

Le politiche per l'occupazione in Italia

CARLO DELL'ARINGA e GINO FAUSTINI

La sfavorevole *performance* del mercato del lavoro italiano e delle sue istituzioni (denunciata dal basso tasso di occupazione, dall'elevata disoccupazione giovanile, dalla persistente estraneità delle donne al lavoro, dalla lunga durata della ricerca di un impiego) è oggetto di critica da parte della Commissione dell'Unione Europea, la quale però dimostra poca considerazione per la segmentazione territoriale, che a nostro avviso ne costituisce l'indispensabile chiave di lettura. È vero infatti che in Italia la disoccupazione giovanile è elevata, ma è concentrata in gran parte nel Mezzogiorno. È vero che persiste l'estraneità delle donne, ma in particolare nelle regioni meridionali e ancor più in quelle insulari. È vero che la durata di ricerca di lavoro da noi è maggiore che in altri paesi, ma anche questo aspetto interessa soprattutto i giovani e le donne del Mezzogiorno. Bisogna riconoscere che il funzionamento del mercato del lavoro è perciò contrapposto nelle due aree del paese, con il Centro-Nord caratterizzato da difficile reperibilità del personale, e il Mezzogiorno da mancanza di occasioni di lavoro regolare.

Quanto alle politiche, sarebbe indispensabile (ad esempio, nel trattamento fiscale e contributivo del lavoro dipendente) una differenziazione che invece viene contestata dalla Commissione, come se l'economia italiana fosse unitaria e non duale. Provvedimenti differenziati (che sono consentiti al Galles britannico o all'ex Germania dell'est) vengono a noi negati dall'Unione Europea, per una ragione formale: a differenza di altre aree, le nostre regioni meridionali non hanno un'amministrazione autonoma. Le raccomandazioni comunitarie appaiono in gran parte non pertinenti. Va detto semmai che l'Ita-

□ Università Cattolica del S. Cuore, Centro di ricerche economiche per i problemi del lavoro e dell'industria, Milano;
Roma.

lia ha compiuto molti passi sulla via della flessibilità (si è ancora in ritardo solo con la diffusione del lavoro a tempo parziale e con la sanzione del reintegro nel licenziamento individuale per giustificato motivo). Altri progressi si devono compiere nel monitoraggio degli interventi, che non rientra ancora nella tradizione del nostro paese: in tal caso sono del tutto fondate le raccomandazioni che la Commissione rivolge all'Italia.

Con questa nota si intende dare una lettura del funzionamento del mercato del lavoro italiano alla luce della segmentazione territoriale, confidando in un migliore raccordo tra la realtà italiana e le attese comunitarie.

1. Una politica europea per l'occupazione? (Da Maastricht a Lussemburgo)

Da decenni i documenti comunitari pongono a confronto il (sostenuto) aumento dell'occupazione degli Stati Uniti con quello (alquanto deludente) dell'Europa. Ma le due aree sono diverse e composite dal punto di vista strutturale, territoriale, istituzionale e sociale; il confronto rischia perciò di arenarsi su valutazioni superficiali, non radicate nella realtà. Le informazioni, inoltre, sono spesso poco omogenee; anche le più sofisticate analisi lasciano il dubbio che se ne possano trarre risultati utili, per predisporre le politiche.

Il dibattito si sofferma poco, ad esempio, sugli aspetti demografici: si confronta un'area - gli USA - in cui la popolazione è in forte incremento naturale e migratorio, con un'altra - l'Europa - con popolazione in ristagno o persino in diminuzione, quando il flusso immigratorio non riesce a compensare il declino demografico. Ci si chiede se possa essere feconda di posti di lavoro un'area in cui la natalità è in netto declino e l'invecchiamento in irresistibile progressione.

Per gli aspetti strutturali, si confronta la creazione di occasioni di lavoro negli Stati Uniti, nella cui economia sono largamente diffusi i servizi a elevata intensità di lavoro, con i paesi europei in cui è ancora elevato il peso di produzioni industriali, in cui molte imprese sono indotte a ristrutturazioni risparmiatrici di lavoro, sotto la spinta delle innovazioni e della globalizzazione.

Nel confronto, maggiore interesse viene polarizzato sugli aspetti istituzionali del sistema economico, in particolare del *welfare state* e del mercato del lavoro. Il modello americano viene apprezzato per la grande mobilità e per una regolamentazione leggera nei rapporti di lavoro; si nota inoltre che il sistema americano è meno orientato ai trasferimenti sociali e più ai servizi alle persone. Se ne traggono conclusioni affrettate: che le istituzioni modello USA generano occupazione e che le forme di protezione degli occupati della tradizione europea ne scoraggiano l'impiego. In realtà vari fattori sono rilevanti e vi sono grandi differenze anche all'interno dei paesi europei.¹

Nel tentativo di rincorrere il modello radicato nella società americana, in Europa si sono tentate soluzioni imitative, conseguendo solo talvolta (non sempre) i risultati sperati. Mentre in vari paesi si sperimentava il nuovo corso, si accantonò il problema dello sviluppo; prevalsero altri importanti obiettivi, quali il controllo dell'inflazione e il risanamento della finanza pubblica. Con i parametri di Maastricht, i paesi dell'Unione Europea ottennero risultati positivi nel combattere l'inflazione e nel risanare la finanza pubblica – anche se non tutti lo fecero con pari decisione –, nella fiducia che ne sarebbe poi conseguita la ripresa della produzione e dell'occupazione. I successi della politica di Maastricht vennero salutati con entusiasmo, soprattutto dagli undici paesi che partecipano al gruppo di avvio dell'euro. Essi ottennero un traguardo di primario rilievo nella costruzione dell'Europa; ci si avvide però che non erano fondate le speranze sull'automatica ripresa dello sviluppo e dell'occupazione.

Al vertice di Lussemburgo emerse l'esigenza di una strategia diversa. Da allora vige nell'Unione Europea, appunto, la politica "di Lussemburgo" (Commissione Europea 1999), che convalida il rigore di Maastricht, ma lo accompagna con un più forte impegno per l'occupazione;² in particolare emerge il ruolo dello sviluppo produttivo

¹ Per i paesi europei, vengono proposte graduatorie di efficienza del mercato di prodotti e mercato del lavoro. Non è comunque univoca la relazione tra *modus operandi* dell'economia e *performance* dell'occupazione. Ad esempio i Paesi Bassi, che in alcune graduatorie sono portati a modello di efficienza, in altre rimangono in posizione non positiva. Le graduatorie rispecchiano le realtà diverse, ma anche i criteri seguiti e i pesi attribuiti ai vari fattori.

² In più occasioni Malinvaud sottolinea che gli incrementi di disoccupazione in Europa dopo gli shock petroliferi degli anni 1973-74 e 1979-90 dipendono dalle politiche restrittive seguite e dalla conseguente inadeguatezza della capacità produttiva. In Modigliani *et al.* (1998) si avanzano proposte di politica economica alternativa a quella

vo, degli investimenti e della formazione (Consiglio dell'Unione Europea 1999), considerati come «condizioni necessarie per accrescere l'occupazione».

In tale prospettiva l'Unione Europea orienta le politiche su tre fronti: la domanda di lavoro, l'offerta, il loro incontro. Sul primo fronte, si ha di mira il sostegno della domanda con interventi rivolti all'imprenditorialità, agli investimenti, alla creazione di posti di lavoro. Sul secondo fronte, si interviene per accrescere l'occupabilità dei lavoratori delle varie categorie e condizioni. L'*employability* – locuzione che, dopo Lussemburgo, si è diffusa rapidamente nei documenti comunitari, pur con diverse accezioni (Grazier 1999) – è considerata ufficialmente il primo dei “quattro pilastri” della politica europea dell'occupazione.

