradualmente il loro solido potenziale di istruzione originario, si aggrappano al lavoro stabile e hanno uno scarsissimo interesse a migliorare o a cambiare qualifica, preferendo contare piuttosto sull'aiuto dello Stato sotto forma di sussidi. A loro volta i lavoratori più giovani sono passati attraverso una struttura scolastica in trasformazione che ha fornito loro un livello relativamente solido di conoscenze, ma debbono ulteriormente innalzare il livello della propria professionalità, non sempre adeguato a un mercato del lavoro in trasformazione.

L'afflusso di investimenti incentivati richiede una sempre maggiore specializzazione del lavoro che è possibile conseguire, da un lato, con l'ingresso di lavoratori stranieri qualificati sul mercato del lavoro céco, dall'altro, con un innalzamento delle competenze della manodopera interna e con una sua maggiore mobilità e flessibilità. Pur dando spazio a un segmento di manodopera straniera qualificata, è essenziale creare un sistema di istruzione permanente che favorisca costantemente il cambiamento e l'innalzamento delle qualifiche.

Importante è altresì la mobilità regionale del lavoro per ridurre le disparità sul mercato: chi è in cerca di occupazione nelle Regioni più colpite dalla disoccupazione può così trovare occasioni d'impiego in zone con una maggiore domanda di lavoro, magari più consona alle loro conoscenze e alla loro qualifica. Una barriera alla mobilità interna è costituita però dall'insufficienza di case e dal loro prezzo. Gli imprenditori sottolineano quindi l'importanza di interventi statali volti a creare condizioni favorevoli alla mobilità delle persone: da un lato, sviluppo delle reti infrastrutturali, dall'altro aiuti per sostenere i costi della casa dei lavoratori disposti a trasferirsi in Regioni con maggiori opportunità d'impiego.

Si teme che l'introduzione di vincoli temporali all'ingresso di mano d'opera dei nuovi Paesi in quelli dell'Unione a 15 limiti i vantaggi legati alla mobilità del lavoro in Europa e che ciò possa anzi rallentare la crescita. Oltretutto, è difficile stabilire *a priori* se siano fondati i timori per l'immigrazione di lavoratori dai Paesi nuovi entrati: l'esperienza e le ricerche sembrerebbero mostrare che si tratta di preoccupazioni eccessive. L'opinione prevalente è che le decisioni di gran parte dei 15 Paesi, volte a limitare la libera circolazione dei lavoratori provenienti dai 10 rispondano soprattutto a scelte politiche. Il Governo céco procederà comunque a eventuali restrizioni, territorialmente e professionalmente limitate, soltanto nel caso in cui si appuri che l'immigrazione nel Paese possa portare serie turbative del mercato del lavoro interno. Si consideri che in Italia, a fine 2002, gli immigrati dalla Repubblica Ceca erano poco più di 4.000, di cui 3.200 donne, e il 43,7% risultava essere impegnato nei lavori di cura. Al tempo stesso, gli emigrati complessivi presenti nella Repubblica Ceca erano 22.329, cioè più del 2% della popolazione di quel Paese.

Con l'allargamento si ritiene crescano anche le possibilità di affermazione sul lavoro dei céchi, e che buone opportunità siano offerte ai giovani, privi di *handicap* linguistici e più degli adulti bisognosi di acquisire esperienze lavorative nuove, grazie alle quali potranno ottenere stipendi più alti. Aspirazioni facilmente comprensibili, se si considera che lo stipendio medio e quello minimo sono circa un quinto della media europea.

I "fondamentali" del mercato del lavoro superano in generale le medie UE-15, sebbene la partecipazione delle donne abbia una tendenza discendente. Il livello stesso di attività dei lavoratori anziani si avvicina alla media. Quello delle lavoratrici anziane donne è basso per la bassa soglia legislativa dell'età pensionabile, ma dovrebbe aumentare con il suo previsto innalzamento, che dipenderà comunque dall'andamento dell'occupazione. I tassi di attività, occupazione e disoccupazione sono diversificati per la diversa entità e struttura delle occasioni di lavoro nelle singole Regioni: nel 2003 a Praga lavorava quasi il 71% dei residenti fra i 15 e i 64 anni, mentre nella Regione Moravo-Slesiana questa quota era del 57%. La maggiore partecipazione delle donne e dei più anziani è una priorità del Governo, e a ciò potrebbe contribuire l'eliminazione degli ostacoli al *part-time*. Sta di fatto che nelle Regioni con minore disoccupazione le persone in cerca di occupazione sono soprattutto giovani fino ai 25 anni, oppure persone di oltre 50 anni; invece, nelle Regioni con maggiore disoccupazione, questa colpisce un po' tutte le età.

La disoccupazione è all'incirca sulla media UE-15, ma dalla metà degli anni Novanta cresce gradualmente, con notevoli differenze regionali. Come mai? Nelle Regioni con disoccupazione superiore alla media la creazione di posti di lavoro è molto bassa ed è più basso il livello di istruzione di molte persone che cercano lavoro. C'è poi una scarsa domanda di posti di lavoro nella maggior parte del Paese, con punte di criticità nelle Regioni Moravo-Slesiana, della Boemia Nord-occidentale e soprattutto di Ústí nad Labem, maggiormente colpite dal declino dell'estrazione del carbone e dalla crisi di settori quali siderurgia, industria meccanica pesante e chimica; a ciò si aggiunge una scarsa corrispondenza fra offerta e domanda di lavoro. C'è poi un sistema dei sussidi ereditato dal passato, che motiva i cittadini a preferire le entrate sociali

alle entrate da lavoro, il che li priva degli stimoli necessari alla ricerca attiva di un impiego che li allontanerebbe dall'esclusione sociale. Si aggiunge infine l'incapacità degli Uffici di collocamento di risolvere questi problemi.

La posizione delle donne sul mercato del lavoro è pienamente compatibile con la normativa dell'Unione. La legge, infatti, garantisce loro la stessa posizione, gli stessi diritti e le stesse opportunità degli uomini. Nella pratica però le norme sono sovente disattese e i diritti delle donne non sono pienamente rispettati o realizzati. Le discriminazioni fanno sì che le donne percepiscano retribuzioni inferiori del 25%, e trovino maggiori difficoltà di accesso al lavoro e di promozione se sono madri con bambini piccoli. Pesano anche l'insufficiente offerta di lavori *part-time* e la prevalenza di stereotipi tradizionali di genere: alcuni lavori sono marcatamente *sex-typed*. Inoltre è bassa la partecipazione delle donne alle funzioni dirigenziali, sia nella sfera privata che statale; altrettanto dicasi della partecipazione alle decisioni politiche: una sola donna è nel Governo, appena il 16% nella Camera dei Deputati e l'11% in Senato.

Per la realizzazione del principio di parità il Governo ha approvato nel 1998 il piano d'azione "Priorità e procedure per l'affermazione della parità fra uomini e donne". Da allora il Governo valuta ogni anno l'adempimento dei vari obiettivi adeguando le varie misure. Le ultime in materia di parità, discusse e approvate nel maggio 2004, prevedono azioni per conseguire la parità fra uomini e donne come parte della politica di Governo; dare garanzia giuridica ai presupposti di parità e innalzare la coscienza giuridica: dare garanzia di pari opportunità all'accesso all'attività economica; riequilibrare la posizione sociale di donne e uomini con a carico bambini e familiari bisognosi; considerare la donna dal punto di vista della sua funzione riproduttiva e delle differenze fisiologiche; reprimere le violenze sulle donne; monitorare e valutare l'efficacia dell'affermazione del principio di parità donne-uomini.

Dal 2002 ogni Ministero dispone di un proprio documento programmatico per il conseguimento della parità nella rispettiva sfera di competenza, e in ciascuno sono previste figure professionali che dedicano metà dell'orario alle problematiche di genere (almeno un dipen-

dente ha il compito di promuovere l'applicazione del principio di pari opportunità fra donne e uomini).

Più di una Istituzione è coinvolta a vario titolo nella politica di parità: al Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale è assegnato un ruolo decisionale e di coordinamento, oltre al compito di controllare, tramite gli Uffici di collocamento, che vengano rispettate le norme del diritto del lavoro. Era stato istituito già nel 1998 il Consiglio di Governo per i diritti umani, onde fornire attività di consulenza volta all'eliminazione di tutte le forme di discriminazione delle donne. E' stato altresì istituito nel 2001 il Consiglio di Governo per le pari opportunità fra donne e uomini, organo consultivo composto da 23 fra vice-ministri, rappresentanti delle Parti Sociali, delle Organizzazioni *no profit* e non governative, e specialisti, per formulare raccomandazioni (nel settembre 2003, su progetto del Consiglio, il Governo ha assegnato al Ministro delle Finanze il compito di preparare entro il giugno 2004 un'informativa metodica sull'elaborazione di bilancio dal punto di vista della parità). Dal 2002 è stata istituita infine presso la Camera dei Deputati una Commissione permanente per la famiglia e le pari opportunità.

POLITICHE DEL LAVORO E DELL'OCCUPAZIONE - Tra le più importanti misure di politica dell'occupazione vanno segnalate: la nuova legge sull'occupazione, che entrerà in vigore entro il 2004 e due programmi indirizzati a categorie di persone in cerca di occupazione maggiormente a rischio di esclusione sociale e di disoccupazione a lungo termine. Il primo di questi programmi è rivolto ad adulti con oltre 25 anni e con una disoccupazione massima di 12 mesi, e il secondo a giovani che hanno appena terminato gli studi, e a giovani disoccupati da non più di 6 mesi²⁵.

25. Sia il primo, "Nuova partenza", dedicato a candidati adulti, sia il secondo, "Prima possibilità", dedicato ai giovani, sono svolti come programmi-pilota presso 15 Uffici di collocamento scelti in tutto il territorio in modo da poter operare in province con differenti condizioni. Essi hanno altresì lo scopo di motivare maggiormente le persone in cerca di impiego.

E' stato anche introdotto il "*Piano d'azione individuale della persona in cerca di lavoro*", che impegna l'Ufficio di collocamento e la persona in cerca di occupazione a intraprendere entro una data scadenza le azioni necessarie a trovare un impiego: sia l'interessato che l'Ufficio dovranno effettuare i passi concordati per l'inserimento nel mercato del lavoro e al tempo stesso operare al fine di accrescere l'impiegabilità del candidato. Le difficoltà di inserimento riguardano soprattutto alcune categorie a rischio di esclusione sociale: persone con bassa qualifica o senza qualifica, o con *handicap* fisici; donne con bambini piccoli; persone anziane; giovani, specie se hanno appena terminato gli studi; giovani dopo la scuola media dell'obbligo.

Sono in fase di elaborazione nuove disposizioni di legge che disciplineranno rapporti di lavoro più flessibili e in grado di favorire l'aumento della mobilità, garantendo nel contempo la massima protezione ai lavoratori. Passi innovativi nella legislazione in materia di rapporti di lavoro sono già contenuti nella nuova legge sull'occupazione in vigore, che prevede il lavoro temporaneo, l'ampliamento d'attività delle agenzie di intermediazione, misure contro il lavoro illegale, e così via.

In materia di sicurezza è stata elaborata con i rappresentanti delle Parti Sociali una proposta di politica nazionale della sicurezza e della tutela della salute sul lavoro, approvata dal Governo nel maggio del 2003. In tale ambito è stato istituito il Consiglio di Governo per la sicurezza e la tutela della salute sul lavoro, il cui compito è coordinare le attività in materia di salute e sicurezza di competenza dei vari dicasteri e degli organi centrali dello Stato. Il Governo sta anche elaborando un progetto di legge sull'ispezione del lavoro, che disciplinerà il tema della sicurezza sostituendo l'attuale normativa sulla sorveglianza tecnica dello Stato. La normativa alla quale si sta lavorando è in armonia con la politica di tutela del lavoro perseguita negli altri Stati dell'Unione.

Nella Repubblica Ceca il diritto del lavoro, e soprattutto il Codice del lavoro, rendono possibile l'attività lavorativa in forme flessibili per rispondere a particolari esigenze; in pratica, tuttavia, è raro che si faccia ricorso a questa possibilità, da un lato per la scarsa conoscenza di queste disposizioni da parte dei datori di lavoro, e dall'altro per il disinteresse dei lavoratori verso queste forme di lavoro, dovuto anche a motivi

economici. Viene sottolineato dai datori di lavoro che il *part-time* è poco utilizzato perché la riduzione di paga connessa alla riduzione dell'orario rende il *part-time* poco appetibile per i lavoratori, anche se le imprese sono interessate.

La flessibilità del lavoro prevista dalle norme vigenti può riguardare particolari articolazioni sia dell'orario che della durata. Ad esempio è possibile modificare gli orari secondo le necessità di gestione oppure su richiesta del lavoratore. Si può contrattare il ricorso al tempo determinato nelle ipotesi previste dal Codice, e in caso di una durata inferiore al mese non è necessaria la forma scritta. Il datore può contrattare con il proprio dipendente una seconda attività, che dovrà essere una prestazione lavorativa di tipo diverso da quella contemplata nel contratto di lavoro. E' consentito un rapporto di lavoro secondario che ne affianchi uno primario, ma soltanto per un orario di lavoro inferiore a quello settimanale e a condizione che il dipendente abbia un rapporto che lo impegni per l'orario di lavoro settimanale prefissato. A queste forme vanno aggiunte il lavoro condiviso o *job sharing*, il lavoro a rotazione e il lavoro tramite agenzia d'appalto. Si sta valutando la possibilità di introdurre il telelavoro.

Nuove norme sui rapporti di lavoro sono in corso di elaborazione, per disciplinare in modo più libero le condizioni per la flessibilità del lavoro, dando maggior spazio alle forme e ai contenuti dei contratti, tenendo conto delle esigenze dei datori e dei lavoratori. A favore delle donne è già prevista un'eccezione alla regola secondo cui il dipendente non ha diritto a una modifica dell'orario di lavoro in quanto la sua richiesta è subordinata all'accettazione del datore di lavoro; questi, per contro, non può modificare l'orario senza il consenso del lavoratore. Se la donna ha un figlio inferiore ai 15 anni, oppure è incinta, il datore è obbligato ad accogliere la richiesta di orario di lavoro più corto o di altro utilizzo più consono alle esigenze dell'interessata, qualora ciò non sia impedito da seri motivi di gestione.

RELAZIONI INDUSTRIALI - Il dialogo sociale tra Governo e Parti Sociali è in corso dal 1989, soprattutto attraverso il Consiglio dell'accordo economico e sociale, che è l'organo comune volontario di trattativa e iniziativa fra Governo, sindacati e imprenditori per raggiungere accordi

nelle questioni principali dello sviluppo economico e sociale. Le decisioni e le raccomandazioni del Consiglio non sono giuridicamente vincolanti ma hanno una importanza politica assai rilevante.

La delegazione dei rappresentanti dei lavoratori presenti nel Consiglio dell'accordo comprende due organizzazioni: la Confederazione boemo-morava delle associazioni sindacali (Čmkos) e l'Associazione dei sindacati autonomi (Aso). La maggiore è la prima, che raggruppa trentadue associazioni sindacali con circa 1 milione di iscritti. L'Aso ha circa 170 mila iscritti. Fra le altre centrali sindacali ci sono la Confederazione dell'arte e della cultura, con circa 120 mila iscritti, e la Coalizione sindacale cristiana, associazione sindacale della Boemia, Moravia e Slesia; queste però non hanno i requisiti di rappresentatività richiesti per entrare nel Consiglio. La delegazione dei rappresentanti dei datori di lavoro presenti nel Consiglio comprende due organizzazioni: la Confederazione delle Unioni dei datori di lavoro e degli imprenditori della Repubblica Ceca, e l'Unione dell'industria e dei trasporti della Repubblica Ceca.

Il sostegno e lo sviluppo del dialogo sociale rientra nella linea programmatica del Governo, che riconosce altresì nelle trattative collettive uno strumento importante di gestione della pace sociale e di applicazione dei principi democratici del mercato del lavoro. A tale scopo sono riconosciute e appoggiate istituzioni, strutture e procedure che aiutino lo sviluppo del dialogo sociale: il Consiglio dell'accordo economico e sociale, e le trattative collettive a livello nazionale, settoriale, regionale e di impresa tanto nel settore privato, quanto in quello pubblico. Viene considerata altresì molto utile l'attività delle strutture trilaterali nelle varie regioni e nei vari settori. Il Governo sostiene inoltre la partecipazione attiva della Repubblica Ceca all'attività dell'Organizzazione internazionale del lavoro.

Le Parti Sociali sono chiamate a formulare osservazioni alle leggi aventi riflessi sui preminenti interessi dei lavoratori, soprattutto in tema di condizioni economiche, produttive, lavorative, retributive, sociali e culturali. Le normative vigenti prevedono infatti che gli Organi centrali i quali promulgano regolamentazioni di diritto del lavoro in base al Codice o ad altre leggi sono tenuti a discuterne preventivamente con le

competenti organizzazioni dei lavoratori e degli imprenditori. Le Parti Sociali collaborano con il Governo al tavolo delle trattative, tant'è che hanno partecipato in notevole misura al progetto della nuova legge sull'occupazione in discussione in Parlamento.

Lo sviluppo dell'attività negoziale dopo la transizione all'economia di mercato è cresciuto superando gradualmente la tradizione ispirata al modello sovietico, quando la natura e i compiti dei sindacati erano essenzialmente socio-assistenziali e non esisteva la proprietà privata, senza peraltro riportarsi ai livelli degli anni Trenta, quando la ex Cecoslovacchia capitalista era un Paese industriale d'avanguardia, con spiccate tradizioni politico-sindacali e con imprese innovative nel campo delle relazioni industriali e sociali, come la Bat'a e la Skoda. Attualmente la copertura che la contrattazione collettiva offre ai lavoratori non è molto estesa, ma il metodo delle trattative sindacati-imprenditori è in graduale evoluzione e sta crescendo anche il numero di contratti d'impresa stipulati.

ALLEGATO: SCHEMA DI COLLOQUIO-INTERVISTA

1. Qual è in generale l'atteggiamento dei cittadini, dei lavoratori e degli imprenditori nei confronti dell'ingresso nell'Unione Europea?
2. Quali sono i principali vantaggi attesi dai cittadini, dai lavoratori e dagli imprenditori?
3. Quali sono i principali svantaggi temuti dai cittadini, dai lavoratori e dagli imprenditori?
4. Come giudica gli orientamenti espressi dai governi europei in merito alla libertà di movimento dei lavoratori dai vostri ai loro Paesi?
5. Di quale entità e di quale tipo sono i flussi di mobilità che sarebbero necessari al mercato del lavoro del vostro Paese?
6. Qual è il suo giudizio generale sullo stato del mercato del lavoro nell'Unione Europea prima dell'allargamento imminente?
7. Quale contributo può dare l'allargamento imminente allo stato del mercato del lavoro nell'Unione?
8. Quale contributo può dare l'allargamento imminente allo stato del mercato del lavoro nel vostro Paese?
9. Quali indicatori statistici del mercato del lavoro distanziano maggiormente il suo Paese dalla media dell'Unione Europea e, comunque, quali indicatori preoccupano di più il Governo e i *partner* sociali?
10. Al di là delle statistiche, quali sono i problemi del lavoro più gravi o più tipici del suo Paese?
11. Quali sono i divari regionali che nel suo Paese diversificano maggiormente il mercato del lavoro nazionale?

12. Rispetto al resto dell'Unione Europea, qual è nel suo Paese la condizione della donna che lavora, e quale spazio hanno le politiche di genere negli indirizzi del governo?
13. Quali sono a suo giudizio le più importanti misure di politica dell'occupazione realizzate o avviate ultimamente nel suo Paese?
14. Ai fini della coesione sociale nel Paese, quali sono i gruppi e i soggetti ai quali le politiche dell'occupazione devono dare maggiore attenzione?
15. Quali sono le misure di politica dei redditi che a suo giudizio sono necessarie per la crescita economica del Paese?
16. Quali innovazioni sono state introdotte, o si pensa di introdurre, nella regolazione legislativa dei rapporti di lavoro?
17. Quali innovazioni sono state introdotte, o si pensa di introdurre, nei sistemi di tutela del lavoro e di sicurezza sociale?
18. Quali modalità di lavoro flessibile sono state finora introdotte nel mercato del lavoro del suo Paese?
19. Quale accoglienza hanno avuto queste misure, sia da parte dei lavoratori e dei sindacati, che da parte del management e delle imprese?
20. Quali sono oggi le forme di flessibilità produttiva e organizzativa a cui ricorrono maggiormente le varie imprese, piccole e grandi, industriali e no, private e pubbliche?
21. Quale ruolo ha o dovrebbe avere la contrattazione sindacale nella scelta e nell'implementazione delle politiche economico sociali dei governi?
22. Quali effetti sull'occupazione e sulla disoccupazione esercita la contrattazione sindacale fra le Organizzazioni dei lavoratori e degli imprenditori?
24. Qual è lo stato delle relazioni industriali fra i *partner* sociali, e del dialogo sociale fra Governo e *partner* sociali?

PARTE SESTA

APPROFONDIMENTI

1. 1993-2002. DIECI ANNI DI CRESCITA DEGLI OCCUPATI IN EUROPA: PAESI A CONFRONTO

1. *Occupazione, disoccupazione e cambiamenti di struttura produttiva nei Paesi più grandi e più dinamici.* Quindici milioni di occupati in più e oltre tre milioni di disoccupati in meno: questo è in massima sintesi il bilancio del mercato del lavoro europeo nel decennio 1993-2002. Non è certo un bilancio negativo, anche se due elementi ne attenuano la positività.

Da un lato, la crescita dell'occupazione in Europa è consistita anche in un recupero delle forti perdite registrate nella recessione dei primi anni Novanta, quando in pochissimo tempo erano andati perduti oltre quattro milioni di occupati. Dall'altro lato, la dinamica occupazionale in Europa è stata meno brillante di quella registrata negli Stati Uniti, dov'era stato minore l'impatto della recessione (un milione e 200 mila dipendenti in meno tra luglio 1990 e marzo 1991) e decisamente superiore la crescita di occupati (24 milioni in più nel settore non agricolo) nel lungo periodo di espansione conclusosi a marzo del 2001¹.

1. Per l'analisi dei mercati del lavoro nei Paesi dell'Europa (in questo contesto, l'Europa a 15) il riferimento principale è European Commission, *Employment in Europe 2003. Recent trends and prospects*, Lussemburgo, settembre 2003. Per la dinamica dell'occupazione negli Stati Uniti vedi Banca d'Italia, *Bollettino Economico*, n. 42, marzo 2004.

Entro questo quadro proponiamo qui un sintetico raffronto tra le *performance* del mercato del lavoro italiano e quelle di alcuni significativi Paesi dell'Unione Europea. La comparazione interessa due tipologie di Paesi: da un lato i più grandi, con dimensioni maggiori o analoghe all'Italia (e quindi Germania, Regno Unito e Francia), con i quali il confronto è ovvio e usuale vista la medesima *taglia* demografica; dall'altro i più dinamici, proposti talvolta come modelli cui dovrebbero ispirarsi le nostre politiche del lavoro e, in ogni caso, utili testimonianze che per la "vecchia Europa" non c'è un medesimo destino di "eurosclerosi": si tratta di Olanda, Irlanda, Finlandia e Spagna².

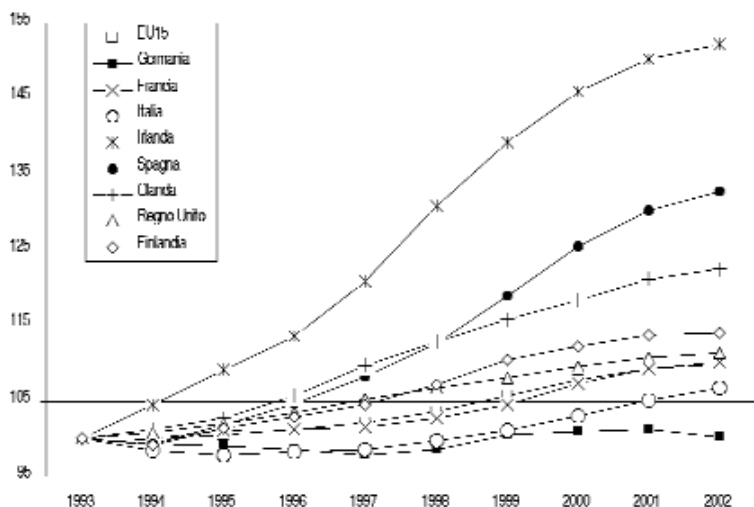
Osservando innanzitutto la dinamica dell'occupazione (Graf. 1), emerge che nell'Europa a 15, a fronte di una crescita media attorno al 10%, Irlanda, Spagna e Olanda mostrano nell'ordine risultati nettamente più positivi (gli occupati in Irlanda sono cresciuti in 10 anni di più della metà), mentre Italia e Germania sono in fondo alla classifica: entrambe negli anni Novanta hanno dovuto fronteggiare un effettivo calo occupazionale, poi a partire dal 1999 l'Italia ha recuperato, ottenendo discreti risultati³, mentre la Germania è sostanzialmente al medesimo livello di 10 anni prima, e soltanto la sostanziale stabilità della popolazione in età lavorativa ha consentito il mantenimento di un tasso di occupazione costante⁴.

2. Sull'Olanda: J. Visser e A. Hemerick, *Il miracolo olandese. Occupazione, riforma dello Stato sociale e concertazione*, Roma, Edizioni Lavoro, 1998; sulla Spagna: V. Pèrez-Díaz, *La lezione spagnola. Società civile, politica e legalità*, Bologna, il Mulino, 2003; sulla Finlandia: F. Daveri, *Finlandia da imitare*, www.lavoce.info, 25 marzo 2004.

3. I risultati complessivi sono fortemente condizionati dalle Regioni meridionali, nelle quali il recupero dell'occupazione pre-crisi è avvenuto soltanto nel 2001. Per le Regioni del Centro-Nord l'anno del recupero è stato il 1997, mentre l'andamento del tasso di occupazione nel decennio è a ridosso della media europea, con una crescita sul 1993 prossima all'8%.

4. Che risulta invece essersi ridotto se misurato in termini di *full time employment*.

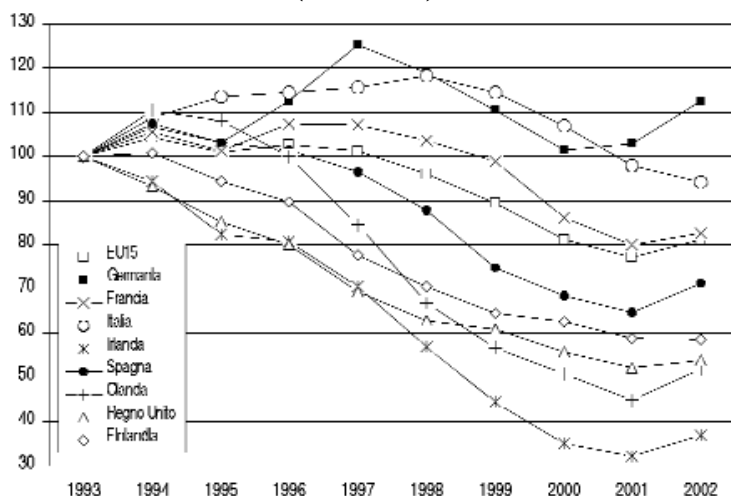
Graf. 1 - Dinamica degli occupati di 15-64 anni in alcuni Paesi, 1993-2002 (1993=100)



Germania e Italia sono anche i Paesi in cui nella prima parte del decennio la disoccupazione è aumentata significativamente (Graf. 2): la Germania scontando i costi della riunificazione, l'Italia pagando cara la crisi economica e politica del 1992-93⁵. Poi in Italia i disoccupati si sono continuamente ridotti, tanto che a fine decennio erano inferiori al livello di partenza⁶, mentre in Germania la fase di ricupero si è bloccata nel 2000 e poi la disoccupazione è risalita. Dinamiche e curve analoghe ha avuto la disoccupazione anche in Francia, che comunque è riuscita a ridurla di circa il 20% rispetto al dato iniziale. Irlanda, Olanda, Regno Unito e Finlandia sono invece i Paesi in cui i disoccupati sono drasticamente diminuiti.

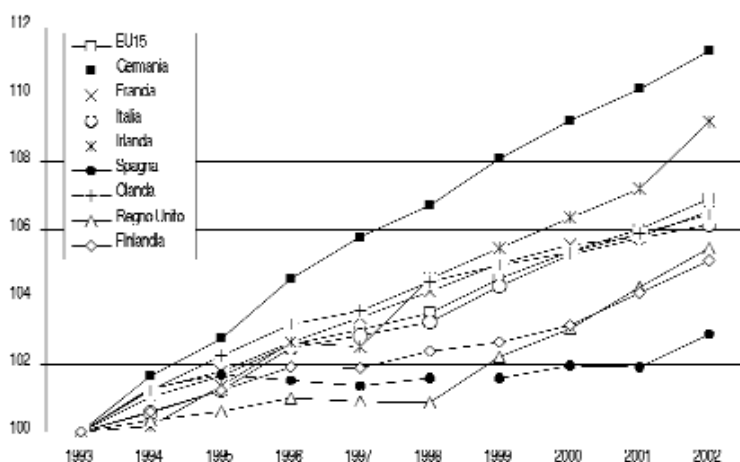
5. La reazione italiana alla crisi dei primi anni '90 ha qualcosa in comune con quella dell'Olanda alla propria fortissima crisi dei primi anni Ottanta: in entrambi i casi si è dovuta condividere a livello sociale la percezione di "avere toccato il fondo", per trovare i modi istituzionali e la forza per realizzare le riforme necessarie a risalire.
6. Il dualismo italiano è particolarmente marcato in relazione alla disoccupazione: nel Sud, nonostante il recupero a partire dal 1999-2000, essa è ancora del 12% superiore ai livelli del 1993. L'insieme delle Regioni del Centro-Nord mostra invece *performance* sempre migliori della media europea, toccando nel 2002 una riduzione del 27%.

Graf. 2 - Dinamica delle persone in cerca di lavoro, 1993-2002
(1993=100)



Come si sono associati questi andamenti con le principali trasformazioni della struttura produttiva? In tutti i Paesi è cresciuta la quota di occupati nei servizi: questo *trend* è stato fortissimo in Germania, tanto da trascinare la stessa media europea, mentre in Spagna e Finlandia ha avuto un impatto più modesto (Graf. 3). Peraltro questi due Paesi, assieme all'Irlanda, hanno visto crescere anche gli addetti all'industria, e di conseguenza lo spostamento di occupati verso i settori non agricoli ha concorso allo sviluppo sia del secondario che del terziario.

*Graf. 3 - Quota dell'occupazione nei servizi. Numeri indici
1993=100*

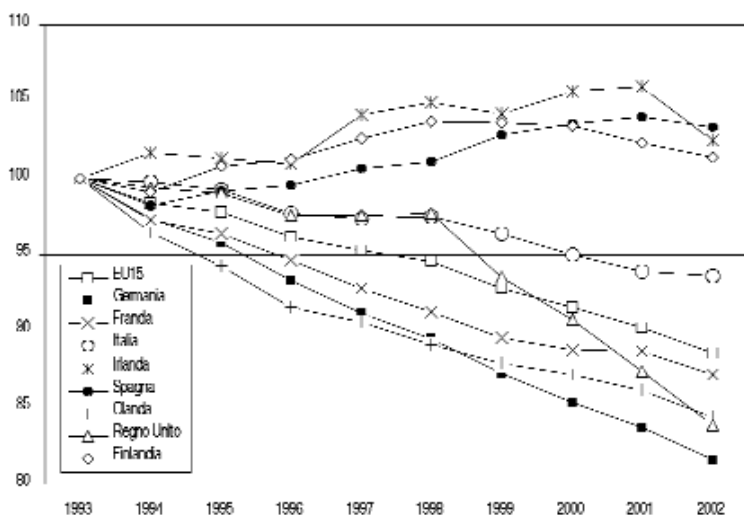


La Germania è il Paese che ha conosciuto le trasformazioni più forti, ridimensionando fortemente la base industriale interna (Graf. 4)⁷ a vantaggio di una crescita significativa dell'economia terziaria, che infatti impiega ora il 70% degli occupati. Altre economie avevano già percorso più intensamente la via della terziarizzazione: è per questo che prima della Germania vengono il Regno Unito, con l'80% di addetti ai servizi, l'Olanda con il 77% e la Francia con il 74%.

Caratteristico del mercato del lavoro tedesco è inoltre il fatto che - unico tra i Paesi osservati - la Germania registra un piccolo incremento della quota di lavoratori indipendenti, la quale è ovunque declinante: rapidamente in Francia, Irlanda e Spagna, e più lentamente altrove, specie in Italia dove mantiene la massima incidenza essendo superiore al 25% (Tab. 1).

7. Ciò è in stretta connessione con la crescente influenza nei Paesi contigui dell'Est europeo, destinatari di massicci investimenti e delocalizzazioni dell'industria tedesca.

Graf. 4 - Quota dell'occupazione nell'industria. Numeri indici
1993=100



2. *Flessibilità e performance.* Tra i Paesi osservati, Irlanda e Finlandia sono quelli che hanno fatto registrare la più elevata crescita del prodotto interno lordo: il tasso di crescita dell'Irlanda tra il 1995 e il 2000 non è mai sceso sotto l'8%⁸, mentre quello della Finlandia è stato per diversi anni sopra il 4%. Anche la Spagna ha registrato un buon indice di crescita, soprattutto nel periodo 1997-2000. Il differenziale di *performance* occupazionale di questi Paesi dipende innanzitutto da una più favorevole dinamica della domanda.

8. Questa eccezionale *performance* va valutata tenendo conto che l'Irlanda ha da un lato meno di 4 milioni di abitanti e dall'altro ha tenuto un basso profilo politico traendo ampi vantaggi dall'inclusione nella Comunità Europea. Con ciò ha beneficiato di importanti trasferimenti netti e ha continuamente attirato investimenti grazie anche alla ridottissima tassazione delle imprese (l'aliquota è del 12,5%). Risultato di questo modello di sviluppo è che nel 2003 il reddito *pro capite*, misurato in standard di potere d'acquisto, è il più elevato in Europa dopo il Lussemburgo: Commissione delle Comunità Europee, *Relazione della Commissione al Consiglio Europeo di primavera. Promuovere le riforme di Lisbona nell'Unione allargata*, COM (2004) 29, febbraio 2004.

Tab. 1 - Principali indicatori del mercato del lavoro 1993-2003 (15-64 anni)

		EU15	Germania	Regno Unito	Francia	Italia	Spagna	Olanda	Finlandia	Irlanda
Occupati (000)	1993	146.560	35.770	25.099	21.662	20.130	12.169	6.607	2.065	1.137
	2002	161.038	35.851	27.961	23.859	21.478	16.155	8.089	2.354	1.730
- di cui donne	1993	60.269	14.947	11.286	9.556	6.973	4.053	2.678	1.005	421
	2002	69.585	16.009	12.598	10.852	8.146	6.076	3.553	1.138	731
% occupati servizi	1993	66,4	62,6	75,9	69,6	62,3	62,9	72,5	64,3	59,5
	2002	71,0	69,7	80,0	74,2	66,1	64,7	77,2	67,6	65,0
% occupati industria	1993	28,2	34,1	22,7	25,1	31,2	28,4	23,1	26,8	27,4
	2002	25,0	27,9	19,0	21,9	29,2	29,4	19,5	27,2	28,1
Tasso occup. 15-64	1993	60,1	65,1	67,4	59,3	52,3	46,6	63,6	61,0	51,7
	2002	64,3	65,3	71,7	63,0	55,5	58,4	74,4	68,1	65,3
Tasso occ. popolaz.	1993	n.c.	60,5	58,6	56,9	51,0	45,1	51,6	n.c.	48,4
	2002	58,9	58,1	62,1	60,4	53,6	56,2	58,1	65,8	60,7
% lavor. indipendenti	1993	16,1	9,9	12,9	11,6	26,7	19,2	15,6	13,4	23,0
	2002	14,6	10,6	11,5	8,7	25,4	15,8	13,8	11,7	17,6
% lavor. part time	1993	14,8	15,2	23,7	14,3	5,5	6,4	35,2	11,3	10,5
	2002	18,1	21,4	24,9	16,1	8,6	7,9	43,9	12,8	16,5
% lav. tempo determ.	1993	11,0	10,3	6,3	10,9	6,2	33,0	10,5	n.c.	9,3
	2002	13,0	11,9	6,3	13,9	9,9	31,0	14,4	16,0	5,4
Disoccupati (000)	1993	16.709	3.020	2.848	2.766	2.296	2.917	442	405	216
	2002	13.560	3.396	1.533	2.286	2.160	2.081	230	237	80
Tasso disoccup.	1993	10,1	7,7	10	11,3	10,1	18,6	6,2	16,3	15,6
	2002	7,7	8,6	5,1	8,7	9	11,3	2,7	9,1	4,4

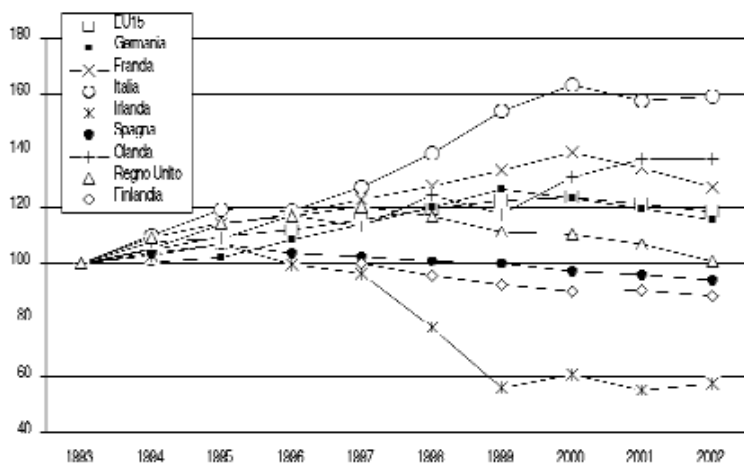
Fonte: elaborazioni CNEL su Commissione Europea (2003)

Più in generale, in tutti i Paesi Europei si sono registrati buoni andamenti del mercato del lavoro associati al lungo ciclo economico positivo degli anni Novanta, fino alle soglie dello scoppio della bolla borsistica internazionale dopo l'“euforia irrazionale” indotta dalla *new economy*. La strategia europea per l'occupazione varata nel novembre 1997 al Consiglio Europeo di Lussemburgo è coincisa con una fase espansiva favorevole sia per introdurre le riforme proposte - i quattro “pilastri”: occupabilità, adattabilità, imprenditorialità e pari opportunità - sia per disporre delle risorse necessarie a sostenerle.

La crescita di posti, sotto la spinta di fattori strutturali di cambiamento oltre che delle politiche attivate a livello nazionale e influenzate dalla strategia europea per l'occupazione, è stata contrassegnata dal ruolo via via più importante delle forme flessibili di impiego, per durata dell'orario o del contratto.

I dati ci dicono che il lavoro temporaneo e il *part-time* sono in crescita, sia in assoluto che sul totale degli occupati. In particolare i *part-timers* erano nel 2002 il 18% del totale, con una crescita di oltre 3 punti in dieci anni, e quelli temporanei il 13%, con una crescita di 2 punti. Si noti che le due grandezze *non* sono sommabili, tant'è vero che molti occupati a tempo parziale sono anche lavoratori temporanei; esse tuttavia consentono una stima: circa un quarto dei lavoratori europei è occupato secondo modalità non standard, diverse cioè dal rapporto “fordista” a tempo pieno e con durata indeterminata. Rispetto a questo *mainstream* vanno però segnalati alcuni interessanti scostamenti (Graf. 5).

Graf. 5 - Quota di occupati a tempo determinato. Numeri indice 1993=100

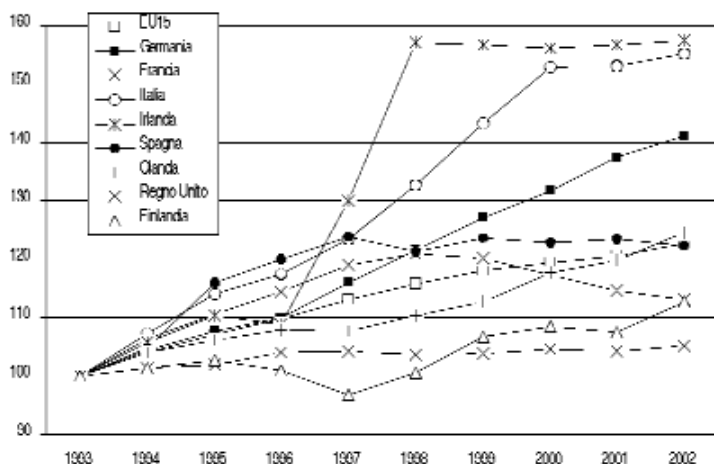


Innanzitutto la quota di contratti a tempo determinato è cresciuta in tutti i Paesi, con l'eccezione di quelli con le migliori *performance* occupazionali: in Irlanda infatti è scesa a meno del 60% rispetto al 1993, e anche in Finlandia⁹ e Spagna è stata ridimensionata. Nel 2002 i Paesi con la minor quota di lavoro temporaneo erano il Regno Unito e l'Irlanda. Tranne che in Spagna e Italia, ovunque la quota di lavoratori temporanei è inferiore a quella degli addetti *part-time*, e in genere cresce meno rapidamente.

9. Per questa variabile i dati finlandesi sono disponibili soltanto a partire dal 1997.

Più omogenea è stata la dinamica del lavoro *part-time*, che si è incrementato e diffuso ovunque. Irlanda e Italia sono i Paesi con la maggior crescita, ma anche in Germania il *boom* di questo regime orario è stato significativo. L'Olanda conferma e rafforza la sua peculiare caratteristica di “patria del *part-time*” (che interessa in media il 44% degli occupati ma arriva al 73% fra le donne); essa è seguita da Germania e Regno Unito, anch'essi con una quota assai elevata di lavoro a tempo parziale (Graf. 6).

Graf. 6 - Quota di occupati a tempo parziale. Numero indice 1993=100



Gli elementi raccolti ci consentono di osservare che, mentre il *part-time* risponde a caratteristiche evolutive comuni a tutti i Paesi, ed è uno strumento importante per includere nel mercato del lavoro segmenti di offerta a disponibilità parziale, il lavoro temporaneo rispecchia di

più le caratteristiche nazionali sia in termini di struttura produttiva che di regolazione normativa e sociale, tanto formale quanto effettiva¹⁰. Non altrimenti si spiega la sua bassissima quota nei Paesi anglosassoni, i cui mercati del lavoro sono peraltro ritenuti altamente flessibili o, viceversa, la sua elevata incidenza nel contesto spagnolo¹¹.

D'altra parte l'associazione tra lavori a termine e precarietà dell'occupazione è fuorviante. La durata predefinita dei rapporti di lavoro influisce certo sulla qualità dell'impiego - oltre metà dei lavoratori europei con contratto a termine (in Spagna e Cipro oltre il 90%) avrebbe preferito un impiego a tempo indeterminato ma non l'ha trovato¹² - ma certamente non è l'unica. Come mostrano i risultati del progetto *Esope*¹³, la percezione della precarietà è tutt'altro che omogenea nei vari Paesi; essa si presta a essere descritta piuttosto come un fenomeno multidimensionale leggibile secondo diversi criteri: la retribuzione, la durata del contratto, la permanenza nell'occupazione, il contenuto della prestazione, il livello di autonomia e le condizioni generali dell'ambiente di lavoro.

10. Sulla complessità della valutazione *cross country* degli istituti giuridici di regolazione vedi M. Del Conte, C. Devillanova, S. Liebman e S. Morelli, *Misurabilità dei regimi di protezione dell'impiego*, Working paper series, novembre 2003, www.econpubblica.uni-bocconi.it. Questo studio sottolinea che l'indicatore di rigidità del mercato del lavoro italiano utilizzato dall'Ocse (e quindi la nostra posizione nella classifica dei Paesi secondo la rigidità degli ordinamenti) presenta problemi metodologici rilevanti: dall'aggregazione degli indici parziali ai pesi attribuiti a ciascuno, fino a veri e propri errori nel calcolo dell'indice relativo ai licenziamenti individuali; ma soprattutto ignora caratteristiche strutturali quali l'ampia presenza di piccole imprese con regolazione diversa dalle grandi, la diffusione del lavoro para-subordinato e le effettive prassi applicative delle norme.

11. In Spagna il forte sviluppo di contratti a tempo determinato è stato la conseguenza di scelte politiche che, tra la fine degli anni Settanta e l'inizio dei Novanta, hanno creato un doppio mercato del lavoro, lasciando alla famiglia il compito di gestire il disagio conseguente (V. Pérez Diaz, op. cit., pagg. 247 ss.).

12. European Commission, op. cit., pag. 127.

13. Esope Project, *Managing labour market related risks in Europe: Policy implications*, a cura di M. Laparra, febbraio 2004; J. C. Barbier, *La précarité de l'emploi en Europe*, Quatre pages-Centre d'étude de l'emploi, settembre 2002.

3. *La fase più recente: stop alla crescita dei posti e difficoltà nel raggiungere gli obiettivi di Lisbona.* Il lungo recupero del mercato del lavoro europeo si è interrotto in diversi Paesi nel 2002, e si è poi arenato quasi ovunque nel 2003. Il tasso di occupazione per la popolazione 15-64 anni è rimasto stabile e in qualche caso si è ridotto (soprattutto in Germania, ma anche in Irlanda e Finlandia). Data la fase di rallentamento economico, l'onere dell'aggiustamento sembra caduto più sulle ore lavorate che sul numero di occupati¹⁴, ma è stata coinvolta anche la dinamica della produttività, che quasi ovunque è rallentata¹⁵.

Il tasso di disoccupazione è tornato a valori pre-2000, essendo cresciuto soprattutto in Germania e Francia. Fa eccezione l'Italia, per i risultati ottenuti sia nel tasso di occupazione che di disoccupazione. In complesso, nell'area dell'euro la crescita del tasso di disoccupazione si è poi arrestata a partire dall'estate 2003, anche perché la partecipazione al lavoro è stata scoraggiata dal rallentamento economico.

Tutto ciò ha indotto gli organismi comunitari a prendere atto che l'Unione Europea non raggiungerà l'obiettivo intermedio, previsto per il 2005, di un tasso di occupazione del 67%, e che appare compromesso anche l'obiettivo del 70% per il 2010¹⁶.

In questo contesto, l'ultimo *Joint Employment Report* riconosce che per conseguire gli obiettivi di Lisbona le riforme del mercato del lavoro non bastano, essendo necessarie sia sane politiche macroeconomiche sia riforme strutturali degli altri mercati (prodotti, servizi, capitali), onde incoraggiare la competitività e quindi la creazione di posti di lavoro. Ma ribadisce altresì che è inutile pensare a innovazioni negli orientamenti della strategia europea per l'occupazione; piuttosto, è opportuno concentrarsi sulla sua attuazione. Ciò vuol dire: monitoraggio; coinvolgimento maggiore dei Parlamenti, delle autorità regionali e delle

14. Banca Centrale Europea, *Rapporto annuale 2003*, Francoforte, 2004, pagg. 56 ss.

15. La Finlandia è in Europa un caso virtuoso di positivo bilanciamento tra crescita dell'occupazione e crescita della produttività (F. Daveri, *op. cit.*).

16. Particolarmente arduo è l'obiettivo del 50% di tasso di occupazione dei lavoratori anziani: soltanto Svezia, Danimarca, Finlandia, Regno Unito, Portogallo e Irlanda vi sono arrivati o sembrano in grado di farlo.

Parti Sociali; confronti tra pari (*peer review*); e convergenza verso le pratiche regolative e gli assetti istituzionali che mostrano di dare i migliori risultati, pur nel rispetto delle differenze nazionali¹⁷. In definitiva, quello a cui l'Unione Europea chiama i singoli Stati è un grande processo di *policy learning*¹⁸. Di tale processo l'Italia ha estremo bisogno.

17. "Il successo delle politiche per l'occupazione dipende in ampia misura dalla qualità della loro attuazione": European Union, *Joint Employment Report 2003/2004*, Brussell, marzo 2004, pag. 58.

18. Secondo J. Visser e A. Hemerijck, op. cit., pag. 76, ciò che distingue l'Olanda è l'adozione di un modo di far politica centrato sui problemi e di una prassi di concertazione che ha consentito ai diversi attori di accumulare esperienza e memoria, mettendoli in grado di imparare le lezioni dei fallimenti e dei successi.

2. L'INSERIMENTO LAVORATIVO DEGLI IMMIGRATI

1. *Extracomunitari presenti in Italia: situazione all'inizio del 2003 e impatto della regolarizzazione.* I dati Istat-Ministero dell'Interno recentemente messi a disposizione consentono di tracciare un quadro statistico puntuale e preciso della presenza regolare di immigrati stranieri nel territorio italiano, quale risultava all'inizio del 2003, vale a dire immediatamente prima che la regolarizzazione attivata con la Legge n. 189 e il Decreto Legge n. 195 del 2002 venisse effettivamente portata a compimento. (Sui tempi hanno pesantemente inciso i ritardi nell'emanazione dei regolamenti attuativi).

Al netto dei minori, in gran parte inclusi nel permesso di soggiorno dei genitori, all'inizio del 2003 gli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia erano un milione e 500 mila (Tab. 1). Quasi un milione e 300 mila proveniva dai Paesi a forte pressione migratoria, quelli cioè del Terzo mondo o in via di sviluppo, esclusi quindi quelli dell'Unione Europea e quelli ricchi come Stati Uniti, Canada, Australia, Giappone.

La dinamica della crescita è stata particolarmente intensa nel 1997 e nel 2000, per il consolidarsi degli effetti delle regolarizzazioni attivate con il Decreto Legge n. 489 del 1995 e con il Decreto della Presidenza del Consiglio del 16 ottobre 1998. Nell'ultimo triennio, in condizioni quindi di politica dei flussi *normalmente* restrittiva, l'incremento medio annuo è risultato pari a circa 50 mila unità, quasi interamente motivato dalla crescita dei permessi di soggiorno rilasciati a cittadini provenienti dai Paesi a forte pressione migratoria per motivazioni di famiglia, vale

Tab. 1 - Dinamica dei permessi di soggiorno 1992-2003 (dati al 1° gennaio)

Anni	Paesi a forte pressione migratoria					Totale stranieri	
	Lavoro	Famiglia	Altro	Totale	Var. % su anno precedente	Valore assoluto	Var. % su anno precedente
1992	360.451	42.411	72.085	474.947		648.935	
1993	295.871	52.432	64.378	412.681	-13,1%	589.457	-9,2%
1994	336.002	63.619	67.301	466.922	13,1%	649.102	10,1%
1995	337.450	78.045	71.723	487.218	4,3%	677.791	4,4%
1996	360.896	95.332	72.202	528.430	8,5%	729.159	7,6%
1997	582.818	124.923	71.997	779.738	47,6%	986.020	35,2%
1998	582.889	150.530	75.870	809.289	3,8%	1.022.896	3,7%
1999	578.567	204.442	84.675	867.684	7,2%	1.090.820	6,6%
2000	750.647	264.358	97.168	1.112.173	28,2%	1.340.655	22,9%
2001	759.541	298.503	96.143	1.154.187	3,8%	1.379.749	2,9%
2002	762.920	354.942	106.030	1.223.892	6,0%	1.448.392	5,0%
2003	748.707	410.320	111.739	1.270.766	3,8%	1.503.286	3,8%
Var. % 2003-1992	108%	867%	55%	168%		132%	

Fonte: elaborazioni CNEL su dati Istat

a dire per ricongiungimenti familiari. Infatti tra il 2000 e il 2003 i permessi di soggiorno per motivi di lavoro rilasciati a cittadini dei Paesi a forte pressione migratoria sono risultati stabili intorno alle 750 mila unità, mentre quelli per famiglia sono cresciuti del 55%, passando da 264 mila all'inizio del 2000 a 410 mila all'inizio del 2003. Ciò è collegato anche alla crescente femminilizzazione degli immigrati dai Paesi a forte pressione migratoria, giunta al 46% mentre dieci anni prima, all'inizio del 1993, era pari al 38%.

A seguito del completamento della regolarizzazione, la presenza regolare di immigrati nel nostro Paese si è incrementata in modo consistente e si sono altresì rafforzate alcune nuove caratterizzazioni. Si pos-

sono rintracciare le linee fondamentali di questo incremento e delle correlate modificazioni utilizzando le informazioni disponibili¹ sulle domande² presentate³.

Sul piano quantitativo, le domande presentate nei tre mesi di raccolta (tra l'11 settembre e il 10 novembre 2002) sono state circa 700 mila: circa 370 mila riguardavano lavoro subordinato in azienda ed erano quindi state presentate da imprenditori o da lavoratori autonomi, mentre ben 330 mila erano state presentate dalle famiglie per assistenza familiare o lavoro domestico.

Quasi identica la distribuzione per sesso: le domande per regolarizzare personale maschile sono state 380 mila, contro le 320 mila per personale femminile. A differenza di quanto osservato nelle regolarizzazioni precedenti, quella del 2002-2003 non ha "spiazzato" la componente femminile, che ha avuto l'assoluta maggioranza di domande per lavoro domestico o assistenza familiare. Esiste del resto una forte correlazione, anche a livello di singole nazionalità, tra quota di domande presentate per personale femminile e per lavoro domestico o assistenza familiare. Fanno eccezione: la componente cinese, dove una importante quota di personale femminile è richiesto per lavoro subordinato, e alcune componenti africane (senegalesi, ghanesi) e asiatiche (cingalesi, bengalesi), dove si riscontra una non sporadica presenza maschile nelle domande per lavoro domestico o di assistenza familiare.

-
1. Cfr. in particolare ISMU, *Primi risultati della ricerca su "Il processo di regolarizzazione dei lavoratori extracomunitari in Italia"*, documento presentato al Seminario "Immigrazione: mercato del lavoro e integrazione" organizzato dal Ministero del Lavoro a Como il 20-21 novembre 2003.
 2. A rigore, ad ogni domanda presentata non corrisponde necessariamente un lavoratore regolarizzando in quanto, nei casi di lavoratori impiegati *part-time* o presso diverse famiglie, è possibile che domande diverse, presentate da diversi datori di lavoro, si riferissero al medesimo soggetto. L'esistenza di questi casi comporta una modesta sovrastima delle domande utilizzate come proxy dei soggetti, non tale peraltro da inficiare le considerazioni qui presentate.
 3. Non tutte le domande presentate sono state accolte. Anche di questo occorre tener conto, se si vuole approssimare il numero effettivo dei regolarizzati. Pur in assenza - al momento - di dati generali precisi, si ha peraltro ragione di ritenere che della regolarizzazione abbiano beneficiato quasi tutti i richiedenti. Una specifica ricerca su Venezia ha quantificato nel 92% la quota di permessi rilasciati rispetto alle domande presentate: S. Bragato e A. Giommoni, *Gli esiti della regolarizzazione in Provincia di Venezia*, COSES, marzo 2004.

La distribuzione delle domande di regolarizzazione per nazionalità vede ai primi posti tre Paesi dell'Est europeo: Romania (oltre 140 mila), Ucraina (106 mila) e Albania (54 mila). Dopo un Paese africano (Marocco: quasi 54 mila domande), uno asiatico (Cina: 37 mila) e uno americano (Ecuador: 36 mila), troviamo di nuovo due Paesi dell'Est: Polonia (34 mila) e Moldavia (31 mila: Tab. 2).

Tab. 2 - Cittadini extra-comunitari immigrati. Nazionalità per permessi di soggiorno al 1° gennaio 2003 e domande di regolarizzazione

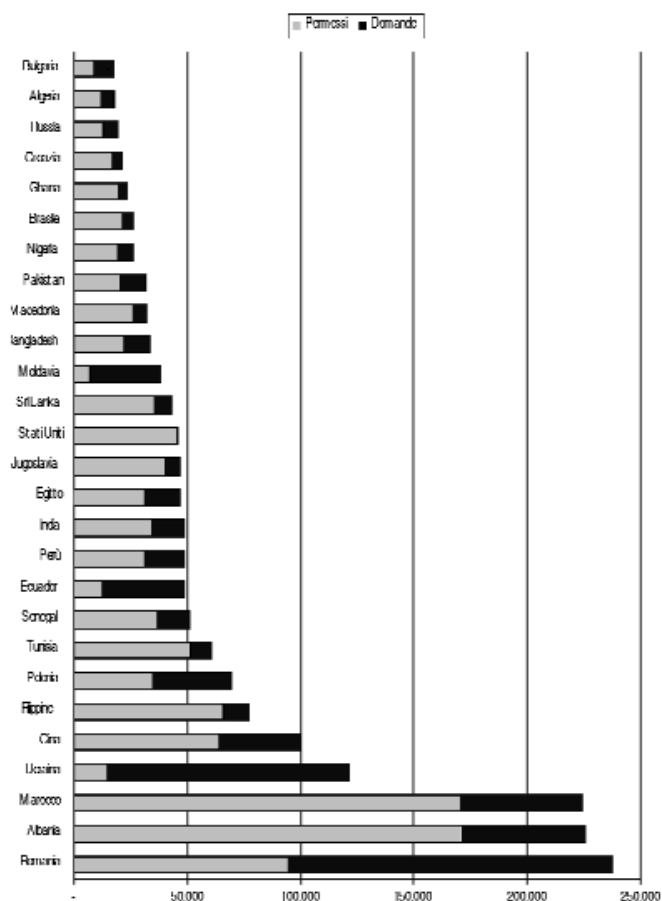
		Permessi di soggiorno 1.1.2003					Domande di regolarizzazione		
		M	F	T			M	F	T
1	Albania	100.874	70.693	171.567	1	Romania	78.638	64.325	142.963
2	Marocco	113.384	57.362	170.746	2	Ucraina	15.712	90.921	106.633
3	Romania	43.842	50.976	94.818	3	Albania	44.050	10.025	54.075
4	Filippine	23.167	42.408	65.575	4	Marocco	46.853	6.893	53.746
5	Cina	33.500	30.510	64.010	5	Ecuador	12.895	23.696	36.591
6	Tunisia	38.027	13.110	51.137	6	Cina	22.198	13.449	35.647
7	Stati Uniti	15.901	29.741	45.642	7	Polonia	7.414	26.856	34.270
8	Jugoslavia	23.012	17.225	40.237	8	Moldavia	8.829	22.273	31.102
9	Senegal	33.352	3.607	36.959	9	Perù	6.081	11.309	17.390
10	Sri Lanka	19.866	15.830	35.696	10	Egitto	15.781	165	15.946
11	Polonia	9.698	25.282	34.980	11	India	13.817	418	14.235
12	India	20.199	14.125	34.324	12	Senegal	12.845	1.216	14.061
13	Perù	10.627	20.696	31.323	13	Filippine	4.901	6.858	11.759
14	Egitto	24.026	7.035	31.061	14	Bangladesh	11.451	69	11.520
15	Macedonia	16.882	9.328	26.210	15	Pakistan	10.820	74	10.894
16	Bangladesh	17.309	4.928	22.237	16	Tunisia	9.139	446	9.585
17	Brasile	5.428	15.513	20.941	17	Bulgaria	4.309	4.813	9.122
18	Pakistan	16.512	4.104	20.616	18	Sri Lanka	6.083	1.476	7.559
19	Ghana	12.006	7.685	19.691	19	Nigeria	2.954	3.856	6.810
20	Nigeria	7.899	11.609	19.508	20	Serbia-Monten.	5.718	1.032	6.750
	Altri	130.901	184.241	315.142		Altri	38.719	30.656	69.375
	Totale	716.412	636.008	1.352.420		Totale	379.207	320.826	700.033

Fonte: elaborazioni CNEL su dati Istat (permessi soggiorno) e Ministero Interno (domande regolarizzazione)

La regolarizzazione ha dunque riconfermato il fortissimo apporto che al mercato del lavoro italiano danno i lavoratori provenienti dall'Europa dell'Est, a cui si riferisce circa il 60% delle domande di regolarizzazione. Il loro peso sul totale dei permessi di soggiorno pre-esistenti, rilasciati ad extra-comunitari, è di circa il 35%.

Emerge pertanto una precisa indicazione geo-politica delle aree cui l'Italia deve prestare particolare attenzione e con le quali i legami si vanno infittendo, non solo sul piano commerciale ed economico. Netta è del resto l'indicazione che emerge dalla prevedibile graduatoria degli immigrati per nazionalità post-regolarizzazione, approssimata nel Graf. 1 con la somma dei permessi di soggiorno al 1° gennaio 2003 e delle domande di regolarizzazione per i 27 principali Paesi d'origine dei flussi di immigrati presenti in Italia.

Graf. 1 - Immigrati per nazionalità: permessi di soggiorno all'1.1.2003 e domande di regolarizzazione



Vale la pena di aggiungere che i 10 Paesi entrati nell'Unione Europea il 1° maggio 2004 non hanno molto peso sui permessi di soggiorno pre-esistenti (3,9%) né sulle domande di regolarizzazione (5,6%); il loro rilievo è sostanzialmente limitato alle 24 mila domande di polacche impegnate in lavori domestici e di assistenza (Tab. 3).

Tab. 3 - I 10 nuovi Paesi aderenti alla Ue e i movimenti migratori verso l'Italia

	Permessi di soggiorno all' 1.1.2003	Lavoro subordinato			Lavoro domestico e assistenza			TOTALE		
		M	F	T	M	F	T	M	F	T
Polonia	34.980	5.843	3.066	8.909	1.571	23.790	25.361	7.414	26.856	34.270
Slovacchia	3.403	664	333	997	38	438	476	702	771	1.473
Ungheria	4.214	341	437	778	23	299	322	364	736	1.100
Cechia	4.133	180	264	444	10	305	315	190	569	759
Lituania	837	67	237	304	11	301	312	78	538	616
Slovenia	3.767	297	86	383	7	103	110	304	189	493
Lettonia	662	18	100	118	7	115	122	25	215	240
Estonia	354	3	66	69	3	100	103	6	166	172
Malta	850	6	1	7	1	4	5	7	5	12
Cipro	158	1	0	1	0	2	2	1	2	3
Totale nuovi Paesi	53.358	7.420	4.590	12.010	1.671	25.457	27.128	9.091	30.047	39.138
Totale complessivo	1.352.420	318.775	52.508	371.283	60.432	268.318	328.750	379.207	320.826	700.033
Quota % nuovi Paesi	3,9%	2,3%	8,7%	3,2%	2,8%	9,5%	8,3%	2,4%	9,4%	5,6%

Fonte: elaborazioni CNEL su dati Istat (permessi soggiorno) e Ministero dell'Interno (domande regolarizzazione)

Un'indicazione assai interessante è ricavabile dall'analisi delle domande di regolarizzazione secondo la cittadinanza dei datori di lavoro (Tab. 4) che le hanno presentate: la quota espressa da stranieri è pari al 17,1% per le domande di lavoro subordinato mentre è decisamente inferiore (3,3%) per le domande per lavoro domestico o di assistenza. Nel complesso sono oltre 70 mila le domande attivate da imprenditori⁴ o da

4. Tra cui anche una quota importante di piccoli imprenditori, per lo più artigiani che in diversi casi non risultavano avere in precedenza alcun dipendente: M. Filippi, *L'artigianato straniero del Piemonte*, in www.lavoce.info del 30 marzo 2004.

famiglie straniere, in larghissima misura indirizzate a connazionali (da cinesi a cinesi ecc.). Talvolta queste domande saranno servite a regolarizzare una presenza, magari in vista di un'attività di ricerca di lavoro, più che a regolarizzare un inesistente posto di lavoro irregolare. Esse sono in ogni caso un eloquente segnale della forza attrattiva delle catene migratorie.⁵

Tab. 4 - Domande di regolarizzazione per cittadinanza del datore di lavoro

	Domande lavoro subordinato	Domande lavoro domestico o di assistenza	Totale
Italia	308.223	318.622	626.845
Cina	21.380	1.554	22.934
Egitto	7.795	147	7.942
Marocco	5.335	619	5.954
Albania	4.697	492	5.189
Romania	3.849	768	4.617
Tunisia	2.432	105	2.537
Senegal	966	1.356	2.322
Serbia-Montenegro	1.633	189	1.822
Macedonia	1.674	77	1.751
Pakistan	1.588	122	1.710
Perù	1.236	421	1.657
Bangladesh	1.315	147	1.462
Nigeria	854	407	1.261
Ecuador	576	237	813
Turchia	698	61	759
Bosnia-Erzegovina	712	34	746
Ghana	115	573	688
India	518	109	627
Altri Paesi	6.412	3.334	9.746
Totale domande datori stranieri	63.785	10.752	74.537
Totale complessivo	372.008	329.374	701.382
Quota domande datori stranieri	17,1%	3,3%	10,6%

Fonte: elaborazioni CNEL su dati Ministero Interno (domande regolarizzazione)

5. Vedi M. La Rosa e L. Zanfrini (a cura di), *Percorsi migratori tra reti etniche, istituzioni e mercato del lavoro*, Angeli, Milano, 2003.

2.1. *I lavori degli immigrati: il lavoro subordinato.* Confrontando le domande di regolarizzazione per lavoro subordinato (escluso quindi quello domestico e di assistenza), anche al netto degli operai agricoli,⁶ con le stime Inps per il 2001 sulla consistenza media mensile dei dipendenti extra-comunitari da aziende, pari a circa 280 mila unità, se ne deduce che la regolarizzazione dovrebbe aver raddoppiato la consistenza del lavoro dipendente regolare. Resta peraltro da analizzare la continuità e la stabilità dei posti di lavoro emersi: è possibile infatti che in alcuni casi vi sia il ritorno del posto di lavoro nel sommerso, mentre in altri (probabilmente più frequenti) il posto di lavoro servito da pretesto alla regolarizzazione è “evaporato” perché inconsistente (di breve durata) o, *tout-court*, inesistente.

In questa seconda ipotesi l’immigrato regolarizzato, essendo *regolarmente* presente, ha la possibilità di cercare un posto di lavoro vero, regolare o meno che sia. Alcune primissime evidenze sembrano effettivamente segnalare una ridotta stabilità dei posti di lavoro che hanno costituito il trampolino per l’emersione: a Venezia, circa il 10% dei lavoratori subordinati, al momento di effettiva concretizzazione della pratica di regolarizzazione, aveva già perso il posto di lavoro dichiarato nella domanda, come si evince dall’elevata quota di permessi di soggiorno rilasciati “per ricerca di lavoro”.⁷ In Veneto una ricognizione svolta nel marzo del 2004 sullo “stato” di circa 9 mila lavoratori regolarizzati ha verificato che: nel 40% dei casi il rapporto originario (quello che ha dato luogo alla regolarizzazione) risulta tuttora aperto; nel 10% dei casi il rapporto originario si è concluso e non vi è ulteriore traccia negli archivi del lavoro dipendente; e nel 50% dei casi si è concluso e la condizione attuale dell’immigrato è di occupato in diversa realtà produttiva o “disponibile”, vale a dire disoccupato in cerca di lavoro⁸. Ciò non riduce certo il grande rilievo che la regolarizzazione ha avuto anche per il

6. Per questi sono state presentate circa 25 mila domande di regolarizzazione.

7. S. Bragato e A. Giommoni, op. cit.

8. B. Anastasia, M. Disarò e M. Rasera, *Gli esiti della regolarizzazione del 2002 in Veneto: prime indicazioni di monitoraggio*, “Iceberg”, 4, a cura dell’Osservatorio veneto sul lavoro sommerso, (disponibile in www.venetolavoro.it).

mercato del lavoro. Indicativo al riguardo è il confronto che la terza indagine regionale realizzata dall'*Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multietnicità*⁹ consente di tracciare analiticamente per la Lombardia¹⁰ comparando la situazione al 1° gennaio 2002 e al 1° luglio 2003 (Tabb. 5 e 6):

- i presenti senza permesso di soggiorno valido o con permesso di soggiorno scaduto erano stimati pari al 25% nel 2002 mentre risultano del 9% nel 2003 (indice di una quota di stranieri che o non hanno avuto accesso alla regolarizzazione o sono entrati successivamente ad essa, “rimpiazzando” quindi i clandestini regolarizzati);
- sul totale degli immigrati presenti con oltre 14 anni gli occupati regolari, sia dipendenti che indipendenti, si sono incrementati passando dal 52% del 2001-2002 al 60% del 2003;
- non si è ridotta significativamente la quota di disoccupati: dal 13,4% al 12,1%, per cui in valori assoluti i disoccupati immigrati sono aumentati;
- la quota di occupati irregolari è scesa dal 23% al 15,6%;
- l'irregolarità nel lavoro è diminuita per effetto della regolarizzazione, mentre è rimasta costante attorno al 7% tra coloro che sono regolarmente presenti¹¹.

9. G. Blangiardo (a cura di), *L'immigrazione straniera in Lombardia. La terza indagine regionale*, Fondazione ISMU, Milano, 2004.

10. In Lombardia si concentra circa un quarto degli immigrati. Si stima che tra il 1° gennaio 2002 e il 1° luglio 2003 gli immigrati siano aumentati da 465 mila a 557 mila, cioè di circa 90 mila.

11. Sulle diverse tipologie di lavoro irregolare degli immigrati in relazione al diverso status di presenza (con regolare permesso di soggiorno per lavoro; con regolare permesso di soggiorno ma non valido per lavorare; senza permesso di soggiorno) cfr. B. Anastasia e P. Sestito, *Il lavoro degli immigrati e l'economia sommersa*, relazione al Convegno “L'incidenza economica dell'immigrazione” organizzato dalla Fondazione Cesifin, Firenze 11-12 dicembre 2003.

Tab. 5 - Lombardia: % immigrati presenti per “status” relativo al soggiorno e incidenza degli occupati irregolari (dipendenti e autonomi)

	Totale presenti: composizione %			Incidenza occupati irregolari	
	1.1.2002	1.7.2003		1.1.2002	1.7.2003
			di cui: regolarizzati/ndi 2002		
Cittadinanza italiana	=	3,7		=	6,2
Carta di soggiorno	8,2	12,3		4,5	3,3
Permesso di soggiorno	65,7	58,1	23,0	7,4	7,4
Permesso scaduto	2,9	0,5		60,8	37,5
Permesso scaduto, in via di regolarizzazione	=	1,4	100,0		28,7
Mai avuto permesso	23,1	9,0		69,5	48,6
Mai avuto permesso, in fase di regolarizzazione	=	14,2	100,0		37,9
Non specificato	=	0,8			
Totale	99,9	100,0		23,0	15,6

Fonte: elaborazioni CNEL su G. Blangiardo, op. cit., pag. 67

Tab. 6 - Lombardia: % di immigrati da paesi ad alta pressione migratoria e loro condizione lavorativa 2001-2003

	1.1.2001	1.1.2002	1.7.2003
Occupati dipendenti regolari	45,3	45,9	52,6
Occupati autonomi regolari (incl. parasub.)	7,1	6,4	7,8
<i>Totale occupati regolari</i>	52,4	52,3	60,4
Occupati dipendenti irregolari	17,2	21,1	13,8
Occupati autonomi irregolari	1,8	1,9	1,8
<i>Totale occupati irregolari</i>	19,0	23,0	15,6
<i>Totale occupati</i>	71,4	75,3	76,0
Disoccupati	13,2	13,4	12,1
<i>Totale forze di lavoro</i>	84,6	88,7	88,1
Casalinghe	10,6	8,4	9,0
Studenti	2,9	2,9	2,9
Non risponde	1,9	-	-
<i>Totale</i>	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni CNEL su G. Blangiardo, ivi

Sull’impiego dei lavoratori immigrati in base alle mansioni, i dati ricavabili dalle domande di regolarizzazione confermano il *pattern* di

un utilizzo quasi esclusivo per lavori nell'agricoltura e nell'industria (80% delle domande): nei lavori agricoli sono impegnati soprattutto albanesi, marocchini e indiani; in fabbrica come operai sono impegnati soprattutto rumeni e marocchini. Un forte rilievo hanno i cinesi impiegati nel settore tessile presso ditte gestite da connazionali, così come i rumeni e gli albanesi nell'edilizia. Nei servizi prevalgono i rumeni nella ristorazione in generale, insieme a cinesi ed egiziani in quella nazionale; i rumeni e i marocchini nelle pulizie, nella custodia e nel magazzino, e i cinesi fra gli addetti alle vendite. L'incidenza delle mansioni impiegate tra le domande di regolarizzazione è risultata inferiore all'1% (Tab. 7)¹².

Tab. 7 - Italia. Domande di regolarizzazione per cittadinanza e mansioni del lavoratore subordinato

	Operai industria	Primario e secondario				Mansioni terziarie e impiegate					Totale
		Sartoria, confezioni	Muratori, manovali	Agricoltura, silvicoltura e custodia	Addetti pulizie	Magazzino e custodia	Vendite e pubblicità	Ristorazione	Autisti	Impiegati esecutivi e di concetto	
Romania	40.075	413	18.453	2.967	3.502	2.888	572	3.796	2.052	401	75.119
Albania	18.862	119	15.058	4.494	1.209	1.008	199	1.203	178	99	42.429
Marocco	20.092	139	10.386	4.553	2.069	2.530	833	1.271	164	134	42.171
Cina	15.275	9.986	745	272	719	754	1.229	3.069	12	141	32.202
Egitto	7.273	24	3.378	122	1.799	1.075	183	1.881	34	58	15.827
Ucraina	7.401	116	2.642	1.879	1.265	481	234	1.313	191	153	15.675
India	4.776	65	1.159	3.510	578	590	188	450	7	38	11.361
Ecuador	4.865	247	1.656	152	1.551	933	200	594	361	79	10.638
Senegal	5.083	44	1.109	663	625	979	354	161	16	50	9.084
Pakistan	4.911	85	1.869	291	442	574	405	369	34	98	9.078
Totale	168.414	11.770	73.167	24.899	19.543	16.228	7.093	20.743	5.004	2.502	349.363
composizione %	48,2%	3,4%	20,9%	7,1%	5,6%	4,6%	2,0%	5,9%	1,4%	0,7%	100,0%
% primi 10 Paesi	76,4%	95,5%	77,2%	75,9%	70,4%	72,8%	62,0%	68,0%	60,9%	50,0%	75,4%

Fonte: elaborazioni CNEL su dati Ministero Interno (domande regolarizzazione)

12. Fra le caratteristiche dell'inserimento degli immigrati nel mercato del lavoro italiano potrebbe esserci il tasso di sindacalizzazione: S. Leonardi e G. Mottura, *Immigrazione e sindacato. Lavoro, rappresentanza, contrattazione*, Ediesse, Roma, 2002, stimano sia ben il 45% dei lavoratori stranieri regolari (pag. 37).

2.2. *I lavori degli immigrati: il lavoro domestico.* Ancor più forte che per il lavoro subordinato è stato l'impatto della regolarizzazione sul lavoro domestico. Secondo dati Inps su 225 mila lavoratori domestici per i quali erano stati versati contributi nel 2002, gli stranieri risultavano circa 126 mila, in diminuzione rispetto all'anno precedente. Circa il 30% proveniva dalle Filippine, un altro 30% dai Paesi Europei, e la quota restante soprattutto dall'America del Sud e da altri Paesi Asiatici (Tab. 8).

Tab. 8 - Il lavoro domestico degli stranieri in Italia 1998-2002

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Composizione %
Totale lavoratori	238.077	247.450	256.539	261.425	224.402		
<i>di cui stranieri</i>	<i>117.099</i>	<i>126.297</i>	<i>136.619</i>	<i>142.196</i>	<i>126.379</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>
% stranieri	49,2%	51,0%	53,3%	54,4%	56,3%		
Stranieri per sesso:							
Femmine	88.526	97.487	107.675	112.069	103.348	75,6	81,8
Maschi	28.573	28.810	28.944	30.127	23.031	24,4	18,2
Stranieri per zona di provenienza:							
Europa dell'Ovest	3.098	3.095	3.027	3.004	2.535	2,6	2,0
Europa dell'Est	16.318	21.170	26.329	29.723	33.068	13,9	26,2
America del Nord	1.618	1.645	1.753	1.794	1.612	1,4	1,3
America del Centro	4.906	5.172	5.392	5.240	4.624	4,2	3,7
America del Sud	16.197	18.989	21.057	20.856	17.150	13,8	13,6
Medio Oriente	213	204	229	234	186	0,2	0,1
Filippine	37.957	39.671	42.106	42.011	37.547	32,4	29,7
Altri Paesi asiatici	14.403	14.344	15.079	16.854	12.794	12,3	10,1
Africa del Nord	9.101	9.627	9.515	9.507	7.869	7,8	6,2
Africa del Centro/Sud	13.246	12.332	12.084	12.928	8.953	11,3	7,1
Oceania	42	48	48	45	41	0,0	0,0
Stranieri per ore sett. di contribuzione:							
Fino a 14	50.210	58.462	58.729	59.586	70.137	42,9	55,5
15-24	30.171	29.961	36.603	39.019	38.782	25,8	30,7
25	14.783	14.787	14.669	15.662	2.970	12,6	2,4
26-35	11.897	11.995	14.746	15.712	9.851	10,2	7,8
36-45	7.357	8.171	8.784	9.256	3.746	6,3	3,0
Oltre 45	2.681	2.921	3.088	2.961	893	2,3	0,7

Fonte: elaborazioni CNEL su dati Inps

Le quasi 330 mila domande di regolarizzazione (al netto delle domande non accolte) dovrebbero comportare circa la triplicazione dei domestici “regolari”. E’ esplosa dunque una domanda sociale formidabile, connessa sia con i processi demografici quali l’invecchiamento e le famiglie sempre più “lunghe” e “snelle”, sia con tendenze socio-eco-

nomiche quali: le difficoltà del *welfare* pubblico a raccogliere la domanda crescente di servizi; e la maggiore partecipazione femminile al lavoro retribuito nelle classi di età adulte, con conseguente necessità di sostituzione/integrazione nei lavori di cura.

Questa domanda, tradizionalmente informale e incline alla sommersione¹³, è emersa più di quanto atteso. Essa ha riguardato personale femminile, in genere in età adulta e spesso con progetti migratori finalizzati e di media durata: l'età mediana delle regolarizzande ucraine e russe è di 43 anni, delle polacche 41, delle moldave 39; più bassa è quella di rumene, ecuadoregne e peruviane: 33 anni. Si tratta di posti di lavoro per definizione a termine, legati a bisogni familiari di durata non sempre prevedibile. Ciò determina un mercato del lavoro particolare, instabile, delicato per le implicazioni nei rapporti personali e fortemente tentato - soprattutto dal lato della famiglia, ma non soltanto - dal rientro nel sommerso, per ragioni di costo ma anche per la necessità di rispondere celermente all'insorgenza del bisogno.

Sarà quindi tutta da esplorare la consistenza nel tempo delle cifre dell'emersione. Alcuni segnali qualitativi, raccogliibili dai testimoni privilegiati e dagli operatori delle associazioni attente a queste problematiche, non sono del tutto incoraggianti: si può temere infatti che l'emersione sia stata un fuoco di paglia perché non accompagnata (ancora) da una politica delle quote flessibile quanto la domanda e l'offerta che si incontrano in questo particolare mercato.

2.3. I lavori degli immigrati: il lavoro indipendente. L'ultima regolarizzazione, essendo stata affidata all'iniziativa dei datori di lavoro, non ha direttamente interessato gli immigrati interessati al lavoro indipendente. Ciò nonostante, l'incremento sia della presenza regolare di stranieri sia degli occupati dipendenti regolari costituisce il substrato da cui è destinata ad originarsi, a seguito di processi di mobilità all'interno del mercato del lavoro, una quota significativa anche di immigrati impegnati nell'attività imprenditoriale e nel lavoro autonomo. Al 31 di-

13. Come testimonia anche la distribuzione dei domestici stranieri per ore settimanali di contribuzione: nel 2002 l'87% risultava impiegato per meno di 24 ore e soltanto il 3,7% per più di 36.

cembre 2003 le cariche d'impresa detenute da soggetti nati in Paesi extra-comunitari erano ben 237 mila, di cui 145 mila riferite a titolari d'impresa, 54 mila ad amministratori e 25 mila a soci¹⁴. Si tratta di numeri in eccesso, in quanto includono una quota di cittadini italiani nati all'estero,¹⁵ ma comunque sono in grado di rappresentare una quantificazione di massima di un fenomeno emergente e di un apporto importante degli immigrati, anche rispetto alla problematica del ricambio imprenditoriale, delicata in Italia per la ridotta dimensione e per la caratterizzazione familiare delle imprese.¹⁶

3. *L'evoluzione della politica dei flussi*. La massiccia regolarizzazione ha comportato una transitoria messa in mora dell'attenzione alla politica ordinaria dei flussi d'ingresso. Del resto la grande ondata di crescita dell'offerta di lavoro immigrata regolare si è concretizzata contestualmente a una fase di stanca della domanda di lavoro, dovuta al rallentamento e alla stagnazione che hanno interessato in particolare alcuni settori ad alta densità di immigrati quali le produzioni manifatturiere con alta propensione all'*export*.

Mentre nel 2003 è stato consentito l'ingresso del consueto rilevante ammontare di lavoratori stagionali (68.500), la novità del 2004 riguarda la parziale apertura ai provenienti dai 10 Paesi neo-comunitari, ai quali sono state riservate 20 mila quote senza vincoli nelle tipologie di durata (Tab. 9): ciò ha attenuato la crescita dell'incidenza dei flussi consentiti esclusivamente per il lavoro stagionale, che nel 2003 aveva superato l'86% dei flussi previsti (Tab. 10). Nell'ultimo triennio è stato prioritario l'obiettivo di selezionare gli immigrati privilegiando alcuni Paesi di provenienza¹⁷, sulla base soprattutto di esigenze di politica e-

14. Camera di Commercio di Padova, *Gli imprenditori extracomunitari in Provincia di Padova*, Rapporti, n. 158, 2003.

15. Si stima che tale quota sia attorno al 30%.

16. A. Chiesi e E. Zucchetti, *Immigrati imprenditori*, Egea, Milano, 2003.

17. Per una riflessione su questi temi: F. Pastore, "Quote e gestione degli ingressi per motivi economici. Primi elementi per una valutazione dell'esperienza italiana (1998-2003)", in CNEL, *Regolazione dei flussi migratori: tra programmazione e precarietà degli interventi*, Atti del seminario del 3 dicembre 2003, Documenti, n. 29.

stera e di politiche di sicurezza. Le “quote riservate” per Paese di origine sfiorano il 90% delle quote programmate (Tab. 11). Non è peraltro affatto semplice la gestione di una segmentazione degli ingressi sempre più spinta per Paesi, tipologia di lavori, mansioni richieste.