Di fatto, l'attenzione, debole per il primo fronte (la domanda), si incentra sul secondo (l'offerta) e lascia in ombra il terzo (le condizioni per il loro incontro). Per lo sviluppo produttivo in grado di attivare la domanda di lavoro, l'UE dovrebbe prevedere una politica economica comune, che invece è lontana dal tradursi in realtà. I paesi procedono in ordine sparso, con iniziative frammentarie (sola rilevante eccezione è la politica dei fondi strutturali che vede l'Unione Europea impegnata per favorire la coesione e che peraltro manifesta risultati alquanto diversi nelle aree in ritardo dei vari paesi). Sul secondo fronte, l'UE invita i vari governi a rendere più efficaci i loro interventi di formazione e a verificarne i risultati. Sul terzo fronte, l'attenzione comunitaria si concentra solo sul costo del lavoro, trascurando altri aspetti, non meno importanti. I vari piani d'azione nazionali (NAP), redatti secondo le linee guida comunitarie,³ devono affrontare situazioni na-

seguita nella maggior parte dei paesi europei in ossequio alle regole di Maastricht. Si vedano OECD (1995), CEPR (1995), Ciocca (1997), Fiorito (1998), Moro (1998), Sylos Labini (1998), Blanchard e Fitoussi (1998). Tronti e Toma (1999) dimostrano l'insufficiente processo di accumulazione; CER (1999) segnala una scarsità di investimenti, ma anche di convergenza e di politiche economiche UME. Una politica europea efficace per lo sviluppo del Mezzogiorno viene auspicata da Cafiero e Ruffolo (1998).

³ Le 22 linee guida sono raggruppate in 4 pilastri (qui di seguito contraddistinti dalle lettere A-D) considerati a Lussemburgo (Consiglio dell'Unione Europea 1999):

- A. Migliorare l'occupabilità
1. affrontare la disoccupazione giovanile; prevenirne la disoccupazione di lunga durata;
 2. dedicare attenzione alla disoccupazione degli adulti;
 3. passare nella politica del lavoro dalle misure passive alle misure attive;
 4. modificare il sistema previdenziale e fiscale;

zionali molto diverse. Nei paesi o nelle aree prossime al pieno impiego (come nei Paesi Bassi e nel Regno Unito), i governi incontrano difficoltà minori che in aree o in paesi gravati da diffuse difficoltà (il Mezzogiorno italiano, con industrializzazione in ritardo, e i Länder tedesco-orientali, nei quali la reindustrializzazione procede con tempi più lunghi del previsto).

La Commissione Europea, preso atto che i governi cercano di rendere più efficaci gli interventi di loro competenza (Commissione Europea 1999), raccomanda loro non traguardi di convergenza, come fu per Maastricht, ma forme di coordinamento. L'Italia, come gli altri paesi, presenta le proprie specificità; convergere alla media comunitaria sarebbe poco realistico, a motivo delle diversità strutturali (che pesano in particolare nelle regioni meridionali); il coordinamento delle politiche si dimostra più praticabile. Nella logica della sussidiarietà, anzi, l'UE mira a decentrare le politiche del lavoro: ogni paese affronta i propri problemi con interventi adatti alle proprie condizioni, uti-

-
5. favorire la partecipazione alla formazione pratica e ai tirocini;
 6. agevolare il passaggio dalla scuola al lavoro;
 7. migliorare il sistema scolastico e la formazione permanente;
 8. promuovere un maggior adattamento dei giovani ai mutamenti tecnologici;
 9. prestare attenzione alle necessità dei disabili e delle minoranze etniche.
- B) Sviluppare l'imprenditorialità
10. facilitare la creazione e la gestione di nuove imprese;
 11. ridurre gli ostacoli alla imprenditorialità;
 12. creare posti di lavoro nell'economia locale, nell'economia sociale, nelle tecnologie ambientali e nelle nuove attività non ancora soddisfatte dal mercato;
 13. sviluppare i servizi, in particolare quelli dell'informatica e del settore ambientale;
 14. rendere il sistema fiscale più favorevole all'occupazione, riducendo il carico fiscale e contributivo;
 15. ove possibile, ridurre le aliquote IVA sui servizi a largo impiego di lavoro.
- C) Incoraggiare l'adattabilità delle imprese e dei loro lavoratori
16. invitare le parti sociali a negoziare accordi volti a modernizzare l'organizzazione del lavoro;
 17. introdurre nella legislazione tipi di contratto adattabili;
 18. sostenere l'adattabilità delle imprese e aumentare la qualificazione dei lavoratori.
- D) Rafforzare le politiche in materia di pari opportunità
19. adottare un approccio basato sull'integrazione di genere;
 20. provvedere un sostegno attivo al lavoro delle donne, con pari retribuzioni per pari lavoro;
 21. mettere in atto politiche a favore della famiglia;
 22. favorire il reinserimento sul lavoro.

lizzando al tempo stesso – in quanto compatibili – le esperienze più positive realizzate altrove. L'orientamento favorevole all'obiettivo occupazione emerso nel vertice di Lussemburgo non impone dunque regole rigide o parametri da conseguire, ma invita i paesi a dare risposte specifiche ed efficaci alle proprie realtà, con interventi decentrati.

2. Le specificità italiane: necessità di affrontarle con strategie differenziate

Nel partire da una corretta individuazione dei problemi italiani, i confronti interni e internazionali richiedono la dovuta cautela nell'uso delle informazioni ufficiali. Nella realtà italiana, ad esempio, il lavoro sommerso non appare nelle rilevazioni sulle forze di lavoro e viene incluso solo in parte nelle stime di contabilità nazionale. Nei confronti internazionali, ovunque vi è una quota di lavoro sommerso; una stima sommaria, accolta dalla Commissione Europea, pone l'Italia al secondo posto dopo la Grecia, con oltre il 20%, a fronte di altri paesi con quote molto inferiori (Commissione Europea 1998).⁴ Le cautele nei confronti internazionali – sempre d'obbligo – lo sono tanto più se relative al lavoro sommerso. Se si tiene conto dei fattori che incidono sul nostro tasso di occupazione, si può certamente riconoscere che il mercato del lavoro italiano presenta soprattutto due ordini di disfunzioni:

– differenze Nord/Sud: per meglio dire, tra regioni del Mezzogiorno (che l'Unione Europea riconosce "in ritardo", perciò destinatarie degli interventi strutturali dell'Obiettivo 1), e regioni del Centro-Nord, che si allineano intorno alla media comunitaria sia nel Pil pro capite, sia nell'impiego del lavoro. Le differenze nei tassi di partecipazione al lavoro e nei tassi di occupazione tra Nord e Sud sono di tale ampiezza che la media nazionale diviene poco significativa (anzi, fuorviante). Inoltre l'attendibilità dei dati ufficiali nel confronto Nord/Sud è inficiata dall'impossibilità di considerare il lavoro sommerso, che si ha motivo di ritenere maggiore al Sud che al Nord (Istat e Fondazione Curella 1998). Tanto meno si possono livellare le politiche "nazionali" su di un comune denominatore, in presenza di due

⁴ La stima è riferita non agli addetti, bensì alla quota presunta del Pil prodotto in modo informale.

mercati del lavoro che presentano un comportamento contrapposto: quello del Centro-Nord in tensione, e quello del Mezzogiorno gravato da una domanda di lavoro (regolare) ampiamente inadeguata rispetto all'offerta;

– altre disfunzioni, accentuate diversamente nelle varie regioni, interessano sia il Nord che il Sud: difficoltà dei giovani nel passaggio dalla formazione al lavoro; persistere di ostacoli per le donne lavoratrici; lunga durata della ricerca dell'impiego; crescenti differenze tra la qualità del lavoro domandato e del lavoro offerto; alcune rigidità tuttora presenti nelle regole; scarsa funzionalità dei servizi dell'impiego.

In particolare, quanto più il lavoro diviene eterogeneo (mettendo in difficoltà l'incontro tra offerta e domanda), tanto maggiori sono i posti di lavoro disponibili (*vacancies*) che tendono ad abbassare l'occupazione anche in fasi di sostenuta domanda. Tutto ciò consiglia di verificare l'efficacia degli interventi nel conseguire *in positivo* l'obiettivo occupazione.⁵

3. L'emergenza del lavoro nel Mezzogiorno

3.1. *Il mercato del lavoro nel Mezzogiorno: alcune caratteristiche*

Le differenze Nord/Sud sono molto rilevanti. Nelle regioni centro-settentrionali molte imprese sono in difficoltà nel reperire il personale

⁵ L'obiettivo "ridurre la disoccupazione" è spesso mistificante. Solo nell'ipotesi di scuola – che l'offerta di lavoro sia costante – occupazione e disoccupazione presentano variazioni assolute di uguale entità e di segno opposto. Nella realtà l'offerta varia al variare della domanda: maggiori occasioni di lavoro, riducendo l'effetto di scoraggiamento, aumentano l'offerta, e viceversa. Quando l'offerta, rispetto alla domanda di lavoro, ha un'elasticità superiore all'unità, l'aumento dell'occupazione provoca un aumento anche nella disoccupazione. La scelta degli indicatori riflette la consapevolezza del modo di operare del mercato del lavoro.

L'obiettivo *negativo* "ridurre la disoccupazione" può orientare a politiche inadatte: dissuadere dal partecipare al lavoro, prolungare la permanenza nella scuola, indurre le donne a rimanere in casa, anticipare l'età della pensione. Invece la domanda aggiuntiva di lavoro (pur indicando l'obiettivo raggiunto in positivo) può indurre a un'offerta accresciuta e a un aumento della disoccupazione, che indicherebbe l'obiettivo non raggiunto (Faustini 1984). Si accoglie il suggerimento di Blanchard, di dare maggiore attenzione ai tassi di occupazione (indicativi della domanda di lavoro) che non ai tassi di disoccupazione (sui quali si appuntano critiche motivate, non solo in Italia).

di cui abbisognano; basso è il tasso di disoccupazione (calcolato sulle forze di lavoro) ed elevati sono i tassi di occupazione (calcolati sulla popolazione in età lavorativa, e comparabili con quelli degli Stati Uniti o dei paesi del Nord Europa) (Dell'Aringa 1995). La *performance* è invece negativa nel Mezzogiorno, tanto che ne risente la media nazionale con l'elevata disoccupazione giovanile, la bassa partecipazione femminile, la lunga durata nella ricerca di impiego. In tal modo l'Italia combina il più basso tasso di occupazione in Europa con la più alta variabilità interregionale (Padoa-Schioppa Kostoris 1998). Paesi comparabili all'Italia per tasso nazionale di disoccupazione, come la Francia, mostrano un tasso di occupazione di quasi 10 punti percentuali superiore al nostro, mentre paesi comparabili con l'Italia per differenziali interregionali di disoccupazione, come la Germania, presentano divari occupazionali interregionali dimezzati rispetto al nostro. Nella situazione italiana è perciò indispensabile effettuare confronti distinti tra Nord e Sud.

Alla situazione strutturale del mercato del lavoro meridionale si è aggiunto di recente un andamento sfavorevole, che incide sul costo/rendimento del lavoro. Peggiorano i fattori che avrebbero potuto indurre nuove iniziative imprenditoriali e incentivare attività produttive provenienti da altre regioni o da altri paesi, tali da accrescere la domanda di lavoro locale.

3.2. *Il costo del lavoro nelle imprese industriali delle regioni meridionali e il lavoro sommerso*

Dai dati di contabilità nazionale, negli anni '90 il differenziale di produttività tra il Centro-Nord e il Mezzogiorno, nei settori industriali, è aumentato dal 10.6 al 15.0%, mentre il differenziale del costo del lavoro è diminuito dal 19.7 al 17.1%: dunque, la convenienza relativa - anziché crescere - ha registrato una diminuzione notevole (Dell'Aringa, Origo e Samek Lodovici 1999). Secondo un'altra fonte (Svimez 1999), il costo del lavoro nell'industria del Mezzogiorno sarebbe aumentato dal 1994 al 1998 di 20 punti percentuali contro i 17 del Centro-Nord. Tale diversa dinamica è da imputarsi soprattutto al ridursi delle agevolazioni (sgravi e differenze di fiscalizzazione degli oneri sociali alle industrie operanti nel Mezzogiorno), per 8.5 punti percentuali se riferite ai dipendenti già occupati (dal 14.5% del luglio 1994 al 6%

del 1998). Dal 1990 al 1999 anche il differenziale delle retribuzioni lorde si è lievemente ridotto, passando dal 7 al 6%. Se si confrontano le differenze regionali, l'Italia, caratterizzata da una dispersione della produttività media del lavoro e della disoccupazione relativamente più elevata rispetto agli altri paesi UE, risulta all'ultimo posto per quanto concerne le differenze territoriali delle retribuzioni; al primo posto è la Francia, seguita dalla Gran Bretagna e dalla Spagna. L'andamento recente delle retribuzioni lorde dipende:

- in parte dai livelli di retribuzione contrattuale. Nei contratti collettivi nazionali si seguono le regole centralizzate della concertazione, e non si tiene conto delle differenze di produttività;

- in parte dagli accordi integrativi. Le imprese contrattano (o concedono unilateralmente) aumenti retributivi aggiuntivi sia al Nord che al Sud. Ma la quota della retribuzione definita a livello aziendale non è molto diversa fra le imprese delle due aree. Sarebbe invece logico attendersi dai contratti aziendali un ruolo rilevante nel differenziare le retribuzioni, per tenere conto sia dei livelli della produttività, sia delle condizioni che caratterizzano i mercati locali del lavoro.

Si aggiungono le decisioni comunitarie di livellare gli oneri sociali del Sud a quelli del Nord, considerando le agevolazioni territoriali contrarie alla normativa europea. Per questi motivi, le differenze nel costo del lavoro sono insufficienti a compensare le differenze alquanto rilevanti nel livello della produttività, che a sua volta dipende da fattori (strutturali, gestionali, di esternalità negative) in grado di incidere sul rendimento dei fattori. Ne deriva l'insufficiente convenienza per le imprese a investire nel Sud.