Tab. 9 - Definizione dell'ammontare massimo delle autorizzazioni a nuovi permessi di soggiorno per ragioni di lavoro, 2003-2004

2003		
DPCM 20.12.2002 (G.U. 25/31.1.2003)	esclusivamente stagionali*	60.000
DPCM 6.6.2003 (G.U. 143/23.6.2003)	esclusivamente stagionali*	8.500
	lavoro autonomo	800
	argentini di origine italiana	200
	dirigenti, personale qualificato	500
	lavoro subordinato non stagionale**	9.500
Totale nell'anno		79.500
2004		
DPCM 12.12.2003 (G.U. 18/23.1.2004)	esclusivamente stagionali*	50.000
	lavoro autonomo	1.250
	conversione motivi di studio/formazione in lav. autonomo	1.250
	argentini, venezuelani e uruguayani di origine italiana	400
	dirigenti, personale qualificato	500
	lavoro subordinato non stagionale***	26.100
DPCM 20.04.2004	esclusivamente neocomunitari	20.000
Totale nell'anno		99.500

* limitatamente a cittadini extracomunitari:

- provenienti da Paesi di cui è stata accettata l'adesione alla Ue
- provenienti da Serbia, Croazia, Montenegro, Bulgaria e Romania
- provenienti da Paesi con cui l'Italia ha accordi bilaterali in materia migratoria
- già titolari di permesso di soggiorno per lavoro stagionale nel 2001 e nel 2002

** di cui 3.600 riservati a cittadini di Paesi con specifici accordi (1.000 albanesi, 600 tunisini, 500 marocchini, 300 egiziani, 200 nigeriani, 200 moldavi, 500 cingalesi, 300 bengalesi)

*** di cui 20.000 riservati a cittadini di Paesi con specifici accordi (3.000 albanesi, 3.000 tunisini, 2.500 marocchini, 1.500 egiziani, 2.000 nigeriani, 1.500 moldavi, 1.500 cingalesi, 1.500 bengalesi, 1.000 pakistani, 2.500 altri Paesi che concludano accordi in materia)

Fonte: elaborazioni CNEL

Tab. 10 - Incidenza nella programmazione dei flussi delle quote di lavoratori esclusivamente stagionali (2000-2004)

	2000	2001	2002	2003	2004
Totale	83.000	89.400	79.500	79.500	99.500
- di cui esclusivamente stagionali	46.883	39.400	60.000	68.500	50.000
% ingressi esclusivamente stagionali	56,5%	44,1%	75,5%	86,2%	50,3%

Fonte: elaborazioni CNEL

Tab. 11 - Incidenza nella programmazione dei flussi delle quote “privilegiate” per nazionalità (2000-2004)

	2000	2001	2002	2003	2004
Albania	6.000	6.000	3.000	1.000	3.000
Marocco	3.000	1.500	2.000	500	2.500
Tunisia	3.000	3.000	2.000	600	3.000
Romania	2.500				
Somalia		500			
Egitto			1.000	300	1.500
Nigeria			500	200	2.000
Moldavia			500	200	1.500
Sri Lanka			1.000	500	1.500
Bangladesh				300	1.500
Pakistan					1.000
Argentina			4.000	200	400
Venezuela					
Uruguay					
Quote riservate a paesi firmatari o prossimi firmatari di accordi	6.000	4.000			2.500
Assunzioni stagionali riservate a:			53.000	68.500	50.000
- Paesi candidati all'adesione UE					
- Paesi con accordi sul lavoro stagionale o in materia migratoria					
- Lavoratori stagionali nell'anno o nel biennio precedente					
- Paesi balcanici: Serbia, Monten., Romania, Croazia, Bulgaria					
Totale quote riservate	20.500	15.000	67.000	72.300	70.400
Totale quote programmate	83.000	89.400	79.500	79.500	79.500
% quote riservate	24,7%	16,8%	84,3%	90,9%	88,6%

Fonte: elaborazioni CNEL

4. *Un anno miliare nell'immigrazione in Italia.* In conclusione si può affermare che, a regolarizzazione completata, il quadro della presenza extracomunitaria in Italia si è innovato decisamente per alcuni aspetti di assoluto rilievo.

Innanzitutto, il 2003 è stato un anno davvero miliare nella storia dell'immigrazione e l'Italia è entrata a far parte dei Paesi con media densità di immigrati, vale a dire con una quota di stranieri sulla popolazione residente attorno al 4-5%.¹⁸ Vi è un ormai processo di concentrazione delle provenienze, con forte crescita del peso dei Paesi dell'Est europeo, e non tanto dei più vicini o confinanti (inclusi i neocomunitari), quanto dell'area che comprende l'insieme costituito da Ucraina, Romania e Moldavia. In questo flusso, il rilievo delle "catene etniche" è nettamente documentabile anche nei processi di regolarizzazione, non di rado attivati da datori di lavoro della medesima nazionalità del regolarizzando.

La domanda di lavoro delle famiglie italiane emersa (momentaneamente?) in occasione dell'ultima regolarizzazione, è di rilievo ed è di poco inferiore a quella espressa dalle imprese. La regolarizzazione non ha significato soltanto l'emersione di posti di lavoro già in precedenza esistenti e finora irregolari. Essa ha regolarizzato la presenza di una quota consistente di immigrati che possono giocare "a tutto campo" nel mercato del lavoro: in altre parole ha significato un deciso incremento dell'offerta complessiva di lavoro regolare. Data la fase congiunturale non brillante attualmente attraversata ciò ha determinato l'affacciarsi di problemi di disoccupazione tra i lavoratori stranieri.

La politica delle quote, ormai sufficientemente consolidata e quantitativamente adatta a gestire la domanda di lavoro stagionale, si va orientando verso una sempre più forte selezione degli immigrati per Paese di origine, confermando la tradizionale chiusura rispetto a nuovi accessi per lavoro subordinato non stagionale che non passino attraverso la strada dei ricongiungimenti familiari,¹⁹ chiusura che può comportare il riprodursi di quote rilevanti di lavoro e di presenza irregolare, in particolare nell'ambito delle attività di cura e di assistenza richieste dalle famiglie.

18. La regolarizzazione non è una peculiarità italiana: ciò che contraddistingue il nostro Paese è piuttosto la frequenza delle regolarizzazioni. Per un bilancio delle regolarizzazioni pre-2002 cfr. Caritas, *Immigrazione. Dossier statistico 2003*, Anterem, Roma, 2003; A. Colombo e G. Sciortino, *Stranieri in Italia. Assimilati ed esclusi*, Bologna, il Mulino, 2002. Sul caso statunitense: B. Fredda, *L'amministrazione Bush e la nuova riforma dell'immigrazione*, in "Gli stranieri", n. 1, 2004.

19. In Lombardia risulta occupato il 37% di coloro che hanno un permesso di soggiorno per famiglia, mentre il 47% è costituito da casalinghe, il 10% da disoccupati/e e il 6% da studenti (Blangiardo, op. cit., pag. 77).

3. GLI INFORTUNI: DONNE, IMMIGRATI, EUROPA

Il quadro generale. I dati statistici sugli infortuni mostrano negli ultimi anni un leggero calo di frequenza, sia nel numero totale sia nei casi mortali. In valori assoluti, la lenta crescita degli infortuni iniziata negli anni Novanta e protrattasi fino al 2001 si è seccamente interrotta nel 2002 (-3,5%), e l'ulteriore riduzione registrata nel 2003 (-1,8%) conferma l'inversione di tendenza del fenomeno. Questo andamento complessivo si manifesta in forma leggermente attenuata nell'industria e nei servizi, mentre nell'agricoltura accompagna una flessione ormai "storica" dell'occupazione nel settore.

Nel 2003 gli infortuni sul lavoro rilevati dall'Inail sono stati 951.834 (Tab. 1), con una diminuzione di circa tre punti percentuali rispetto al 1999. Questo risultato è in gran parte attribuibile alla sensibile riduzione registrata nel settore agricolo (-22%). La riduzione degli infortuni mortali - scesi a 1.311 - è stata ancora più rilevante, con un decremento dell'8%¹ che in agricoltura ha raggiunto il 37%. Si profila inoltre un ridimensionamento della mortalità *in itinere*² che ha tratto giovamento

1. Trattandosi di informazioni tratte da archivi amministrativi, i dati rilevati nel febbraio del 2004 sono ancora provvisori; in base all'esperienza, l'Inail prevede un calo ulteriore degli infortuni dell'1%-1,5%, e dei casi mortali fino al 3%.

2. L'infortunio *in itinere* è quello occorso al lavoratore: durante il normale percorso di andata e ritorno fra casa e lavoro; oppure durante il normale percorso che collega due luoghi di lavoro se il lavoratore ha più rapporti; e, qualora non sia presente un servizio di mensa aziendale, durante il normale percorso di andata e ritorno dal luogo di lavoro a quello di consumazione dei pasti. L'indennizzabilità opera anche in caso di utilizzo del mezzo di trasporto privato, purché necessitato.

anche dall'introduzione del nuovo Codice della strada e della patente a punti³: i quasi 100 morti in meno tra il 2002 e il 2003 sono per il 65% attribuibili alla riduzione degli spostamenti legati al lavoro.

Se si rapportano gli infortuni agli esposti al rischio, assumendo come proxy gli occupati stimati dall'Istat nell'indagine sulle forze di lavoro, la dinamica in atto si può apprezzare ancora meglio. Negli ultimi anni, mentre la base occupazionale del Paese si andava allargando, si è registrato un calo da 47,6 a 43,2 infortuni ogni 1.000 occupati. In agricoltura, la flessione è stata ancor più pronunciata, anche per la costante riduzione degli occupati, ma la quota degli incidenti sul lavoro è rimasta molto elevata: nel 2003 è stata de 71,6%.

Tab. 1 - Infortuni in complesso, mortali e incidenza su occupati

Settore di attività	1999	2000	2001	2002	2003
INDUSTRIA E SERVIZI	893.523	907.017	923.743	895.233	881.178
- di cui mortali	1.257	1.229	1.267	1.260	1.205
<i>Incidenza su 1.000 occupati</i>	45,4	45,1	45,0	42,9	41,7
AGRICOLTURA	90.872	85.345	80.637	73.620	70.656
- di cui mortali	170	172	164	158	106
<i>Incidenza su 1.000 occupati.</i>	85,3	81,9	77,6	72,2	71,6
TUTTE LE ATTIVITA'	984.395	992.362	1.004.380	968.853	951.834
- di cui mortali	1.427	1.401	1.431	1.418	1.311
<i>Incidenza su 1.000 occupati</i>	47,6	47,1	46,7	44,4	43,2

Nota. Non sono presenti i dati in Conto Stato. L'incidenza su 1.000 occupati è calcolata con riferimento al totale Istat dell'Indagine trimestrale sulle forze di lavoro.

Fonte: elaborazione CNEL su dati Inail

3. Secondo l'Istituto superiore di sanità, nei primi 8 mesi, la riforma del codice ha prodotto una riduzione tra il 17 e il 20% dei morti e feriti a causa di incidenti lungo le strade extra-comunali: vedi <http://www.ministerosalute.it>.

Tab. 2 - Infortuni in complesso e mortali per anno e ripartizione geografica

Ripartizioni	1999	2000	2001	2002	2003
<i>Totali</i>					
NORD-OVEST	280.537	283.059	289.691	280.911	273.380
NORD-EST	330.719	333.097	332.854	321.382	319.202
CENTRO	187.906	190.629	194.600	189.236	186.215
SUD	134.392	134.990	135.517	127.450	123.218
ISOLE	50.841	50.587	51.718	49.874	49.819
ITALIA	984.395	992.362	1.004.380	968.853	951.834
<i>Mortali</i>					
NORD-OVEST	374	359	431	396	352
NORD-EST	367	388	343	374	336
CENTRO	278	272	296	258	265
SUD	289	267	269	269	243
ISOLE	119	115	92	121	115
ITALIA	1.427	1.401	1.431	1.418	1.311

Nota. Non sono presenti i dati in Conto Stato.

Fonte: elaborazione CNEL su dati Inail

A livello territoriale (Tab. 2) l'andamento complessivo degli infortuni evidenzia una tendenza ormai consolidata nel medio periodo: esso regredisce soprattutto al Sud (-8,3% tra il 1999 e il 2003), e sensibilmente anche al Nord-Ovest e al Nord-Est, mentre cala in misura più contenuta al Centro e nelle Isole. Al Sud sono la Puglia, la Basilicata e la Calabria a contribuire maggiormente al calo infortunistico. Più modesta è stata nell'ultimo anno la flessione nel Nord-Est, dove peraltro va registrato l'incremento nel Trentino-Alto Adige.

I casi di infortunio mortale diminuiscono in tutte le grandi ripartizioni ad eccezione del Centro, dove soltanto il Lazio segue la tendenza nazionale, mentre invece si segnalano sensibili incrementi nelle Marche e in Toscana. Le flessioni più consistenti del 2003, comprese tra il -30% e il -17%, si registrano in Liguria, Piemonte, Emilia-Romagna, Puglia e Campania.

Gli infortuni in un'ottica di genere. Nel 2003 l'occupazione femminile è cresciuta dell'1,5%, in misura cioè più che doppia rispetto a quella maschile, e il calo degli infortuni ha risentito di questa diversa espansione degli universi esposti al rischio: fra i maschi infatti la contra-

zione rispetto al 2002 è stata del -1,9% mentre fra le femmine è stata soltanto del -1,2%. Così pure, la diminuzione dei casi mortali va a favore dei maschi, mentre i dati relativi alle femmine mostrano una sostanziale stabilità.

Se si guarda all'intero fenomeno infortunistico adottando un'ottica di genere conviene analizzare un periodo di osservazione più lungo e utilizzare una base dati stabilizzata, come quella fornita dall'Inail con il dato medio sul triennio consolidato (1999-2001) in funzione degli indici di frequenza degli infortuni indennizzati nei principali settori di attività economica⁴ (Tab. 3).

Il rischio d'infortunio sul lavoro per le donne è nettamente inferiore a quello per gli uomini, e ciò vale sia a livello generale, dove l'indice maschile è più che doppio (52,3‰ contro 23,8‰), sia all'interno dei vari settori: nelle costruzioni si va dall'89‰ dei maschi al 15‰ delle femmine; nelle industrie metalmeccaniche ed estrattive dal 64‰ al 23‰. Una prima spiegazione è legata appunto alla "specializzazione" settoriale delle donne, che sono occupate prevalentemente in comparti produttivi a più basso rischio. Inoltre si deve osservare che le donne vengono generalmente adibite a mansioni meno pesanti e pericolose.

I divari più accentuati fra i due sessi si riscontrano quindi nelle attività industriali e in particolare in quei settori, come le costruzioni, la metalmeccanica e il legno, dove il ruolo lavorativo della donna è diverso rispetto a quello dell'uomo. Nel settore tessile infatti, nonostante la preponderante presenza di mano d'opera femminile, il rischio infortunistico per le donne è praticamente pari a un terzo di quello per gli uomini. Unica eccezione a questa *regola* sono la sanità e gli altri servizi sociali, comparti nei quali i ruoli all'incirca si equivalgono e la frequenza infortunistica femminile risulta in linea con quella maschile, anzi è leggermente superiore (30,7‰ contro 28,6‰). Considerata l'alta connotazione di genere della professione infermieristica, ci si può chiedere se non si debba addirittura considerare come prevalente l'esposizione della componente femminile al rischio del maggiore agente materiale di danno del comparto, cioè il paziente⁵.

4. Si sterilizzano così sia le variazioni della base occupazionale intervenute negli anni, sia le caratterizzazioni settoriali di genere ancora largamente presenti.

5. INAIL, *Rapporto annuale 2001*, Roma, 2002, pag. 97.

Tab. 3 - Frequenza degli infortuni per genere e attività economica (per ogni 1.000 addetti, media consolidata 1999-2001)

Settore di attività	Uomini	Donne	Totale
Alimentari	68,7	29,4	52,7
Tessile	52,6	17,9	28,5
Conciarie e cuoio	40,1	17,1	28,1
Legno e carta	57,1	20,2	46,8
Chimica e gomma	40,3	19,1	34,8
Metalmeccaniche ed estrattive	64,3	23,0	56,5
Altre manifatturiere	79,8	31,2	67,5
Elettricità, gas e acqua	23,7	18,3	22,9
Costruzioni	89,1	15,3	84,9
Industria	64,1	21,7	53,2
Commercio	42,4	17,9	31,8
Alberghi e ristoranti	55,2	45,2	49,8
Trasporti e comunicazioni	57,2	37,2	53,2
Intermediazione monetaria e finanziaria	4,8	4,3	4,6
Attività Immobiliari e informatica	42,0	21,0	30,8
Pubblica amministrazione e istruzione	21,0	18,6	19,8
Sanità e altri servizi sociali	28,6	30,7	30,0
Altri servizi pubblici, sociali e personali	63,8	16,3	37,6
Servizi	38,4	21,8	30,7
Agricoltura	65,0	51,7	60,8
TOTALE	52,3	23,8	40,0

Fonte: Inail

Le attività a maggior rischio per la componente femminile sono quelle dell'agricoltura (51,7%), ma non è da sottovalutare la pericolosità di settori dei servizi quali gli alberghi e la ristorazione (45,2%), o i trasporti (37,2%). In generale, il più alto indice di frequenza infortunistica si registra nelle costruzioni (84,9%), seguite a una certa distanza dalle industrie manifatturiere (67,5%) e dall'agricoltura (60,8%). Il settore più sicuro è di gran lunga quello delle attività di intermediazione monetaria e finanziaria (4,6%), seguite a congrua distanza dalla Pubblica Amministrazione e dall'istruzione (19,8%).

Immigrati e infortuni. Con ricadute assai diverse, ma con una logica simile a quella con cui si guarda alle differenziazioni di genere, occorre osservare il fenomeno infortunistico relativamente alla componente extracomunitaria degli occupati. Il crescente peso assunto nel nostro Paese dalla forza lavoro immigrata e la rilevanza che questa assu-

me soprattutto in relazione ai lavori manuali più esposti ai rischi di infortunio (agricoltura, costruzioni, trasporti e industria tradizionale) trova infatti puntuale riscontro anche sul versante infortunistico⁶.

Nel 2003 sono stati quasi 106.000 gli infortuni occorsi a lavoratori extra-comunitari, dei quali 147 sono stati mortali (Tab. 4). La crescita è stata consistente sia nei livelli assoluti (+55% rispetto al 2001) sia relativamente al totale (dal 6,8% all'11%). Queste dinamiche riflettono l'incremento della platea degli esposti, per effetto congiunto dell'ingresso di nuove forze di lavoro e della progressiva emersione di lavoratori già presenti in Italia. Che questa componente sia più soggetta a infortuni è confermato del resto dal confronto tra il tasso specifico e quello complessivo di incidenza infortunistica: 55,6‰ contro 43,2‰.

A pagare il tributo più elevato sono i lavoratori marocchini, albanesi e romeni che insieme assommano il 41% degli infortuni di extra-comunitari, mentre decisamente meno selettiva risulta la distribuzione per nazione delle lavoratrici immigrate. La ridotta quota di infortuni occorsi alle donne è da attribuire sia alla loro minore consistenza quantitativa (l'occupazione degli immigrati mantiene una marcata caratterizzazione maschile), sia al tipo di attività in cui vengono impiegate, relativamente a minor rischio: lavori domestici e di assistenza alla persona. Ciò conferma quanto detto testé sulle connotazioni di genere degli infortuni.

Tra i settori che maggiormente espongono gli extra-comunitari a rischio vi sono anche in questo caso: le costruzioni (dove si concentra il 14,6% degli infortuni e ben il 25% di quelli mortali); l'industria metalmeccanica (12,9%); i servizi, in particolare quelli di pulizia; l'agricoltura. A livello territoriale prevalgono le Regioni del Nord dove si concentra quasi l'80% degli infortuni sebbene esse diano lavoro ad una ben minore quota di extra-comunitari (60%).

6. Negli ultimi anni sono significativamente aumentati gli studi e la documentazione sulle condizioni di lavoro degli immigrati. Si vedano: INAIL, *Dati sull'andamento degli infortuni sul lavoro*, n. 4, 2004; Istituto italiano di Medicina sociale-Caritas, *Immigrati e rischio infortunistico in Italia*, Roma, dicembre 2003; ILO, *La discriminazione dei lavoratori immigrati nel mercato del lavoro in Italia*, Ginevra, 2003.

Tab. 4 - Casi di infortunio occorsi a lavoratori extra-comunitari, per sesso e per Paese di nascita

	Uomini			Donne			Totale		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003	2001	2002	2003
Marocco	14.120	18.885	19.742	1.384	1.841	2.007	15.504	20.726	21.749
Albania	7.241	10.029	12.410	715	1.161	1.391	7.956	11.190	13.801
Romania	2.038	3.635	6.669	590	1.083	1.741	2.628	4.718	8.410
Tunisia	4.465	5.946	5.970	255	361	398	4.720	6.307	6.368
Jugoslavia	3.642	4.209	4.556	637	770	728	4.279	4.979	5.284
Senegal	3.682	4.226	4.422	110	180	189	3.792	4.406	4.611
Egitto	1.526	1.847	2.229	69	98	117	1.595	1.945	2.346
India	1.340	1.740	2.129	79	129	144	1.419	1.869	2.273
Macedonia	1.125	1.602	2.022	67	94	125	1.192	1.696	2.147
Altri	19.376	25.615	29.317	5.726	8.209	9.473	25.102	33.824	38.790
TOTALE	58.555	77.734	89.466	9.632	13.926	16.313	68.187	91.660	105.779

Fonte: Inail

Un confronto europeo. Il quadro emergente nel nostro Paese non si discosta significativamente da quello che contraddistingue l'Europa nel suo complesso⁷, tanto per quanto riguarda il *trend* di medio periodo, che conferma la flessione degli infortuni, quanto per le caratteristiche generali del fenomeno.

Nell'ultimo anno a disposizione, il 2001, in Europa si sono registrati 4,7 milioni di infortuni che comportavano assenze dal lavoro superiore a tre giorni; 5.000 di questi sono stati mortali. L'indice di frequenza globale europeo (Eu12) è di 4.416 infortuni di lavoro per 100.000 persone occupate nei nove grandi settori comuni di indagine; per i casi di morte l'indice scende a 3,1 (Tab. 5). Le attività più a rischio sono quelle delle costruzioni e del trasporto, e quelle connesse all'agricoltura. Il tasso di rischio delle donne è decisamente più contenuto rispetto a quello degli uomini.

7. L'Eurostat svolge dal 1993 un lavoro di armonizzazione dei dati relativi alla salute e alla sicurezza sul lavoro. Il progetto è denominato SEAT (Statistiche europee degli infortuni sul lavoro; ESAW in inglese: European Statistics on Accidents at Work): <http://europa.eu.int/>.

L'Italia ha una frequenza infortunistica significativamente inferiore alla media Ue12, e prossima alla media Ue15, mentre per gli incidenti mortali (per i quali l'armonizzazione delle statistiche offre risultati di più sicura confrontabilità) si allinea al profilo della Ue12. Gli infortuni sul lavoro sono sensibilmente più elevati in Spagna e in Portogallo, dove la frequenza di quelli mortali è addirittura doppia rispetto alla media europea, mentre migliori condizioni di sicurezza sul lavoro si riscontrano nei Paesi nordici e in Gran Bretagna.

Tab. 5 - Tassi di infortunio standardizzati x 100.000 occupati nell'Unione Europea (9 sezioni NACE comuni), 2001

	Totale infortuni	di cui mortali (1)
Austria	2.763	4,8
Belgio	4.242	3,8
Danimarca *	2.641	1,7
Finlandia	2.973	2,4
Francia	4.819	3,2
Germania	4.380	2,0
Gran Bretagna *	1.665	1,5
Grecia	2.530	2,9
Irlanda*	1.509	2,6
ITALIA	3.779	3,1
Lussemburgo	4.585	1,7
Olanda*	3.588	1,7
Portogallo (2000)	5.196	6,1
Spagna	6.917	4,4
Svezia*	1.500	1,4
UE-12 (Zona Euro)	4.416	3,1
UE-15	3.830	2,7

(1) Esclusi incidenti stradali e a bordo di qualsiasi mezzo di trasporto nel corso del lavoro.

* Paesi in cui i dati non provengono dal sistema assicurativo.

Fonte: Eurostat

4. IL MERCATO DEL LAVORO DEL “MADE IN ITALY”: IL SISTEMA-MODA

1. *Alle radici del made in Italy.* Si è cercato, anche di recente, di spiegare la *performance* delle esportazioni italiane negli anni Novanta, e il permanere di notevoli saldi attivi negli anni più recenti, con chiavi analitiche diverse da quelle squisitamente economiche, derivate direttamente dall'economia industriale o dalle teorie del commercio internazionale. Così ha fatto Marco Fortis¹, ridisegnando i confini del made in Italy attorno alla piattaforma “persona-moda-arredo-casa-dieta mediterranea”. Questo vantaggio si trasferisce, in un logica di filiera, a settori “a monte” come ad esempio le macchine per l'industria tessile.

Le scelte dei consumatori rivelano preferenze (e, indirettamente, immagini dei Paesi) molto diverse: ad esempio, mentre l'Italia primeggia nelle produzioni a forte contenuto di design, legate molto strettamente alla persona e alla sua rappresentazione, il Giappone prevale anch'esso in prodotti spesso destinati al consumo individuale, ma dove pesa di più la componente tecnologica.

1. M. Fortis, *Il made in Italy oltre il 2000. Un modello in declino o asse portante dello sviluppo?*, Università Cattolica-Montedison, maggio 1998.

Ci sono comunque buoni argomenti per affermare che: a) la composizione delle esportazioni italiane differisce sensibilmente da quella degli altri Paesi industrializzati; b) il *made in Italy* si configura come un insieme di produzioni ricche di contenuti immateriali come design e capacità di “interpretare lo spirito del tempo” (tessuti, maglieria, confezioni, scarpe, occhiali, oreficeria, oggetti per la casa, ecc.), le quali contribuiscono a costruire una peculiare rappresentazione dell’Italia, che d’altro canto riflettono.

Ma altre domande si affacciano a questo punto: che cosa ha fatto dell’Italia un caso a parte? Su quali “fondamentali” economici si basa la sua differenza rispetto alle altre principali economie (post)industrializzate? Se la presenza di un immenso patrimonio artistico-monumentale può aver aiutato le nostre imprese a costruirsi una immagine vincente sui mercati internazionali, in effetti sono alcune peculiarità dello sviluppo italiano di questo dopoguerra a costituire i “fondamentali” del *made in Italy*.

Si tratta essenzialmente dell’intreccio basato sull’imprenditorialità diffusa, le strutture snelle e il clima cooperativo, che è alla base dello sviluppo dei distretti manifatturieri. Al loro interno, l’organizzazione della produzione prevede un’articolata divisione del lavoro tra gruppi di piccole e medie imprese che si avvantaggiano reciprocamente dalla concentrazione di attività appartenenti alla stessa “filiera” produttiva in una stessa area, evidenziate in primo luogo dalla disponibilità delle competenze professionali necessarie nel mercato del lavoro locale².

In questo particolare clima, le piccole e medie imprese italiane hanno sviluppato una particolare capacità di progettare e di industrializzare rapidamente una grande quantità di nuovi prodotti, riuscendo a interpretare tempestivamente i bisogni di personalizzazione della domanda, in particolare il design e le funzioni estetiche.

2. L. Birindelli (a cura di), *Mobilità del lavoro nei distretti: elementi teorici, metodologie ed evidenze fattuali*, “Quaderni di Politica industriale”, Osservatorio sulle piccole e medie imprese di Mediocredito, n. 29, 1999.

2. *Moda e manifattura della moda.* La produzione di vestiti e accessori è diffusa praticamente in tutto il mondo; è una delle attività più antiche della storia. A questo patrimonio sono legate alcune delle manifestazioni più caratteristiche della identità culturale di Paesi ed etnie. La produzione di filati, tessuti ed abiti, anche quando raggiunge un elevato grado di raffinatezza tecnica, non basta a configurare quel complesso apparato di attività di produzione e di servizi al quale pensiamo quando si parla di “industria della moda”.

Alle conoscenze tecniche e alle più raffinate tradizioni manifatturiere, l'industria della moda aggiunge una forte carica progettuale in grado di creare continuamente una grande varietà di prodotti e si caratterizza per la capacità di percepire lo “spirito del tempo” nella sua mutevolezza; ai consumatori, insieme ai semplici vestiti, l'industria della moda offre una piattaforma esistenziale nella quale riconoscersi e manifestare la propria identità, al passo coi tempi.

E' proprio la combinazione tra il bagaglio di conoscenze tecnico-organizzative, la capacità di prefigurare i desideri dei consumatori e l'ampio uso di strumenti di comunicazione che distingue l'industria della moda dalla semplice produzione di filati, tessuti, pellame, abbigliamento e accessori. Fatto uguale a 100 il prezzo pagato dal pubblico per un vestito maschile i costi imputabili alle fibre si stima non raggiungano il 3-4%. Per i tessuti si arriva al 10%, di cui circa un terzo è costituito da costi relativi a funzioni moda (ricerca stilistica, partecipazione a fiere, campionature ecc.). Il costo più elevato è quello legato al rischio sull'affidabilità delle previsioni sui gusti e i comportamenti dei consumatori³.

La rilevanza assunta da queste componenti non strettamente industriali suggerisce di definire il settore verticalmente integrato della moda come *sistema della moda* piuttosto che *industria della moda*. Il sistema-moda combina tre diverse componenti: le industrie manifatturiere che realizzano materialmente i prodotti; le attività di servizio che contribuiscono a conferire valore immateriale ai beni, le attività di *trade*. Vediamole distintamente.

3. A. Balestri e M. Ricchetti, “La razionalità della macchina della moda” in G. Ma-
lossi (a cura di), *Il Motore della Moda*, New York, The Monacelli Press, 1998.

- *Le industrie della moda.* La componente industriale è quella meno problematica da definire. Tuttavia, più che di una specifica industria si tratta di un insieme di industrie o spezzoni di industrie in cui convergono la filiera tessile e quella della pelle. A rigore, però, essa dovrebbe includere altre componenti, come le montature per occhiali, la gioielleria e l'oreficeria, e altri accessori come gli orologi, ecc. Di queste componenti quelle quantitativamente più rilevanti e convenzionalmente considerate come sistema-moda sono le filiere del tessile (tessili e confezioni) e della pelle (pelli e cuoio, articoli in pelle e cuoio, calzature).
- *I servizi per la moda.* Quando dalla manifattura si passa a considerare l'insieme delle diverse attività appartenenti alla categoria dei servizi che contribuiscono a creare il valore del prodotto moda, l'attenzione si concentra su pochi centri d'eccellenza, soprattutto Milano, Firenze e Roma, che contendono la posizione di capitale mondiale della moda a città come New York e Parigi. La mappa delle attività e dei servizi che contribuiscono a creare il prodotto moda può essere tracciata secondo due diverse dimensioni.

La prima dimensione concerne il grado di fungibilità dei servizi acquistati dalle imprese del settore, secondo una scala suddivisa tra: a) *specializzati per la moda* (*show rooms*, studi di stile, stampa specializzata, agenzie di modelle per le sfilate, organizzazione di fiere specializzate ecc.); b) *a forte prevalenza della moda* (gli editori di periodici per quanto riguarda le riviste femminili, la gestione degli spazi urbani per l'organizzazione di eventi, fotografi, società di analisi dei trend culturali ecc.); c) *generalisti* (spazi espositivi, trasporti e centri per la logistica, reti di telecomunicazioni, servizi finanziari, consulenza, spazi di produzione culturale, ecc.).

La seconda dimensione riguarda i contenuti del servizio. Si possono qui distinguere quattro assi principali su cui collocare l'offerta di servizi: a) i servizi creativi e tecnici di *progettazione* dei prodotti; b) *la comunicazione* e l'editoria; c) le attività legate al *trade*, e più in generale, al rapporto con i clienti; d) i servizi di *consulenza* gestionali e organizzativi.

Accanto ai profili professionali tradizionali di *designers* e stilisti (*freelance* oppure collocati in un'impresa manifatturiera o in una società di consulenza) e di *modelle/i* (generalmente liberi professionisti rap-

presentati da una sola agenzia), si sono andati sviluppando anche nuovi profili⁴, rispondendo “a quel desiderio di qualità sempre più alta che è diventato una specie di magnifica ossessione”⁵:

I risultati di una recente indagine⁶ mostrano che le aspettative di chi si affaccia al mercato della moda con una laurea sono molto elevate. I soggetti intervistati (donne) sono però convinti della mancanza di corrispondenza tra la propria formazione e le possibilità d'impiego, e che quindi occorra un *valore aggiunto individuale*. Il quadro che ne emerge è quindi focalizzato decisamente sul lato “abilità” rispetto al lato “competenze”. La consapevolezza sulle figure professionali esistenti nel settore della moda è comunque modesta⁷.

Nella stessa indagine sono anche state interpellate donne e laureate già occupate nel settore. Queste ritengono che lavorare nella moda richieda prima di tutto flessibilità, adattabilità, disinvoltura e impegno; seguono alcuni aspetti caratteristici dell'immaginario di questo mondo: ambizione, capacità di decisione e grinta. Rispetto all'impiego in altri settori, il vantaggio più frequentemente segnalato è lo sviluppo del sistema di relazioni e delle competenze, seguito dall'apertura culturale.

4. Il *cool hunter*, ricercatore di tendenza; i *concepts lab*, studi professionali che individuano e sintetizzano immagini e modelli; il *visual merchandiser* (progetta e realizza le vetrine); lo *store designer* (progetta l'ambiente interno dei negozi); il *driver* che accompagna modelle, acquirenti e visitatori durante le sfilate; le *vestieriste*, che porgono i capi di abbigliamento alle modelle; lo *stylist/fashion editor*, (una delle figure a più alta crescita), che organizza, pianifica e realizza con un team di altri professionisti i servizi che andranno pubblicati nella rivista per cui lavora; il *booker* (agente delle modelle/i); il *casting director*, figura di intermediazione fra il cliente e l'agenzia di modelle il cui ruolo è di selezionare il volto o il fisico più adatto al progetto comunicativo del cliente. Per questi profili vedi M. Grana e C. Ottaviano, *Professioni della moda e percorsi formativi*, Milano, Etas-Libri, 2002; A. Balestri e N. Picchio, *Lavorare nella Moda*, Milano, Il Sole 24 Ore, 2000; M. De Benedittis, *Creare, produrre e comunicare: le mille professioni della moda*, Provincia di Milano, 2002.

5. G. Ferré, *Le nuove professioni della moda*, *Elle Italia settimanale*, annata 1999.

6. “Women&Fashion” ha diffuso nel 2003 una ricerca realizzata con la Camera nazionale della Moda - *Funzioni e servizi integrati per l'occupazione femminile nel settore della moda* - sulle aspettative delle giovani laureate che aspirano a entrare nel settore moda, e sul giudizio che ne danno le giovani laureate occupate nel settore.

7. Ben il 40% non ha saputo indicare nessun profilo professionale, nonostante il questionario offrisse un'ampia gamma di risposte.

- *Il trade della moda.* I canali distributivi sono una componente molto importante nella realizzazione del valore incorporato nei prodotti di moda. La peculiare importanza del settore distributivo deriva qui dalla rilevanza delle componenti immateriali di comunicazione e di immagine incorporate nei prodotti, che richiedono mezzi adeguati per essere trasferite al consumatore. La funzione di comunicazione svolta dal punto vendita è talmente critica che le imprese produttrici di moda hanno cominciato a cercarne il controllo diretto: a) per rilevare più direttamente le oscillazioni dei gusti dei consumatori; b) per poter comunicare con il consumatore *senza filtri*, attraverso le vetrine, il *layout* del negozio, il servizio, l'assortimento.

I negozi sono quindi un luogo in cui si sovrappongono attività di *trade* e di *comunicazione*, in cui sono cruciali il *visual design*, e più in generale la progettazione dell'ambiente del negozio, e anche degli stabili in cui i negozi si trovano. Un indicatore indiretto della rilevanza del punto vendita nella determinazione del successo di un prodotto è dato dai costi sostenuti per l'impianto di un negozio di moda, generalmente superiori e spesso multipli rispetto a quelli di un negozio di altri settori.

3. *L'occupazione nel sistema integrato della moda*

Manifatture della moda - Nelle stime di contabilità nazionale relative al 2003 l'occupazione diretta nel sistema manifatturiero legato alla moda sfiora le 900 mila unità e rappresenta oltre il 17% degli occupati manifatturieri (Tab. 1). Il settore con più addetti è quello tessile, con oltre 375 mila occupati. La riduzione rispetto al punto di svolta del 1992 è stata consistente: il calo dell'occupazione è arrivato al 30% nelle confezioni e al 22% nelle calzature-pelli e cuoio, mentre è stato più contenuto ma sempre consistente nel tessile (-12%). Nelle confezioni e in calzature-pelli e cuoio la riduzione ha riguardato in ugual misura i dipendenti e gli indipendenti, mentre nel tessile, dove la divaricazione fra le due categorie è consistente, c'è stata una crescita degli indipendenti, seppure contenuta.

Tenendo conto del censimento 2001, si possono aggiungere a questi addetti gli occupati "a monte", cioè gli oltre 25 mila lavoratori impiegati nella produzione di macchinari destinati alle industrie del settore, che diventano 30 mila se consideriamo anche i macchinari per lavanderie e stirerie. Comparti

manifatturieri che, pur non appartenendo alla filiera, presentano forti punti di contatto con le industrie della moda sono la gioielleria (quasi 48 mila addetti nel 2001) e l'occhialeria (oltre 19 mila). Collegata invece alla filiera tessile è infine la fabbricazione di poltrone e divani (44 mila addetti).

Tab. 1 - Occupati nelle industrie della moda, 1992 e 2003 (000)

	Dipendenti		Indipendenti		Totale	
	1992	2003	1992	2003	1992	2003
TESSILE	353,3	298,5	74,9	77,9	428,2	376,4
CONFEZIONI	357,7	250,1	93,9	65,7	451,6	315,8
CALZATURE, PELLI-CUOIO	208,9	162,3	53,0	40,7	261,9	203,0
INDUSTRIE DELLA MODA	919,9	710,9	221,8	184,3	1.141,7	895,2
TOTALE MANIFATTURIERE	4.413,0	4.338,8	954,8	873,0	5.367,4	5.211,8

Fonte: elaborazione CNEL su dati Istat di contabilità nazionale

La riduzione degli occupati non sembra aver modificato in modo sostanziale una struttura industriale che si caratterizza per il forte frazionamento dell'organizzazione produttiva, tant'è che la dimensione aziendale prevalente nel 2001 era ancora quella delle imprese sotto i 20 addetti (Tab. 2). Rispetto al censimento del 1991, tende ad aumentare l'importanza relativa delle imprese più grandi. Infatti nel corso del decennio queste hanno guadagnato terreno, nonostante il calo dei posti, anche nelle Regioni del Centro e del Sud che sono arrivate a toccare rispettivamente il 27,5% e il 17% dell'occupazione complessiva del settore, a scapito soprattutto della quota del Nord-Ovest.

Tab. 2 - Distribuzione % degli addetti nelle industrie della moda, 1991 e 2001 per dimensione di impresa e per ripartizione geografica

	1991	2001
Dimensione d'impresa		
Fino a 19	48,3	45,6
20-49	20,3	20,3
50-99	10,4	11,6
100-249	10,3	10,3
250 e oltre	10,7	12,2
Ripartizione geografica		
Nord-Ovest	33,0	30,0
Nord-Est	26,8	25,3
Centro	25,6	27,5
Sud e Isole	14,6	17,2

Fonte: elaborazione CNEL su dati Censimento delle attività produttive

Un esame dell'occupazione nell'industria della moda non può prescindere dalla marcata caratterizzazione di genere. Il tessile e, in misura ancora maggiore, le confezioni di articoli di abbigliamento sono gli unici settori manifatturieri in cui nel 2002 (ma si tratta di un dato stabile nel tempo) la quota delle donne è maggiore di quella degli uomini: rispettivamente 58% e 76%.

Il terzo comparto in questa graduatoria è anch'esso interno all'industria della moda: sono le calzature e pelli-cuoio, dove l'occupazione femminile si attesta comunque sul 47%, mentre in nessun altro comparto manifatturiero questa percentuale supera il 40%. Nell'insieme di questi tre comparti, la quota di donne supera il 60% e costituisce oltre un terzo di tutta l'occupazione femminile dell'industria manifatturiera.

Tab. 3 - Composizione % dell'occupazione per genere e condizione professionale: 2002 e 1993

	INDIPENDENTI		DIPENDENTI				TOTALE
			A tempo indeterminato		A tempo determinato		
	Uomini	Donne	Uomini	Donne	Uomini	Donne	
2000							
TESSILE	7,9	5,8	33,2	48,5	1,5	3,1	100,0
CONFEZIONI	9,6	11,7	14,1	60,1	0,8	3,7	100,0
CALZATURE, PELLI-CUOIO	10,6	6,1	40,4	38,5	2,1	2,3	100,0
INDUSTRIE DELLA MODA	9,0	7,7	29,0	49,8	1,4	3,1	100,0
TOTALE MANIFATTURIERE	13,0	4,3	53,4	23,9	3,2	2,2	100,0
1993							
TESSILE	7,8	6,8	36,6	46,9	0,7	1,2	100,0
CONFEZIONI	9,9	12,8	12,7	61,1	0,6	2,9	100,0
CALZATURE, PELLI-CUOIO	13,1	7,7	37,3	39,8	0,7	1,3	100,0
INDUSTRIE DELLA MODA	10,0	9,3	27,8	50,4	0,7	1,9	100,0
TOTALE MANIFATTURIERE	13,3	4,5	55,3	24,3	1,5	1,0	100,0

Fonte: elab. CNEL su dati Istat sulle forze di lavoro (da L. Birindelli e M. Ricchetti, "Il sistema integrato della Moda: un settore al femminile", CNEL, gennaio 2004)

La quota di occupazione femminile è molto elevata specie fra i lavoratori dipendenti, con una punta di oltre l'80% nelle confezioni; e anche questo è un dato sostanzialmente stabile nel tempo. Come nel resto

dell'industria manifatturiera, le lavoratrici sono più presenti fra i dipendenti a tempo determinato, anche se questa caratterizzazione di genere si presenta molto netta soltanto nel tessile. Questa presenza è del resto in crescita in tutti i comparti, sia nella componente maschile sia in quella femminile, seguendo il *trend* dell'industria manifatturiera.