Altre condizioni operano negativamente (Faini, Galli e Rossi 1996). I giovani meridionali - a quanto risulta - non sono disponibili ad accettare un posto di lavoro a condizioni coerenti con la necessità di riassorbire la disoccupazione locale. Le informazioni raccolte dall'Istat indicano un salario di riserva dei giovani del Sud analogo a quello dei giovani del Centro-Nord: in altri termini, al Sud non si accetterebbe di occupare posti di lavoro privi delle caratteristiche attese. Questa informazione andrebbe confermata, chiarita, disaggregata per aree e per titolo di studio; inoltre di solito, in rilevazioni del genere, la risposta dipende molto dal modo in cui è posta la domanda. Ad esempio, se i giovani prevedono di sopportare costi aggiuntivi per trovare

lavoro altrove (cambiare residenza, emigrare), è da attendersi che essi chiedano un compenso per i costi ulteriori che prevedono di dover sopportare. È nota inoltre la preferenza dei giovani meridionali per un posto di lavoro sicuro, possibilmente nel pubblico impiego, quando le condizioni (normative e retributive) sono migliori di quello privato. Tale aspirazione li induce a volte ad aspettare occasioni di lavoro migliori di quelle proposte da imprese private.

I giovani possono aspettare, naturalmente, se la famiglia li sostiene, o se nel frattempo trovano un lavoro precario nelle imprese dell'economia sommersa. Va detto con chiarezza che l'economia sommersa danneggia in vari modi i lavoratori: determina un loro sfruttamento economico; li lascia privi di garanzie contro gli infortuni e privi di copertura previdenziale (le pensioni saranno corrisposte solo se si supera una soglia minima di contributi accreditati). L'economia sommersa inoltre danneggia le imprese regolari con una concorrenza sleale e diffonde un clima di illegalità, per il mancato rispetto delle leggi e il mancato pagamento delle imposte e dei contributi sociali.

Se la diffusione dell'economia sommersa (Meldolesi 1996, 1998 e Meldolesi e Aniello 1998)⁶ concorre a spiegare l'elevato persistere della disoccupazione "di attesa", appare comunque evidente l'importanza che la pressione fiscale e contributiva svolgono nel mal funzionamento del mercato del lavoro. L'elevato peso di imposte e contributi sociali, insieme con un'inefficace azione di repressione del lavoro irregolare, tengono elevati sia il costo del lavoro nel mercato ufficiale sia i salari di riserva dei giovani disoccupati. Nel Mezzogiorno vi è dunque il rischio di un avvitamento in un circolo vizioso di fattori perversi. La maggiore pressione fiscale causa maggiore lavoro nero, che a sua volta costringe a tenere alta la pressione fiscale. Il lavoro nero provoca effetti di spiazzamento delle iniziative nell'economia regolare; l'economia sommersa provoca una distorsione nel mercato del lavoro, allunga i tempi di attesa di un lavoro regolare per i giovani che in essa trovano rifugio.

⁶ Sull'economia sommersa si vedano Meldolesi e Aniello (1998), Istat e Fondazione Curella (1998); sulle iniziative per far emergere il sommerso: Meldolesi (1996), Meldolesi e Aniello (1998). Becchi (1998, p. 52, n. 2) lamenta che «La transizione dall'informalità alla regolarità è stata poco studiata». Nel 1999 il governo ha istituito una Commissione per le iniziative di emersione, presieduta da Meldolesi.

3.3. *Le politiche del lavoro per il Mezzogiorno*

Per le regioni meridionali, il Piano d'Azione Nazionale (NAP) 99 si sofferma su specifici interventi, primo dei quali, naturalmente, l'emersione del lavoro sommerso. Le iniziative finora svolte si sono dimostrate limitatamente efficaci (hanno coinvolto solo alcune imprese, in pochi settori e in aree circoscritte). Le scarse ricerche sulla riuscita delle iniziative di emersione non consentono di accertare le ragioni di questi modesti risultati. Si constata che non bastano le leggi vigenti, né i contratti di gradualità o di riallineamento, né la spinta delle organizzazioni sindacali (che è pur sempre un buon propellente), se mancano le condizioni di convenienza per le imprese. Inoltre le imprese si attengono alle circolari Inps, volendo avere garanzie certe per le liberatorie dei contributi sociali pregressi e per i minori contributi sociali previsti dai contratti di gradualità; la loro convenienza può essere favorita da tempestivi e coerenti atti amministrativi, di incentivo e di sanzione, e da un consenso sociale che veda in prima linea gli enti locali. Per questi motivi è previsto un nuovo ciclo di iniziative: far emergere l'economia sommersa è fondamentale per attrarre nuove iniziative produttive, in un clima di legalità.

Nel piano si richiamano, naturalmente, le varie iniziative locali, quali i *piani territoriali*, i *contratti d'area* e i *contratti di programma*. L'esperienza però dimostra che essi rappresentano un timido tentativo di promozione; le procedure previste comportano tempi lunghi, cui non sempre corrispondono adeguati risultati, di sviluppo e di occupazione.

Il piano fa inoltre affidamento su due strumenti, la *concertazione*, necessaria per coinvolgere le parti sociali e il *decentramento*, indispensabile perché gli enti locali - con il predisporre e realizzare gli interventi di loro competenza - favoriscano un clima di consenso. L'esperienza insegna che la concertazione, partendo da intenti positivi, promette più di quanto possa mantenere (soprattutto in condizioni difficili come quelle del Mezzogiorno), non riuscendo a superare gli ostacoli che incontra. Anche il decentramento è meno funzionale proprio dove più se ne avverte una maggiore necessità.

Il NAP richiama le iniziative private che (oltre ai numerosi insediamenti Fiat nel Mezzogiorno) associano imprese del Veneto e della Lombardia per nuove presenze industriali in aree meridionali (Mantredonia e Crotone). Queste iniziative lasciano sperare che vengano

attuati modi nuovi per coinvolgere gli operatori privati nello sviluppo del Mezzogiorno. Sono noti i ritardi e gli ostacoli che si incontrano su questa strada. Nel passare dall'enunciazione ai fatti, molte imprese trovano più conveniente scavalcare le aree meridionali e localizzare alcune loro produzioni in paesi (Est Europa, Balcani, Turchia e Oriente) in cui è più favorevole il rapporto tra costi di produzione e produttività.

Il piano italiano per l'occupazione prospetta per le regioni dell'Obiettivo 1 una sostenuta crescita economica, per superarne il ritardo, che genera carenza di occasioni di lavoro. Per realizzare questa maggiore crescita, il NAP rinvia al Piano per lo Sviluppo del Mezzogiorno (PSM), predisposto dal Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica (1999), dotato degli strumenti e delle procedure previste dal Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) per il 2000-2006. Diviene così operativa la "nuova programmazione", prefigurata nei documenti programmatici;⁷ essa si articola in Progetti Operativi Nazionali e Regionali, frutto di un'ampia consultazione con gli operatori interessati, pubblici e privati; prevede l'utilizzo dei Fondi Strutturali dell'UE e il cofinanziamento nazionale.⁸

Gli effetti che si possono attendere sono stimati nelle valutazioni *ex ante*, in relazione agli scenari di crescita del Pil e al convergente impiego degli strumenti apprestati per stimolare le esternalità, gli investimenti e la produttività (Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica 1999). Il ciclo di spesa avviato dagli interventi comunitari per infrastrutture e per incentivi agli investimenti produttivi potrebbe esaurire i suoi effetti alla scadenza del periodo, se non si innessassero nuovi comportamenti degli operatori. Si aggiungono anche le altre iniziative, previste dalle leggi vigenti e dall'attività di Sviluppo Italia.

⁷ La "nuova programmazione", proposta a grandi linee dai documenti del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica (1998a e 1998b), ora si traduce nel Piano di Sviluppo del Mezzogiorno, definito con le procedure comunitarie (Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica 1999). Si veda pure Barca (1998).