Nelle industrie della moda le donne sono presenti anche fra i lavoratori indipendenti, ma con una quota che resta comunque inferiore di 15-20 punti percentuali a quella che si riscontra fra i lavoratori dipendenti. Rispetto al dato manifatturiero medio, in tutti i comparti manifatturieri della moda il peso del lavoro indipendente femminile si riduce, così come il peso del lavoro indipendente maschile (qui, per effetto quasi esclusivo dell'occupazione nelle calzature e pelli-cuoio). Tuttavia, secondo i dati Movimprese-Infocamere del settembre 2003⁸, le industrie della moda sono l'unico comparto dove le imprenditrici superano gli imprenditori: infatti sono oltre 33.500, con una quota pari al 52%. Nel tessile, che include una parte della maglieria e della calzetteria, le imprenditrici addirittura sfiorano il 60%, contro una media del 23% nell'industria manifatturiera.

La differenza con gli altri settori è dunque molto elevata. Si consideri che, nell'insieme del manifatturiero moda esclusa, la quota delle imprenditrici arriva soltanto al 16%. Nemmeno nel commercio e nei servizi si trovano quote così elevate di imprenditrici. I comparti che più si avvicinano sono il commercio al dettaglio (dove toccano il 40%), gli alberghi e ristoranti (40%) e i servizi pubblici, sociali e personali diversi dall'istruzione e dalla sanità: gli unici ove le donne, con il 58%, raggiungono i livelli dell'industria della moda.

L'incidenza dell'occupazione *part-time* è sensibilmente superiore alla media manifatturiera: nel 2002 la quota era del 7,9% contro il 5,2% e questo scarto è abbastanza stabile nel tempo (Tab. 4). Questa maggiore incidenza dipende in gran parte da un effetto di composizione, dato che la *maggiore* presenza di donne nel settore (con la sola eccezione delle donne impiegate nelle calzature e pelli-cuoio) compensa la *minore*

8. Banca dati Movimprese di Infocamere (http://www.infocamere.it/movi_search.htm).

propensione al tempo parziale rispetto alla media manifatturiera. Si consideri peraltro che nelle industrie della moda il ricorso al *part-time* maschile è maggiore che nell'industria manifatturiera, anche se la sua diffusione è piuttosto limitata.

Tab. 4 - Incidenza % del tempo parziale, per genere: 1993 e 2002

	Donne		Uomini		Totale	
	1993	2002	1993	2002	1993	2002
TESSILE	7,1	12,8	1,5	2,4	4,6	8,3
CONFEZIONI	7,5	12,1	2,0	3,4	6,2	10,0
CALZATURE, PELLI-CUOIO	8,7	6,7	1,1	2,3	4,8	4,4
INDUSTRIE DELLA MODA	7,6	11,5	1,5	2,5	5,3	7,9
TOTALE MANIFATTURIERE	8,1	12,9	1,3	1,9	3,3	5,2

Fonte: elaborazione CNEL su dati dell'indagine Istat sulle forze di lavoro

L'aggregato tessile-confezioni-pelli e cuoio-calzature presenta una concentrazione territoriale non proporzionale al peso dell'occupazione complessiva, e anche alla sola occupazione manifatturiera. Le prime 20 Province per numero di addetti danno impiego al 64% degli occupati nel settore, costituendo il 46% dell'occupazione manifatturiera e il 38% di quella totale (Tab. 5).

Tab. 5 - Addetti delle prime 20 Province nelle industrie della moda: 2001

PROVINCIA	ADDETTI
Vicenza	41.166
Milano	39.147
Prato	37.541
Firenze	36.506
Treviso	29.661
Varese	29.059
Bergamo	28.860
Ascoli Piceno	28.457
Bari	24.976
Brescia	24.779
Como	24.387
Biella	23.944
Padova	22.578
Napoli	20.492
Macerata	20.190
Modena	19.400
Lecce	18.830
Pisa	18.156
Verona	16.708
Mantova	16.501

Fonte: elab. CNEL su dati del Censimento 2001 dell'industria e dei servizi

In otto⁹ delle Province riportate nella tabella la quota di addetti al sistema-moda sul totale manifatturiero supera il 30% (con punte del 70-80% a Prato e a Biella), mentre in altre cinque¹⁰ supera il 20%, contro una media nazionale del 16,6%. Soltanto a Milano l'incidenza del comparto è nettamente inferiore alla media nazionale: 8,7%.

Le industrie della moda hanno una composizione degli occupati con qualifica operaia nettamente superiore alla media manifatturiera (74%: vedi la Tab. 6). Anche la base Istat per le retribuzioni contrattuali del dicembre 2000 evidenzia questa situazione, in rapporto alla ripartizione fra qualifiche operaie e impiegatizie¹¹. La quota più elevata si raggiunge nelle calzature (89%) e quella più bassa nel tessile (80%).

Tab. 6 - Incidenza % dell'occupazione operaia sul totale dipendenti: dicembre 2000

RAMO D'INDUSTRIA	% OPERAI
Attività manifatturiere	73,7
Tessili, abbigliamento e lavorazione pelli:	83,6
di cui 1) Tessili, vestiario e maglierie	82,4
- Tessili	80,2
- Vestiario	84,0
- Maglierie	83,5
2) Cuoi, conciarie, calzature	87,4
- Pelli e cuoi	81,2
- Conciarie	86,6
- Calzature	88,8

Fonte: elaborazioni CNEL su dati Istat, Indagine sulle retribuzioni contrattuali

9. Nell'ordine di incidenza del sistema moda sul manifatturiero: Prato (83%), Biella (71%), Ascoli Piceno (55%), Lecce (48%), Macerata (45%), Pisa (41%), Firenze (33%) e Como (31%).

10. In ordine decrescente: Mantova, Bari, Vicenza, Varese e Treviso.

11. ISTAT, *Indagine sulle retribuzioni contrattuali*, dati di base degli indici, situazione al dicembre 2000. Appendice al comunicato del 29 aprile 2003 (<http://www.istat.it/Comunicati/Fuori-cale/allegati/Nota-infor/APPENDICI.zip>).

Servizi specializzati per la moda - Il censimento 2001 ha rilevato quasi 400 mila addetti del settore commerciale (di cui 150 mila dipendenti) complessivamente impiegati nella vendita di prodotti delle industrie della moda. Anche in questo caso la componente femminile è maggioritaria poiché rappresenta oltre il 60% del totale: il 77% fra i dipendenti e il 50% fra gli indipendenti.

Più difficile stimare l'occupazione negli altri servizi per la moda, nonostante il loro ruolo nella generazione di valore dell'intera filiera. L'entità di questo mercato può soltanto essere stimata con larga approssimazione attraverso l'incrocio delle diverse fonti di informazione esistenti. Un punto di partenza cruciale per ogni tentativo di stima è la città di Milano, dove si concentra una parte molto consistente dell'attività nazionale, e dove si dispone di alcuni studi¹² e di diverse inchieste giornalistiche da cui si ricava un insieme di dati, peraltro non sistematici. Gli altri centri, in ordine di importanza, sono Firenze e Roma.

Gli osservatori concordano sul fatto che gran parte dell'occupazione nei servizi della moda è costituita da lavoratori indipendenti, che spesso svolgono attività non a tempo pieno o con forte stagionalità. Elevata è inoltre la presenza di lavoratori stranieri, soprattutto nel caso di modelle e modelli. I pochi dati disponibili su scala nazionale riguardano alcune specifiche professioni e sono a un livello di disaggregazione insufficiente a separare con precisione il settore della moda. Sono tuttavia utili a fornire indicazioni sull'ordine di grandezza del fenomeno.

Al censimento del 2001, 5.312 imprese si sono dichiarate operanti nel campo del design e dello *styling* di prodotti tessili, abbigliamento, calzature, gioielli e mobili; esse impiegavano 9.857 addetti, quasi due terzi dei quali erano indipendenti, mentre al censimento intermedio del 1996 queste imprese erano 4.430 e impiegavano 8.278 addetti.

12. Si vedano: Hermes Lab (a cura di), *Fashion Economy. Occupazione, tecnologia e innovazione nel sistema della moda*, Milano, Il Sole-24 Ore, 2001; G. Pasqui e M. Bolocan Goldstein, *Moda e produzione* in A. Bucci (a cura di), *Moda a Milano. Stile e impresa nella città che cambia*, Milano, Abitare-Segesta Cataloghi, 2003; M. Bolocan Goldstein e L. Caprarella, *Moda e trasformazione della città*, ivi; Provincia di Milano, *Le trasformazioni del mercato del lavoro e le politiche per l'occupazione in Provincia di Milano*, Milano, Angeli, 2003.

Una quantificazione esatta di chi opera nel campo della moda è ardua anche per chi si occupa di Pubbliche relazioni, poiché vengono svolte principalmente da professionisti e da operatori indipendenti, con pochi addetti che operano in agenzie pubbliche a servizio completo. I dati del censimento ci forniscono comunque qualche indicazione sul numero delle imprese di Pubbliche relazioni: nel 2001 erano quasi 3 mila 500, con quasi 7 mila addetti (erano 6 mila nel 1996), concentrati in Lombardia e nel Lazio.

Un'altra fonte di informazione utile è l'Inps, che pubblica i dati degli iscritti al Fondo inclusi i collaboratori e i para-subordinati, che per la categoria moda, sport e spettacolo sono circa 21.500, di cui oltre 11.000 donne. Poiché il censimento 2001, contando soltanto quelli effettivamente attivi, ha ridotto a circa un terzo questo gruppo di lavoratori, si può stimare che nei comparti considerati essi non arrivino in ogni caso alle 10 mila unità.

Nessuna informazione ufficiale è invece disponibile sulla ricaduta occupazionale delle attività fieristiche e delle sfilate. Le attività fieristiche più importanti si concentrano in quattro città. Al primo e secondo posto, per numero di fiere ospitate oltre che per la loro importanza, si trovano Milano e Firenze, seguite da Bologna e Como. Per quanto riguarda le sfilate, soltanto a Milano Collezioni Donna oltre 300 designer organizzano eventi, mentre in città trova sede un elevatissimo numero di *show room*. Le sfilate vere e proprie sono circa 90. Per ognuna occorrono da 15 a 30 modelle, ma dietro ciascuna c'è una squadra di musicisti, registi, addetti alle luci, truccatori, trasportatori e parrucchieri. Centinaia di persone per centinaia di eventi nella sola settimana milanese significano migliaia di addetti nel corso dell'anno.

Combinando questi dati e basandosi in particolare sulla concentrazione di attività intorno ai principali centri del sistema-moda (in primo luogo Milano) si arriva a una stima di circa 20 mila occupati complessivi, inclusi quelli a tempo parziale. Tra metà e due terzi si concentrano a Milano e un ulteriore decimo in altre aree della Lombardia. Si può stimare che Firenze rappresenti circa un sesto del dato milanese, mentre la posizione di Roma (la terza città della moda) è più difficilmente stimabile.

Un dato che si incontra costantemente nei vari e disomogenei insiemi di dati, nonché nell'opinione degli osservatori e degli esperti, è la prevalenza delle donne sugli uomini in gran parte di queste professioni e attività. Si può stimare che la quota delle donne, prevalentemente giovani, si collochi poco al di sotto dei due terzi del totale.

La sindacalizzazione nei distretti del sistema-moda. Considerando le relazioni tra cambiamenti del mercato del lavoro, forme socio-economiche e organizzazione della rappresentanza, il *made in Italy* e al suo interno i settori della moda costituiscono un'area di indagine privilegiata, contrassegnata da importanti modificazioni della struttura produttiva, un ruolo centrale nel modello di specializzazione italiano e una tradizionale presenza del sindacato¹³.

Sono state confrontate in tale ambito otto Province - Venezia, Verona, Modena, Prato, Biella, Como, Ascoli Piceno e Lecce - su alcune ipotesi di relazione tra variabili economico-sociali, elementi di organizzazione della rappresentanza e dinamiche sindacali¹⁴. Il periodo di osservazione copre due anni: il 1995 e il 2000.

Come composizione settoriale dell'occupazione, il campione comprende sia realtà a vocazione industriale (Como, Biella, Prato e Modena) sia a prevalente caratterizzazione terziaria (Lecce, Venezia e Verona). Considerando il solo settore privato, l'occupazione nelle industrie manifatturiere della moda (tessile, abbigliamento, calzature, articoli in pelle e cuoio) supera il 50% a Biella e a Prato, mentre scende intorno al 25% a Lecce e a Como.

Dal punto di vista sindacale, nelle aree in questione si verifica un certo arretramento del *numero di iscritti*¹⁵ per l'insieme

13. Il presente paragrafo si basa sulla ricerca *Sindacato e Territorio* curata da C. Tartaglione e apparsa nel novembre 2003 come supplemento al n. 39 di "Rassegna Sindacale".

14. Una selezione che può essere ricondotta sia alle caratteristiche industriali e di presenza del settore moda, sia a diverse esperienze di organizzazione della rappresentanza sul territorio.

15. I dati sugli iscritti si riferiscono alla sola CGIL.

dell'industria¹⁶, compensato dai risultati ottenuti fra lavoratori dei servizi (e pensionati). In controtendenza troviamo Ascoli Piceno e Lecce, due Province che “tengono” nell'industria grazie proprio alla forte crescita degli iscritti fra nelle manifatture della moda¹⁷. Tra il 1995 e il 2000, gli iscritti alla Federazione che organizza il settore raddoppiano a Lecce e ad Ascoli Piceno, e salgono del 10% a Venezia; restano invece stabili a Biella e diminuiscono nelle altre Province: in modo più contenuto a Prato e più marcato negli altri casi.

Quanto al tasso di sindacalizzazione, si registra, ad eccezione di Verona, una crescita in tutte le Province. Questo dato però avviene in concomitanza con una crescita degli iscritti solo a Lecce, Ascoli Piceno e Venezia. Negli altri casi il numero degli iscritti rimane stabile a fronte di un'occupazione in calo o diminuisce, ma in modo meno che proporzionale al calo dell'occupazione. Noto l'aumento del tasso di sindacalizzazione nelle due Province centro-meridionali, che si sono sostanzialmente allineate al tasso di sindacalizzazione medio della categoria. Nel complesso dell'Industria invece, ad eccezione di Ascoli Piceno e Lecce, il tasso di sindacalizzazione resta invariato oppure è in (generalmente contenuta) flessione.

Nella Tab. 7 si può verificare che il tasso di sindacalizzazione nei settori della moda, con l'eccezione delle due Province venete, è superiore a quello dell'industria, che a sua volta è nettamente più elevato di quello medio complessivo.

16. E' in atto in Europa, con qualche eccezione, una significativa perdita di iscritti attivi. Contro corrente è il recupero della propensione delle lavoratrici a iscriversi segnalato da M. Spilsbury, M. Hoskins, D.N. Asthon e M.J. Maguire, *A note on the Trade Union membership patterns of young adults*, “British Journal of Industrial Relations”, n. 24, 1987; e da A.H. Cook, V.R. Lorwin e K. Davids, *Women and Trade Unions in eleven countries*, Temple University Press, Philadelphia (PA) 1984. La perdita di iscritti non sembra dipendere dalle variabili economiche, se non altro perché gli iscritti non calano in tutti i Paesi dove cala l'occupazione. Vi sono ulteriori fattori che offrono contributi esplicativi, a partire da quelli di natura istituzionale quali l'accesso del sindacato ai luoghi di lavoro; il suo coinvolgimento nell'amministrazione di alcuni servizi come l'indennità di disoccupazione e nella gestione del mercato del lavoro; gli atteggiamenti del sistema politico verso il sindacato: vedi B. Ebbinghaus e J. Visser, *The societies of Europe. Trade Unions in Western Europe since 1945*, London, Mac Millan, 2000.

17. La Filtea-Cgil.

Tab. 7 - Il tasso di sindacalizzazione nelle otto Province. Anno 2000

ASCOLI	%	MODENA	%
Industria e Servizi	11,2	Industria e Servizi	22,9
Industria	17,2	Industria	28,0
<i>di cui: settori moda</i>	18,3	<i>di cui: settori moda</i>	36,1
Servizi	6,8	Servizi	17,7
BIELLA	%	PRATO	%
Industria e Servizi	13,8	Industria e Servizi	17,8
Industria	16,2	Industria	24,6
<i>di cui: settori moda</i>	18,7	<i>di cui: settori moda</i>	27,9
Servizi	10,8	Servizi	11,4
COMO	%	VENEZIA	%
Industria e Servizi	13,4	Industria e Servizi	13,2
Industria	17,9	Industria	19,9
<i>di cui: settori moda</i>	16,6	<i>di cui: settori moda</i>	12,1
Servizi	9,7	Servizi	10,6
LECCE	%	VERONA	%
Industria e Servizi	8,7	Industria e Servizi	9,9
Industria	14,2	Industria	13,8
<i>di cui: settori moda</i>	23,7	<i>di cui: settori moda</i>	9,0
Servizi	6,4	Servizi	7,5

Fonte: elaborazioni da Tartaglione, *Sindacato e Territorio*, suppl. al n. 39 di “Rassegna Sindacale”, novembre 2003

Il confronto tra le aree si fonda su un modello semplificato degli elementi di base del territorio per “spiegare” il tasso di sindacalizzazione nelle aree in questione con particolare riguardo per le manifatture della moda. La situazione di ciascuna Provincia viene “fotografata” tramite dieci variabili statistiche economico-sociali¹⁸.

Le caratteristiche del sistema produttivo in termini di dimensioni d’impresa e presenza di gruppi rappresentano un dato molto importante per l’azione del sindacato. Il costo organizzativo per iscritto cresce in modo inverso alla dimensione di impresa. Nelle imprese minori cresce inoltre l’instabilità del lavoro e quindi diminuisce la propensione a iscriversi. Il gruppo di imprese può ridurre il costo dell’azione sindacale

18. Sono state inoltre effettuate interviste a interlocutori locali (Parti Sociali e istituzioni), per una integrazione qualitativa dei risultati dell’indagine.

nelle aziende collegate, anche se si tratta di imprese di piccole dimensioni. Insieme alla concentrazione del sistema produttivo, per l'organizzazione sindacale è rilevante anche l'elevata e crescente dispersione geografica sul territorio.

L'analisi è stata effettuata combinando le variabili statistiche tramite indici sintetici. Sono stati in particolare utilizzati tre indici sintetici:

- *di benessere*, che riassume reddito pro capite, dotazione di infrastrutture sociali, ed il tasso di occupazione calcolato sulla popolazione attiva;
- *di competitività*, basato sul valore aggiunto per addetto, la propensione alle esportazioni e la dotazione di infrastrutture;
- *di concentrazione occupazionale*, ottenuto dalla quota percentuale di lavoratori in unità con più di 50 addetti, dal rapporto di concentrazione geografica nei primi 5 Comuni e dalla quota percentuale di società di capitale organizzate in gruppo.

Accanto a questi indicatori si è considerata anche la presenza del lavoro non regolare come fattore strutturale del territorio e, anche, come fattore che condiziona negativamente l'attività sindacale.

Dal punto di vista dell'operatore sindacale, il disegno comparato identifica in Lecce l'area di maggior difficoltà, per effetto di una forte frammentazione geografica e organizzativa, e per la presenza di irregolarità. Il quadro è più articolato altrove. Rispetto alle stesse variabili, Biella e Prato sembrano le situazioni più favorevoli per livello di concentrazione e di regolarità, benché abbiano strutture industriali diverse. Ma mentre Biella esibisce una situazione ottimale per ciascuna variabile, Prato evidenzia un contesto in cui l'elevato frazionamento produttivo sembra compensato dalla concentrazione geografica e dalla bassa irregolarità.

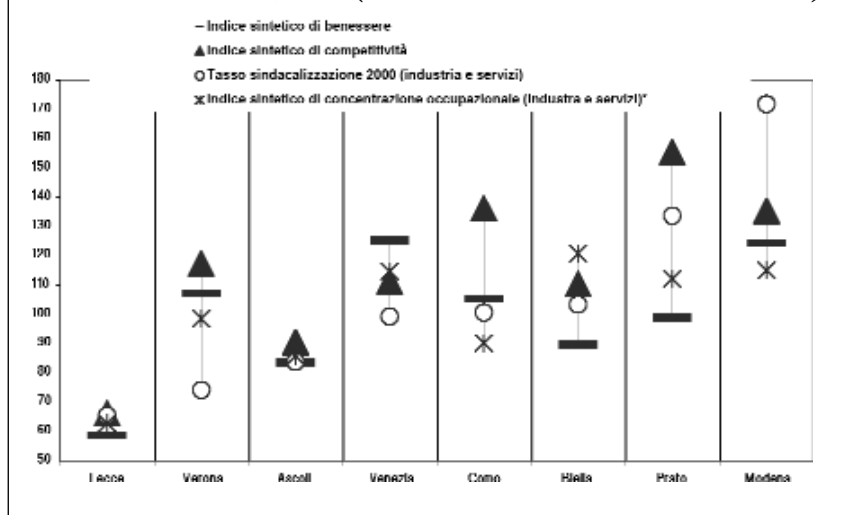
Incrociando il tasso di sindacalizzazione complessivo con il set di indicatori della struttura socio-economica emerge nel Graf. 1, non senza elementi contraddittori, una situazione dove fattori di concentrazione e di *qualità* socio-economica del territorio si correlano positivamente con il tasso di sindacalizzazione¹⁹. Le propensione alla sindacalizzazione

19. Si assume qui l'ipotesi che la presenza di altre sigle sindacali sia neutrale, trattandosi di un elemento comune a tutte le aree considerate.

sembra quindi essere positivamente correlata alle opportunità economiche offerte dal territorio al lavoratore, il che si può ricondurre al costo potenziale del conflitto in termini di possibile perdita dell'impiego e di *status*.

Le aree che più confortano tale relazione sono Lecce e Modena, che si collocano peraltro su posizioni diametralmente opposte rispetto agli indicatori scelti: Lecce è sempre sotto la media, mentre Modena è sempre sopra. La Provincia che contrasta con il quadro delineato è Verona, il cui tasso di sindacalizzazione è particolarmente basso in un contesto che invece si colloca sopra il dato medio per tutti gli indicatori considerati.

Graf. 1 - Comparazione tra Province. Indici di contesto e tasso di sindacalizzazione, 2000 (valore centrale di ciascun indice=100)



Fonte: Tartaglione, Sindacato e Territorio, suppl. al n. 39 di "Rassegna Sindacale", novembre 2003

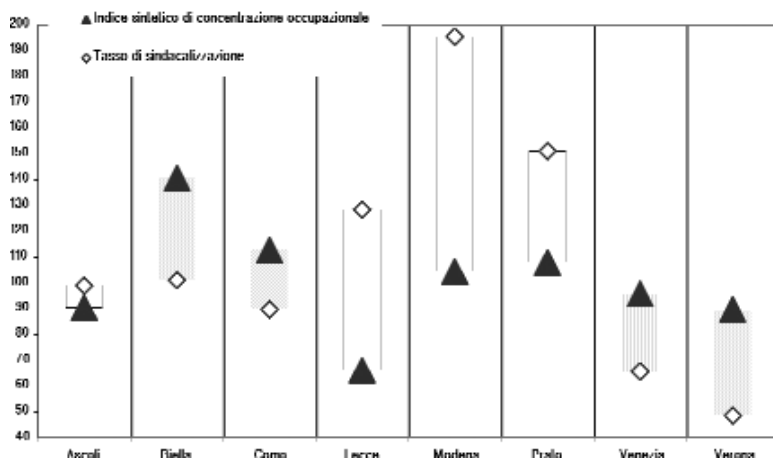
Centrando l'analisi sui soli settori della moda, e con riferimento alla solo indicatore "di contesto" produttivo specifico, l'indice sintetico di concentrazione occupazionale, emerge un elemento abbastanza interessante: nelle industrie della moda sembrano ridimensionati i vincoli alla sindacalizzazione posti dalla struttura produttiva (Graf. 2): il tasso

di sindacalizzazione nel sistema moda appare infatti solo debolmente correlato con l'indice sintetico di concentrazione. In particolare, a Biella e Como un indice di concentrazione relativamente elevato coesiste con un tasso di sindacalizzazione relativamente basso, mentre a Lecce accade il contrario; gli elevati tassi di sindacalizzazione di Prato e Modena si manifestano pur in presenza di un indice di concentrazione occupazionale non particolarmente elevato.

Anche se facciamo interagire i risultati del Graf. 2 con quelli del Graf. 1, il nesso con il contesto territoriale risulta sempre abbastanza "lasco": il livello di sindacalizzazione di Prato e Modena si può mettere in connessione con una situazione ambientale favorevole, ma la stessa analisi non spiega perché Ascoli Piceno e, soprattutto Lecce, presentano un tasso di sindacalizzazione pari o superiore a quello di Biella e Como, e nettamente superiore a quello di Verona e Venezia.

Dal quadro delineato sembra emergere pertanto una *insufficienza* dei fattori esplicativi legati al contesto territoriale nella spiegazione dei differenti tassi di sindacalizzazione.

Graf. 2 - Comparazione tra Province. Indice di concentrazione occupazionale e tasso di sindacalizzazione. Industrie della moda, 2000 (valore centrale di ciascun indice=100).



Fonte: vedi Graf. 1

5. OCCUPAZIONE E TECNOLOGIE DELL'INFORMAZIONE E DELLA COMUNICAZIONE

1. La rivoluzione delle Ict

I profondi cambiamenti indotti dalla diffusione di massa delle nuove tecnologie hanno aperto la strada alla “società dell'informazione”, definizione di grande successo introdotta circa 10 anni fa nella presentazione del noto “Libro Bianco” di Jacques Delors, *Crescita, competitività e occupazione*. Da allora essa è stata adottata per indicare l'insieme di cambiamenti, intensi e pervasivi, che si presagiva avrebbero influito su molteplici aspetti della realtà economica, sociale, culturale, relazionale.

Oggi accanto al termine “informazione” si affianca sempre più di frequente quello di “conoscenza”, a conferma di un cambio di dimensione e di valore dell'informazione, sull'onda di tecnologie - le *Information and Communication Technologies*, o Ict - che non sembrano avere ancora esaurito il proprio ciclo espansivo, tanto che il “capitale conoscenza” tende ormai a sostituire quello finanziario come vincolo primario allo sviluppo in tutte le economie avanzate¹.

1. Ministero per l'Innovazione e le Tecnologie-Centro Studi, *Rapporto statistico sulla società dell'informazione in Italia*, Roma, 2003.

La “società dell’informazione” è del resto un’esperienza ormai quotidiana che, oltre ad aprire nuove frontiere alla ricerca, ha imposto nuove regole del gioco anche per la competitività delle imprese. Tutto ciò è avvenuto assai rapidamente, sulla spinta di nuove tecnologie che hanno fatto dell’informazione - della capacità di produrla, gestirla, accumularla e distribuirla - un bene di inestimabile valore, sconvolgendo anche quelle asimmetrie informative su cui società e mercato avevano sempre vissuto.

Peraltro, misurare come questi processi incidono sui bilanci complessivi delle imprese e dei Paesi, in termini di reddito, di produttività e di occupazione, risulta assai difficile soprattutto per la pervasiva rilevanza che vengono ad assumere nei processi produttivi e di scambio, anche tradizionali². E’ con questa difficoltà che ci si confronta quando si prova a misurare gli incrementi o decrementi dell’occupazione imputabili all’introduzione delle nuove tecnologie.

Non si intende peraltro affrontare qui l’intero problema dell’impatto delle Ict sull’occupazione complessiva³ (impatto che dipende dalle assai complesse interazioni “di compensazione” tra posti di lavoro distrutti e creati), bensì rendere conto più specificamente dei cambiamenti avvenuti direttamente a livello del comparto Ict, cioè quel nucleo centrale al quale i cambiamenti generali possono essere imputati. In effetti, esso assume il ruolo di principale propulsore della diffusione dell’innovazione digitale nella società: da un lato, in quanto comparto con elevatissimi tassi di innovazione dei propri processi produttivi, che lo rendono un modello di riferimento; dall’altro lato, in quanto fornitore di

2. Non si dimentichi peraltro il “paradosso di Solow”, il premio Nobel americano secondo il quale i computer sono visibili ovunque meno che nelle statistiche sulla produttività... Una stima di Netconsulting mostra che su 14,6 milioni di occupati dipendenti nel 2001 (al netto dell’agricoltura e delle Ict), i “no users” di competenze informatiche fossero 4 milioni, mentre 6,7 milioni eran “generic users” e 3,9 “power users”: Federcomin-Anasin-Assinform, *Occupazione e formazione nell’Ict. Rapporto 2002*, Roma, dicembre 2002, pag. 104.

3. La letteratura è immensa. Un ragionevole approccio al problema resta quello di C. Freeman e L. Soete, *Lavoro per tutti o disoccupazione di massa? Il computer guida il cambiamento tecnico verso il ventunesimo secolo*, Milano, Etas Libri, 1994.

strumenti e di know how essenziali alla diffusione dell'innovazione in tutti gli altri settori dell'economia e della società⁴.

2. Il posizionamento dei Paesi

La Commissione Europea ha predisposto lo *European Innovation Scoreboard*, o Quadro di valutazione dell'innovazione in Europa, quale strumento di verifica annuale della strategia varata nel Consiglio Europeo di Lisbona del marzo 2000 per la costruzione di un'economia *knowledge-based* competitiva, dinamica, in grado di assicurare una crescita economica sostenibile, migliori posti di lavoro e maggiore coesione sociale.

Basato su 20 indicatori principali, lo *European Innovation Scoreboard* (Eis) fornisce le indicazioni necessarie per tracciare il progresso dell'Unione Europea in merito all'innovazione, in un confronto che comprende anche Stati Uniti e Giappone, e che intende evidenziare i punti di forza e di debolezza di ciascuno dei Paesi Membri. Per sintetizzare il posizionamento reciproco dei vari Paesi in termini di progressione nell'innovazione, Eis ha approntato anche un indicatore sintetico denominato *Summary Innovation Index*, che nel 2001 e nel 2003 pone in testa alla graduatoria le economie europee del Nord, a cominciare da Finlandia e Svezia. I Paesi meridionali come Grecia, Portogallo e Spagna mostrano indici di innovazione carenti, anche se stanno recuperando terreno e riducendo le distanze dal resto d'Europa.

Se si esaminano i trend di crescita in relazione all'indice sintetico proposto, la Svezia, la Finlandia e l'Irlanda continuano a migliorare con prestazioni e tendenze sopra la media, mentre Francia, Paesi Bassi e Germania sono in fase di rallentamento. Per quanto riguarda l'Italia, essa ha effettivamente migliorato il suo posizionamento; ciononostante,

4. Anche le Ict sono soggette alla dinamica ciclica. In Italia, com'è avvenuto nella maggior parte dei Paesi Europei, dopo anni di notevole crescita della domanda di informatica e di telecomunicazioni, a partire dal 2001 e fin quasi alla fine del 2003 c'è stato un arresto: nel 2003 la domanda si è attestata poco sopra i 60 miliardi di euro, con un incremento rispetto al 2002 di appena lo 0,1%.

gli indici di tendenza segnalano una possibile retrocessione, cioè una nuova crescita del divario rispetto alle economie più avanzate. Alquanto lenta risulta anche *l'absortive capacity* del nostro Paese, vale a dire la sua capacità di assorbire le nuove tecnologie: il tempo medio di affermazione di prodotti innovativi sul nostro mercato interno è pari a 6,7 anni, contro i 4,6 della Finlandia. Le Regioni più innovative nel panorama nazionale sono nell'ordine: Lazio, Piemonte e Friuli-Venezia Giulia, ma nessuna è inclusa nell'elenco delle Regioni Europee *leader* nell'innovazione.⁵

Sempre in un'ottica europea, una valutazione dell'incidenza dell'occupazione nei settori *high tech*⁶ sul totale viene fornita per il 2002 dall'ultimo *Rapporto sull'occupazione* della Commissione Europea⁷. Vi si stima che in Italia gli addetti ai settori high tech siano oltre 2,4 milioni, pari al 10,5% della forza lavoro (Graf. 1); di essi, oltre il 70% è impiegato nel settore manifatturiero. La quota di addetti ai rami dell'alta tecnologia risulta in Italia di quasi un punto percentuale inferiore alla media europea, pari all'11,1%; il Paese *leader* è la Germania con una quota superiore al 15%.

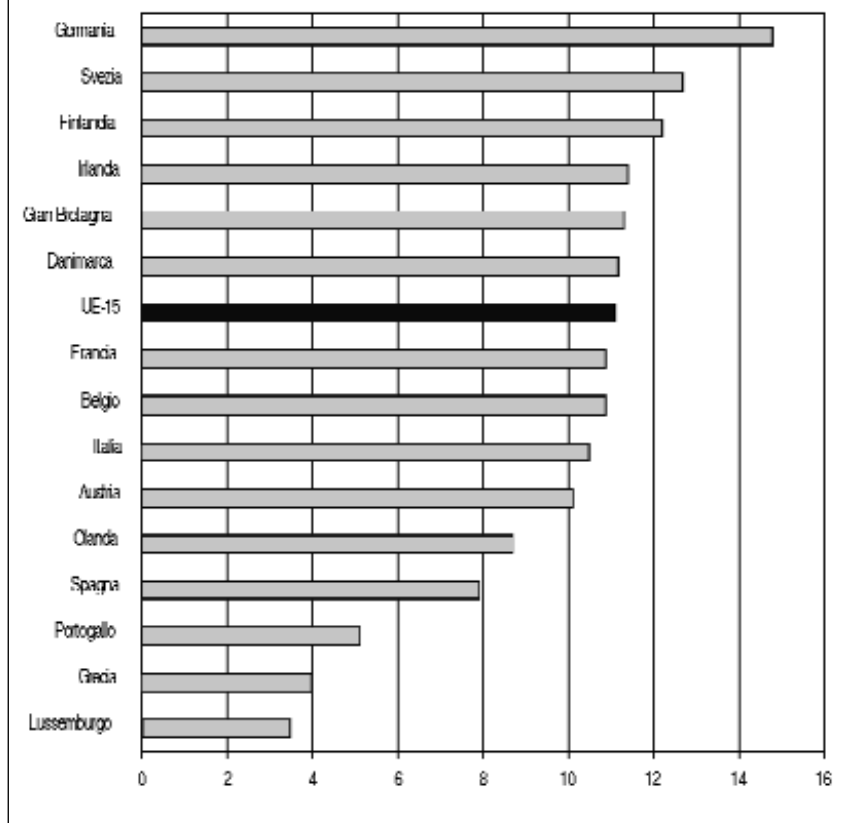
Quanto alla dinamica della crescita, tra il 2001 e il 2003 l'aumento degli addetti alla Ict è stato in Italia di poco inferiore all'1%. In Europa alcuni Paesi hanno fatto registrare nello stesso periodo una crescita notevole mentre altri hanno viceversa avuto contrazioni significative: tra questi vi sono il Regno Unito e la Svezia (dove il valore aggiunto delle Ict è particolarmente alto).

5. Commissione delle Comunità Europee, *Quadro di valutazione dell'innovazione in Europa 2003*, Bruxelles, novembre 2003.

6. La definizione dei settori "ad alta tecnologia" è fornita da Commissione Europea, *Employment in Europe*, Bruxelles, 2003, pag. 32. Essi comprendono sia comparti manifatturieri (chimica, materiale per ufficio, materiale elettronico e telefonico, autoveicoli, aeromobili e strumenti di precisione) sia comparti dei servizi (telecomunicazioni, attività informatiche, ricerca e sviluppo).

7. European Commission, *Employment in Europe*, Bruxelles, 2003, pagg. 36 segg.

*Graf. 1 - Quota di occupati nella Ict in Europa
sul totale 15-64 anni*



Fonte: European Commission, Employment in Europe 2003

3. La situazione italiana

La recente disponibilità dei dati censuari offre l'opportunità di un approfondimento di più lungo periodo sugli andamenti dell'occupazione in cui sono coinvolte le Ict nel nostro Paese. Individuiamo la filiera Ict utilizzando la medesima aggregazione delle voci Ateco91 proposta nei recenti rapporti sull'occupazione nelle Ict, realizzati da Federcomin-

Anasin-Assinform⁸. Quella che seguiamo è dunque una prospettiva dal lato della domanda: essa è rilevante con riferimento all'ipotesi che Paesi o aree scarsamente dotate di competenze e strutture produttive Ict possano accumulare un più complessivo ritardo tecnologico con effetti negativi, nel medio periodo, sullo sviluppo⁹.

La filiera Ict risulta dall'aggregazione di quattro diversi segmenti (alcuni compresi tra le attività manifatturiere, altri nei servizi): le attività di produzione di hardware; le attività di commercializzazione; le attività afferenti alle telecomunicazioni; le attività imperniate sulle attività di servizio e la produzione di *software*.¹⁰

Nel 2001 in Italia, così misurato, il comparto risultava costituito da oltre 93 mila imprese (con oltre 100 mila unità locali) e da quasi 600 mila addetti¹¹, con una consistenza media di circa 6 addetti per unità locale (Tab. 1) e con una incidenza del 3% sull'occupazione complessiva.

8. Alla chiusura di questo Approfondimento, l'ultimo rapporto disponibile era appunto: Federcomin-Anasin-Assinform, *Occupazione e formazione nell'Ict*, op. cit. (vedi in particolare la nota metodologica di pag. 27, che si rifà a definizioni Ocse).

9. Un approccio diverso, che porta a stime alquanto differenti, è quello per prodotti Ict. Per un primo tentativo di applicazione, con particolare riferimento alle imprese esportatrici: M. G. Calza, F. Inglese e S. Rossetti, *Definizione e misurazione del settore Ict: un'applicazione al caso italiano*, "Quaderni di economia del lavoro", n. 76-77, 2003.

10. G. Iuzzolino, "Si producono in Italia, e dove, le tecnologie digitali?", in S. Rossi (a cura di), *La Nuova Economia. I fatti dietro il mito*, Bologna, il Mulino, 2003, valuta la dinamica della filiera Ict tra il 1971 e il 1996 adottando una classificazione leggermente diversa, pur partendo dai medesimi assunti e dalla definizione Ocse: da un lato esclude i servizi "related goods" (il commercio) e dall'altro definisce in modo più ampio i settori manifatturieri, includendo in particolare la costruzione di apparecchi riceventi e televisioni. In tal modo gli addetti 1991 risultano 509.126 (quasi raddoppiati rispetto al 1971), con un'incidenza del 3,7% sul totale. Anche Iuzzolino rileva il ridimensionamento della componente manifatturiera, dovuta alla ridotta presenza delle multinazionali del settore e alla progressiva delega a subfornitori.

11. E' un dato che coincide con quello proposto per il 2002 da Federcomin, op. cit. pagg. 38 segg. Elaborando dati Unioncamere (Rea ed Excelsior), è emerso che il trend di crescita si è innescato a partire dal 1997; infatti il tasso medio annuo di crescita degli addetti Ict è stato negativo (-1,4%) nel quinquennio 1991-96, mentre nel quinquennio successivo è stato positivo (+7,9%). La stima del 2002 rispetto al 2001 è di +2,7%, dunque in rallentamento.

Il segmento più consistente era il software-servizi, con circa 340 mila addetti, cui seguivano le telecomunicazioni (155 mila), e a molta distanza la commercializzazione (60 mila); la produzione di hardware dava infine lavoro a 35 mila addetti.

Nel decennio 1991-2001, vale a dire nel periodo che ha consacrato l'affermazione della "nuova economia", la crescita del comparto Ict è stata di assoluto rilievo: sono raddoppiate le unità locali, mentre l'occupazione è cresciuta di un terzo, per cui la prevalenza delle piccole imprese si è accentuata. Questa crescita non è stata affatto uniforme per i vari segmenti del comparto, tutt'altro: a fianco del grande sviluppo degli addetti a software e servizi (raddoppiati da 170 a 340 mila), in tutti i rimanenti tre segmenti vi sono state contrazioni occupazionali: tanto nella produzione di hardware quanto nella commercializzazione e nelle telecomunicazioni.

Nel suo insieme la crescita dell'occupazione Ict ha evidenziato una dinamica decisamente più forte di quella media complessiva (+8%), il che ha determinato una crescita di incidenza dell'occupazione Ict rispetto a quella totale: 2,5% nel 1991; 3% nel 2001.

Considerando la distribuzione territoriale (Tab. 2), la dinamica delle imprese e degli addetti delle Ict ha seguito quella generale dell'economia: la crescita più rilevante è stata registrata nel Nord-Est (+42%, totale economia +11,5%), seguito dal Centro (Ict +37%, totale economia +9,3%), dal Nord-Ovest (Ict +35%, totale economia +6,6%), e infine dal Mezzogiorno e dalle Isole (Ict +10,6%, totale economia +3,2%). Ciò significa che la concentrazione spaziale delle Ict nel Centro-Nord è nettamente aumentata nel decennio, rafforzando le tendenze generali già osservate nell'articolazione territoriale delle attività produttive.

Quanto alla distribuzione per classe dimensionale, il Graf. 2 mostra che tra il 1991 e il 2001 si è sostanzialmente mantenuto il medesimo modello: gli incrementi occupazionali si sono distribuiti praticamente tra tutte le classi dimensionali, ma in maggiore misura in quelle di 1 e anche di 2 addetti, con l'unica eccezione delle unità con più di 1.000 addetti, dove l'occupazione si è ridotta.

Tab. 1 - Italia: dinamica del settore Ict per branche 1991-2001

	Imprese			Unità locali			Addetti unità locali			Addetti medi	
	1991	2001	var.	1991	2001	var.	1991	2001	var.	1991	2001
Fabb. macch. per ufficio, elaboratori, altre applic. inform.	250	1.521	508,4%	385	1.715	345,5%	25.565	19.257	-24,7%	66,4	11,2
Manutenzione e riparaz. macch. per uff. ed elab.elettronici	1.795	4.571	154,7%	2.265	4.922	117,3%	10.501	15.825	50,7%	4,6	3,2
Hardware e assistenza tecnica	2.045	6.092	197,9%	2.650	6.637	150,5%	36.066	35.082	-2,7%	13,6	5,3
Comm. all'ingrosso di macchine per scrivere e da calcolo	2.892	3.044	5,3%	3.726	3.518	-5,6%	35.257	29.994	-14,9%	9,5	8,5
Com. all'ingrosso di attrezzature per ufficio (escl. mobili)	1.226	3.306	169,7%	1.386	3.583	158,5%	6.970	13.777	97,7%	5,0	3,8
Comm. al dettaglio di macchine e attrezzature per ufficio	4.184	5.343	27,7%	4.765	6.066	27,3%	17.800	15.549	-12,6%	3,7	2,6
Canale indiretto	8.302	11.693	40,8%	9.877	13.167	33,3%	60.027	59.320	-1,2%	6,1	4,5
Telecomunicazioni	213	782	267,1%	3.426	2.186	-36,2%	109.141	108.454	-0,6%	31,9	49,6
Fabbric./montaggio app. elettrici e elettronici per telecom.	477	883	85,1%	885	1.208	36,5%	67.744	45.843	-32,3%	76,5	37,9
Servizi e app. telecomunicazioni	690	1.665	141,3%	4.311	3.394	-21,3%	176.885	154.297	-12,8%	41,0	45,5
Consulenza per installazione di elaboratori elettronici	1.484	1.391	-6,3%	1.898	1.447	-23,8%	19.419	3.938	-79,7%	10,2	2,7
Fornitura software e consulenza in informatica	10.086	30.551	202,9%	11.135	32.780	194,4%	69.591	180.940	160,0%	6,2	5,5
Elaborazione elettronica dei dati	16.876	26.788	58,7%	18.322	29.514	61,1%	74.124	108.557	46,5%	4,0	3,7
Attività delle banche di dati	229	439	91,7%	257	510	98,4%	1.976	2.690	36,1%	7,7	5,3
Servizi di telematica, robotica e altri servizi informatici	1.025	14.493	1314,0%	1.117	14.929	1236,5%	5.341	42.906	703,3%	4,8	2,9
Software e servizi	29.700	73.662	148,0%	32.729	79.180	141,9%	170.451	339.031	98,9%	5,2	4,3
Ict	40.737	93.112	128,6%	49.567	102.378	106,5%	443.429	587.730	32,5%	8,9	5,7
Totale economia	3.374.646	4.334.778	28,5%	3.872.441	4.755.636	22,8%	17.976.421	19.410.556	8,0%	4,6	4,1

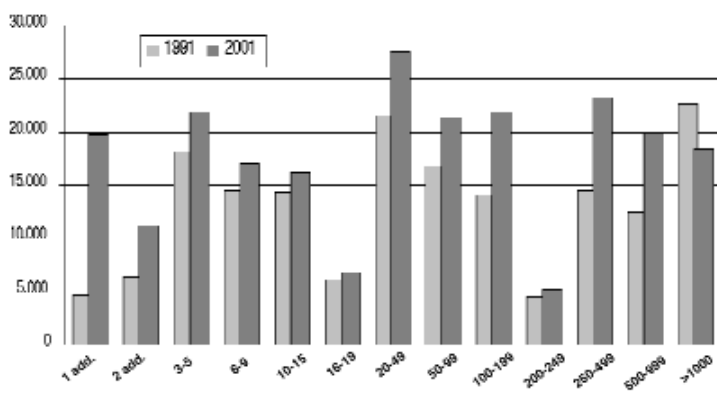
Fonte: elaborazioni CNEL su dati Istat

Tab. 2 - Dinamica del settore Ict in rapporto al totale economia per ripartizione geografica. 1991-2001

	Imprese			Unità locali			Addetti unità locali			Addetti medi	
	1991	2001	var.	1991	2001	var.	1991	2001	var.	1991	2001
Ict:											
Nord-Ovest	14.870	33.853	127,7%	17.452	36.871	111,3%	170.730	230.183	34,8%	9,8	6,2
Nord-Est	9.438	19.312	104,6%	11.470	21.504	87,5%	73.760	104.801	42,1%	6,4	4,9
Centro	8.724	21.049	141,3%	10.811	23.144	114,1%	110.365	151.195	37,0%	10,2	6,5
Mezzogiorno	5.031	12.719	152,8%	6.338	13.956	120,2%	62.624	72.863	16,3%	9,9	5,2
Isole	2.674	6.179	131,1%	3.496	6.903	97,5%	25.950	28.688	10,6%	7,4	4,2
Italia	40.737	93.112	128,6%	49.567	102.378	106,5%	443.429	587.730	32,5%	8,9	5,7
Totale economia:											
Nord-Ovest	979.721	1.285.529	31,2%	1.117.991	1.406.177	25,8%	5.766.471	6.147.598	6,6%	5,2	4,4
Nord-Est	769.654	961.910	25,0%	887.739	1.060.521	19,5%	4.080.403	4.548.016	11,5%	4,6	4,3
Centro	674.458	910.931	35,1%	775.080	993.473	28,2%	3.649.309	3.987.774	9,3%	4,7	4,0
Mezzogiorno	648.590	807.547	24,5%	740.971	886.490	19,6%	3.060.764	3.262.147	6,6%	4,1	3,7
Isole	302.223	368.861	22,0%	350.660	408.975	16,6%	1.419.474	1.465.021	3,2%	4,0	3,6
Italia	3.374.646	4.334.778	28,5%	3.872.441	4.755.636	22,8%	17.976.421	19.410.556	8,0%	4,6	4,1

Fonte: elaborazioni CNEL su dati Istat

Graf. 2 - Addetti alle Ict nel 1991 e nel 2001 per dimensione delle unità locali



Fonte: Istat, Censimenti 1991 e 2001

Come mostra la Tab. 3, nelle tecnologie dell'informazione e della comunicazione la presenza di lavoratori autonomi è minore della media (21% contro 28%), ed è minore anche la presenza femminile (36% contro 38%). Il comparto ricorre a forme flessibili di impiego e di rapporto,

quali le collaborazioni coordinate e continuative e il lavoro interinale, con una frequenza ben più alta della media: al Censimento 2001, svolto nell'ottobre di quell'anno, i co.co.co. utilizzati nelle Ict erano circa 40 mila, cioè quasi il 7% degli addetti del comparto (mentre l'utilizzo medio generale dei co.co.co era del 4,3%), e poco meno del 5% di tutti i co.co.co. Ciò vale anche per il ricorso all'interinale: al Censimento 2001 il comparto utilizzava oltre il 6% di tutti i lavoratori interinali pur impiegando soltanto il 3% di tutti gli occupati.

Tab. 3 - Caratteristiche dell'occupazione nel settore Ict - Italia, 2001

	Addetti					Co.co.co.	Interinali
	Dipendenti	Indipend.	Totale	Maschi	Femmine		
Fabbricazione macchine per ufficio	2.496	82	2.578	1.635	943	43	48
Fabbricazione di elaboratori e altre app. per l'informatica	14.680	1.999	16.679	11.677	5.002	732	87
Manutenzione e riparaz. macchine per ufficio ed elab. elettronici	9.509	6.316	15.825	12.834	2.991	861	58
Commercio ingrosso di macchine per scrivere e da calcolo	25.554	4.440	29.994	21.207	8.787	1.487	146
Commercio ingrosso di attrezzature per ufficio (escluso mobilio)	9.076	4.701	13.777	9.528	4.249	1.372	116
Commercio dettaglio di macchine e attrezzature per ufficio	7.685	7.864	15.549	11.510	4.039	1.141	13
Telecomunicazioni	107.497	957	108.454	76.401	32.053	1.000	2.723
Fabbricaz. o montaggio app. elettrici e elettron. per telecomunic.	44.614	1.229	45.843	32.235	13.608	908	1.383
Consulenza per installazione di elaboratori elettronici	2.329	1.609	3.938	2.946	992	435	44
Fornitura di software e consulenza in materia di informatica	142.393	38.547	180.940	125.212	55.728	16.240	1.729
Elaborazione elettronica dei dati	70.885	37.672	108.557	42.132	66.425	7.298	357
Attività delle banche di dati	2.128	562	2.690	1.276	1.414	474	32
Servizi di telematica, robotica, eidomatica	6.476	2.648	9.124	6.238	2.886	2.101	289
Altri servizi connessi all'informatica	18.597	15.185	33.782	23.597	10.185	5.185	230
Totale Ict	463.919	123.811	587.730	378.428	209.302	39.277	7.255
distribuzione %	79%	21%	100%	64%	36%		
INDUSTRIA	5.175.983	1.551.363	6.727.346	5.048.492	1.678.854	173.108	61.184
COMMERCIO	1.494.083	1.662.523	3.156.606	1.940.085	1.216.521	124.559	10.114
ALTRI SERVIZI	7.254.668	2.271.936	9.526.604	4.961.435	4.565.169	529.053	47.320
Totale generale	13.924.734	5.485.822	19.410.556	11.950.012	7.460.544	826.720	118.618
distribuzione %	72%	28%	100%	62%	38%		

4. La domanda di lavoro nelle Ict

La domanda di lavoro del comparto Ict si sta sviluppando con indici superiori a quelli medi del sistema produttivo, ma esclusivamente nel ramo *software* e servizi (nell'*hardware* l'Italia risulta praticamente inesistente), e a ritmi insufficienti rispetto alle esigenze di modernizzazione del Paese¹². Una riprova di queste prospettive emerge dalle previsioni di assunzione per il 2004 rilevate presso 100 mila imprese ed enti dal Sistema informativo Excelsior gestito dall'Unioncamere in collaborazione con il Ministero del Lavoro¹³.

Nella Tab. 4 abbiamo selezionato 11 figure professionali Ict che, a prescindere dal settore d'impiego, le imprese prevedono di assumere nel corso del 2004. Si tratta di circa 26 mila ingressi, che sono pari al 4% di tutti quelli previsti (673.763), cioè un punto percentuale in più rispetto al peso che aveva l'occupazione Ict nel 2001, anno del censimento.

Tab. 4 - Previsioni di assunzione per il 2004 di figure professionali Ict

	Industria	Servizi		Totale	% Ict sul totale
			di cui: informatica e telecom		
1. Programmatori informatici	564	5.577	4.227	6.141	68,8
2. Ingegneri elettronici e delle telecomunicazioni	786	2.402	2.268	3.188	71,1
3. Tecnici informatici	252	2.582	2.076	2.834	73,3
4. Specialisti in informatica	409	1.959	1.363	2.368	57,6
5. Operatori Office: gestione dati	356	2.362	1.050	2.718	38,6
6. Tecnici di ingegneria elettronica e delle telecomunicazioni	720	1.206	380	1.926	19,7
7. Installatori e manutentori di linee telefoniche	422	234	234	656	35,7
8. Specialisti nei sistemi informativi e WEB	84	87	38	171	22,2
9. Installatori e manutentori apparecchiature elettroniche	701	462	38	1.163	3,3
10. Dirigenti area servizi informativi	14	44	36	58	62,1
11. Tecnici dei processi, programmazione, qualità (NAC)	3.901	1.220	19	5.121	0,4
TOTALE figure individuate	8.209	18.135	11.729	26.344	44,5
TOTALE occupati nelle Ict	280.777	392.986	21.011	673.763	3,1

Fonte: elaborazioni CNEL su dati Excelsior-Unioncamere

12. Si veda lo studio *Ict: professioni e carriere*, presentato il 24 giugno 2004 da Assoinform (l'associazione delle aziende Ict), dal portale "Ictsquare" e dal settimanale "Linea Edp".
13. Unioncamere-Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Sistema informativo Excelsior. Sintesi dei principali risultati*, Roma, 2004 (vedi l'Approfondimento *Carenze di posti e carenze di mestieri*).

Quasi 12 mila specialisti saranno assorbiti dalla filiera “informatica e telecomunicazioni”, mentre altri 8 mila saranno assunti da imprese industriali e 6 mila da altri rami terziari¹⁴. Siccome nell’informatica e nelle telecomunicazioni entreranno circa 21 mila persone, si può ritenere che quasi metà saranno figure trasversali (impiegati amministrativi, addetti alla *reception*, ecc.). Come si vede, non si tratta di grandi numeri: per alcune professioni, come per gli “Specialisti nei sistemi informativi e Web”, si prevede qualche centinaio di assunzioni. Se l’obiettivo è - come dovrebbe essere - quello di costruire la “società dell’informazione”, questi sono valori manifestamente insufficienti, anche per questa domanda di lavoro si richiede un titolo di studio (diploma o laurea) più elevato di quello mediamente richiesto alla mano d’opera italiana.

Le considerazioni che se ne possono trarre, non proprio positive, sono appena attenuate sul piano quantitativo dalla considerazione che spesso le imprese preferiscono acquistare all’esterno servizi e assistenza informatica piuttosto che dotarsi direttamente delle risorse umane in grado di fornirli; del resto, se le imprese sono piccole questa soluzione diventa pressoché obbligata dal punto di vista economico¹⁵. Questa peraltro non è sempre una strategia vincente, come dimostrano le numerose situazioni in cui, per aspetti rilevanti della propria operatività, l’impresa minore diventa “ostaggio” di chi detiene le chiavi del *software*. Senza contare che lo scoraggiamento delle professionalità elevate si sconta poi, quasi sempre, con lo *skill shortage* degli specialisti: a livello europeo, questo è stato stimato per il 2003 in ben 3,8 milioni di addetti¹⁶.

14. Già Federcomin, *cit.*, pag. 41, aveva stimato per il 2002 che, accanto ai 600 mila addetti del comparto Ict ce ne fossero altri 400 mila con funzioni Ict nei rimanenti settori; si stimava inoltre che vi fossero altri 1,6 milioni di addetti con competenze Ict (in genere mansioni tecniche operative e di manutenzione) presenti nell’insieme del tessuto produttivo sia pubblico che privato.

15. F. Quaglia, *L’adozione delle tecnologie dell’informazione nelle piccole e medie imprese manifatturiere*, “l’industria”, a. XII, n. 1, 1996.

16. Federcomin, *cit.*, pag. 22.

6. LAVORO A PROGETTO E PROSPETTIVE DEI CO.CO.CO.

1. *Premessa.* L'introduzione del "lavoro a progetto" può essere annoverata tra le novità di maggior rilievo della "legge Biagi" n. 30 del 14 febbraio 2003, di riforma del mercato del lavoro. Con tale termine, nuovo per il nostro ordinamento, la legge ha ridefinito le collaborazioni coordinate e continuative indicando alcune caratteristiche che dovranno contraddistinguerle di qui in avanti così da evitare che se ne faccia un uso improprio per eludere la normativa relativa al lavoro subordinato: i contratti dovranno essere stipulati in forma scritta e dovrà risultarne "la durata, determinata o determinabile, della collaborazione, la riconducibilità di questa a uno o più progetti o programmi di lavoro o fasi di esso, resi con lavoro prevalentemente proprio e senza vincolo di subordinazione, nonché l'indicazione di un corrispettivo, che deve essere proporzionato alla qualità e quantità del lavoro"¹.

Inoltre, a favore dei collaboratori sono previste alcune tutele fondamentali a presidio della loro dignità e sicurezza, "con particolare riferimento a maternità, malattia e infortunio, nonché alla sicurezza nei luoghi di lavoro, anche nel quadro di intese collettive"². Sono infine previste sanzioni rivolte a contrastare il ricorso improprio a questa tipologia lavorativa: rapporti instaurati senza l'individuazione di un progetto saranno considerati di lavoro subordinato a tempo indeterminato sin dalla data di costituzione del rapporto stesso, rapporti che, pur rispettando la forma, configurino una subordinazione, saranno trasformati nella tipologia di lavoro subordinato corrispondente di fatto realizzata³.

1. Art. 4, 1° comma, lettera c) 1).

2. *Ibidem*, lettera c) 4).

3. Decreto legislativo n. 276 del 2003, art. 69.

Con queste nuove norme cambia dunque il profilo, la nozione civilistica, di un rapporto di lavoro come le collaborazioni coordinate e continuative che, stando alle posizioni aperte presso l'Inps da quando nel 1996 è stata costituita una gestione speciale ad esse riservata, ha toccato quasi tre milioni di persone. Una tipologia lavorativa la cui definizione era malcerta, collocata in uno spazio interstiziale tra le due grandi categorie di lavoratori (dipendenti e autonomi), dovrebbe così trovare, negli intenti del legislatore, un coerente e compiuto inquadramento giuridico, oltre che concettuale.

Il contesto normativo in cui queste novità si inseriscono e la faticosa gestazione da cui sono state precedute, le dimensioni quantitative e le caratteristiche dell'area investita, l'impianto e l'articolazione della disciplina che ne risulta e un'esplorazione degli effetti che è prevedibilmente destinata a produrre, sono gli argomenti che di seguito vengono affrontati.

2. *Il quadro normativo preesistente e quello attuale.* Come conseguenza della loro incerta collocazione tra il lavoro dipendente e quello autonomo, le collaborazioni coordinate e continuative sono state soggette a forti oscillazioni nell'uno o nell'altro senso, in particolare negli anni più recenti, a seconda del profilo sotto il quale erano prese in esame dal legislatore.

Dal punto di vista processuale, per le controversie individuali di lavoro, nel Codice di procedura civile⁴ le collaborazioni, che pure rientrano tra le prestazioni d'opera e quindi nel lavoro autonomo secondo l'impianto del Codice civile (articoli 2222 e seguenti), sono tuttavia annoverate tra le eccezioni cui si applicano le norme relative al lavoro subordinato.

Quanto al trattamento fiscale, i redditi derivanti da queste forme di collaborazione rientravano originariamente tra quelli assimilati ai redditi di lavoro autonomo⁵ fino a quando la riforma varata dal Governo Amato⁶ non ne mutava la collocazione annoverandoli tra i redditi assimilati a quelli di lavoro dipendente.

4. Art. 409, comma 1, punto 3.

5. Testo Unico delle Imposte sui redditi, legge n. 917 del 1986, art. 49, comma 2.

6. Legge n. 342 del 2000.

Il pendolo sembrava dunque tornare a oscillare verso l'area della subordinazione dopo che la riforma previdenziale varata dal Governo Dini⁷ aveva mosso un passo in una direzione intermedia, quasi a voler stabilizzare la para-subordinazione come una tipologia specifica, con l'istituzione di una gestione separata ad essa riservata, nell'intento di colmare una lacuna che era fonte (oltre che di contenzioso interpretativo) di un consistente fenomeno di evasione contributiva. Vi erano compresi, insieme a coloro che esercitano in modo abituale, anche in forma non esclusiva, attività di collaborazione coordinata e continuativa senza vincolo di subordinazione, anche i soggetti che svolgono attività di natura professionale essendo privi di cassa previdenziale ovvero la svolgono in campi diversi da quelli coperti dalla cassa di appartenenza.

In ognuno di questi casi, quale che fosse il contesto (civilistico, fiscale, previdenziale) erano state adottate, come si può constatare, definizioni estremamente stringate. L'elemento comune è dato dalla condizione, in negativo, per cui le prestazioni, benché "prevalentemente personali", non devono essere a carattere subordinato. Nel testo unico sulle imposte si aggiunge che non deve esservi impiego di mezzi organizzati e che la retribuzione periodica deve essere prestabilita. E' su questo rozzo impianto che si inserisce la nozione di "lavoro a progetto": senza modificare quelle definizioni, essa pone l'ulteriore condizione della riconduzione a un progetto, o programma di lavoro, o fase di esso. Una definizione che, con il passaggio al Decreto Legislativo, si arricchisce di un'ulteriore specificazione: il progetto, determinato dal committente, sarà "gestito autonomamente dal collaboratore in funzione del risultato, nel rispetto del coordinamento con la organizzazione del committente e indipendentemente dal tempo impiegato per l'esecuzione".

Questa individuazione di ciò che distingue il coordinamento nei confronti del committente dalla subordinazione nei suoi confronti - a cui questa tipologia appare vicina per essere svolta in modo prevalentemente personale, senza impiego di mezzi organizzati e con retribuzione periodica prestabilita - risponde all'intento di contrastare gli intenti elusivi che spesso sono la vera motivazione del ricorso a questa figura intermedia. Così facendo, il legislatore si è proposto altresì di creare le

7. Legge n. 335 del 1995.

condizioni perché si possa indirizzare verso questa tipologia, in modo mirato, un corpus di tutele tali da riequilibrare lo svantaggio rispetto al lavoro subordinato tipico.

L'intento di giungere a una definizione esaustiva e inequivoca, tale da scoraggiare il suo utilizzo a meri fini di elusione, si scontra tuttavia con limiti intrinseci, connaturati alla natura stessa di queste prestazioni. Una riprova si ha considerando che il Rapporto sul tema della para-subordinazione, commissionato dalla Commissione Europea al fine di giungere appunto a una tale definizione, dopo aver spaziato sulla normativa degli Stati Membri e su quella comunitaria, perviene a pochi essenziali criteri di identificazione che consistono ancora nel carattere prevalentemente personale di una prestazione coordinata e continuativa, salvo l'aggiunta che il reddito percepito provenga - principalmente - da un solo committente⁸. Troppo poco perché il fenomeno possa essere sufficientemente descritto, con il rischio perciò di rappresentare una realtà, per sua natura di confine, che racchiude "identità socio-professionali troppo eterogenee per essere tutelate allo stesso modo dalle stesse norme."⁹

Inoltre la compresenza di due fini - quello anti-elusivo e quello della maggiore tutela - è una possibile fonte di contraddizione nel momento in cui, per il primo è necessario accentuare le distinzioni nei confronti del lavoro subordinato così da contrastare la trasformazione impropria dei rapporti di subordinazione in collaborazioni, mentre per il secondo si devono attenuare le differenze onde mettere in risalto ciò che avvicina i lavoratori coordinati a quelli subordinati, ai quali il nostro ordinamento riserva una più elevata protezione. (Non si dimentichi che vi è una quasi totale assenza di tutele per il professionista e l'autonomo).

8. A. Perulli, *Economically dependent - quasi-subordinate (para-subordinate) employment: legal, social and economic aspects*, EC (DG/EMPL), Bruxelles, 2003, mimeo, pag. 100.

9. A. Accornero, *Le conoscenze contano più delle competenze*, "Stato e mercato", n. 1, 2002, pag. 179.

3. *Il dibattito sulle proposte di riforma nella XIII legislatura.* Di una tale difficoltà possiamo trovare conferma nella lunga gestazione, già nel corso della XIII legislatura, di un provvedimento in materia di lavoro para-subordinato. Non a caso in quella vicenda l'attenzione e il dibattito avevano finito per concentrarsi sul merito delle tutele più che sulle definizioni, mentre si riteneva sufficiente, per delimitare l'area di applicazione ed evitare equivoci, menzionare esplicitamente le figure che, pur comprese nell'area delle collaborazioni coordinate e continuative così come definite dalle norme fiscali o previdenziali, erano tuttavia escluse dall'applicazione delle norme a tutela (amministratori e sindaci revisori).¹⁰ Lo stesso aspetto delle sanzioni era relegato in secondo piano e la legge si limitava a prevedere una sanzione pecuniaria per il mancato rispetto del requisito della forma scritta, confermando per il resto il quadro esistente.

Quanto alle tutele, il testo approvato in seconda lettura dalla Commissione Lavoro della Camera garantiva alcuni diritti fondamentali previsti per il lavoro subordinato quali: la libertà di opinione e relativo divieto di indagini in materia, il diritto di associazione e di attività sindacale, il divieto di atti discriminatori previsti dallo "Statuto dei lavoratori", oltre a quelli in materia di parità (Leggi n. 903 del 1977 e n. 125 del 1991) e di sicurezza (Decreto Legislativo n. 626 del 1994) in quanto riconosciuti applicabili al collaboratore quale "contraente debole" del rapporto di lavoro.

Con la scelta di assumere come prevalente la parentela con la subordinazione, il fine anti-elusivo e quello della tutela giungevano a coincidere in quanto la progressiva riduzione della forbice nelle condizioni di questi lavoratori rispetto ai subordinati "tipici" avrebbe comportato, insieme alla maggiore tutela, il venir meno del principale motivo di convenienza del ricorso improprio, a fini elusivi, a questa forma di rapporto di lavoro.

10. In effetti, alla soluzione di indicare i soggetti esclusi dalla disciplina si era giunti solo in seconda lettura, alla Camera, dopo che il testo varato al Senato aveva suscitato grosse perplessità per questo aspetto.

Su questa scelta si concentrò dunque il dibattito, oltre che in sede politica anche nelle opposte prese di posizione delle Parti Sociali. Per la Confindustria la critica è rivolta alla definizione, “troppo ampia e suscettibile quindi di togliere spazio all’area del lavoro autonomo” nella convinzione che “i rapporti da regolamentare appartengono alla tipologia del lavoro autonomo”, ma soprattutto al sistema di tutele e di sanzioni così delineato, nella convinzione che una legge con regole pressoché analoghe rispetto a quelle del lavoro subordinato spingerebbe nel “sommerso” anche questa tipologia contrattuale.¹¹ Dalla Cgil nulla si obietta rispetto alla scelta di una definizione “essenzialmente neutra e indicativa” mentre si lamentano gli “arretramenti della Commissione Lavoro della Camera” per le “sottrazioni successive” che vengono operate sui diritti e sui contenuti di tutela¹².

Non mancarono di emergere diffuse perplessità per il rischio che si producesse un risultato opposto a quello perseguito se una assimilazione eccessiva al lavoro subordinato avesse favorito la trasformazione (o la sostituzione) di lavoro subordinato in co.co.co.,¹³ oltre che per l’eccesso di regolamentazione. Senza contare che - come già accennato - sarebbe stato comunque difficile prevedere l’impatto delle diverse ipotesi di gradazione delle tutele, data l’eterogeneità dei soggetti riconducibili all’area della para-subordinazione.¹⁴

11. Si veda l’audizione dei suoi rappresentanti Rinaldo Fadda e Luigi Pelaggi presso la Camera dei Deputati (15 luglio 1999, ora in www.confindustria.it).

12. Si veda A. Allamprese, Osservazioni sul d.d.l. “*Norme in materia di rapporti di collaborazione non occasionale*”, in www.cgil.it/giuridico/.

13. Si vedano le ampie considerazioni svolte da M. Salvati, *Economia e politica: servono gli economisti del lavoro?*, “Stato e mercato”, op. cit.

14. Secondo Accornero, op. cit., l’adozione di uno schema di tutele analogo ma meno costoso di quello in vigore per il lavoro subordinato, condivisibile o meno, avrebbe comunque prodotto effetti soltanto su una parte dei soggetti interessati.

4. *Il dibattito sulle proposte di riforma nella XIV legislatura.* L'orientamento del Ministero del Lavoro nella nuova legislatura è sintetizzato nel *Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia*. Il giudizio sulle proposte discusse nella precedente legislatura è netto: esse "suscitano profonde perplessità di metodo e di merito. E' bene infatti non dimenticare che la cosiddetta para-subordinazione appartiene pur sempre all'area del lavoro autonomo e, almeno in certi casi, dell'auto-imprenditorialità e come tale deve essere trattata": non un *tertium genus* ibrido, in zona di frontiera tra lavoro autonomo e subordinato. Poste queste premesse, vi si afferma che, più che una legge, è utile seguire con interesse lo sviluppo di una fase negoziale senza mortificarne l'autonomia.

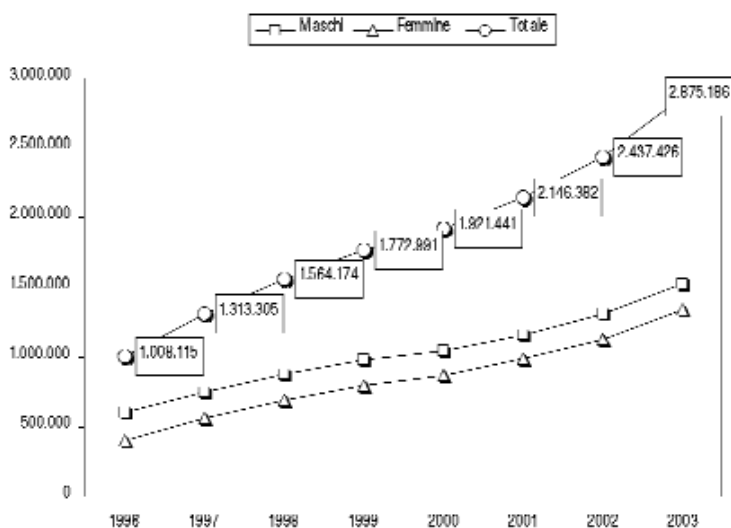
Secondo tale impostazione, di netta discontinuità rispetto all'approdo provvisorio raggiunto nella precedente legislatura, la risposta alle esigenze di maggiore tutela posto dalle collaborazioni coordinate e continuative, anche quando ricondotte all'area del lavoro autonomo, va cercata in un nuovo sistema "a geometria variabile". Si tratta cioè di aggiornare lo Statuto dei lavoratori andando oltre i confini del lavoro dipendente per abbracciare i lavori nella loro varietà così da prevedere tutele e diritti fondamentali anche per il lavoro autonomo.

In questa cornice un intervento in funzione anti-elusiva è immaginato per una particolare tipologia di collaborazioni, individuata nel "lavoro a progetto", per la quale si possono temere sovrapposizioni rispetto al lavoro subordinato, tali da favorire un utilizzo improprio. Dunque, non un intervento "pesante" ma la tipizzazione, per lo stretto necessario, di una forma contrattuale da lasciare alla regolazione autonoma delle parti.

Questa impostazione sarà modificata nel passaggio dal Libro Bianco alla legge delega e il lavoro a progetto sarà assunto come fattispecie tipica dell'intera area delle collaborazioni coordinate e continuative non occasionali (riducendo peraltro la durata massima dell'occasionalità da 3 mesi a 30 giorni), ferme restando le esclusioni di amministratori e sindaci revisori. Il mutamento d'indirizzo su questo aspetto, da ricollegare o meno alle critiche, specie di parte sindacale, di eccessiva proliferazione di istituti, ha indubbiamente rappresentato il maggiore punto di frizione tra l'impianto della legge e quello auspicato dalla parte imprenditoriale.

5. *Dimensioni quantitative e caratteristiche del fenomeno.* La dimensione quantitativa della para-subordinazione e, più in particolare, dell'area che all'interno delle collaborazioni coordinate e continuative è suscettibile di ricadere nella disciplina del lavoro a progetto è difficile da stabilire per diverse ragioni, a partire dalla scarsa disponibilità di dati registrata fino a poco tempo fa. Le prime indagini si sono basate in prevalenza sul dato amministrativo fornito dall'Inps circa le iscrizioni alla Gestione separata di cui alla Legge n. 335 del 1995¹⁵.

Graf. 1 - Iscritti alla gestione separata Inps 1996-2003, per sesso e totali



Questo dato individua tuttavia un aggregato ben più ampio di quello da quantificare, sia per le numerose fattispecie che comprende, tra le quali non è agevole estrapolare quelle che qui ci interessano, sia perché l'informazione significativa non riguarda tanto il numero degli iscritti quanto il numero dei contribuenti *attivi* in corso d'anno: un dato

15. Si veda ad esempio IRES, *Rapporto atipici 2002*, Roma, 2003.

fornito con notevole ritardo: il più recente risale al 1999. Da esso emerge come tra il 1996, anno di avvio, e il 2003 gli iscritti al Fondo siano arrivati all'incredibile cifra di 2.875.186, addirittura superiore all'insieme delle prestazioni temporanee.

Se tuttavia prendiamo i contribuenti, notiamo che dall'83,2% del primo anno erano scesi nel 1999 al 71,7% degli iscritti, con un calo progressivo. (Sensibile la differenza tra il 62,9% delle donne e il 78,9% degli uomini). Ciò è dovuto al fatto che, contrariamente ai contribuenti attivi, gli iscritti sono destinati a crescere cumulativamente fino a quando non vi sarà un flusso di uscita di una qualche consistenza (senza escludere la cancellazione di quelli nel frattempo deceduti)¹⁶. Pertanto, pur non disponendo di dati successivi al 1999, è realistico stimare che la quota di iscritti attiva nel 2003 si aggiri attorno al 60%. Se si applica agli anni successivi il medesimo coefficiente di riduzione tra tasso di crescita degli iscritti e dei contribuenti attivi del biennio 1997-1999 (in quello precedente c'erano le incertezze legate all'avvio del nuovo regime), si arriva nel 2003 a circa 1.720.000 contribuenti attivi, cioè al 59,9% degli iscritti. (Con questo criterio, la quota di donne sarebbe all'incirca del 51,7%, e salirebbe per gli uomini al 66,8%).

L'insieme dei contribuenti attivi costituisce a sua volta un aggregato disomogeneo in quanto comprende figure quali i professionisti (e i collaboratori-professionisti), diversi dai coordinatori coordinati e continuativi, che nel 1999 - ultimo anno di cui si hanno dati - pesavano per poco meno del 15% dei contribuenti e del 12% degli iscritti: fra loro la quota di contribuenti attivi è quindi più alta di quella dei collaboratori.

Occorre poi considerare che circa un terzo dei co.co.co. (34,4% nel 1999) è costituito da lavoratori con altri redditi che versano un'aliquota ridotta al 10%. Dei rimanenti, circa un terzo (31% nel 1999) è costituito da amministratori, sindaci e partecipanti a collegi. Restano dunque circa 500 mila soggetti il cui rapporto di lavoro qualificante e identificante è appunto la collaborazione coordinata e continuativa (o la

16. Si consideri che sussiste l'obbligo di iscrizione alla Gestione separata per coloro che hanno raggiunto l'età di pensionamento di vecchiaia, e che agli iscritti non è più consentito cancellarsi dalla Gestione separata una volta raggiunta la medesima età.

“para-subordinazione pura”), e che costituiscono una “*fascia grigia* che talvolta nasconde realtà di lavoro la cui qualificazione giuridica può essere assai controversa”¹⁷. A conclusioni analoghe giungono B. Anastasia, il quale stima nel 22,2% la quota di collaboratori “puri” sul totale degli iscritti 1999, sia F. Berton, L. Pacelli e G. Segre, i quali ricalcolano in modo analogo i “para-subordinati puri”¹⁸, come segue:

Gruppo	Totale assoluto	% sulla popolazione dei collaborazioni	Donne all'intero del gruppo
Amministratori con altri redditi	203.893	18,0	16,1
Amministratori senza altri redditi	239.186	21,1	25,1
Non amministratori con altri redditi	170.193	15,0	29,6
Para-subordinati	520.176	45,9	59,0

Ai dati di fonte amministrativa si è affiancata di recente la rilevazione dei collaboratori coordinati e continuativi effettuata in occasione del Censimento 2001 dell'industria e dei servizi. La nuova messe di informazioni, molto ricca, presenta alcune differenze rispetto agli iscritti alla Gestione separata Inps essendovi compresi tutti i lavoratori riferibili a questa tipologia e soltanto questi. Quindi vi si trovano anche sindaci e amministratori (per la parte senza altra occupazione prevalente) senza possibilità di distinzione, mentre non ci sono né i professionisti né coloro i quali hanno un'altra fonte di reddito prevalente. I dati si riferiscono al giorno della rilevazione e non considerano pertanto coloro che, pur avendo fatto versamenti al Fondo fino al novembre 2001, non erano tuttavia attivi a quella data.

17. CNEL, *Rapporto sul mercato del lavoro 2002*, Roma, 2003, pag. 220.

18. B. Anastasia stima nel 22,2% la quota di collaboratori “puri” sul totale degli iscritti 1999: vedi *Aggregati delicati: divagazioni su alcuni numeri fondamentali del mercato del lavoro*, in “Economia e società regionale”, n. 3-4, 2003. Vedi di F. Berton, L. Pacelli e G. Segre, *Tra lavoro dipendente e lavoro para-subordinato: chi sono, da dove vengono e dove vanno i lavoratori para-subordinati*, Padova, Dipartimento di Scienze Statistiche, working paper n. 56, settembre 2003, Tab. 6.

Il dato censuario così rilevato è di 826.720 collaboratori coordinati e continuativi. Per confrontare questo dato con quello degli iscritti Inps occorre stimare quanti tra questi siano da ritenere attivi alla medesima data e catalogabili come collaboratori coordinati e continuativi puri (compresi gli amministratori e sindaci). Se adottiamo il criterio già illustrato e applichiamo la composizione (tra “puri” e non) registrata nel 1999, otteniamo un dato molto vicino a quello del censimento, con una differenza attorno all’1%: vedi Tab. 1.

Tab. 1 - Stima degli iscritti alla Gestione separata, contribuenti attivi

Anno	Maschi		Femmine		Totale
	v. a.	v. %	v. a.	v. %	
2000	806.268	60,3	529.766	39,6	1.337.177
2001	857.774	59,9	572.540	40,0	1.432.830
2002	925.632	59,7	622.497	40,1	1.551.549
2003	1.020.343	59,3	696.173	40,4	1.721.821
Stima para-subordinati “puri” 2001					578.700
Stima co.co.co. 2001					858.583

I dati di fonte amministrativa e quelli censuari ci consentono dunque di identificare con accettabile approssimazione l’entità dei collaboratori coordinati e continuativi “puri” e di valutarne la dinamica negli ultimi anni. Questo quadro evidenzia nell’ultimo quinquennio un aumento significativo e a tassi crescenti¹⁹, a cui ha contribuito anche la Pubblica amministrazione²⁰, e che ha portato i co.co.co a ridosso delle

19. Questi tassi di crescita sono alquanto superiori a quelli che l’Istat stima per il lavoro atipico tra il 2001 e il 2002 (+6,2%) e vicini a quelli relativi al lavoro che classifica come parzialmente atipico (+10,3); non è tuttavia chiaro se i co.co.co siano stati messi in conto o meno: ISTAT, *Rapporto annuale. La situazione del Paese nel 2003*, Roma, 2004, vedi pag. 242, nota 20, di contro a pag. 245, tavole 4.17 e 4.18.

20. Per quantificare le collaborazioni coordinate e continuative nella Pubblica amministrazione ci si può basare su un’indagine Aran per il 2000-2001: *Gli istituti di lavoro flessibile nella Pubblica Amministrazione e nelle Autonomie Locali*, a cura di D. Di Cocco, P. Mastrogioseppe e S. Tomasini: www.aranagenzia.it, ottobre 2003. Su questa base i co.co.co. erano 82.299, (contratti stipulati), pari al 4,7% del personale, e quasi totalmente concentrati negli Enti Locali e nelle Regioni (57.017) e nell’Università (19.257). Per un confronto con dati Aran precedenti vedi CNEL, *Rapporto sul mercato del lavoro 2002*, Roma, 2003, p. 149.

700 mila unità nel 2003. Si tratterebbe così dell'11,6% degli occupati indipendenti, fra i quali dovrebbero rientrare i para-subordinati²¹, e del 4,3% degli occupati dipendenti (Tab. 2).

Tab. 2 - Stima dei lavoratori para-subordinati “puri” e loro contributo alla crescita dell’occupazione

	2000	2001	2002	2003
Stima para-subordinati “puri”	540.067	578.700	626.649	695.419
Incremento assoluto su anno precedente	26.286	38.633	47.949	68.770
Incremento percentuale su anno precedente	5,1	7,2	8,3	11,0
Media annua occupati (000)	21.080	21.514	21.829	22.054
Media annua occupati dipendenti (000)	15.131	15.517	15.849	16.046
Para-subordinati su occupati indipendenti (%)	9,1	9,6	10,5	11,6
Para-subordinati su occupati dipendenti (%)	3,6	3,7	4,0	4,3
Incremento assoluto occupati su anno precedente (000)	388	434	315	225
Incremento occupati su anno preced. (%)	1,9	2,1	1,5	1,0
Quota para-subordinati su incremento annuo occupati	6,9	8,9	15,2	30,6

Se confrontiamo questo andamento con quello dell’occupazione dipendente non standard (tempo parziale, durata determinata) il contributo dei para-subordinati spicca, specie nell’ultimo biennio, pur mettendo in conto i possibili errori di stima²². Infatti l’incremento stimato di 117 mila unità è oltre un quinto dell’incremento totale degli occupati (+540 mila), a fronte di un contributo dell’occupazione dipendente non standard pari a un terzo (180 mila).

Vale la pena peraltro di notare come l’imputazione di questa quota di lavoratori all’occupazione dipendente atipica anziché a quella indipendente avvicinerebbe sensibilmente il quadro italiano a quello dell’Unione Europea sia per l’occupazione non standard (l’Italia passerebbe dal 18,5% al 23% degli occupati contro una media del 31%), sia per quella indipendente (l’Italia scenderebbe dal 25,4% al 21% contro una media del 14,6%). In ogni caso, se consideriamo la composizione dell’occupazione dal punto di vista della coppia stabilità/flessibilità e se

21. L’uso del condizionale è giustificato dalla mancanza di una menzione esplicita della posizione di “collaboratore coordinato e continuativo” tra quelle ascrivibili al lavoro indipendente nei moduli per la rilevazione delle forze di lavoro I-stat. Vedi il paragrafo 7.