⁸ Il piano finanziario del Piano di Sviluppo del Mezzogiorno (detto PSM) per il 2000-2006 comporta 46.142 milioni di euro, il 47% dei quali proviene dai fondi strutturali dell'Unione Europea; l'assegnazione è effettuata con i criteri comunitari, per i 6 assi prioritari, con interventi in 7 regioni del Mezzogiorno (l'Abruzzo è "out", non essendo più considerato "in ritardo"; il Molise vi rientra, "in phasing out").

Con gli interventi pubblici e privati previsti⁹ si stima che sia possibile: accelerare lo sviluppo (anche se in misura limitata); ridurre la dipendenza (importazioni nette di risorse del Mezzogiorno dal resto d'Italia); conseguire risultati positivi, anche se non brillanti, in termini di occupazione, sempre limitati rispetto all'ampiezza del fabbisogno. Vengono dunque delineate strategie e politiche dal lato dell'offerta, visto che la strategia di sostegno della domanda, seguita in passato, si è dimostrata inadeguata. L'impostazione appare valida, anche se i risultati positivi sono attesi in tempi lunghi, che superano quelli degli interventi 2000-2006. L'Unione Europea, per il dopo 2006, non ha in programma altri finanziamenti del tipo di quelli ora avviati.

4. Le disfunzioni del mercato del lavoro che riguardano Nord e Sud

Ciò detto per il Mezzogiorno, anche per le regioni del Centro-Nord una politica economica espansiva si dimostra inadeguata ad accrescere l'occupazione, se mancano altre condizioni: se le imprese non trovano convenienza ad assumere personale (per uno sfavorevole rapporto tra costi e rendimenti, e per un sistema retributivo che non orienta una corretta allocazione del lavoro), e se permangono disfunzioni nei servizi del lavoro. Con una situazione frammentata,¹⁰ generici interventi non bastano a favorire l'incontro tra offerta e domanda; ci si confronta con mercati locali del lavoro che presentano modalità diverse, con differenti mestieri e professioni; con crescenti aspettative delle impre-

⁹ Gli interventi pubblici sono attivati dai Programmi Operativi Regionali (POR) e dai Programmi Operativi Nazionali (PON) delle amministrazioni centrali e degli altri operatori pubblici (Ferrovie, ANAS, ENEL, ENI, ENEA, ecc). Una specifica stima riguarda gli investimenti produttivi degli operatori privati.

¹⁰ La disattenzione sulla "qualità" del lavoro nell'incontro tra offerta e domanda equivale alla convinzione che il lavoro sia facilmente fungibile. I fatti e le ricerche (come quelle Excelsior) lo contestano. Le maggiori tensioni riguardano professioni quali camionisti e muratori; l'offerta di lavoro non trova invece facile domanda tra i laureati in lettere o in giurisprudenza. Perciò non si deve enfatizzare più del ragionevole il ruolo della riconversione professionale, che può avvicinare offerta a domanda di lavoro, in una prospettiva di mobilità ascendente. La mobilità discendente è difficilmente proponibile.

L'economia del lavoro è ricca di analisi sulla frammentazione; ad esempio, Bruni e De Luca (1994) si soffermano sul modello frammentato di disoccupazione.

se e dei lavoratori. Si pone il problema di avviare strumenti efficaci, o di metterli in azione (Pinelli 1998), mirando a incidere sulle cause delle disfunzioni constatate.

Anche nelle regioni centro-settentrionali, pur se in dimensioni minori che nel Mezzogiorno, le persone in cerca di lavoro si addensano tra i giovani e tra le donne e sopportano una ricerca di impiego di durata maggiore rispetto a quella di altri paesi. Inoltre le persone in cerca di lavoro incontrano difficoltà a coprire i posti vacanti, in quanto spesso sono prive delle qualifiche e delle esperienze richieste, e non riescono ad acquisirle per disfunzioni delle istituzioni preposte, ovvero non riescono a conseguirle perché emarginate dal lavoro, o incontrano resistenze nella mobilità territoriale.

Questi aspetti meritano attenta considerazione, per predisporre interventi efficaci. L'eterogeneità del lavoro, che ne è caratteristica inalienabile, risulta ora aggravata dalle tendenze selettive delle imprese e dalle aumentate attese di molti giovani in cerca del lavoro desiderato. Si offre una rapida rassegna di questi diversi aspetti.

4.1. *Le disfunzioni a danno dei giovani*

La disoccupazione italiana è concentrata nelle età giovanili, in proporzione maggiore che negli altri paesi: i confronti internazionali ne danno conferma con ampio margine di affidabilità. Di questa specificità italiana si danno però interpretazioni diverse. Si discute ad esempio se i giovani siano sfavoriti per la loro inesperienza, che ne accrescerebbe il rapporto costo/rendimento rispetto a quello degli adulti, e ne riduce quindi l'occupabilità. Nel verificare questa ipotesi (per settori, per posizioni professionali, per imprese di diversa dimensione) non emerge convalida certa: tutt'altro.¹¹ L'analisi dei flussi mostra l'evidenza inversa: una preferenza ad assumere giovani, a costo di espellere adulti e anziani, ancora abili al lavoro: "young in, old out". Il differenziale nel costo/rendimento dovrebbe essere tale da giustificare una preferenza a far entrare gli uni anziché mantenere gli altri.

Ci si chiede pure se le garanzie per gli occupati adulti siano di ostacolo all'ingresso dei giovani. Si ripropone nel rapporto tra adulti e

¹¹ Contini e Rapiti (1994), OECD (1995), Mazzotta (1998) sottolineano le differenze retributive per età, nelle attese e nella realtà.

giovani lo schema in cui gli *insiders* sono privilegiati rispetto agli *outsiders*;¹² tale ipotesi sembra trovare conferma indiretta nelle modalità di assunzioni (di giovani), effettuate per larga parte con i nuovi tipi di contratti flessibili.

Il concentrarsi della disoccupazione sui giovani può spiegarsi con la carenza dei servizi nel passaggio dalla scuola al lavoro. Visto che in altri paesi europei¹³ l'inclinazione della curva della disoccupazione per età è molto minore che in Italia, la difficoltà dei giovani italiani a trovare impiego può essere spiegata con disfunzioni delle istituzioni preposte al passaggio dalla scuola al lavoro. Il modello centro-europeo di "formazione duale", di recente esteso anche a Francia e Gran Bretagna, da noi è praticato, ma con una diffusione e un'efficacia minori di quelle sperimentate in paesi che tradizionalmente:

- affiancano alla formazione scolastica una seconda via: la formazione sul lavoro, integrata da cicli di preparazione teorica esterni all'azienda;

- rendono tale formazione professionalizzante, realizzandola con alternanza tra lavoro e cicli formativi;

- realizzano rapporti continui tra scuole e imprese, in modo da orientare i cicli formativi alle mutevoli esigenze del mercato;

- favoriscono la transizione tra scuola e lavoro con il reciproco riconoscimento dei "crediti formativi" conseguiti sia nelle scuole che sul lavoro.

Da noi invece la formazione è spesso poco professionalizzante; inoltre mancano i servizi per l'orientamento. Un problema istituzionale di così largo rilievo rientra nel dibattito apertosi per la riforma scolastica, avviato con il prolungamento dell'obbligo, e che coinvolge

¹² Per Ichino (1996) è maggiorenne un sistema del lavoro che si proponga di eliminare le discriminazioni. Ichino interpreta come *insiders* gli adulti, e come *outsiders* i giovani; Faustini (1997) suggerisce di distinguere *insiders* e *outsiders* al Nord e al Sud. Per la disoccupazione al Nord, si veda Betta (1995).