22. Non si può escludere che il calo della quota di contribuenti attivi e di “puri” si sia accentuato negli anni più recenti.

prendiamo a riferimento il peso dell'occupazione dipendente standard, vediamo che questa costituisce in Italia il 59,2% dell'occupazione totale contro una media del 59,4%. Se invece rapportassimo il medesimo dato alla popolazione in età lavorativa (azzerando così le differenze derivanti dal peso dell'economia sommersa) il confronto segnerebbe un significativo divario a sfavore dell'Italia, che segnerebbe un 32,8% contro il 38,2% della media comunitaria.²³

Esaminando le caratteristiche dei co.co.co. in base agli indicatori più significativi, il dato più evidente è la marcata polarizzazione ai due estremi sia per il reddito che per la stabilità del rapporto o dei rapporti. Un fenomeno che già lo scorso anno definivamo come “un enorme ventaglio di posizioni e di situazioni [al loro interno], oltretutto sbilanciate verso le due estremità della scala sociale”.²⁴

Un primo dato significativo emerge dal confronto tra il reddito dichiarato dai contribuenti senza altri redditi (con aliquota di versamento del 12% nel 1999) e quello dei contribuenti titolari di altro reddito da lavoro dipendente, o da pensione. Escludendo gli amministratori, sindaci e revisori,²⁵ i contributi medi pro-capite di quelli che hanno altri redditi sono più alti di quelli versati dai collaboratori “puri” che non ne hanno (814 euro annui contro 738). Data la differenza di aliquote, ciò indica un divario ancora più marcato nei redditi imponibili: 8.144 euro contro 6.145.

I contribuenti con versamenti inferiori a 500 euro, indicativi di un imponibile massimo di 5000, sono il 46% del totale.²⁶ Peraltro, dai dati forniti dal Ministero delle Finanze sulle dichiarazioni Irpef 1998, emer-

23. European Commission, *Employment in Europe 2003. Recent Trends and Prospects*, Brussell, 2004.

24. CNEL, *Rapporto sul mercato del lavoro 2002*, op. cit., pag. 230. Per Anastasia, op. cit., i co.co.co., nonostante la comune appartenenza al Fondo Inps, sono “un insieme quanto mai eterogeneo, mobile e irriducibile a un'univoca collocazione sociale”.

25. Il contributo medio versato supera di quasi 3 volte quello degli altri (2.135 euro contro 755).

26. In effetti i contribuenti con imponibile fino a 5.000 euro sono di più, se si considera che in caso di aliquota al 12% il contributo sale a 600 euro. Una stima sull'incidenza dei contribuenti al 12% tra 500 e 600 euro fa pensare che occorra aggiungere un ulteriore 2%.

ge che i soggetti i quali hanno compilato il quadro relativo alle collaborazioni è inferiore del 22,3% a quello dei contribuenti Inps.²⁷

L'universo dei collaboratori coordinati e continuativi è quindi ripartito, grosso modo, in tre parti ben distinte sotto il profilo del reddito: gli amministratori, con redditi superiori alla media del lavoro dipendente anche quando non abbiano altri redditi da lavoro o da pensione; i para-subordinati con altri redditi, generalmente collocati in una fascia alta di reddito già in quanto lavoratori subordinati o pensionati, per i quali il contributo (del 10%) rappresenta una ulteriore, significativa integrazione; infine i para-subordinati "puri", privi di altro reddito, il cui imponibile medio annuo è ben al di sotto della media del lavoro dipendente.

A questa polarizzazione fa riscontro un andamento squilibrato della distribuzione per classi di età, rispetto alla distribuzione media degli occupati: superiore per le età più giovani e più anziane, e nettamente inferiore per le età centrali.²⁸ Se però ci limitiamo ai collaboratori "puri", senza altro reddito e con imponibile mediamente basso, la loro quota sul totale dei contribuenti decresce al crescere dell'età.²⁹

Quanto al peso della componente femminile, è del 36,4% (nel 1999), cioè inferiore a quella generale per le categorie degli amministratori e per i contribuenti attivi percettori di altri redditi (poco oltre il 20%), mentre è superiore a quello medio per i para-subordinati "puri" (tra i quali le donne rappresentano ben il 59%).³⁰

27. La quota di contribuenti per meno di 500 euro annui, d'altronde, comprende anche soggetti percettori di altri redditi ed è perciò più numerosa di quella dei soggetti esentati dalla denuncia Irpef.

28. La quota dei contribuenti con meno di 30 anni è abbastanza allineata ma leggermente in calo rispetto a quella dei lavoratori dipendenti; è nettamente inferiore (49,9% contro 59,1% nel 1999) per la classe 31-50 anni e nettamente superiore (24,6% contro 14,6% nel 1999) per quella di 51 anni e oltre. "Questa tipologia lavorativa si adatta all'impiego di forza lavoro matura e soprattutto anziana", sia per l'assenza del divieto di cumulo tra pensione e reddito da lavoro, che incentiva un'uscita graduale dal mondo del lavoro, sia per la presenza di figure di età media tipicamente elevata quali gli amministratori di società: così F. Berton, L. Pacelli e G. Segre, *op. cit.*, pag. 9.

29. Per i contribuenti attivi nel 1999 la quota che versa un contributo del 12% va dall'89% per le età fino a 29 anni, al 48% per i 50-59enni e al 32% per i 60enni e oltre: Inps, *Osservatorio sui lavoratori subordinati*, www.inps.it.

30. Berton, Pacelli e Segre, *cit.*, pag. 10.

La distribuzione geografica mostra un peso superiore a quello relativo all'insieme degli occupati per le circoscrizioni del Nord e del Centro e inferiore per il Mezzogiorno e le isole. Se però si considera la sola componente femminile il rapporto si inverte e si registra per il Mezzogiorno un peso superiore a quello dell'insieme degli occupati.

Si profila dunque una polarizzazione che vede da un lato alcune figure "forti" sul mercato del lavoro, maschi delle circoscrizioni centro-settentrionali, di età "matura" con qualifiche professionali più elevate e con altre fonti di reddito; dall'altro, figure deboli, con rapporti discontinui³¹, basso reddito, qualifiche non elevate, in maggioranza giovani e donne, del Mezzogiorno.³²

6. *Che cosa cambia con la nuova normativa.* Per esaminare più in dettaglio gli effetti delle novità introdotte dalla "riforma Biagi" si prenderanno in considerazione non soltanto quelli che toccano il lavoro a progetto ma anche quelli relativi al lavoro occasionale e a quello accessorio.

31. "Sul totale dei rapporti avviati tra aprile 2000 e marzo 2001, il 50,1% si è concluso entro i primi 12 mesi dalla data di avvio e il 4,9% entro i successivi 12 mesi ... mentre il restante 45% presenta scadenze superiori [a 24 mesi]. Per la coorte successiva, quella dei rapporti avviati tra aprile 2001 e marzo 2002, il 49,9% si conclude entro 12 mesi": così ISTAT, *Rapporto annuale*, cit., p. 228. Un'analisi longitudinale della destinazione dei contribuenti a distanza di un anno tra il 1996 e il 1999 mostra una quota molto stabile di transizioni verso l'impiego privato (poco meno del 20%) e verso il lavoro autonomo (attorno al 15%), mentre i restanti oscillano tra la metà (52% nel 1996-97) e un terzo (36% nel 1997-98) del totale: vedi Berton-Pacelli-Segre, p. 17.

32. "I para-subordinati rappresentano una componente giovane della forza lavoro che ha da poco fatto il suo ingresso sul mercato; i redditi bassi, soprattutto rispetto a quelli di lavoratori dipendenti di pari età nelle imprese private, e la massiccia presenza di donne e di attività per le quali non è richiesta un'elevata qualifica, non fanno altro che confermare l'immagine di "fragilità" che si ha di questo gruppo": Berton-Pacelli-Segre, pag. 24. "Le informazioni di fonte fiscale evidenziano la profonda asimmetria che caratterizza la distribuzione dei redditi da collaborazione coordinata e continuativa, più elevati per i lavoratori ultrasessantacinquenni, di sesso maschile, residenti al Nord: nella maggior parte dei casi, amministratori. Per contro i percettori di redditi più contenuti risultano i venditori a domicilio, principalmente giovani donne. Si conferma dunque l'estrema eterogeneità dei collaboratori": ISTAT, *Rapporto*, p. 228.

Per l'applicazione della nuova normativa, la legge: fissa un limite minimo di 30 giorni nel corso dell'anno solare con lo stesso committente salvo che, pur non raggiungendo tale durata, non abbiano dato luogo a un compenso superiore a 5.000 euro; stabilisce per converso l'ammissibilità, al di là delle previsioni riferite alle co.co.co. e dei relativi limiti, di prestazioni occasionali e accessorie da parte di particolari soggetti; esclude il personale delle Pubbliche amministrazioni.³³ L'area delle esclusioni è poi stata precisata e ampliata: sono fuori gli agenti e i rappresentanti di commercio, le professioni intellettuali con Albo professionale esistente alla data del decreto, le collaborazioni con società sportive disciplinate dalla Legge n. 289 del 2002, gli amministratori, sindaci e partecipanti a collegi o commissioni, e i pensionati di vecchiaia.³⁴

Sono anche meglio specificate le tutele indicate dalla legge in caso di gravidanza (sospensione del rapporto di lavoro, senza erogazione del corrispettivo ma con salvaguardia del rapporto stesso, proroga della durata del contratto per il periodo corrispondente di 180 giorni) e di malattia o infortunio (sospensione senza proroga della durata del contratto, che si estingue alla scadenza, con facoltà per il committente di recedere se la sospensione si protrae per un periodo superiore a un sesto della durata ovvero a 30 giorni quando la durata non sia determinata ma determinabile, salva diversa previsione del contratto).³⁵ E' inoltre stabilita l'applicabilità delle disposizioni sul processo del lavoro, delle norme sulla sicurezza e igiene del lavoro (quando la prestazione si svolga nei luoghi di lavoro del committente), nonché delle norme di tutela contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali.³⁶ Sono infine previsti diritti e obblighi non contemplati dalla legge (diritto di autore per le invenzioni fatte nello svolgimento del rapporto, diritto allo svolgimento di attività per più committenti, purché non in concorrenza, obbligo di riservatezza e divieto di atti in pregiudizio della attività dei committenti).³⁷

33. Legge n. 30 del 2003, art. 4, comma 1, lettera c) 2); lettera d); art. 6.

34. Decreto legislativo n. 276 del 2003, art. 62, commi 1, 3.

35. *Ivi*, art. 66, commi 1, 2, 3.

36. *Ibidem*, comma 4.

37. *Ibidem*, artt. 64 e 65.

Il legislatore ha altresì inteso regolare aspetti di particolare delicatezza, come gli equilibri nei rapporti tra le Parti Sociali, attorno ai quali è nato un acceso dibattito. Quanto alla retribuzione, ad esempio, a fronte di una indicazione di principio della legge per un corrispettivo “proporzionato alla qualità e quantità del lavoro”,³⁸ il decreto legislativo specifica che si deve tenere conto “dei compensi normalmente corrisposti per analoghe prestazioni di lavoro autonomo nel luogo di esecuzione del rapporto”, con ciò sciogliendo a favore del lavoro autonomo e delle usanze locali anziché dei contratti nazionali uno dei punti più controversi della dialettica sindacale³⁹. Quanto poi alla durata e all’estinzione del contratto, si sancisce che la sua risoluzione avvenga al momento della realizzazione del progetto ma senza esplicitare se il corrispettivo sia dovuto per intero o in proporzione alla durata dell’impegno⁴⁰. Vengono infine posti precisi limiti al controllo giudiziale, nel senso che questo va riferito “esclusivamente all’accertamento dell’esistenza del progetto”, senza “sindacare nel merito valutazioni e scelte tecniche, organizzative o produttive che spettano al committente”.

Il criterio-guida è stato insomma quello di rafforzare le caratteristiche di autonomia di questa tipologia di rapporto, nonostante il diverso orientamento in materia fiscale⁴¹ e la tendenza a inasprire l’onere contributivo. Su questo orientamento il dibattito ha visto delinearsi posizioni diverse. Da un lato si attribuisce alla nuova normativa sia una scarsa efficacia a fini anti-elusivi poiché la definizione del progetto sarebbe facilmente aggirabile, sia una scarsa effettività quanto alle tutele, aggravata dall’aver escluso il criterio della comparazione con i minimi contrattuali

38. L’art. 36 della Costituzione così prosegue: “e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un’esistenza libera e dignitosa”.

39. Decreto legislativo n. 276, art. 63.

40. *Ibidem*, art. 67. Non sembra chiarire il dubbio la circolare n. 1 dell’ 8 gennaio 2004, dove si rammenta che tra le forme di coordinamento all’organizzazione del committente sono comprese anche quelle di tipo temporale “ond’è che l’autonomia del collaboratore a progetto si esplicherà pienamente, quanto al tempo impiegato per l’esecuzione della prestazione, *all’interno delle pattuizioni intervenute dalle parti su dette forme di coordinamento*” (corsivo nostro).

41. Su questo punto si veda la circolare Assonime n. 4 del 18 febbraio 2004.

e dall'aver consentito il recesso senza giusta causa. Dall'altro lato si paventa una "fuga dalle collaborazioni" verso il sommerso o il lavoro autonomo per i vincoli in sede di definizione, di sanzioni, di modalità organizzative, oltre che per l'inasprimento degli oneri contributivi.⁴²

Quanto alle ripercussioni sulle aree diverse dal lavoro a progetto, la disciplina rimane immutata per amministratori, sindaci, partecipanti a collegi e commissioni, professionisti senza Albo (o svolgenti attività diverse da quelle dell'Albo di iscrizione) e collaboratori delle società sportive disciplinate dalla Legge n. 289 del 2002, oltre che per i collaboratori coordinati e continuativi dipendenti delle Pubbliche amministrazioni, in attesa del previsto provvedimento di armonizzazione.

Per le collaborazioni occasionali di durata inferiore a 30 giorni e di importo inferiore a 5.000 euro con un medesimo committente, la disciplina resta immutata; stando però all'interpretazione dell'Inps⁴³, si deve distinguere tra le collaborazioni coordinate e continuative (pur non vincolate al requisito del progetto) per le quali sussiste obbligo di versamento alla Gestione separata, e quelle che rientrano nella disciplina del lavoro autonomo. Per queste ultime, un'ulteriore modifica legislativa ha introdotto l'obbligo di versamento quando superino il reddito di 5.000 euro annui indipendentemente dal numero di committenti⁴⁴, peraltro assimilando le modalità di versamento a quelle dei co.co.co., con qualche evidente difficoltà di applicazione in relazione al riscontro della sussistenza o meno del requisito di reddito annuo.

42. Secondo U. Romagnoli - *Passato il referendum restano i problemi*, "la Repubblica", 6 luglio 2003 - il lavoro a progetto comporta un mero allineamento del contratto a regole formali. Secondo P. Ichino - *Ma ora è in arrivo un altro terremoto*, "Il Corriere della Sera", 17 giugno 2003 - il vincolo della trasformazione in progetto e la sanzione della trasformazione in lavoro subordinato a tempo indeterminato non aiuta a rimuovere le ingessature del mercato del lavoro. Secondo M. Tiraboschi - *La legge Biagi fa chiarezza tra i co.co.co.*, "Il Sole-24 Ore", 26 giugno 2003 - il lavoro a progetto "mira a eliminare forme sleali di concorrenza" a fronte di "una fuga fraudolenta dal lavoro dipendente". Secondo l'Isae - *Le previsioni per l'economia italiana*, luglio 2003 - "la nuova norma andrebbe giudicata soprattutto in funzione di obiettivi di razionalizzazione e di trasparenza, piuttosto che di incremento occupazionale".

43. Circolare n. 9 del 22 gennaio 2004.

44. Legge n. 326 del 2003, art. 44, comma 2.

Restano infine le nuove forme di collaborazione occasionale e accessoria diverse da quelle fin qui trattate,⁴⁵ il cui ambito di applicazione è però molto circoscritto,⁴⁶ tanto da far ritenere che la sua applicazione, limitata e sperimentale, riguarderà figure in precedenza non annoverate tra i co.co.co.

7. Prevedibili evoluzioni tendenziali. Per tentare una valutazione del possibile impatto del lavoro a progetto conviene partire dalle finalità della riforma. Pertanto si guarderà ai presumibili effetti sull'occupazione totale e, sulla scorta delle indicazioni europee per una buona e piena occupazione, sulla sua composizione con particolare riguardo al peso di quella standard; alla prevedibile efficacia delle misure adottate al fine di contrastare le tendenze all'uso improprio e elusivo della para-subordinazione; all'effettività delle tutele previste in una valutazione d'assieme delle condizioni che si verranno a determinare. In materia va ricordato che dal 2004 sarà possibile un monitoraggio più attento con la nuova rilevazione Istat sulle forze di lavoro, dove le collaborazioni coordinate e continuative troveranno un posto a sé con una serie di informazioni di notevole interesse quali la sussistenza o meno di un'altra occupazione principale o secondaria, l'inserimento o meno in un progetto, l'orario di lavoro effettivamente praticato dal lavoratore e il suo grado di soddisfazione.

I possibili effetti sull'occupazione sono innanzitutto condizionati dall'eterogeneità dell'universo di cui ci stiamo occupando. Non si dovrà dunque ragionare di un'unica prospettiva: gli attuali collaboratori coordinati e continuativi sono destinati infatti a prendere strade diverse, una delle quali è quella dell'economia sommersa.

Coloro la cui attività risulterà più difficilmente riconducibile a un progetto, ovvero che saranno più organicamente inseribili nell'organizzazione produttiva, saranno sospinti verso un rapporto di subordinazione, talvolta standard ma più spesso a tempo determinato e/o parziale. Questa sarà la parte dove si potrà altresì verificare uno smottamento nel

45. Legge n. 30, art. 4, lettera d); decreto legislativo n. 276, artt. 70-73.

46. Si tratta di prestazioni di assistenza in favore di famiglie e di Enti senza scopo di lucro, riservate esclusivamente a particolari soggetti a rischio di esclusione sociale, gestite attraverso il sistema dei *voucher* pre-pagati, per una durata complessiva (anche per più committenti) non superiore a trenta giorni l'anno e un compenso non superiore a 3.000 euro.

sommerso o verso altri rapporti impropri ed elusivi, come l'associazione in partecipazione. Altri, con più marcate caratteristiche di autonomia e con un più labile coordinamento con la struttura produttiva del committente, saranno sospinti verso la prestazione d'opera o più generalmente il lavoro autonomo. I rimanenti saranno ricondotti alla nuova disciplina o confermati in quella vigente se rientra nelle esclusioni, come nel caso di un rapporto instaurato con un'amministrazione pubblica o di un rapporto di collaborazione occasionale.

L'effetto netto sull'occupazione dipenderà dunque da come questo insieme composito di transizioni andrà a intrecciarsi con il probabile flusso di nuovi ingressi nell'area del lavoro a progetto. Si tratta pertanto, più che di azzardare stime quantitative assolute di questi diversi profili e tragitti, di avanzare ipotesi circa il loro peso relativo. Più in particolare, occorre domandarsi se i nuovi occupati nell'area del lavoro a progetto corrisponderanno a una creazione netta di posti o a una trasformazione di posizioni preesistenti di lavoro subordinato e se la loro entità sarà o meno superiore a quella di eventuali flusso verso il sommerso, senza escludere inattività o disoccupazione. Tuttavia, la varietà di soluzioni offerte ai datori di lavoro fa ritenere che sarà modesta la quota destinata a regredire in occupazione irregolare e invisibile, o in disoccupazione; quanto meno, sarà poco distante da quello che sarebbe stato il flusso tendenziale anche in assenza della riforma.

Per una previsione in prima approssimazione sull'andamento della para-subordinazione ci si può riferire all'inchiesta condotta dall'Isae tra un campione piuttosto ampio di imprese dell'industria e dei servizi⁴⁷. Quelle che dichiarano l'intenzione di fare ricorso al lavoro a progetto sono il 14,1% (che sale al 18% tra le imprese dei servizi); per poco più della metà dei casi si tratterebbe di nuove attività e non di mere trasformazioni dei contratti vigenti. Se ci limitiamo alle sole imprese che effettueranno assunzioni nel 2004, il 29,4% dichiara che farà ricorso a questa tipologia di contratto. (Non molto distante, ma inferiore, la quota di imprese che assumeranno *part-timers*: 26,3%⁴⁸). Queste risultanze

47. ISAE, *Le previsioni per l'economia italiana*, Roma, febbraio 2004.

48. *Ivi*, pag. 130.

appaiono dunque in linea con il peso dei para-subordinati sulla nuova occupazione totale quale si è registrato nell'ultimo biennio, stimato nel 30,6% (vedi la Tab. 2, già richiamata).

La conferma dell'attuale *trend* di crescita sembra pertanto una aspettativa realistica. Di conseguenza, siccome una parte delle attuali collaborazioni coordinate e continuative prenderà strade diverse dal lavoro a progetto, si deve mettere in conto il flusso inverso: una parte di occupati alle dipendenze con prestazioni maggiormente autonome si trasformerà in lavoratori a progetto. E' arduo prevedere quale potrà essere il peso di questo flusso proveniente dal lavoro subordinato rispetto alle posizioni create *ex novo*: dipenderà molto dalla dinamica della domanda di lavoro e dunque dalle incognite della ripresa produttiva. E' comunque realistico immaginare che l'introduzione del lavoro a progetto determinerà un impulso positivo - sia pure di entità difficilmente quantificabile - alla creazione di nuove opportunità occupazionali. Queste incideranno sicuramente sull'area del lavoro standard e potranno indurre flussi tra fattispecie diverse al suo interno.

Quanto alle collaborazioni in atto, a seconda della loro tipologia (durata, continuità, incidenza dei mezzi propri, livello professionale, retribuzione), le imprese dovranno scegliere se affrontare o no l'onere aggiuntivo della predisposizione di un progetto. Se invece risultasse loro preferibile la trasformazione in rapporto di subordinazione, si tratterebbe quasi sempre di occupazione non standard (a tempo determinato e/o parziale). Probabilmente marginale sarà il caso in cui le convenienze possano portare a scegliere la trasformazione in occupazione dipendente standard. Una riprova sta nel fatto che il primo accordo sindacale collettivo di una qualche rilevanza per la trasformazione di collaboratori coordinati e continuativi, siglato per i 4.350 dipendenti del *call center* Atesia di Telecom,⁴⁹ prevede che, a fronte di 1.350 trasformazioni in lavoro a progetto, il restante transiti nell'area della subordinazione ma con contratti a termine di vario genere: somministrazione, apprendistato, inserimento. Se poi consideriamo che le trasformazioni in lavoro dipendente per via giudiziale difficilmente ammonteranno a un'entità si-

49. Si veda *Telecom volta pagina sui co. co. co.*, "Il Sole-24 Ore", 25 maggio 2004.

gnificativa, possiamo concluderne che nel complesso il flusso dall'occupazione dipendente standard verso il lavoro a progetto sarà superiore, con ogni probabilità, a quello in senso contrario e che il movimento prevalente sarà quello tra diverse forme di lavoro autonomo (comprendendo tra queste il lavoro para-subordinato) e subordinato atipico (a tempo determinato o parziale).

In questi stessi termini può essere inquadrato anche l'impatto delle novità introdotte come effetto deterrente rispetto a pratiche elusive. La varietà di soluzioni offerte rende plausibile l'ipotesi che nelle situazioni spurie si intraprenda un percorso di regolarizzazione che renda aderente il tipo di rapporto alle caratteristiche della prestazione. Non si tratterà tuttavia di un passaggio verso il lavoro standard quanto piuttosto di una transizione verso lavori subordinati atipici o verso il lavoro autonomo tradizionale.

Si può anche prevedere che, alla luce dell'assimilazione del lavoro autonomo occasionale alle collaborazioni quanto agli oneri previdenziali, si manifesti una preferenza per il lavoro autonomo "d'impresa" (con partita Iva), per cui il maggiore o minore ricorso a mezzi propri giocherà un ruolo importante.

Secondo l'esito di questi processi di scelta, la posizione dell'Italia potrebbe collocarsi fra i Paesi ove l'incidenza dei rapporti atipici, proprio per effetto delle collaborazioni coordinate e continuative, sale oltre la media europea. L'ulteriore erosione del lavoro standard potrebbe tuttavia essere compensata da un effetto positivo sull'occupazione, a patto che l'incidenza dell'atipico non cresca rispetto alla popolazione in età lavorativa.

Resta da valutare il nuovo assetto in termini di tutele per i lavoratori coinvolti, al di là di quelle previste per il lavoro a progetto. Ancora tutto da definire rimane infatti il nuovo sistema "a geometria variabile" entro cui si dovrebbe iscrivere un corpo di diritti specifici indirizzati al lavoro autonomo, senza i quali un meccanismo di attrazione verso quello meno tutelato potrebbe segnare la direzione prevalente delle transizioni future.

Quanto alle conseguenze sulla specifica area del lavoro a progetto,

oltre all'impatto delle tutele previste dalla legge⁵⁰, si dovrà verificare quale seguito avranno i rinvii alla contrattazione, già di fatto praticata benché manchi il riconoscimento di legge. Davvero ampia è ormai l'attività negoziale delle parti sociali a livello nazionale, aziendale e territoriale, quasi sempre per iniziativa di apposite strutture associative - Nidil, Alai e Cpo - rispettivamente create da Cgil, Cisl e Uil⁵¹. Una casistica corroborata nel 2004 sia dal citato accordo Atesia-Telecom, sia soprattutto da quello siglato insieme ai sindacati con l'Assocalcenter, che riguarda circa 100 mila lavoratori⁵².

L'apertura di possibilità negoziali per i co.co.co e l'apposito ingresso di istanze sindacali nella questione segna novità che all'inizio dell'esperimento sembravano remote, se non improbabili. Basti ricordare che le tre nuove *constituencies* sindacali si proponevano abbastanza genericamente di rivolgersi ai lavori atipici o ai "nuovi lavori", anche perché le strutture sindacali di categoria trovavano remore (sia di ordine pratico che etico) a uscire dall'alveo del lavoro dipendente, e perfino dal lavoro standard. Di fatto, Nidil, Alai e Cpo hanno operato essenzialmente sulle collaborazioni coordinate e continuative. A seconda delle situazioni, e attraverso accordi con la controparte datoriale privata o pubblica, sono stati in tal modo assicurati trattamenti e condizioni che hanno: a) migliorato la situazione per le posizioni e figure del lavoro effettivamente para-subordinato (incluse alcune garanzie tipiche del lavoro subordinato); b) ricondotto al profilo della para-subordinazione, o a

50. Alla luce del nuovo testo dell'art. 117 della Costituzione è da verificare quanto potrà essere regolato a livello regionale. Un esempio viene dalla convenzione tra Inps e Regione Piemonte per corrispondere ai co.co.co. un'indennità di disoccupazione a date condizioni di reddito e di durata (circolare Inps n. 75, 10 maggio 2004).

51. Vedi una esaustiva documentazione di questa casistica in NIDIL-IRES, *Nessun lavoro senza diritti e tutele. La contrattazione di Nidil-Cgil nel lavoro atipico*, Roma, 2004.

52. I primi passi del lavoro a progetto non hanno dissolto le incognite sul suo futuro, come mostrano le divergenti interpretazioni di noti studiosi che hanno sostenuto le ragioni della riforma: si vedano i commenti, successivi all'accordo Telecom, di M. Tiraboschi, *Accordo innovativo*, "Il Sole-24 Ore", 23 maggio 2004, e di P. Ichino, *La legge Biagi spiazza tutti sul nodo dei precari*, "Corriere della Sera", 28 maggio 2004.

quel che la “legge Biagi” ha poi chiamato lavoro a progetto, altre posizioni e figure il cui *status* effettivo nell’organizzazione aziendale le assimilava invece alla subordinazione; c) ricondotto per contro al rapporto di subordinazione le posizioni e le figure più dubbie e discutibili di co.co.co. E’ auspicabile che questa azione delle Parti Sociali continui mentre a fatica il contratto a progetto delinea il futuro di quelli che in Italia, a rigore, restano i veri lavori e lavoratori “atipici”.

Questa azione sembra inoltre aprire la strada all’estensione di forme di rappresentanza collettiva di interessi anche nell’area del lavoro autonomo, come auspicato da chi considera la dialettica sociale un bene pubblico, importante per la vita economica oltre che per la democrazia. Non è forse abbastanza per considerare scongiurato il rischio, che altri paventano o auspicano - a seconda dei punti di vista - che il lavoro a progetto possa rappresentare un fattore ulteriore di erosione della potenziale base di rappresentanza dei sindacati, ma fa prevedere che assisteremo a una dinamica complessa che non si presta a eccessive semplificazioni.

Indipendentemente dalle previsioni che si possono avanzare su questo terreno sarebbe già un risultato positivo se alla riforma non corrispondesse un aumento delle fonti di contenzioso bensì una loro diminuzione, in virtù di una semplificazione e razionalizzazione normativa. Sarà in ogni caso utile un monitoraggio anche di questo aspetto, nient’affatto secondario ma spesso trascurato. Non si dimentichi che per anni si è ragionato sui collaboratori coordinati e continuativi come se fossero “milioni”, mentre sul mercato del lavoro le grandezze in materia si riducevano a un terzo.

7. CARENZE DI POSTI E CARENZE DI MESTIERI

1. *Le previsioni Excelsior sui posti in più*

L'esaurirsi del ciclo virtuoso che fra il 1998 e il 2003 ha portato alla creazione di un milione 380 mila posti viene segnalato anche dalle previsioni di assunzione per l'anno 2004, elaborate dal Sistema informativo Excelsior attraverso l'indagine annua condotta dall'Unioncamere per il Ministero del Lavoro su circa 100 mila imprese private ed Enti pubblici, che a fine 2003 davano lavoro a oltre 10 milioni e mezzo di dipendenti¹. Dai dati sulle imprese e gli Enti che intendono assumere nuovo personale - il 26% del totale - si ottengono informazioni molto interessanti.

Due sono gli indicatori. Il primo è essenzialmente quantitativo e consiste nella previsione di un saldo positivo fra entrate e uscite, che nel 2004 *scende* a 136.629 unità contro le 254.057 del 2003 e le 323.705 del 2002. Queste cifre sull'occupazione vanno prese sul serio poiché negli anni precedenti le previsioni sui posti creati si erano rivelate assai accurate. Nel 2002 lo scostamento fra la crescita prevista dall'Excelsior era stato di appena 8 mila unità in più dei 315 mila nuovi posti poi calcolati dall'Istat come media delle rilevazioni trimestrali sulle forze di lavoro. Nel 2003 lo scostamento è stato un po' maggiore: la

1. Unioncamere-Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Sistema informativo Excelsior. Sintesi dei principali risultati*, Roma, 2004; la presentazione ufficiale è avvenuta il 22 giugno.

crescita prevista è stata di 29 mila unità in più dei 225 mila nuovi posti effettivamente creati. Per un'annata che ha reso piuttosto ardue le stesse previsioni sul prodotto interno lordo², i dati Excelsior si sono rivelati comunque una buona *proxy* del tasso di variazione degli occupati.

Dalle informazioni sulla domanda di lavoro raccolte dal sistema Excelsior per il 2004 si ricava la previsione di 673.763 entrate, appena un po' più del 2003 (+1.291) e di 537.134 uscite, ben più che nel 2003 (+118.719), con un saldo netto positivo di 136.629 occupati, che risulta nettamente inferiore a quello dell'anno precedente (-117.428). Imprese ed enti prevedono che il 43,3% dei nuovi posti vada a giovani, cioè a lavoratori d'ambo i sessi fra i 15 e i 29 anni. Il 58,3% delle assunzioni sarà effettuato nei servizi e il 41,7% nell'industria: sono quote quasi identiche a quelle del 2003 (58,2 e 41,8), il che indicherebbe un processo di terziarizzazione non galoppante. In calo dal 33,4 al 28,9% del totale la quota delle assunzioni di extra-comunitari.

Vediamo ora le previsioni di nuovi posti secondo la dimensione aziendale. Le prospettive Excelsior per il 2004 confermano che la creazione di occupati, specie in un'annata poco dinamica, e nonostante la ripresa, appare riservata alle imprese minori, se non altro per il fatto che quelle maggiori prevedono una diminuzione anziché un aumento degli occupati. Come si vede infatti nella Tab. 1, tutti i 136 mila posti netti in più dovrebbero venire dalle imprese fra 1 e 49 dipendenti, cioè dalle micro e dalle piccole, che oltretutto dovrebbero compensare gli 8 mila persi dalle medie e dalle grandi. Il Graf. 1 raffigura il tasso di variazione del contributo occupazionale fornito dalle varie dimensioni d'impresa.

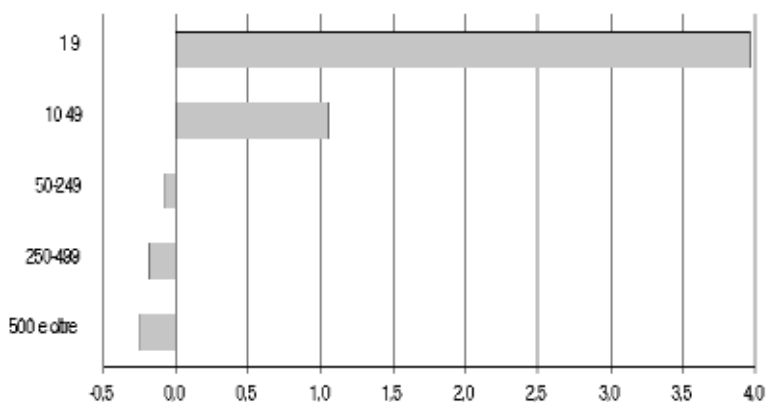
Tab. 1 - Posti in più o in meno previsti per il 2004, per dimensione aziendale

	1-9	10-49	50-249	250-499	500 e oltre	TOTALE
Entrate	298.399	135.452	86.500	36.413	116.999	673.763
Uscite	182.047	107.122	88.244	37.564	122.157	537.134
Saldo	116.352	28.330	-1.744	-1.151	-5.158	136.629

Fonte: Sistema informativo Excelsior, 2004

2. Su queste difficoltà vedi nella Prima parte *Introduzione: Un ciclo si è esaurito*.

Graf. 1 - Tassi dei saldi entrate-uscite per dimensione, 2004



Vediamo ora le prospettive dell'occupazione secondo il tipo di contratto o di rapporto. Rispetto al 2003, per il 2004 si prevede una crescita dal 56,5 al 58,4% delle assunzioni a tempo indeterminato, che restano quindi il rapporto di lavoro nettamente maggioritario. Ben maggiore è la crescita prevista per le assunzioni a tempo determinato, che passano dal 20,9 al 29,2%. Netamente in calo il contratto di inserimento (ex formazione-lavoro), che scende dall'11,9 al 3%, e in lieve diminuzione anche il contratto di apprendistato (dal 9,3 all'8,1%). L'ultima voce, "altri contratti", scende dall'1,4 all'1,3%. Si prevede infine che i rapporti a tempo parziale rimangano pressoché stabili, visto che dovrebbero passare dall'11,8 all'11,7%.

Poiché l'indagine ha sondato imprese ed enti anche sul consuntivo 2003, si apprende che il 43,1% ha utilizzato almeno uno dei rapporti a termine testé indicati, che comportano l'assunzione, oppure la collaborazione coordinata e continuativa e il contratto interinale. (Rispetto al consuntivo 2003, nel 2004 salgono appena le previsioni di impiegare co.co.co e interinali, che passano rispettivamente dal 21,5 al 21,5% e dal 9,4 al 10%. Si tenga conto che molte imprese ed enti fanno un uso contemporaneo di più modalità flessibili, per cui le varie quote non si

possono sommare). Su base territoriale, il 43,1% di imprese che impiegano rapporti flessibili sale al 47,7% nel Nord-Est e scende al 35% nel Sud. Su base dimensionale essa sale oltre il 90% nelle imprese o enti con 50 o più dipendenti, scende al 73,5% in quelle fra 10 e 49 dipendenti, e precipita al 36,2% in quelle fra 1 e 9 dipendenti.

2. Le difficoltà di reperimento

Il secondo indicatore che segnala l'esaurirsi del ciclo virtuoso 1998-2003 è maggiormente qualitativo perché consiste nel rapporto fra fabbisogno di mano d'opera e difficoltà nel reperirla: nel 2004 esso *scende* al 36,8% contro il 38,9% del 2002 e il 41% del 2003³. Imprese ed enti, in base all'esperienza, prevedono in sostanza che nel 2004 il mercato del lavoro sia meno teso, se non altro perché hanno bisogno di un ben minore saldo netto fra entrate e uscite: poco più di metà rispetto al 2003. Ciò conferma che le probabilità di reperimento qualitativo della mano d'opera dipendono innanzitutto dall'entità del fabbisogno quantitativo, e che le difficoltà diminuiscono se il mercato è meno teso. Così, nel 2004 la mancata corrispondenza fra domanda e offerta, o *mismatch*, viene a dipendere un po' meno dal *labour shortage*, cioè dalle carenze di mano d'opera, e un po' di più dallo *skill gap*, cioè dalla carenza di mestieri o di professionalità.

Di questo quadro dovrebbe avvantaggiarsi sostanziosamente il comparto dell'industria, dove le elevatissime difficoltà di reperimento scendono di oltre 6,6 punti (dal 50,5% del 2003 al 43,9% del 2004), mentre è marginale nei servizi dove le ben minori difficoltà di reperimento scendono di 2 punti e mezzo (dal 34,2% al 31,7%). Per le imprese dell'industria si tratta di un alleviamento notevole, o quanto meno, le difficoltà incontrate non dovrebbero più superare la metà dei lavoratori da assumere: dalle 142.127 unità su 281.361 del 2003, si dovrebbe scendere alle 123.340 su 280.777 del 2004. Invece per il comparto dei

3. Vedi l'Approfondimento *Carenze di mano d'opera e mismatch professionale*, in CNEL, *Rapporto sul mercato del lavoro 2002*, Roma, luglio 2003.

servizi, dove le difficoltà di reperimento erano minori, il vantaggio è modesto: se nel 2003 imprese ed enti ne prevedevano per oltre un terzo dei lavoratori da assumere (133.841 “introvabili” su 391.111), nel 2004 le difficoltà dovrebbero scendere a meno di un terzo (124.691 “introvabili” su 392.986).

Consideriamo ora più analiticamente il reperimento di mano d’opera nei rami dei vari settori. Sono ancora le industrie del legno e del mobile a prevedere le maggiori difficoltà di reperimento: benché la quota di personale “introvabile” sia caduta dal 65,4% del 2003 al 53,5% del 2004, essa continua a superare la metà delle assunzioni. Difficoltà sempre rilevanti si profilano anche all’industria dei metalli: la quota scende sì dal 55,4 al 49,8% ma il suo fabbisogno di personale è il maggiore di tutta l’industria. Restano notevoli le difficoltà di reperimento nell’industria meccanica e dei mezzi di trasporto, anche se gli “introvabili” sono scesi dal 50,8% al 47,6%. Migliorata anche la situazione delle costruzioni sebbene la quota di difficile reperimento sia scesa dal 53,5% al 45,5%: infatti il saldo fra entrati e usciti è di oltre 30 mila unità, cioè i due terzi di tutti i nuovi posti che imprese ed enti prevedono di creare fuori dai servizi. Nei settori dei servizi le maggiori difficoltà di reperimento sono nella sanità pubblica e privata, anche se la quota è scesa dal 49,7% al 46,3%. Lievemente minori sono le difficoltà di altri due settori, dove però la situazione è peggiorata anziché migliorare: informatica e telecomunicazioni, con una quota balzata dal 36,1% del 2003 al 45,4% del 2004; commercio e riparazione di autoveicoli e motocicli, con una quota salita dal 37,4 al 44,4%.

Vediamo adesso il reperimento di mano d’opera secondo la dimensione aziendale. Rispetto al 2003, prevedono minori difficoltà di reperimento le imprese con più dipendenti (4,4 punti in meno quelle da 50 a 249 e 8,4 punti in meno quelle con 250 e più); maggiori difficoltà prevedono invece le imprese con meno dipendenti (7 punti in più quelle da 1 a 9, e appena mezzo punto in più quelle da 10 a 49). Ciò si correla, e in buona parte si spiega, con il ben diverso numero di assunzioni che le imprese prevedono di fare in base alla propria dimensione. Si conferma così una costante ormai stagionata: mentre negli anni buoni la creazione di nuovi posti procede in ragione inversa al numero dei dipendenti, negli anni cattivi la creazione di nuovi posti avviene soltanto nelle imprese minori (come abbiamo visto nella Tab. 1).

Vediamo infine il reperimento di mano d'opera su base territoriale. Le difficoltà maggiori si prevedono nuovamente nel Nord-Est, anche se in questa ripartizione dovrebbero scendere comunque dal 49,7% del 2003 al 43,1% del 2004. Difficoltà minori del passato si prevedono invece nel Nord-Ovest (36,7%: oltre 3 punti in meno), nel Centro (35%: oltre 3 punti e mezzo in meno), e nel Sud-Isole (32,6%: oltre 2 punti in meno). Le difficoltà di reperimento rispetto al 2003 diminuiscono in tutte le Regioni, con l'eccezione del Trentino-Alto Adige, della Basilicata e della Sardegna (Tab. 2, in corsivo). I cali più cospicui si prevedono in Val d'Aosta, Umbria e Veneto.

Tab. 2 - Personale di difficile reperimento 2003 e 2004 (% sugli assunti)

	Difficile reperimento 2003	Difficile reperimento 2004	Variazione +/-
Piemonte	39,8	34,4	-5,4
Valle d'Aosta	40,0	26,9	-13,1
Lombardia	40,1	37,6	-2,5
Liguria	40,7	38,0	-2,7
<i>Trentino-A. Adige</i>	<i>46,4</i>	<i>48,1</i>	<i>1,7</i>
Veneto	51,1	42,6	-8,5
Friuli-Venezia G.	47,8	43,1	-4,7
Emilia-Romagna	49,7	42,1	-7,6
Toscana	40,1	35,4	-4,7
Umbria	52,8	43,9	-8,9
Marche	51,0	46,7	-4,3
Lazio	31,1	29,2	-1,9
Abruzzo	43,8	42,2	-1,6
Molise	43,0	42,4	-0,6
Campania	34,0	29,3	-4,7
Puglia	35,2	35,0	-0,2
<i>Basilicata</i>	<i>37,3</i>	<i>37,7</i>	<i>0,4</i>
Calabria	41,1	38,6	-2,5
Sicilia	30,6	26,6	-4,0
<i>Sardegna</i>	<i>30,1</i>	<i>32,7</i>	<i>2,6</i>
ITALIA	41,0	36,8	-4,2

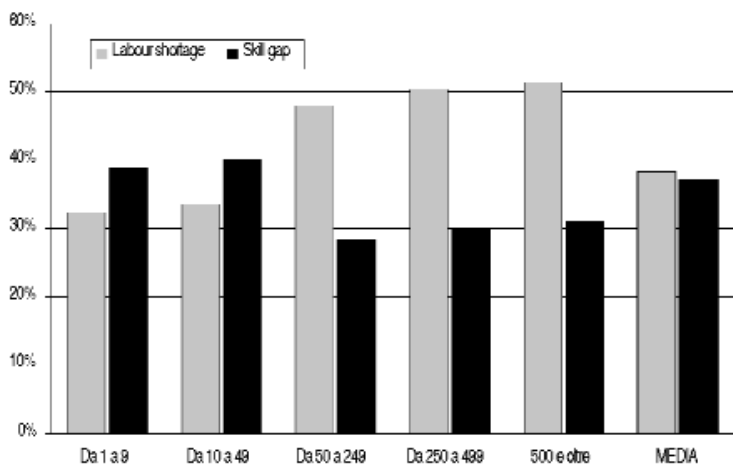
Fonte: Unioncamere, Sistema Excelsior, 2003 e 2004

Imprese ed enti interpellati attribuiscono le difficoltà di reperimento innanzitutto a motivazioni quantitative, cioè alla “ridotta presenza della figura”, o *labour shortage*, che fra il 2003 e il 2004 è scesa dal 44

al 38,2% dei casi; e poi a motivazioni qualitative, cioè alla “mancanza della qualificazione necessaria”, o *skill gap*, che è lievemente salita dal 36,8 al 37,1% dei casi. Seguono a distanza motivazioni quali la “mancanza di strutture formative”, scesa dal 6,7 al 5,4%; e i “livelli retributivi non adeguati alle aspettative”, balzati dallo 0,8 all’1,4%. Rispetto alle precedenti indagini, il sistema Excelsior ha opportunamente disaggregato la generica voce “altri motivi”, codificandone una motivazione che consiste nella prospettiva di dover effettuare turni notturni o festivi. Questa voce si è piazzata immediatamente al terzo posto dopo le due principali, con il 10,4%, mentre gli “altri motivi” sono scesi al quarto posto con il 7,5%. (Poiché nel 2003 erano all’11,7% e avrebbero dovuto ridursi all’1,3%, sembra evidente che qualche altra motivazione specifica si è aggiunta o può ancora emergere).

Nella media, le due principali motivazioni che nelle previsioni 2004 paiono ostacolare il reperimento della mano d’opera si equivalgono, ma si separano nettamente quando si considerino le dimensioni aziendali: da 1 a 49 dipendenti il problema è lo *skill gap*, mentre da 50 dipendenti in su il problema è il *labour shortage* (Graf. 2).

Graf. 2 - Ostacoli alla reperibilità per dimensione aziendale, 2004

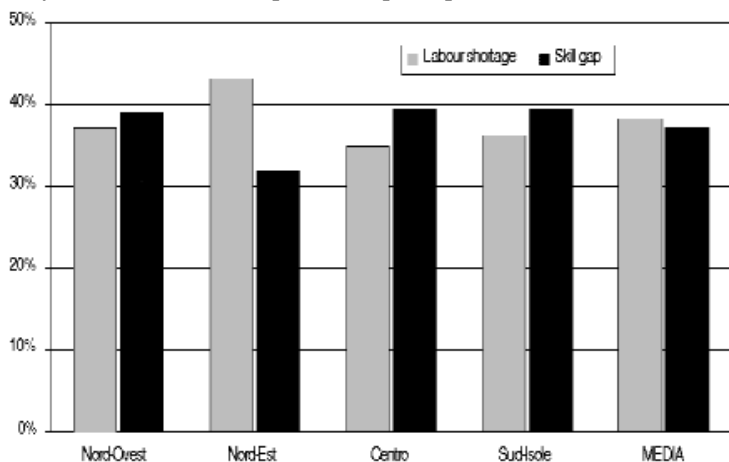


Fonte: Unioncamere, Sistema Excelsior 2004

Orbene, il rimedio alla qualificazione insufficiente è la formazione professionale, ma qui si incontra un paradosso: la frequenza della formazione è direttamente correlata con la dimensione, per cui se ne fa di più dove sembrerebbe servire di meno. Infatti si va da quote assai basse a piuttosto alte: la frequenza è del 17,3% nelle unità più piccole e del 76,3% in quelle più grandi. Va però detto che soltanto il 22,5% di tutte le unità interpellate ha segnalato a consuntivo corsi di formazione interni o esterni effettuati nel 2003.

Le due principali ragioni che rendono difficile il reperimento della mano d'opera dividono il Paese anche in termini territoriali, ma essenzialmente nel senso che il Nord-Est si distingue per la persistente e netta prevalenza del *labour shortage* sullo *skill gap* (43,1% contro 31,9%: Graf. 3).

Graf. 3 - Ostacoli alla reperibilità per ripartizione territoriale, 2004



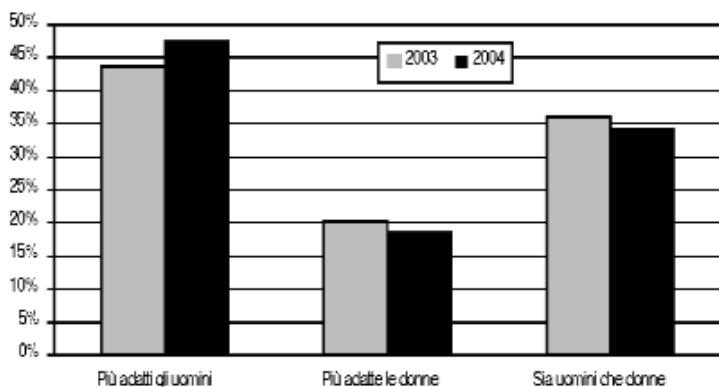
Fonte: Unioncamere, Sistema Excelsior 2004

Lo *skill gap* prevale invece al Nord-Ovest, ma di misura (39% contro 37,1%), è un po' più alto nel Sud-Isole (39,4% contro 36,3%) e spicca soltanto nel Centro (39,4% contro 34,8%). Questa distribuzione territoriale si spiega con il persistere nel Nord-Est di tensioni sul mercato del lavoro dovute alla scarsità di mano d'opera un po' di tutti i tipi. Ciò significa che in pratica riescono a trovare lavoro tutte le persone che lo cercano, per cui occorre che l'offerta di lavoro cresca, cioè che si innalzino i tassi di partecipazione, innanzitutto femminili e in particolare per le donne meno istruite.

3. Le preferenze di genere nelle assunzioni

L'indicatore che segnala l'esaurirsi del ciclo virtuoso 1998-2003, cioè il mutato rapporto fra fabbisogno di mano d'opera e difficoltà a reperirla, comporta effetti anche sul sesso della mano d'opera che imprese e enti si apprestano ad assumere. Di fatto, il ridursi del saldo fra entrate e uscite penalizza immediatamente le donne. La situazione è riassunta nel Graf. 4.

Graf. 4 - Preferenze di genere nelle assunzioni 2003 e 2004



Le minori opportunità di occupazione previste per il 2004 rispetto al 2003, hanno fatto salire le preferenze per gli uomini dal 43,7 al 47,4%, a scapito sia delle preferenze per le donne (scese dal 20,3 al 18,5%), sia anche dell'equidistanza o indifferenza della scelta (dal 36 al 34,1%). Mentre nel settore dell'industria la preferenza per i maschi è salita di 3,3 punti passando dal 67,9 al 71,2%, in quello dei servizi - che pure dà lavoro a molte più donne - essa è salita di ben 4,1 punti passando dal 26,3 al 30,4%.

Rispetto a questo generale regresso vi sono soltanto tre eccezioni, costituite da altrettanti rami tradizionalmente femminili, che accentuano il proprio *sex typing*. Eccoli: "Istruzione e servizi formativi privati", dove la quota di donne sale decisamente, dal 31,5 al 38,6%; "Industrie tessili, dell'abbigliamento e delle calzature", dove passa dal 46,8 al 48,2%; e "Altri

servizi alle persone”, dove la quota lievita appena, dal 35 al 35,8% (Tab. 2, che mette a confronto i dati Excelsior per il 2003 e il 2004). Va poi anche notata un'altra eccezione: la quota di donne da assumere cala nelle imprese di tutte le dimensioni, salvo le più piccole - da 1 a 9 dipendenti - dove resta superiore alla media e rimane costante sul 21,4%. La caduta più brusca, non facile da spiegare, si ha invece negli studi professionali, dove la quota di donne precipita dal 76,8% del 2003 al 45,8% del 2004.

Tab. 3 - Preferenze di genere delle imprese nelle assunzioni 2003 e 2004

Settore, zona e dimensione	2003		2004	
	Assunzioni	% donne	Assunzioni	% donne
Tessili, abbigliamento e calzature	27.398	46,8	22.035	48,2
Studi professionali	8.856	76,8	12.516	45,8
Istruzione e servizi formativi privati	3.470	31,5	3.452	38,6
Servizi operativi alle imprese	51.946	44,8	50.147	38,5
Altri servizi alle persone	26.938	35,0	24.393	35,8
Alberghi, ristoranti e turismo	60.773	33,4	53.811	31,6
Sanità e servizi sanitari privati	24.902	28,2	25.330	27,3
Commercio al dettaglio	73.026	30,2	64.270	27,0
SERVIZI	391.111	27,1	392.986	24,3
Beni per casa, tempo libero e altro	3.468	26,8	2.921	23,9
Servizi avanzati alle imprese	21.180	20,6	24.019	21,6
<i>1-9 dipendenti</i>	<i>273.355</i>	<i>21,4</i>	<i>298.399</i>	<i>21,4</i>
<i>Alimentari, bevande e tabacco</i>	<i>17.818</i>	<i>23,0</i>	<i>18.587</i>	<i>20,8</i>
<i>Nord-Est</i>	<i>174.201</i>	<i>22,3</i>	<i>165.179</i>	<i>20,6</i>
<i>Centro</i>	<i>129.568</i>	<i>21,8</i>	<i>131.244</i>	<i>20,3</i>
<i>Nord-Ovest</i>	<i>202.984</i>	<i>19,9</i>	<i>195.930</i>	<i>18,9</i>
TOTALE GENERALE	672.472	20,3	673.763	18,5
<i>10-49 dipendenti</i>	<i>127.836</i>	<i>20,4</i>	<i>135.452</i>	<i>16,6</i>
<i>250 dipendenti e oltre</i>	<i>186.418</i>	<i>20,8</i>	<i>153.412</i>	<i>16,5</i>
<i>Sud-Isole</i>	<i>165.719</i>	<i>17,6</i>	<i>181.410</i>	<i>15,0</i>
<i>50-249 dipendenti</i>	<i>84.863</i>	<i>15,8</i>	<i>86.500</i>	<i>15,0</i>
Commercio all'ingrosso e autoveicoli	45.886	10,7	52.384	13,1
Gomma e materie plastiche	8.290	8,4	7.577	13,0
Macchine elettriche ed elettroniche	17.221	11,7	17.178	12,9
Informatica e telecomunicazioni	19.064	14,6	21.011	12,2
Carta, stampa ed editoria	8.255	13,2	7.482	11,8
INDUSTRIA	281.361	10,9	280.777	10,5
Legno e mobilio	16.280	7,3	16.157	10,4
Credito, assicurazioni e finanza	15.114	10,8	19.218	9,7
Chimiche e petrolifere	8.189	7,6	8.167	8,9
Minerali non metalliferi	9.585	7,0	9.895	8,0
Trasporti e attività postali	39.956	4,8	42.435	6,1
Meccanica e mezzi di trasporto	32.548	4,2	28.022	6,1
Metalli	37.865	5,0	35.247	5,7
Estrazione di minerali	1.704	1,9	2.295	4,8
Costruzioni	90.659	3,4	104.237	3,1
Produtz. e distrib. energia, gas, acqua	2.081	3,2	2.977	3,1

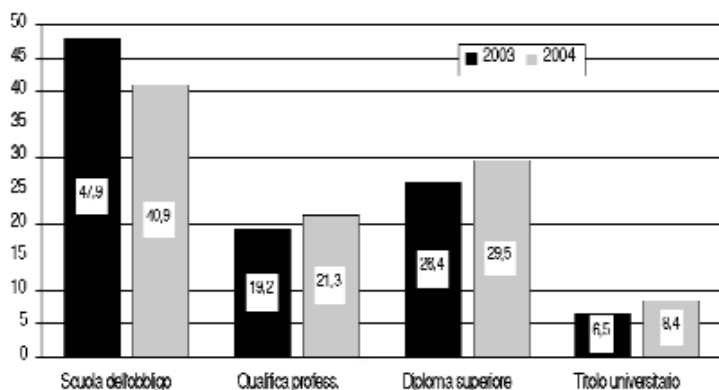
4. L'evoluzione socio-professionale della domanda

Negli ultimi anni il livello di istruzione formale della domanda di lavoro è venuto lentamente elevandosi, e un suo ulteriore innalzamento è previsto nel 2004. Il Graf. 5 mostra questa evoluzione confrontando le significative variazioni intervenute fra le previsioni del 2003 e del 2004.

Esse si compendiano in:

- un calo di ben 7 punti percentuali nella quota di assunti in possesso di licenza elementare o media (quella che dall'anno scolastico 2002-2003 è diventata la scuola dell'obbligo);
- un aumento di 2,1 punti nella quota di assunti con istruzione professionale o formazione professionale breve;
- un aumento di 3,1 punti nella quota di assunti con diploma;
- un aumento di 1,9 punti fra gli assunti in possesso di titolo universitario, che porta all'8,4% la quota di persone con questo livello d'istruzione dopo vari anni in cui non arrivava al 7%. (Si consideri tuttavia che nel 2003 la quota di occupati dipendenti con titolo universitario era del 12,09%⁴).

Graf. 5 - Evoluzione dei livelli d'istruzione della domanda, 2003-2004-07-21



4. Su un totale di 7.766 mila occupati dipendenti d'ambo i sessi si contavano 820 mila lauree, 46 mila dottorati di ricerca o corsi di specializzazione post-laurea e 73 mila diplomi universitari o lauree brevi: ISTAT, *Forze di lavoro. Media 2003*, Roma,

E' altresì da segnalare la tendenza delle imprese e degli enti a richiedere con maggiore frequenza, ai nuovi assunti, esperienze precedenti nel settore o, meno spesso, nella professione, per una durata che tende ad allungarsi. Basti dire che la quota di assunti cui nel 2004 si richiede un'esperienza specifica è salito al 53,8%, dal 50,3% del 2003.

L'Unioncamere sottolinea che l'evoluzione nella struttura delle professioni domandate evidenzia un netto incremento di figure professionali di livello elevato, e segnala altresì il sensibile innalzamento del fabbisogno di "capitale organizzativo" da parte delle imprese. La domanda aggregata dà luogo a questa composizione generale delle assunzioni:

1. operai specializzati e, ancor più, conduttori di macchine e impianti (37,6% del totale di assunti);
2. impiegati esecutivi e addetti alle vendite e ai servizi alle famiglie (28%);
3. dirigenti, impiegati con elevata specializzazione e tecnici (17,5%);
4. personale non qualificato (16,9%).

Una curiosità. Per il 2004, imprese ed enti interpellati dal Sistema Excelsior prevedono l'entrata di 2.629 dirigenti, contro i 3.228 del 2003, ma anche l'uscita di ben 4.403.

5. Condizioni per l'assunzione e canali di ricerca

Il 74% delle imprese e degli enti interpellati non assumerà nuovo personale: una quota che era lievemente maggiore nel 2003 (75,5%). Ciò significa che un maggior numero di aziende avrà bisogno di personale, ma in misura assai ridotta rispetto all'anno precedente, tant'è vero che il saldo entrate-uscite si dimezza quasi (da 254.057 a 136.629 occupati netti in più). La motivazione principale delle mancate assunzioni è che l'organico è al completo, o comunque è sufficiente: lo afferma il 53,1% di interpellati, contro il 53,2% del 2003. Un'altra motivazione evoca "difficoltà e incertezze del mercato", e viene dal 36,7% degli in-

terpellati, mentre nel 2003 questa quota arrivava soltanto al 29,5%. La differenza spiega bene la situazione: dato il modesto livello di crescita del prodotto, imprese ed enti hanno minore bisogno di nuovo personale.

Quel 74% di imprese ed enti che non assumono si divide in un 64,5% che non lo farà comunque e in un 9,5% che lo farebbe a certe condizioni: quali? Due sono le risposte nettamente prevalenti. Il “minore costo del lavoro” ottiene il 42,3%, e la “ridotta pressione fiscale” il 41,4%. (Purtroppo questa domanda non era stata formulata nell’indagine 2003; del resto, Excelsior si sta calibrando e perfezionando da un anno all’altro.)

Utili infine le notizie fornite da Excelsior sui canali di ricerca e di selezione del personale. La voce “conoscenze e segnalazioni”, che in precedenza otteneva l’85% delle indicazioni e risultava quindi la modalità di gran lunga prevalente per far incontrare domanda e offerta di lavoro, è stata sdoppiata in due voci: la “conoscenza diretta” ha ottenuto il 61,9% e le “segnalazioni di conoscenti e fornitori” il 26,3%. La loro somma supera di poco la quota raggiunta dalla voce singola che le metteva insieme. Un altro strumento di incontro sono le banche-dati aziendali, che dal 17,8% del 2003 passano al 28,9% del 2004. Abbastanza diffuso ma in calo l’impiego di inserzioni su quotidiani e stampa specializzata: dall’8,5% si scende al 7,8%, probabilmente anche per effetto della congiuntura economica difficile. (Il notevole calo delle inserzioni “a modulo” è segnalato anche dall’indagine Isfol-Cisa: dalle 221 mila del 2000 si è scesi alle 135 mila del 2002⁵). Un po’ in diminuzione l’utilizzo dei Centri pubblici per l’impiego (dal 6,8 al 5,2%), mentre è in blanda crescita il ricorso alle società di selezione private (dal 2,9 al 3,2%) e alle agenzie di lavoro interinale (dall’1,4 al 2%). Del tutto marginale, infine, il ricorso a Internet: dallo 0,2 del 2003 si passa allo 0,3% del 2004⁶.

5. A. Mocavini e A. P. Paliotta, *La domanda di lavoro qualificato in Italia*, Milano, Angeli, 2004, p. 129. Vedi anche ISFOL, *Rapporto 2003*, Brescia, Editrice La Scuola, 2004, pagg. 56-57.

6. Una quota altrettanto marginale, l’1,5%, viene indicata nell’indagine Isfol: A.P. Paliotta, *La ricerca del lavoro in rete. La situazione in Italia, Europa e Stati Uniti*, Milano, Angeli, 2004, p. 85. Questi dati sembrano ridimensionare le prospettive delineate da “Il Sole-24 Ore”, *Parte la sfida delle assunzioni in rete*, 29

luglio 2003, sia l'affermazione "Si fa strada l'on-line recruitment", contenuta nel *Rapporto 2003* testè citato, *ibidem*.

8. DIMISSIONI, LICENZIAMENTI E CICLO ECONOMICO

Premessa. La mobilità del lavoro è ormai un tema centrale nel dibattito sulla flessibilità dei mercati. I flussi sul mercato del lavoro sono infatti un indicatore del grado di flessibilità e di adattabilità sia delle imprese che della mano d'opera, e costituiscono dunque un fenomeno sociale rilevante per i costi e/o i vantaggi che possono derivarne ai soggetti coinvolti e al sistema economico.

Negli studi sulla mobilità, la distinzione fra flussi dei posti (*job turnover*) e flussi dei lavoratori (*worker turnover*) poggia sulla gerarchia naturale che attiva tali movimenti fra imprese, fra posti di lavoro e fra lavoratori. In particolare, i flussi di lavoratori vengono attivati: a) dalla creazione o distruzione di posti di lavoro dovuti all'apertura o chiusura di imprese; b) dalla creazione o distruzione di posti di lavoro dovuti a processi di ristrutturazione aziendale delle imprese in attività; c) dal *turnover* naturale cui dà luogo chi raggiunge l'età pensionabile; d) dal *turnover* derivante da chi lascia volontariamente il posto per migliorare la propria condizione.

Mentre i primi due flussi attivano un movimento sia di posti che di lavoratori, gli ultimi due attivano solamente flussi di persone derivanti dall'avvicendamento di lavoratori diversi sugli stessi posti di lavoro (*labour churning*). Il rapporto fra i due indicatori consente di evidenziare se i flussi di lavoratori sono attivati essenzialmente dalla domanda di lavoro (creazione o distruzione di posti di lavoro da parte delle imprese)

oppure dal riallocaimento dei lavoratori sullo stesso numero di posti.

Nei Paesi industrializzati questi tassi vengono calcolati su dati provenienti da indagini sulle imprese o da fonti amministrative sulle imprese quali, in Italia, quelle degli archivi Inps. Gli studi svolti negli anni Novanta mostrano che in Italia il mercato del lavoro è più flessibile di quanto generalmente si crede. Infatti le misure del *job turnover*, ovvero il ricambio dei posti, e del *worker turnover*, ovvero il ricambio dei lavoratori, non sono dissimili da quelle degli altri Paesi dell'area Ocse, ivi inclusi quelli con livelli di regolazione del lavoro meno rigidi di quelli italiani¹.

Il nostro tasso di *job turnover* (somma dei posti creati e distrutti in un anno, rapportata allo stock di posti al tempo t-1) era il 21% contro il 15,3% della Gran Bretagna, il 16,5% della Germania, il 23,4% degli Stati Uniti e il 24,4% della Francia². Il tasso italiano di *worker turnover* (o meglio *gross job turnover*, somma delle associazioni e separazioni rilevate in un anno, rapportata all'occupazione al tempo t-1) era del 61%, cioè inferiore in Europa soltanto a quello inglese.

Sui flussi dei lavoratori sono disponibili in Italia altre informazioni, attinte direttamente attraverso le famiglie nell'indagine trimestrale Istat sulle forze di lavoro³. Di fatto, sono informazioni difficilmente confrontabili con quelle della fonte Inps sulle imprese, dove mancano i lavoratori autonomi, quelli agricoli e i dipendenti pubblici, e dove viene sovrastimata la mobilità dovuta a scorpori, fusioni e trasformazioni giuridiche delle imprese. D'altro canto la fonte Istat risente dei difetti di

1. I confronti internazionali non sono sempre agevoli perché i metodi di rilevazione e di calcolo presentano tuttora differenze quali quelle fra le unità di rilevazione (imprese piuttosto che unità locali), i periodi di osservazione (mensili, trimestrali, annui) e il campo di osservazione (imprese con almeno 20 addetti, con almeno 50, o tutte insieme).

2. Vedi per tutti: P. Gennari e P. Sestito, *Durata dell'attività lavorativa e turnover in Italia*, XI Convegno nazionale dell'Associazione Italiana Economisti del Lavoro, Napoli 1996; B. Contini (a cura di), *Osservatorio sulla mobilità del lavoro in Italia*, Bologna, il Mulino, 2002.

3. Il questionario contiene domande retrospettive che indagano sulla condizione occupazionale delle persone intervistate, per cui dal confronto fra il tempo t e il

tempo t-1 è possibile conoscere le eventuali associazioni e separazioni.

percezione e di memoria degli intervistati (specie se il rispondente è un altro membro della famiglia) e presenta problemi di rappresentatività del campione⁴; tuttavia le informazioni così ottenute hanno un indubbio vantaggio rispetto a quelle ottenute tramite le imprese, che non distinguono le cause del *turnover* occupazionale dato dalle associazioni e dalle separazioni.

L'indagine trimestrale Istat consente di conoscere le cause delle separazioni dei lavoratori, distinguendo in particolare i licenziamenti dalle dimissioni, cioè la mobilità involontaria da quella volontaria. Sono informazioni che finora risultano pressoché inutilizzate, mentre presentano un elevato interesse sociale ed economico. Prendendo in esame oltre un decennio e basandoci sull'apposita domanda del questionario⁵, faremo dunque un'analisi preliminare dei licenziamenti e delle dimissioni come motivo di cessazione dal lavoro rilevato presso le persone al momento non occupate ma con precedenti esperienze lavorative.

Nell'ambito degli studi sulla mobilità del lavoro, questo tipo di analisi è sostanzialmente nuovo. I suoi intenti sono in prevalenza descrittivi, anche se lo studio delle dimissioni come comportamento collettivo può dirci qualcosa in più, innanzitutto sulle relazioni con l'altra grande causa di cessazioni, cioè i licenziamenti, e poi con gli andamenti di variabili e indicatori legati in qualche modo al ciclo economico. Una prospettiva cioè un po' diversa da quella consolidata nella letteratura sulla mobilità.

I dati. Alle persone non occupate con precedenti lavorativi, l'indagine sulle forze di lavoro rivolge una domanda sulla durata della loro condizione e sui motivi di cessazione del lavoro. Fra le varie risposte previste, una cita esplicitamente il licenziamento e un'altra i "motivi personali o familiari": senza forzature, possiamo tradurre *in toto* la prima in eventi di mobilità involontaria, e la seconda in eventi di mobilità

4. F. Rapiti, *La misurazione ed il significato del turnover occupazionale e i problemi di confrontabilità delle statistiche*, Istat, Quaderni di ricerca, n. 3, 1998; L. Pacelli e R. Leombruni, *Il turnover delle imprese e dei lavoratori*, in C. Lucifora (a cura di), *Mercato, occupazione e salari: la ricerca sul lavoro in Italia*. I, Milano, Mondadori, 2003.

5. Tale domanda, con modalità di risposta leggermente modificate, è presente anche nella nuova indagine continua sulle forze di lavoro, che dal 2004 sostituisce

quella trimestrale.

volontaria. Le altre modalità di risposta riguardano: la fine di un lavoro a tempo determinato; il pensionamento normale, oppure anticipato; i motivi di salute; la frequenza di corsi scolastici o di formazione professionale; il servizio di leva o servizio civile sostitutivo; gli “altri motivi” (da specificare); i motivi non indicati (cioè la mancata risposta).

Il questionario prevede una distinzione fra le risposte pervenute dalle persone che hanno perso o lasciato il lavoro nell’ultimo anno e quelle che lo hanno perso o lasciato negli ultimi tre anni. Questa diversa dilazione temporale rispetto all’evento consente di osservare distintamente l’entità e l’andamento delle cessazioni di lavoro per un gruppo di soggetti più ristretto e per uno più ampio; quest’ultimo, ovviamente, comprende anche il precedente.

I dati sulla distribuzione assoluta e relativa di tutte le risposte di chi ha perso o lasciato il lavoro nell’ultimo anno sono forniti nella Tab. 1, dove il 1993 viene messo a confronto con il 2003. La presente elaborazione abbraccia infatti un arco di tempo che va dall’inizio della grande crisi dell’occupazione fino all’anno scorso, cioè al momento in cui ha cominciato a chiudersi il ciclo iniziato con il “pacchetto Treu”.

Tab. 1 - Eventi che determinano le uscite dal lavoro di chi lo ha perso o lasciato nell’ultimo anno: 1993 e 2003

Motivo	1993		2003	
	000	%	000	%
Fine di un lavoro a tempo determinato	552	30,3	502	39,4
Pensionamento normale	483	26,5	254	19,9
Licenziamento	299	16,4	158	12,4
Motivi personali o familiari	176	9,7	132	10,3
Altri motivi	127	7,0	102	8,0
Pensionamento anticipato	89	4,9	26	2,0
Motivi di salute	56	3,1	31	2,4
Frequenza corsi scolastici o di formazione	34	1,9	58	4,6
Servizio di leva o servizio civile sostitutivo	4	0,2	13	1,0
TOTALE	1.820	100,0	1.276	100,0

Fonte: elaborazioni CNEL su dati Istat (medie annue)

Una notazione preliminare va fatta sugli andamenti complessivi delle uscite. Si scende dal milione 820 mila uscite segnalate per il 1993 al milione 276 mila segnalate per il 2003: il calo di 544 mila uscite è consistente (-18,2%) ma si può spiegare senza difficoltà con le condizioni del mercato del lavoro durante le due annate. Nel 1993 era in atto una forte crisi economica, che in tre anni avrebbe falciato quasi mezzo milione di posti, mentre nel 2003 si è avviato a conclusione un lungo *boom* degli occupati, che era culminato nei 435 mila posti in più creati nel corso di un solo anno, il 2001.

Tutto ciò fa pensare che l'andamento delle uscite abbia qualcosa a che vedere con le condizioni della produzione e con il ciclo economico; ma lo vedremo meglio.

Passiamo ora alle singole voci con le quali gli interpellati motivano le uscite. Come si vede, tra gli eventi che hanno determinato la cessazione del lavoro nell'ultimo anno la motivazione prevalente è la fine di un lavoro a tempo determinato, che in un decennio è scesa in assoluto di 50 mila unità (da 552 a 502 mila) ma che in percentuale è salita sensibilmente (dal 30,3% al 39,4%), per l'espansione di lavori non standard e in particolare dei contratti temporanei. Consistente è anche la quota di uscite dovute a pensionamento normale (in pratica: di vecchiaia), la cui entità è diminuita quasi della metà (da 483 mila a 254 mila) e la cui incidenza è quindi caduta dal 26,5% a meno del 20%. Altrettanto dicasi per i licenziamenti, scesi da 299 mila a 158 mila e passati pertanto dal 16,4% al 12,4%.

Le uscite per motivi personali, invece, sono diminuite in assoluto (da 176 mila a 132 mila) mentre sono lievemente aumentate in percentuale, fino a superare il 10% nel 2003. Da segnalare anche il drastico calo, in assoluto e in percentuale, delle uscite per pensionamento anticipato: da 89 mila a 26 mila e dal 4,9 al 2%. Le motivazioni in assoluto meno frequenti sono la partecipazione a corsi scolastici o professionali, significativamente raddoppiata in percentuale (dall'1,9 al 4,6%) e il servizio di leva o civile, quintuplicato da 0,2 a 1%.

Un rapido confronto fra le variazioni percentuali delle uscite nelle due annate mostra quanto e come è mutata la struttura delle loro motivazioni. Vediamo innanzitutto quali sono le motivazioni il cui peso è

cresciuto, e secondo quale graduatoria:

- +9,1 punti: fine contratto a termine;
- +2,7 punti: scuola e formazione;
- +1 punto: altri motivi;
- +0,8 punti: servizio militare o civile;
- +0,6 punti: motivi personali e familiari.

Le motivazioni il cui peso è in calo sono invece le seguenti, elencate anch'esse in graduatoria:

- 6,6 punti: pensionamento normale;
- 4 punti: licenziamento;
- 2,9 punti: pensionamento anticipato;
- 0,7 punti: salute.

Queste modificazioni non appaiono contingenti, e anzi riflettono novità strutturali intervenute sia nelle politiche del lavoro e dell'occupazione, sia nelle condizioni e nelle aspettative sociali più generali. Il mutamento di incidenza o - se si vuole - lo scambio, lo *shift* più significativo, e comunque più consistente, ci sembra quello fra il calo dei pensionamenti e la crescita dei contratti temporanei. Ma è denso di significati anche quello che lo segue in graduatoria, fra il calo dei licenziamenti da un lato e la crescita dall'altro di voci come "scuola e formazione", "motivi personali e familiari" e "altri motivi".

La Tab. 2 riporta invece i dati riferiti alle uscite degli ultimi tre anni.

Tab. 2 - *Eventi che determinano le uscite dal lavoro di chi lo ha perso o lasciato negli ultimi tre anni: 1993-2003*

Motivo	1993		2003	
	000	%	000	%
Pensionamento normale	1.197	36,6	842	32,0
Fine di un lavoro a tempo determinato	705	21,6	722	27,5
Motivi personali o familiari	359	11,0	307	11,7
Licenziamento	430	13,2	282	10,7
Altri motivi	193	5,9	186	7,1
Frequenza corsi scolastici o di formazione	48	1,5	95	3,6
Motivi di salute	126	3,8	89	3,4
Pensionamento anticipato	199	6,1	88	3,3
Servizio di leva o servizio civile sostitutivo	11	0,3	19	0,7
Totale	3.268	100,0	2.630	100,0

Fonte: elaborazioni CNEL su dati Istat (medie annue)

L'ammontare complessivo delle uscite è ovviamente maggiore sia per il 1993 che per il 2003, poiché con queste date ci si riferisce agli eventi dell'anno stesso e dei due che li hanno preceduti: rispetto al dato annuale, quello triennale ingloba ovviamente un numero maggiore di eventi. Il confronto fra le due tabelle ci dice inoltre che il numero di eventi richiamati dagli interpellati per un triennio non è il triplo di quelli richiamati per un'annata, anzi è meno del doppio: questo è essenzialmente un effetto prodotto dalla memoria, che da un lato *seleziona* e dall'altro *dimentica*. Inoltre, più lontano nel tempo si situa l'episodio dell'uscita, più è probabile che sia stato "sanato" da una successiva riasunzione.

Nel triennio che si è chiuso con il 1993 le uscite erano state tre milioni 268 mila mentre in quello culminato nel 2003 sono state due milioni 630 mila: il calo è di 638 mila uscite, cioè maggiore rispetto al confronto diretto fra 1993 e 2003. In percentuale il calo è lievemente maggiore (-19,5%) ma appare influenzato dagli stessi fattori che hanno influenzato il mercato del lavoro durante le due annate: nel 1992, ad esempio, c'erano già alcuni segni della crisi occupazionale che sarebbe poi precipitata nel 1993, mentre nel 2002 permaneva un po' in calo il boom degli occupati iniziato nel 1998 dopo il varo del "pacchetto Treu".

La graduatoria delle motivazioni indicate dai rispondenti mostra che nei due trienni chiusi nel 1993 e nel 2003 le uscite sono dipese innanzitutto dai pensionamenti normali, rispettivamente pari a un milione 197 mila e a 842 mila unità. La dominanza quantitativa che questa voce aveva nel primo triennio (36,6%) è però considerevolmente diminuita nel secondo sebbene rimanga, di misura, la voce più consistente (32%). La fine di un lavoro a tempo determinato si situa al secondo posto in ambedue i trienni poiché presenta un leggero aumento assoluto (da 705 a 722 mila), e un significativo aumento percentuale (dal 21,6 al 27,5%). Al terzo posto si collocano i motivi personali e familiari, un po' scesi in assoluto e lievemente saliti in percentuale fra i due trienni. Vengono poi i licenziamenti, sensibilmente diminuiti: da 430 mila a 282 mila e dal 13,2 al 10,7%, con un andamento che ricalca quanto abbiamo visto nel

confronto fra le due singole annate del 1993 e del 2003. Aumentano invece sensibilmente gli “altri motivi”, il cui peso supera appena il 7%. Tre altre voci superano di poco il 3%: la partecipazione a corsi, che aumenta di oltre il doppio; i pensionamenti anticipati, che crollano quasi della metà; e i motivi di salute, che scendono leggermente. Inferiore all’1% l’incidenza del servizio militare o civile, che sale a oltre il doppio.

Riassumendo, le motivazioni il cui peso è cresciuto fra i due trienni sono:

- +5,9 punti: fine contratto a termine;
- +2,1 punti: scuola e formazione;
- +1,2 punti: altri motivi;
- +0,7 punti: motivi personali e familiari;
- +0,4 punti: servizio militare o civile.

Le motivazioni il cui peso è calato sono invece:

- 4,6 punti: pensionamento normale;
- 2,8 punti: pensionamento anticipato;
- 2,5 punti: licenziamento;
- 0,4 punti: salute.

Se si confrontano queste variazioni nei due trienni con quelle delle due annate si nota che gli scostamenti hanno lo stesso segno e grandezze analoghe; l’unica differenza è che quando si comparano i trienni quasi tutti gli scostamenti sono meno pronunciati rispetto a quando si comparano gli anni (infatti la deviazione standard scende da 4,47 a 3,09). In qualche modo, i dati triennali *ammorbidiscono* tutte le variazioni. Questo ammorbidimento modifica anche la struttura delle motivazioni, salvo che per gli “altri motivi” e il servizio militare o civile. Lo abbiamo già visto nelle Tabb. 1 e 2: i pensionamenti normali si portano al 1° posto scavalcando la fine del contratto a termine che passa al 2°; i motivi personali e familiari salgono dal 4° al 3° posto mentre i licenziamenti scendono dal 3° al 4°; i pensionamenti anticipati scendono dal 6° al 7° posto; la salute sale dal 7° all’8°; scuola e formazione salgono dall’8° al 6° posto.

Il trend. Esaminiamo adesso l’andamento delle due motivazioni che esprimono più nitidamente il carattere volontario oppure involontario delle uscite, cioè le dimissioni e i licenziamenti. Osserveremo un periodo di 12

L'analisi di *trend* delle dimissioni (Graf. 1) mostra innanzitutto che l'incidenza della mobilità volontaria sul totale delle cessazioni è piuttosto variabile. Inoltre rivela che il suo andamento generale descrive curve abbastanza simili per chi ha lasciato l'impiego da un anno oppure da tre. Mostra infine una qualche relazione con i cambiamenti del ciclo economico, e in particolare della domanda sul mercato del lavoro. Infatti le dimissioni:

- nota sopra tutto. Il fra Quindale, nostro il personale di S. L. Aniscite
per epoca di cessazione

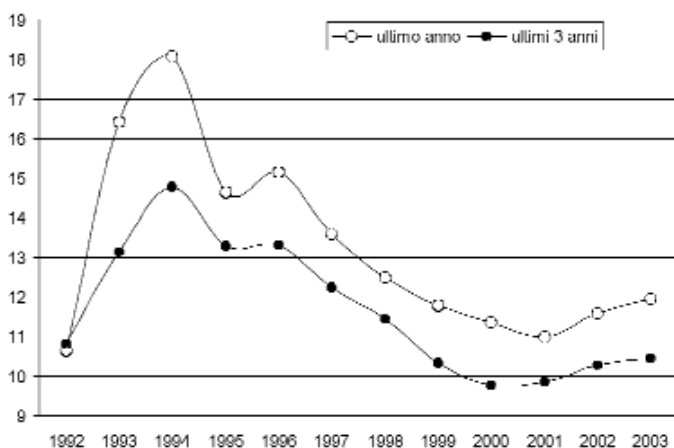


6. La serie storica e quindi anche questa domanda del questionario, è cambiata dalla rilevazione dell'ultimo trimestre del 1992.

Anche l'andamento dei licenziamenti (Graf. 2) sembra connesso al ciclo economico, come dimostrano:

- a) il picco durante il biennio 1993-1994;
- b) la costante discesa dopo il 1996;
- c) la parziale inversione di tendenza dopo il 2001. A differenza delle dimissioni, le percentuali dell'ultimo anno sono sempre più elevate: sembrerebbe così che questo evento sia più reattivo ai cambiamenti economici.

Graf. 2 - Quota dei licenziamenti sulle uscite
per epoca di cessazione



Naturalmente, la connessione che ambedue i grafici evidenziano con fenomeni più generali dell'economia e dei mercati non esclude affatto l'incidenza della componente soggettiva nelle decisioni individuali. La volontà di migliorare la propria condizione sociale - sicurezza del lavoro, livello di reddito, prospettive di carriera, posizione di *status* - influisce sicuramente su una scelta impegnativa come le dimissioni dall'impiego. Questa si basa sicuramente sulle informazioni e sulle percezioni che il lavoratore o la lavoratrice traggono dal proprio ambito lavorativo, dalle reti di relazione in cui sono inseriti, dai mezzi di comunicazione e così via. Entro questa cornice prende corpo la decisione di mi-

gliorare la propria condizione cambiando il posto di lavoro.

Fra stimoli oggettivi e scelte soggettive, quali sono dunque le condizioni che possono predisporre chi lavora a dimettersi per cambiare in meglio? Vari studi sottolineano che, per ragioni largamente dovute all'offerta, nei Paesi industrializzati il *worker turnover* tende a seguire una logica pro-ciclica⁷. In sostanza, quando l'economia tira le maggiori opportunità lavorative incoraggiano chi lavora a lasciare il proprio lavoro, quasi sempre dopo avere cercato, adocchiato e qualche volta trovato un'alternativa soddisfacente. I più attenti individuano queste opportunità in una miriade di circostanze anche occasionali: nella propria azienda o nell'azienda vicina, o nelle aziende della zona si viene a sapere che aumenta la produzione, crescono le ore, si accumulano gli ordinativi, si riducono le scorte, cessano i licenziamenti, si assume personale, e così via. Queste e tante altre informazioni, desunte anche da parenti o conoscenti, e dai mass-media, arrivano al soggetto con un certo ritardo e richiedono quasi sempre un po' di tempo per portare a una decisione impegnativa come le dimissioni. Del resto, contrariamente agli imprenditori, il grosso dei lavoratori percepisce le fluttuazioni economiche in maniera meno nitida e soprattutto meno tempestiva⁸.