¹³ Il passaggio dalla scuola al lavoro è reso più agevole in paesi in cui sono efficienti le istituzioni di apprendistato o similari, che consentono un facile ingresso al lavoro. La legislazione italiana (art. 16 della L. 196 del 1997) prevede innovazioni nell'apprendistato, in linea con queste esperienze europee; è carente però la sperimentazione della formazione professionalizzante. Sulla formazione delle competenze, si vedano Besozzi (1998), Alterform (1998) (con confronti tra Francia, Olanda, Spagna e Italia); Ajello e Meghnagi (1998) (con analisi settoriali).

i cicli formativi, scolastici ed extra-scolastici. Vi è accordo nel dire che tali cicli "devono essere orientativi", ma non basta affermarlo perché essi possano diventarlo. Con scarsa attenzione all'orientamento e con una formazione poco in grado di far acquisire una professionalità, prolungare l'obbligo formativo rischia di rinviare la disoccupazione giovanile a un'età più avanzata.

È certo che i giovani, se rimangono estranei al lavoro, non possono farsi quell'esperienza che ora le imprese richiedono con insistenza maggiore che in passato.

4.2. *La presenza femminile sul lavoro*

Il tasso di occupazione femminile in Italia è decisamente minore di quello che si riscontra in altri paesi; ma anche in questo caso le medie nazionali non riflettono la realtà territorialmente differenziata. Questo fatto è dimostrato nelle analisi accurate:¹⁴ la minore presenza femminile si concentra nelle regioni meridionali, specialmente in quelle insulari, come riflesso di scelte di vita familiare, ma soprattutto per mancanza di occasioni di lavoro.

In una visione storica, si è giunti a bassi tassi di occupazione femminile, con il minimo all'inizio degli anni '60, a seguito della diminuzione da 6 a 5 milioni delle donne occupate, cui concorsero soprattutto l'esodo agricolo (che coinvolse le aziende familiari in cui le donne erano impegnate in gran parte come coadiuvanti), e il declino dell'industria tessile, che ridusse la presenza femminile tra i dipendenti dell'industria. Da allora, di anno in anno l'occupazione femminile aumenta. Il fenomeno interessa le giovani (anche tenendo conto della più prolungata scolarità, che ritarda il loro ingresso nel lavoro, ma poi induce a una più prolungata permanenza). Ora il modello di partecipazione femminile al lavoro si avvicina gradualmente a quello maschile, non solo all'ingresso, ma anche nelle età centrali. Il fenomeno è da mettersi in relazione anche al declino della natalità, con la conseguente tendenza a non interrompere la presenza sul lavoro.

L'ipotesi di una preferenza ad assumere uomini, anziché donne, è accertata solo in alcuni casi, nelle regioni del Mezzogiorno, dove si

¹⁴ La letteratura sulle differenze di genere induce a risultati controversi. Si segnalano Rettore (1993), Rosti (1995), Canziani (1996) e Borzaga (1994 e 1997).

cerca di dare lavoro prima ai capifamiglia, e quindi in prevalenza agli uomini. Nelle altre regioni, invece, da anni le donne vanno a coprire tutte le occasioni di lavoro che si creano: il tasso di occupazione femminile è crescente, mentre quello maschile tende a diminuire.

Dal punto di vista della domanda, il fenomeno si spiega in larga misura con l'andamento dei settori (in declino quelli a prevalenza maschile, dall'industria pesante alle costruzioni, e in espansione la piccola impresa, l'industria leggera e il terziario, con molti comparti a netta prevalenza femminile).

Tra le donne, l'offerta di lavoro presenta un'elasticità rispetto alla domanda che da tre decenni è in modo sistematico superiore all'unità; questo comportamento, che "spiega" una quota importante della disoccupazione femminile, sta però modificandosi già dagli anni '90, tra le regioni in cui il lavoro femminile è già più presente, ed è prevalente in alcuni comparti dei servizi. In tal modo la situazione italiana tende ad allinearsi gradualmente a quella di paesi a maggiore presenza femminile. A ciò concorre anche l'aumento del lavoro a tempo parziale, che in Italia ha tuttora una diffusione modesta, rispetto ai paesi in cui il tasso di occupazione femminile è più elevato.

Nella componente maschile, invece, la partecipazione al lavoro tende a ridursi al diminuire del numero di occupati. Vi è poi da osservare che la limitata presenza femminile nelle professioni per tradizione svolte dagli uomini e nei livelli gerarchici superiori viene gradualmente corretta: vi concorrono l'innalzarsi della preparazione, il prolungarsi delle carriere lavorative femminili, il diverso impegno delle donne in famiglia connesso alla minore natalità. Maturano dunque le condizioni di preparazione e di esperienza che, con carriere più durevoli, consentono o favoriscono l'accesso delle donne anche alle posizioni superiori.

La partecipazione delle donne al mercato del lavoro rimane ancora bassa, se confrontata con quella degli altri paesi dell'Unione Europea, nonostante i notevoli progressi compiuti negli ultimi decenni. Una delle cause è data, per le donne come per i giovani, dalle condizioni del mercato del lavoro meridionale. Anche per la componente femminile, se si esclude il Mezzogiorno, la situazione non presenta differenze consistenti rispetto ai paesi e alle aree geografiche più sviluppate del mondo occidentale. Nella media, risulta compromessa la buona *performance* delle altre regioni.

Una seconda causa è la scarsa diffusione in Italia del lavoro a tempo parziale. Se questo rapporto di lavoro fosse diffuso come lo è negli altri paesi europei, ci si potrebbe attendere una più elevata offerta di lavoro femminile (Rettore 1993). È significativo l'impegno del governo italiano per favorirne la diffusione e per renderlo più interessante per le imprese.

4.3. *La disoccupazione di lunga durata e le rigidità istituzionali*

L'Italia occupa un posto molto elevato tra i paesi industrializzati nella graduatoria della rigidità dei mercati del lavoro (Scarpetta 1996).¹⁵ Ma le ricerche comparative sembrano indicare che la protezione legale degli occupati è importante nell'influenzare la composizione dell'occupazione, ad esempio tra dipendente e indipendente, più che il volume della disoccupazione (Layard e Nickell 1997; Elmeshow, Martin e Scarpetta 1998; Scarpetta 1996). Vi è peraltro motivo per ritenere che la protezione legale degli occupati aumenti la quota di disoccupati di lunga durata (Dell'Aringa e Lucifora 1998); in Italia il fenomeno è concentrato soprattutto tra i giovani in cerca del primo impiego.

In particolare, la lunga durata della ricerca di un impiego da parte dei giovani potrebbe dipendere da un lento deflusso degli adulti e anziani rispetto all'afflusso dei giovani.¹⁶ Ma l'andamento demografico non conferma l'allungamento della presenza sul lavoro degli anziani né la maggiore consistenza delle leve di giovani: sono anzi esauriti gli effetti (diretti e indiretti) del baby boom degli anni '60.

Alcune ricerche dimostrano che nel mercato del lavoro italiano la mobilità dovuta alla creazione e distruzione di posti di lavoro è

¹⁵ Quanto al grado di regolamentazione del mercato (dei prodotti e del lavoro), si riconoscono in Europa raggruppamenti, ordinati per grado crescente: i paesi scandinavi (Norvegia, Svezia e Finlandia), gli anglo-sassoni (Regno Unito, Irlanda, Danimarca), i renani (Germania, Francia, Belgio, Olanda), gli iberici (Spagna e Portogallo). L'Italia e la Grecia, tra i paesi mediterranei, segnalano alto grado di regolamentazione nel mercato dei beni e in quello del lavoro.