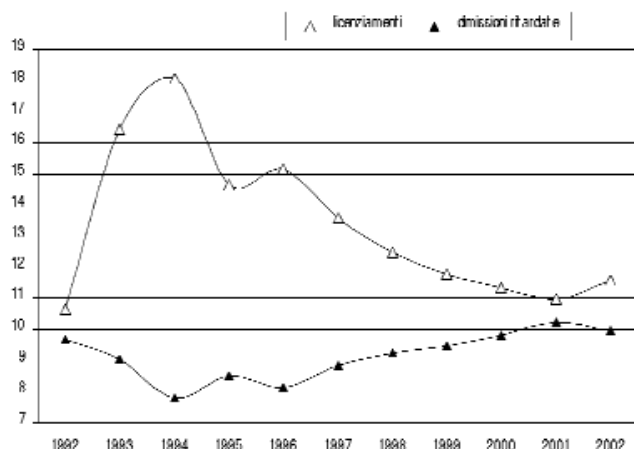
Per tenere conto di questo *gap* conoscitivo, pressoché inevitabile, i licenziamenti di ciascun anno sono stati messi a confronto con le dimissioni dell'anno successivo. Questa operazione mette in evidenza l'andamento speculare delle due variabili, chiaramente influenzate dal ciclo economico e dall'andamento dei mercati, sia considerando gli eventi dell'ultimo anno (Graf. 3a) che dell'ultimo triennio (Graf. 3b)⁹.

7. S. Cazes e A. Nesporova, *Labour markets in transition. Balancing flexibility and security in Central and Eastern Europe*, Geneva, International Labour Office, 2003.

8. A.M. Spence, *Market signaling. Informational transfer in hiring and related screening process*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1974; B. Anastasia, S. Bragato, M. Gambuzza e M. Rasera, "La varietà dei flussi verso i lavori", in Agenzia per l'Impiego del Veneto, *Il mercato del lavoro nel Veneto. Tendenze e politiche 1996*, Milano, Angeli, 1996.

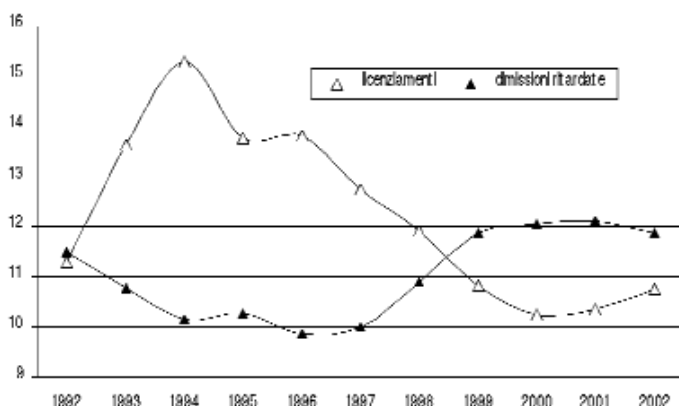
9. Lo slittamento all'anno precedente delle dimissioni determina l'accorciamento della serie storica dei dati dal 2003 al 2002.

Graf. 3a - Licenziamenti e dimissioni ritardate (ultimo anno)



Come si vede nel Graf. 3a, la caduta di occupati del 1993-1994 determina un'impennata repentina dei licenziamenti e una diminuzione delle dimissioni. Soltanto dopo il 1996 comincia una inversione di tendenza, che si arresta poi nel 2001, anno di massima performance del nostro mercato del lavoro.

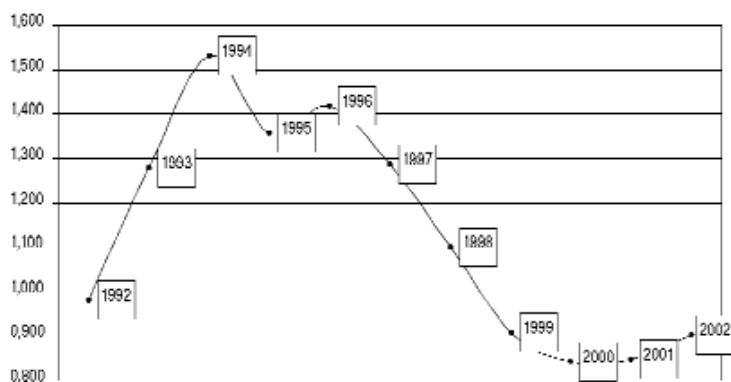
Graf. 3b - Licenziamenti e dimissioni ritardate (ultimi 3 anni)



Analoghi gli andamenti mostrati dal Graf. 3b che, utilizzando dati triennali, dopo il 1998 evidenzia addirittura un sorpasso delle dimissioni sui licenziamenti, in coincidenza dell'andamento positivo dell'economia e dell'occupazione. Si nota altresì che dimissioni e licenziamenti cominciano a riavvicinarsi nel 2002, quando comincia un rallentamento della crescita mondiale e anche l'occupazione inizia a risentirne.

L'evidente associazione inversa fra i dati su cui sono costruite le due curve è corroborata dal coefficiente di correlazione, che presenta valori molto elevati sia per i dati dell'ultimo anno (-0,88) che per quelli degli ultimi tre anni (-0,90). Ambedue i grafici fanno pensare alla possibilità di ricavare dai trend delle dimissioni e dei licenziamenti un indicatore congiunturale di "clima" del mercato del lavoro, basato sulle scelte dei lavoratori e degli imprenditori.

Il Graf. 3c mostra come si presenterebbe tale "clima" nel periodo qui considerato, se semplicemente lo raffigurassimo con il rapporto aritmetico fra la quota di licenziamenti e la quota di dimissioni ritardate (nell'ultimo triennio) sul totale delle uscite. La curva evidenzia che il rapporto licenziamenti/dimissioni, favorevole ai lavoratori ancora nel 1992, è diventato loro sfavorevole a partire dall'anno successivo, con un picco nel 1994, una passeggera attenuazione nel 1995 e un peggioramento nel 1996; poi è migliorato costantemente fino al 2000, diventando lievemente meno favorevole dal 2001.

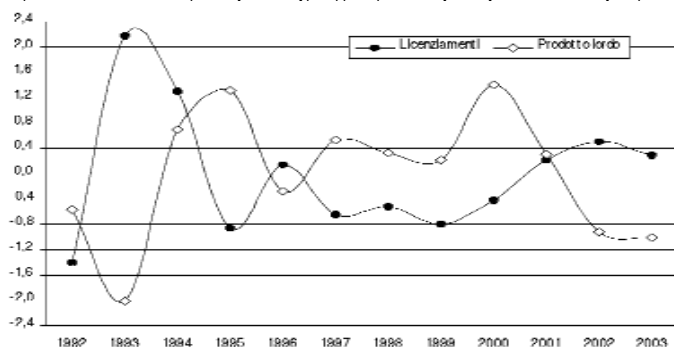


Il ciclo. L'analisi congiunta delle uscite dal lavoro e di altri dati economici è poco utilizzata nella letteratura sulla mobilità, troppo sbilanciata sul versante “domandista”, ma può fornire interessanti spunti di riflessione sulle dinamiche cicliche e congiunturali sottostanti alla mobilità del lavoro, sia involontaria che volontaria. Una mobilità che - ricordiamo - stiamo misurando sulla base dei tragitti lavorativi ricostruiti da persone non occupate con precedenti lavorativi.

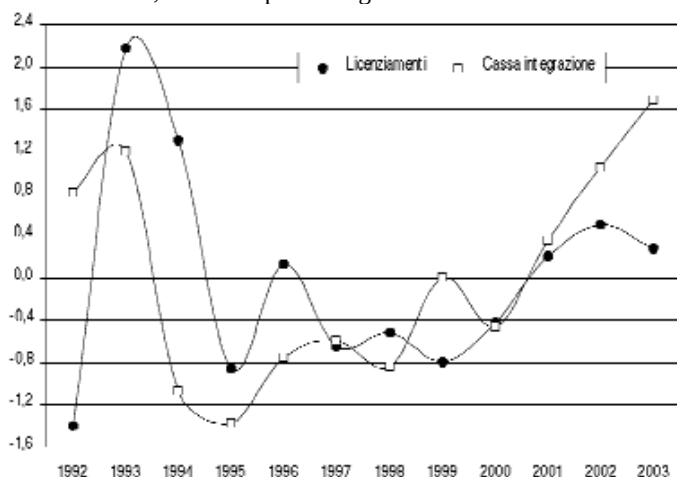
Il confronto fra l'andamento dei tassi di variazione dei licenziamenti e del prodotto interno lordo (Graf. 4¹⁰), mostra ad esempio una relazione inversa abbastanza significativa e piuttosto netta: il coefficiente è -0,53. Fa eccezione il biennio 1999-2000, quando le due variabili si muovono insieme: è come se il trend dei licenziamenti, oltre che dal ciclo favorevole, fosse influenzato anche dalle novità introdotte dal “pacchetto Treu” nel senso che le modalità di lavoro flessibile potrebbero avere ridotto la necessità per le imprese di ricorrere ai licenziamenti.

Abbastanza debole la relazione inversa fra tassi di variazione dei licenziamenti e delle ore autorizzate di Cassa integrazione, che abbassa il coefficiente a -0,30 (Graf. 5), anche perché molti lavoratori non sono coperti da questo “ammortizzatore sociale”. D'altro canto *non* è raro che, quando l'azienda chiede l'intervento della Cassa per una parte del personale, chi si

sentono forti le tendenze tendenti ad andare in rialzo, più presto, 1992-2003, dopo qualche



Graf. 5 - Trend di licenziamenti e Cassa integrazione 1992-2003
 10. Dati standardizzati, come nei prossimi grafici.

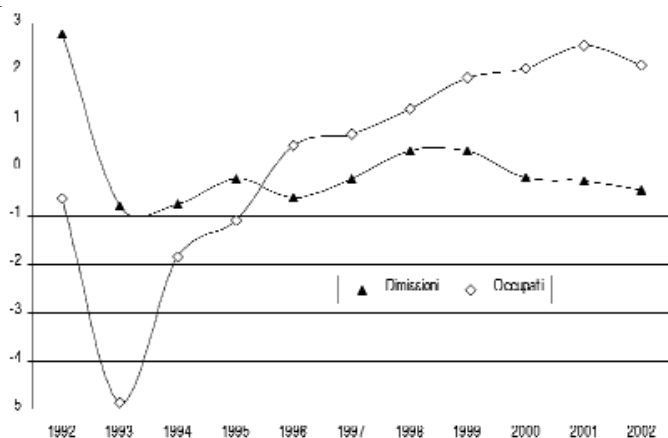


Debole anche la relazione dello stesso segno fra licenziamenti e grado di utilizzo degli impianti; il coefficiente scende a -0,21, anche perché i due aggregati non sono completamente confrontabili: i dati sull'utilizzo degli impianti riguardano la sola industria mentre i licenziamenti rilevati dall'indagine Istat si riferiscono a tutti i settori.

Sintomatiche sono anche le affinità fra alcuni trend basati sulle uscite volontarie, cioè su scelte decise dal lato dell'offerta e non più della domanda. Nel Graf. 6, il confronto fra i tassi di variazione delle dimissioni ritardate e dell'occupazione dipendente mostra ad esempio un'associazione positiva abbastanza netta (+0,59), salvo nel biennio 1999-2001 quando la relazione sembra invertirsi: come se in tempi di crescita le modalità di lavoro flessibile potessero avere ridotto la propensione dei lavoratori a lasciare l'impiego. Ciò vorrebbe dire che anche il trend

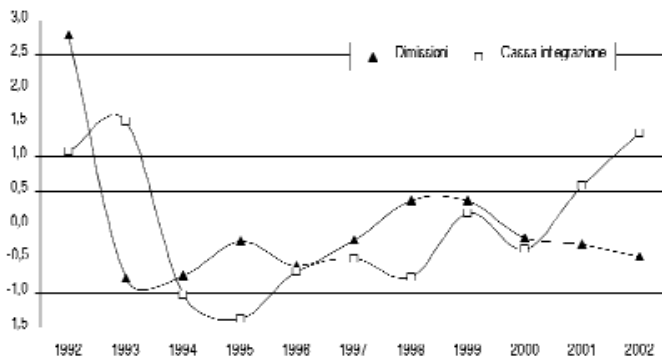
delle dimissioni, e non soltanto quello dei licenziamenti (Graf. 4), è stato influenzato dal “pacchetto Treu”. Ma la questione andrebbe approfondita.

Graf. 6 - Trend delle dimissioni e degli occupati dipendenti 1992-2002



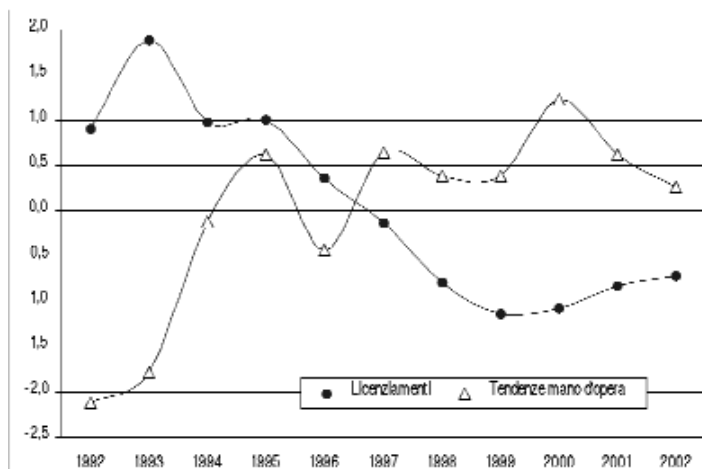
Nel Graf. 7 il confronto fra il tasso di variazione delle dimissioni e delle ore di Cassa integrazione autorizzate mostra un andamento speculare delle due grandezze, sebbene la correlazione presenti un coefficiente basso (-0,25). Più debole è invece la relazione inversa fra i trend delle dimissioni e del grado di utilizzo degli impianti (-0,20), e praticamente inesistente quella fra dimissioni e prodotto interno lordo (-0,05).

Graf. 7 - Trend di dimissioni e Cassa integrazione 1992-2002



Sono stati utilizzati, infine, i dati dell'indagine congiunturale condotta dall'Isae presso le imprese estrattive e manifatturiere, che rileva in particolare le previsioni di breve periodo degli imprenditori sulla tendenza all'aumento o al calo della mano d'opera occupata.

Graf. 8 - Licenziamenti ritardati e tendenze della mano d'opera 1992-2002



Questo dato è stato messo a confronto con l'andamento dei licenziamenti, ritardati di un anno per verificarne la dipendenza dal ciclo occupazionale. E' così emersa un'associazione inversa molto elevata (coefficiente -0,72), che conferma se non altro la maggiore completezza e tempestività delle informazioni a disposizione degli imprenditori, rispetto a quelle in possesso dei lavoratori (Graf. 8).

Come si vede, le informazioni attinte dall'Istat presso le famiglie sulla mobilità del lavoro, involontaria e volontaria, offrono potenzialità di ricerca che vale la pena di mettere a frutto.

9. LA SPESA PER LE POLITICHE DEL LAVORO

Premessa. La messa a disposizione da parte del Ministero del Welfare di una serie continuativa e aggiornata di informazioni relative alle spese sostenute e ai beneficiari delle politiche del lavoro¹ rende possibile quell'azione di monitoraggio che, richiesta/imposta dall'Unione Europea, è comunque necessaria al governo del Paese per un'adeguata valutazione delle iniziative intraprese su questi versanti. Ciò vale ancora di più in tempi di risorse scarse e di necessarie ridefinizioni di *target* e strumenti.

Non a caso, nel Decreto Legislativo n. 276 del 2003, di attuazione della cosiddetta "legge Biagi" n. 30 dell'anno scorso, a fianco dei numerosi interventi volti alla nuova regolamentazione del mercato del lavoro, sono contenute le indicazioni per un ulteriore rafforzamento dell'azione di monitoraggio delle politiche (art. 17), con la previsione di un più ampio sfruttamento degli archivi amministrativi esistenti (detenuti dagli Enti previdenziali o connessi ai servizi per l'impiego e alla

1. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (a cura di), *Rapporto di monitoraggio sulle politiche occupazionali e del lavoro*. 2003, Angeli, Milano. Vedi anche la nota di aggiornamento del medesimo, datata dicembre 2003, e gli allegati statistici reperibili in <http://www.minwelfare.it/>. Il testo si basa sui dati disponibili al 30 aprile 2004.

Borsa del lavoro) e l'impegno del Ministero in una sistematica opera di rendicontazione che si concretizzi in un Rapporto annuale².

Il problema classificatorio, soprattutto in una fase di ulteriore ampliamento delle fonti informative e degli attori coinvolti nei processi decisionali, rappresenta un nodo cruciale per riuscire a rendere confrontabili gli esiti degli interventi, ivi inclusi quelli attuati a livello regionale o settoriale. Ancora una volta si è ricorsi a schemi statistico-contabili definiti in sede europea come il Labour Market Policies (LMP) che, pur con i limiti di una onnicomprensività non garantita, offrono il vantaggio di un'ampia confrontabilità³.

Allo stato attuale, almeno a livello nazionale, si può mantenere il riferimento alla macro distinzione tra politiche attive e passive, riconducendo ad esse, non senza problemi, la miriade di interventi attuati in base alla normativa vigente e aggregando in una voce residuale le misure non comprese nello schema LMP di carattere settoriale (per lo più riconducibili al settore agricolo) o riferite a schemi contrattuali particolari (decontribuzione del salario variabile).

Il Decreto Legislativo n. 276, assieme ad altri decreti a esso collegati, ha introdotto una serie di novità che andranno a modificare anche significativamente l'insieme degli strumenti di intervento e che qui, pur sinteticamente, vale la pena menzionare.

-
2. Si prevede la definizione di indicatori di monitoraggio da condividere con i diversi attori istituzionali (Regioni, Enti Locali, Parti Sociali) e, pur essendo la previsione di legge relativa principalmente ai contenuti della legge n. 30, i principi di sistematicità e l'uso previsto di standard di applicazione universale suggeriscono l'evoluzione verso un allargamento onnicomprensivo del Rapporto di rendicontazione a tutte le politiche del lavoro.
 3. Su questa linea ha continuato a muoversi la Regione Emilia-Romagna, redigendo un proprio Rapporto di monitoraggio delle politiche per l'occupazione. Anche a seguito del lavoro metodologico precedentemente svolto, essa propone un'ulteriore approfondimento analitico sulla base di un proprio sistema di classificazione in grado di "accostare alle politiche di spesa anche le politiche di regolazione e di flessibilizzazione del mercato": ATI Ismeri Europa-Irs (a cura di),

Le politiche per l'occupazione in Emilia-Romagna. Rapporto intermedio di monitoraggio. Anno 2001, mimeo, Bologna 2002, p. 8. Per i precedenti vedi ATI Ismeri Europa-Irs (a cura di), *Servizio di monitoraggio delle politiche del lavoro, della formazione, dell'orientamento e integrazione con la scuola e rilevazione degli indicatori di impatto occupazionale. Rapporto metodologico*, mimeo, Bologna 2000.

Innanzitutto le modifiche ai contratti a causa mista: il nuovo contratto di apprendistato, che con l'estensione fino ai 29 anni della platea dei reclutabili e il prolungamento della durata⁴ dovrebbe generare un notevole incremento dell'utilizzo dello strumento; l'abolizione degli sgravi connessi ieri ai contratti di formazione-lavoro e la contemporanea introduzione del contratto di inserimento lavorativo (Cil), aperto a una platea vasta e articolata di soggetti e dotato di significativi incentivi economici desunti proprio dalla disciplina dei Cfl⁵.

Sono inoltre stabilite, per il tramite delle agenzie di somministrazione, misure di *workfare* aventi come *target* i lavoratori svantaggiati i quali, se avviati al lavoro, garantiranno alle agenzie agevolazioni di carattere normativo ed economico⁶.

4. I tempi concessi al lavoratore per il conseguimento di una determinata qualifica sono demandati alla contrattazione collettiva, ma i limiti minimo e massimo passano rispettivamente da 18 mesi a 2 anni e da 4 a 6 anni. La modifica dell'apprendistato è assai più articolata di quanto qui si possa approfondire, in particolar modo in riferimento all'articolazione in tre diverse tipologie: la prima rivolta ai giovanissimi in connessione all'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione; la seconda che ricalca le modalità attuali di applicazione; la terza che mira all'acquisizione di un diploma secondario particolarmente professionalizzante.
5. In attesa della riforma del sistema degli incentivi, le riduzioni contributive si applicheranno, con l'esclusione dei giovani sotto i 29 anni, ai seguenti soggetti: disoccupati di lunga durata, disoccupati ultra 50enni, lavoratori che rientrano dopo almeno 2 anni di uscita dal mondo del lavoro, donne residenti in aree geografiche in cui il differenziale occupazionale di genere sia molto rilevante, persone affette da un grave handicap fisico, mentale o psichico.
6. Queste consistono nella deroga all'uniformità di trattamento con i lavoratori dell'azienda utilizzatrice (in pratica la possibilità di applicare salari ridotti) per gli assunti con un contratto di almeno 6 mesi di durata e nel possibile incameramento, da parte dell'agenzia, di eventuali indennità legate allo stato di disoccupazione percepite dal lavoratore, qualora esso venga assunto per almeno 9 mesi. Vale anche la pena ricordare come nella definizione di "lavoratore svantaggiato" (come determinata dal regolamento 2204/2002/CE) si comprendano tutti i soggetti che soddisfino almeno uno dei seguenti criteri: giovani con meno di 25 anni che dopo aver terminato il ciclo formativo da due anni attendano il primo lavoro; lavoratori migranti che si spostino o si siano spostati all'interno dell'Unione Europea; adulti che vivano con almeno un figlio a carico; chiunque voglia iniziare o riprendere a lavorare dopo un periodo di 2 anni di assenza di lavoro e di formazione; qualsiasi persona priva di un titolo di studio di livello secondario superiore che cerchi lavoro; ultra 50enni in cerca di lavoro; disoccupati di lungo periodo; affetti o ex affetti da dipendenze da sostanze; ex dete-

nuti in stato di disoccupazione; donne residenti in aree svantaggiate con rilevanti differenziali occupazionali collegati al genere; appartenenti a minoranze etniche con necessità di approfondimenti linguistici o professionali collegati alla necessità di trovare un'occupazione stabile. La platea potenzialmente esclusa dal diritto all'uniformità di trattamento è assai vasta e tende a identificarsi di fatto con l'universo di quanti sono nella condizione di cercare lavoro.

Il Decreto Legislativo n. 267 prevede poi la trasformazione delle collaborazioni coordinate e continuative in lavori a progetto, mentre il Decreto Legge n. 269 del 2003 istituisce una nuova gestione previdenziale per i lavoratori associati in partecipazione (precedentemente tenuti esclusivamente all'assicurazione presso l'Inail) con aliquota contributiva pari a quella prevista per i lavoratori a progetto e come per loro destinata a crescere fino al 19%. Questi due passaggi normativi sono destinati a rimescolare le modalità di gestione della forza lavoro più "di frontiera", rimodulando i sistemi di convenienze e le opportunità.

Il Decreto Legge n. 328 del 2003, tenendo conto della critica situazione produttiva registratasi in diversi grandi gruppi industriali del Paese, attribuisce al Ministero del Lavoro la facoltà di disporre proroghe ai trattamenti di Cassa integrazione guadagni e di mobilità in deroga alla disciplina vigente. La Legge finanziaria per il 2004 (n. 350 del 2003) prevede infine la partecipazione dello Stato al finanziamento del fondo per la corresponsione del reddito di ultima istanza nelle Regioni che lo istituiranno, nonché la proroga dei programmi finalizzati ai piani di inserimento professionale e dei lavori socialmente utili.

Composizione della spesa e i beneficiari. Le cifre rese disponibili forniscono dati assestati per quanto riguarda la spesa fino al 2002, mentre il 2003 risulta ancora largamente incompleto; sul versante dei beneficiari anche il 2002 sconta la necessità di un'ulteriore più precisa quantificazione, che sarà disponibile nei prossimi mesi.

Il totale della spesa ha superato per la prima volta nel 2002 i 20 miliardi di euro (Tab. 1) con una crescita di oltre il 9% rispetto all'anno precedente. Nonostante la situazione economica già difficile, l'incremento della spesa è stato più consistente per le politiche attive che per quelle passive: 11,3% contro 7%. Il peso degli interventi attivi sale così al 44,4% del totale, mentre quello delle politiche non comprese nello schema LMP si conferma al 17%.

Tra le voci di spesa un ruolo preminente è svolto dai trattamenti

che a vario titolo intervengono a mitigare lo stato di disoccupazione. Includendo i 2,8 miliardi della disoccupazione non agricola, 1,4 miliardi di quella agricola e gli indennizzi legati alla mobilità, questi trattamenti assorbono il 32% di tutte le erogazioni, seguiti dagli incentivi alle assunzioni e alla stabilizzazione dei posti di lavoro, che impegnano circa un quarto della spesa totale, e dagli sgravi per i contratti a causa mista che incidono per il 12%.

LMP	Misura	1999	2000	2001	2002	2003*
1	Potenziamento servizi pubblici per l'impiego	-	1.259	103.442	131.936	51.646
2	Formazione professionale	1.013.735	593.088	531.072	611.252	80.987
2	Contratti a causa mista	2.485.067	2.449.663	2.419.821	2.491.028	2.795.602
4	Incentivi per assunzioni e mantenimento posti	2.153.593	2.813.656	3.929.563	5.158.284	4.022.600
5	Incentivi per le assunzioni dei disabili	12	-	4.700	30.987	30.987
6	Creazione diretta di posti di lavoro	796.377	712.649	354.559	215.007	-
7	Incentivi all'autoimpiego	327.205	639.031	945.198	586.085	330.733
	TOTALE POLITICHE ATTIVE	6.775.976	7.209.346	8.288.355	9.225.579	7.312.556
8	Trattamenti di disoccupazione	6.164.114	6.041.353	6.507.384	6.763.078	6.983.548
9	Pensionamenti anticipati	1.392.703	1.254.155	973.363	1.244.203	1.195.195
	TOTALE POLITICHE PASSIVE	7.556.818	7.295.508	7.480.747	8.007.281	8.178.743
	TOTALE POLITICHE ATTIVE E PASSIVE	14.332.793	14.504.854	15.769.101	17.232.860	15.491.299
	Altre interventi non compresi schema LMP	2.733.434	3.162.433	3.265.556	3.562.746	2.895.837
	TOTALE COMPLESSIVO	17.066.227	17.667.287	19.034.657	20.795.605	18.387.136

*Dato parziale

Fonte: nostra elaborazione su dati Ministero Lavoro

Una valutazione della spesa per le politiche attive nel corso del 2003 risulta assai difficile, data la parzialità delle informazioni disponibili. In particolare sul versante della formazione esse non consentono neppure un tentativo di proiezione sull'intero anno. L'unica voce a presentare un valore già superiore a quello dell'anno precedente è quella relativa ai contratti a causa mista che, rispetto al passato, contabilizza anche le spese per gli interventi di formazione all'esterno dei luoghi di lavoro impartita agli apprendisti.

Il dato stabilizzato del 2002 mostra un incremento del 27% degli interventi volti a potenziare i servizi pubblici all'impiego, non ancora usciti dalla lunga transizione seguita al decentramento e tuttora impegnati a ridisegnare il proprio ruolo, cioè concretizzare le politiche del lavoro

ro e favorire l'incontro fra domanda e offerta. La crescita della spesa per gli interventi formativi, pari al 15%, è imputabile alle attività rivolte ai disoccupati di lunga durata, come pure alla promozione dell'occupazione femminile: due voci più che raddoppiate rispetto al 2001. E' continuato il trend espansivo delle spese per incentivare la creazione e la stabilizzazione dei posti di lavoro, cresciute mediamente del 30-40% all'anno, in particolare per effetto del credito d'imposta, delle assunzioni agevolate di disoccupati da oltre 24 mesi e degli sgravi per le assunzioni nel Mezzogiorno. Cala invece del 40% la spesa per i lavoratori socialmente utili, mentre prosegue la strategia mirante al definitivo prosciugamento di questo bacino, stante anche l'ambiguità dei risultati ottenuti con questo tipo di intervento, formalmente compreso tra le politiche attive. A seguito dell'esaurimento nel 2001 del fondo riservato al prestito d'onore, si è infine avuta una riduzione complessiva delle erogazioni per gli incentivi all'autoimpiego, peraltro fortemente in espansione per voci specifiche quali gli incentivi all'imprenditoria femminile.

Gli 8 miliardi di euro spesi nelle politiche passive si spiegano con un andamento economico non favorevole che ha messo in discussione i livelli di occupazione in vari settori ed aree del Paese. Porta appunto il segno della crisi delle grandi aziende⁷ la ripresa della spesa per i prepensionamenti, salita del 29% rispetto al 2001, dopo anni di riduzioni anche sostanziose che facevano pensare a un abbandono di questo costoso modo di intervenire nelle crisi occupazionali senza speranza. Più contenuto e pari al 4% l'aumento dell'erogazione complessiva con gli strumenti mirati a sostenere la condizione di disoccupazione, i cosiddetti ammortizzatori sociali. Alle enunciazioni del *Libro Bianco* sul mercato del lavoro (2001) non sono peraltro seguiti i provvedimenti legislativi di revisione dell'intero sistema, che mostra sempre più evidente la necessità di una ricalibratura.

Le informazioni sugli interventi dal versante dei beneficiari scontano un significativo ritardo temporale: ad oggi ci si può riferire compiutamente al 2001 e parzialmente al 2002. Le persone coinvolte dagli interventi di politica attiva sono circa 2,5 milioni e rappresentano l'80% della platea di quanti sono stati interessati da misure di politica del lavoro (Tab. 2).

7. Nel 2003 si sconteranno pure gli effetti della legge n. 289 del 2002, che ha fatto diventare automatico il pre-pensionamento per i lavoratori impegnati in lavori socialmente utili a cui manchino 5 anni per conseguire i diritti per il pensionamento di anzianità o vecchiaia. Nel 1° semestre del 2003 erano già state coinvolte circa 2.000 persone.

LMP	Misura	1999	2000	2001	2002
1	Potenziamento dei servizi pubblici per l'impiego	-	-	-	-
2	Formazione professionale	545.731	551.417	612.480	-
3	Contributi a fondo misto	795.128	768.565	734.684	794.269
4	Incentivi per assunzioni e mantenimento dei posti	930.093	997.381	1.126.570	1.077.266
5	Incentivi per assunzioni dei disabili	-	-	-	863
6	Creazione diretta di posti di lavoro	149.102	113.251	78.820	66.613
7	Incentivi all'autoimpiego	4.772	17.787	15.241	30.315
	TOTALE POLITICHE ATTIVE	2.417.835	2.448.401	2.567.795	1.879.817
8	Trattamenti di disoccupazione	-	508.996	531.507	571.441
9	Pensionamenti anticipati	-	165.281	148.395	129.780
	TOTALE POLITICHE PASSIVE	-	674.277	679.902	701.221
	TOTALE POLITICHE ATTIVE E PASSIVE	-	3.122.678	3.247.697	2.581.038

Tab. 2 - Beneficiari di interventi di politiche del lavoro (stock medio annuo)

Nota. Gli incentivi per i disabili sono quelli messi in atto nel 1° semestre 2002; i prepensionamenti si riferiscono a individui con meno di 65 anni.

Fonte: elaborazione CNEL su dati Ministero del Lavoro; i dati sui beneficiari di interventi di formazione professionale sono tratti da Isfol

Di contro al calo di circa 734 mila giovani occupati con contratti a causa mista (-4,4% rispetto al 2000), dovuto essenzialmente a cause demografiche, c'è stata una significativa espansione dei beneficiari di incentivi all'assunzione o al mantenimento del posto di lavoro, che superano ormai il milione e che sono cresciuti del 13% sull'anno precedente. Positiva anche la dinamica degli utenti della formazione professionale, attestati sopra le 600 mila unità.

Lo stock medio annuo dei lavoratori che fruiscono di un'integrazione al reddito in seguito alla disoccupazione si aggira stabilmente sopra le 500 mila unità; fra loro prevalgono gli indennizzati con sussidio di disoccupazione non agricola a requisiti ridotti (112 mila), e con trattamento di mobilità (93 mila). I trattamenti in atto a seguito di pre-pensionamento sono quasi 150 mila.

E' assai difficile rapportare i soggetti coinvolti alle rispettive po-

popolazioni di riferimento, cercando di ricavare indici di copertura che diano la misura dell'adeguatezza delle risorse impegnate. E' un esercizio costantemente proposto dal Ministero del Welfare nei suoi *Rapporti di monitoraggio*, con l'avvertenza circa le cautele con cui leggere i risultati, alla luce appunto delle difficoltà di quantificare con precisione le popolazioni target di determinate voci⁸. Ovviamente, un diverso modo di determinare le popolazioni interessate porta a risultati e quindi a giudizi assai difformi circa la validità di questa o quella misura⁹.

Riguardo alle politiche di incentivo all'assunzione e all'autoimpiego si possono prendere come popolazioni di riferimento o i disoccupati o i nuovi occupati in termini di *stock* oppure di flusso. L'indice calcolato sui disoccupati mette in luce una netta e costante crescita del tasso di copertura, che nel Centro-Nord arriva a superare il valore del 100% mentre nel Sud non raggiunge il 40%. Queste proporzioni si riequilibrano se si rapportano i beneficiari ai nuovi occupati prendendo in esame sia lo *stock* che il flusso, con indici sempre superiori al 60%. Nella media nazionale è sempre presente una differenza di genere che tende a penalizzare le femmine, mentre per i giovani il tasso di copertura è sempre e sensibilmente maggiore, soprattutto per effetto dei contratti a causa mista che li riguardano in maniera esclusiva.

Ha una tenuta maggiore l'indice relativo alle misure orientate alla stabilizzazione dei contratti a termine, dove il denominatore è determinabile con maggiore certezza:¹⁰ in questo caso la copertura varia dal 15% dei contratti di apprendistato al 47% degli assunti dalle liste di mobilità.

8. In alcuni casi si ottengono percentuali di copertura superiori al 100%. Ciò è dovuto sia alla difformità delle fonti utilizzate nel determinare il rapporto, sia all'errore campionario insito nell'indagine Istat sulle forze di lavoro (utilizzata per quantificare le popolazioni target), sia alla possibilità che singole misure si sovrappongano nel medesimo individuo.

9. Sui problemi di calcolo dell'ammontare di disoccupati cui rapportare i beneficiari di sussidi di disoccupazione si veda B. Anastasia, *Aggregati delicati: divagazioni su alcuni "numeri" fondamentali del mercato del lavoro*, "Economia e società regionale", n. 3-4, 2003.

10. La popolazione *target* è costituita da soggetti già beneficiari di una politica di incentivazione e non è quindi frutto di stima; è ricavabile dalla medesima fonte

amministrativa da cui si desumono i beneficiari. Anche in questo caso, comunque, sussistono problemi perché non è possibile determinare con certezza la platea di quanti sono nell'effettiva condizione di far scattare l'incentivo. Per un'esauritiva illustrazione si veda il *Rapporto di monitoraggio* citato alla nota 2, pagg 34 segg.

La protezione sociale nel contesto europeo. La spesa per le politiche del lavoro rappresenta soltanto una delle voci in cui si articola complessivamente la spesa sociale del Paese. Dal momento che il bilancio statale sottostà a vincoli sempre più stringenti e che il debito non è più espandibile, la ripartizione delle risorse rispetto agli obiettivi che si vogliono perseguire diventa un tema centrale e delicato.

Quali sono in Europa le gerarchie di impegno finanziario sul versante sociale? Un recente studio Eurostat¹¹ consente alcune valutazioni comparate di indubbio interesse sull'evoluzione della protezione sociale tra il 1992 e il 2001. In 10 anni la spesa per abitante è cresciuta in Italia dell'1,3% medio annuo rispetto a un valore dell'1,9% della Unione Europea a 15, e meno comunque di tutti gli altri grandi Paesi (Gran Bretagna 3%, Germania e Francia 1,7%). Inoltre il peso della spesa sociale in rapporto al prodotto interno lordo si è ridotto dal 26,2% del 1992 al 25,6% del 2001, aumentando così la distanza dai valori medi europei (quasi 2 punti percentuali in meno).

Molte sono le differenze di composizione della spesa che distinguono le realtà nazionali (Tab. 3). Un po' per le caratteristiche demografiche, un po' per le politiche adottate nei decenni passati, l'Italia concentra nella spesa pensionistica oltre il 62% delle risorse, ed è al primo posto in Europa con ben 16 punti percentuali sopra la media. L'effetto che ne deriva è che, fatta eccezione per l'assistenza sanitaria (26% contro il 28% medio), tutti gli altri interventi risultano drasticamente sottodimensionati rispetto agli standard europei: ciò vale in particolare per la disoccupazione (1,6% rispetto al 6,2%) e per gli interventi a favore delle famiglie e dei figli (4% contro l'8%).

I ridotti interventi in caso di perdita o assenza di lavoro non sono giustificati dalle modalità di finanziamento della spesa sociale, che invece si allinea maggiormente al profilo europeo (Graf. 1), ponendo a carico del mondo del lavoro il 57% degli oneri, a fronte del 60% dell'Unione Europea. La quota a carico dei datori di lavoro è superiore di 4 punti alla media, e quella dei lavoratori è inferiore di 7.

11. Eurostat, *European social statistics. Social protection. Expenditure and receipts*, Luxembourg, 2004.

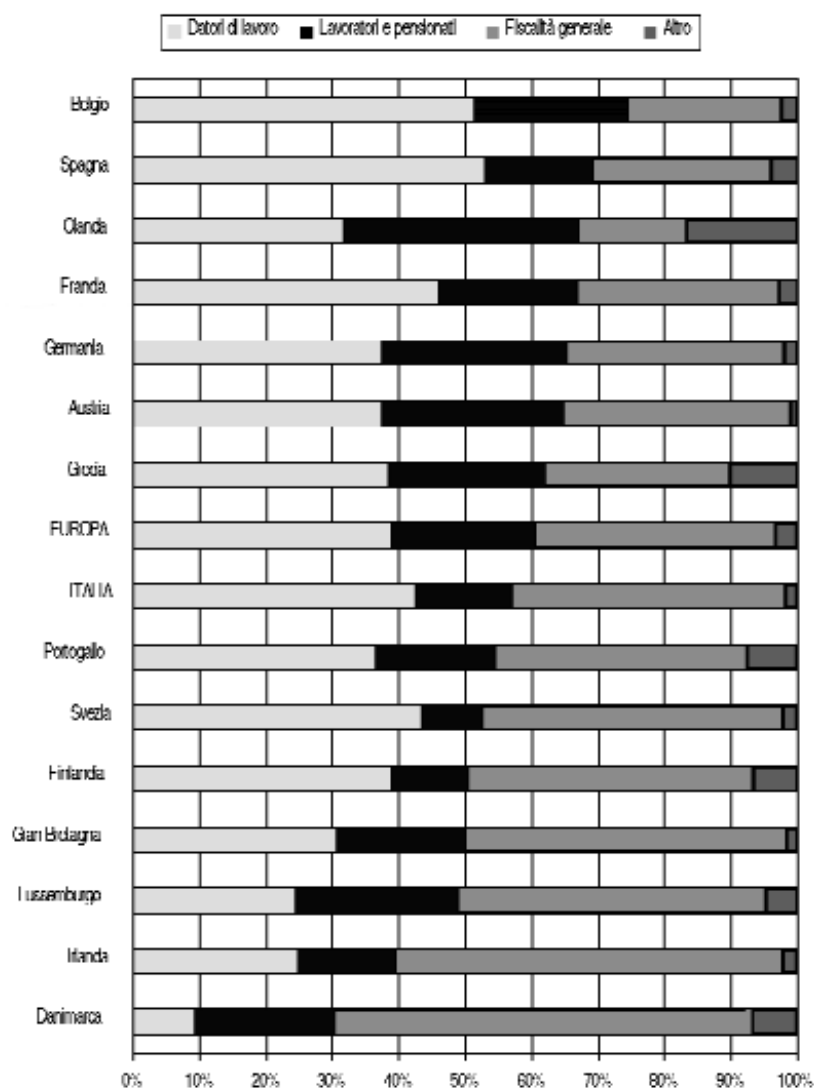
Tab. 3 - Ripartizione % delle spese per prestazioni di protezione sociale, 2001

	Pensioni	Assistenza sanitaria	Famiglia e figli	Invalidità	Disoccupazione	Alloggi ed esclusione sociale
Austria	49,5	24,7	10,6	8,1	5	2,1
Belgio	43,7	25	8,9	9	11,7	1,6
Danimarca	38	20,3	13,3	12,5	10	6
Finlandia	36,6	24,5	12,1	13,7	9,8	3,3
Francia	43,7	29,2	9,5	6	7,1	4,4
Germania	42,4	28,8	10,4	7,7	8,2	2,5
Gran Bretagna	46,5	28,1	6,8	9,4	2,9	6,3
Grecia	51,3	25,8	6,9	5	6	5,1
Irlanda	24,8	43,4	12,5	5,2	8,3	5,8
Italia	62,3	26,1	4	5,7	1,6	0,3
Lussemburgo	39,4	25,4	16,8	14,2	2,5	1,6
Olanda	41,8	30,4	4,4	11,6	5	6,8
Portogallo	45,8	31,3	5,6	12,3	3,6	1,3
Spagna	45,3	30	2,6	7,6	12,9	1,7
Svezia	39,1	29,2	9,6	12,4	5,6	4,3
Unione Europea	46	28,2	8	8	6,2	3,6

Fonte: Eurostat 2004

Osservando il grafico si può notare che i modelli presenti nei vari Paesi sono assai diversificati e financo divaricati: mentre in Belgio oltre il 74% delle risorse per il finanziamento della spesa sociale è a carico del mondo del lavoro, in Danimarca quasi il 63% viene prelevato tramite la fiscalità generale.

Graf. 1 - Fondi di finanziamento della spesa sociale (% 2001)



Fonte: Eurostat