¹⁶ La letteratura si arricchisce di nuovi modi di considerare i flussi di lavoratori e di posti di lavoro (di recente Filippi, Pacelli e Villosio 1998, Occari e Pitingaro 1998), di grande rilievo per valutare fenomeni di intasamento.

Nei prossimi decenni, l'andamento demografico porterà a una progressiva riduzione nell'offerta di lavoro e dell'occupazione. Questa prospettiva va esplorata considerando le modifiche qualitative, per predisporre interventi di adattamento tra offerta e domanda.

molto simile a quella di paesi come gli USA, di cui viene apprezzata la flessibilità e l'elevata mobilità del lavoro (Contini e Rapiti 1994). Ma questa mobilità avviene per lo più con il passaggio da un'impresa all'altra (*interfirm*) e coinvolge solo in modo marginale lo stock dei disoccupati (e quindi incide poco sulla durata della ricerca di occupazione). Ad ogni modo, la mobilità rilevata indica che la funzione allocativa del mercato del lavoro non viene compromessa dalla legislazione a protezione degli occupati.

In questi ultimi anni sono state introdotte varie norme tendenti ad attenuare le rigidità della legislazione sul rapporto di lavoro e sui servizi dell'impiego.¹⁷ Sono stati introdotti rapporti di lavoro flessibili: a tempo parziale, contratti a termine (in precedenza previsti solo per i lavoratori stagionali e per limitate categorie di dipendenti), lavoro temporaneo, rapporti di collaborazione coordinata e continuativa. L'utilizzo di questi contratti o rapporti di lavoro rimane tuttora limitato (in particolare quello a tempo parziale); è evidente però che si stanno compiendo passi importanti per aumentare la flessibilità, che può comportare maggiore occupazione, anche se con maggiore precarietà.

È stata inoltre riformata la normativa del collocamento (la mediazione tra l'offerta e la domanda di lavoro): il servizio pubblico è stato decentrato, affidando la responsabilità alle regioni e la gestione alle province; esso è stato aperto ai privati. Il processo di *search e job matching*, con la competizione fra pubblico e privato, potrà divenire più funzionale ed efficiente. Nella formazione sono state prese iniziative sia per valutare meglio i fabbisogni formativi, sia per rendere più funzionali le attività scolastiche ed extra-scolastiche. Questo complesso di innovazioni, migliorando i servizi (Elmeshov, Martin e Scarpetta 1998), potrà ridurre i tempi di ricerca del lavoro.

4.4. *La diffusione del mismatch*

I lavoratori rimangono disoccupati, non solo se mancano occasioni di lavoro, ma anche se le occasioni che si presentano non corrispondono

¹⁷ Sull'utilizzo di contratti flessibili, si veda Agenzia per l'Impiego del Veneto (1999); sul ruolo della formazione, Alterform (1998), Besozzi (1998), Montanino (1998), Ajello e Meghnagi (1998); per le diverse funzioni dei servizi di mediazione nelle regioni del Nord e del Sud, cfr. Faustini (1999).

alle qualifiche di cui essi dispongono.¹⁸ Questa mancata corrispondenza (*mismatch*) dipende dai fenomeni già richiamati (disparità territoriali Nord-Sud, differenze di età e di esperienza), cui si possono aggiungere:

- le diversità nelle aspettative (che sono elevate, anche in termini di retribuzioni, soprattutto tra i giovani che hanno dedicato molti anni agli studi, i cui titoli sono poco richiesti dalle imprese e dalle amministrazioni);

- le diversità nelle professioni (spesso le professioni richieste dalle imprese sono diverse rispetto a quelle offerte dai lavoratori). In certa misura vi si pone rimedio con la disponibilità degli immigrati a svolgere lavori umili, cui i locali non sono più disponibili.

Il *mismatch* assume crescente rilievo, tanto nella domanda quanto nell'offerta. Le imprese manifestano una maggiore selettività, soprattutto nell'assumere personale specializzato; richiedono non solo le relative qualifiche, ma anche un'esperienza, spesso pluriennale. Quando incontrano difficoltà nel reperire i lavoratori di cui abbisognano, esse - per rispondere a esigenze di efficienza organizzativa e di gestione previsionale del personale - possono recedere dal loro programma di assunzioni o possono rivederlo, optando tra soluzioni quali mantenere vacanti i posti disponibili, coprirli con immigrati, puntare su tecniche che risparmino lavoro, delocalizzare le produzioni verso paesi a bassi costi relativi. Pongono altri problemi il rapido mutamento di settori (Borzaga e Villa 1999), di tecniche, di professioni.

Nell'offerta di lavoro, le aspettative degli occupati che desiderano migliorare la loro condizione o che sono disposti a rimanere in attesa di un impiego rispondente alla loro preparazione o alle loro preferenze aggravano le difficoltà di incontro con la domanda. Le rigidità che si determinano da un lato o dall'altro confermano - se ve ne fosse

¹⁸ Nel misurare la quantità dell'occupazione, spesso si prescinde dalla sua qualità; in tal modo - pur riconoscendo che il lavoro è eterogeneo - lo si tratta come se fosse omogeneo. In questa fase è invece importante osservare i cambiamenti. Aumenta il lavoro autonomo, nel lavoro dipendente si riducono i posti stabili mentre aumentano le attività precarie e i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, cambiano le professioni. Ne conseguono effetti immediati sulla flessibilità, sulle cadenze e sui modi di remunerare le prestazioni, ed effetti protratti (la pensione dipende dai contributi accreditati; chi ha pochi contributi, riceverà una pensione bassa; ma chi non ne ha sufficienti, non ha diritto alla pensione "previdenziale", essendo esclusa l'integrazione al minimo; oltre i 65 anni, egli può accedere all'assegno "assistenziale", destinato alle persone prive di reddito).

bisogno - che il lavoro non è omogeneo, e non lo sono i posti di lavoro. L'impegno ad aumentare l'occupazione si confronta dunque con l'eterogeneità del lavoro per aree, per settori produttivi, per esigenze delle imprese, ma anche per età, titoli di studio, professioni, esperienze di cui i lavoratori dispongono e loro aspettative. È perciò importante mettere a disposizione iniziative di orientamento dei giovani, indirizzare la formazione verso le professioni più richieste, rendere conveniente la mobilità territoriale delle attività produttive e dei lavoratori. Le iniziative di riconversione professionale si dimostrano utili, quando sia ragionevole colmare le distanze tra la situazione di partenza e quella attesa.

5. Conclusioni

Le raccomandazioni che la Commissione Europea (1999) ha formulato per il Piano italiano si basano su critiche, più o meno velate, ai contenuti e alle modalità con cui il nostro paese attua una politica per l'occupazione.¹⁹ Alcune di queste critiche sono centrate, ma altre molto meno e più in generale si può dire che la Commissione non coglie le peculiarità del funzionamento del mercato del lavoro nel nostro paese.

Alcune raccomandazioni hanno fondamento, come l'invito a migliorare il sistema di monitoraggio,²⁰ così come sono fondati i suggerimenti che permettono di far fronte alle crescenti difficoltà di incontro fra domanda e offerta attraverso il miglioramento del sistema di formazione professionale e attraverso il potenziamento degli interventi diretti a favorire il passaggio fra scuola e lavoro.

Allo stesso modo vanno accolte le raccomandazioni dirette a migliorare sensibilmente l'efficacia dei nostri servizi all'occupazione e in particolare la loro capacità di avvicinare e seguire i disoccupati di

¹⁹ Sulle politiche del lavoro (Neri 1989, Gui 1990, De Caprariis 1998, ISFOL 1999), ora si mette in particolare rilievo il ruolo della formazione (Besozzi 1998, Montanino 1998, Ajello e Meghnagi 1998).

²⁰ Crescente attenzione deve attribuirsi anche in Italia ai metodi di valutazione e alla verifica dei risultati dei programmi di politica del lavoro. La Commissione raccomanda tali metodi, soprattutto a paesi come il nostro che, al riguardo, sono in ritardo (Schmid, O'Reilly e Schoemann 1996, Rettore e Trivellato 1998, Tronti 1998).

lunga durata, per poter offrire loro occasioni di formazione e di lavoro. E infine vi è ancora da migliorare sul terreno della flessibilità. Le residue rigidità vanno eliminate.²¹ I contratti "atipici" vanno resi più flessibili, in particolare quello a tempo parziale; vi è infine da affrontare l'unico istituto che ancora rende il nostro paese diverso da quelli della Comunità: le modalità dei licenziamenti individuali. Peraltro occorre aggiungere che sarebbe ingeneroso non rilevare che il nostro paese ha già fatto molto in questi ultimi anni per ridurre le rigidità istituzionali.

Detto questo, però, sembra che la Comunità nel formulare le proprie raccomandazioni non si renda pienamente conto che gran parte dei problemi che vengono indicati e gran parte delle carenze che individua nelle politiche del lavoro sono dovuti essenzialmente al fatto che il nostro mercato del lavoro è spaccato in due parti; quindi le raccomandazioni proposte possono sì andar bene per una parte del mercato del lavoro, ma non possono, perché insufficienti, andar bene anche per l'altra parte. Il Mezzogiorno ha problemi propri aggiuntivi rispetto al resto del paese. È quindi vero che le raccomandazioni a favore della flessibilità, della politica attiva del lavoro, della formazione professionale e così via vanno bene anche per il Sud. Ma non bastano: sono assolutamente non adeguate. Possono essere sufficienti per la parte del paese dove la disoccupazione è fra il 5 e l'8%, ma non per le regioni meridionali dove una quota consistente di posti di lavoro è collocata nell'economia sommersa. Gli interventi, di conseguenza, devono essere profondamente differenziati.

Una caratteristica del mercato del lavoro del Mezzogiorno, come si è accennato, consiste in un circolo vizioso fatto di lavoro nero, evasione fiscale ed elevato costo del lavoro nelle imprese che operano alla luce del sole. Nel Mezzogiorno la disoccupazione è elevata e l'occupazione è bassa, ed è anche vero che in genere l'offerta di lavoro è insufficiente, ma tutto ciò vale per il mercato del lavoro che viene rilevato dalle statistiche ufficiali. L'altra economia è costituita da imprese che evadono i contributi sociali, il fisco e molte norme della legislazione del lavoro. Questa fuga nel sommerso rappresenta un problema non solo sociale e civile ma anche economico: l'economia sommersa fa concorrenza sleale a quella ufficiale non solo nel mercato

²¹ Per un confronto sulla legislazione del lavoro in Europa, si veda Confindustria (1999).

dei prodotti, ma anche in quello del lavoro, in quanto contribuisce a tenere alto sia il costo del lavoro sia le aspettative e il salario di riserva dei giovani. Il costo del lavoro è alto nell'economia ufficiale perché nell'economia sommersa è elevata l'evasione fiscale. Il salario di riserva è elevato perché i giovani impiegati nell'economia sommersa sono disposti ad abbandonarla solo per posti di lavoro che nell'economia emersa non esistono.

Questo circolo vizioso rappresenta un meccanismo che non può essere facilmente disinnescato; la questione fiscale rappresenta il nocciolo del problema. Non vi è dubbio che il federalismo fiscale, responsabilizzando le forze politiche e le comunità locali interessate al fenomeno del lavoro nero, rappresenta una riforma che va nella direzione giusta. Occorre però anche ridurre il costo del lavoro nel Mezzogiorno per portare gradualmente allo scoperto le attività ora nascoste. Una maggior flessibilità dei differenziali salariali sul territorio può essere un ingrediente importante di questa politica (occorre perciò rinnovare il nostro attuale sistema di contrattazione collettiva). Ma non basta. Occorre differenziare sul territorio anche l'altra importante componente del costo del lavoro, quella di carattere contributivo e fiscale. Non si può (è inimmaginabile) far cadere solo sui lavoratori l'onere da sopportare per ottenere una migliore dislocazione della domanda di lavoro sul territorio nazionale.

Questo è il nostro problema dell'occupazione, ma la Commissione sembra non coglierne la rilevanza; anzi, la Commissione ha impedito la continuazione delle agevolazioni contributive per le industrie operanti nel Sud. In questo modo Centro-Nord e Sud rischiano di allontanarsi ulteriormente; le raccomandazioni della Comunità al piano italiano per l'occupazione risultano pertanto marginali, incapaci di cogliere il problema nella sua vera dimensione.

BIBLIOGRAFIA

- AGENZIA PER L'IMPIEGO DEL VENETO (1999), "La diffusione dei contratti di lavoro a tempo determinato: scelte, opportunità, insidie", mimeo, Venezia, febbraio.
- AJELLO, A.M. e S. MEGHNAGI (1998), *La competenza, tra flessibilità e specializzazione - Il lavoro in contesti sociali e produttivi diversi*, Franco Angeli, Milano.
- ALTERFORM (1998), *L'alternanza formazione lavoro e i bisogni di professionalità nelle imprese*, Sipi, Roma.

- BANO, F., L. CALAFÀ e L. LUGLI (1996), "I rapporti di lavoro 'atipici': un'analisi giuridico-economica", *Economia e società regionale*, n. 4, pp. 7-33.
- BARCA, F. (1998), "Obiettivi e assetto del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione (DPS)", *Economia italiana*, n. 3, pp. 603-24.
- BECCHI, E. (1998), "Le politiche per il Mezzogiorno", *Meridiana*, n. 31, pp. 45-62.
- BELLI, E. e F. ROSSI (1998), "Disoccupati e strumenti di sostegno del reddito", in De Caprariis, a cura di, pp. 21-101.
- BESOZZI, E., a cura di (1998), *Dalla formazione al mondo del lavoro*, La Nuova Italia Scientifica, Roma.
- BETTA, G., B. MANCHI, A. RIELLO e M. SAMEK LODOVICI (1995), "C'è disoccupazione al nord?", *Lavoro e relazioni industriali*, n. 4, pp. 101-30.
- BLANCHARD, O. e J.-P. FITOUSSI (1998), "Croissance et chômage", con commenti di E. Malinvaud e G. Cette, *La Documentation Française*, Paris.
- BORZAGA, C., a cura di (1994), *Il mercato del lavoro femminile: aspettative, preferenze e vincoli - Una ricerca con microdati nel comune di Trento*, con saggi di M. Carpita, L. Covi, M. Shenkel, Franco Angeli, Milano.
- BORZAGA, C. (1997), "Part-time o short full-time? Un'analisi su microdati e su dati aziendali", *Lavoro e Relazioni industriali*, n. 1, pp. 27-65.
- BORZAGA, C. e P. VILLA (1999), "Flessibilità e terziario", Università degli Studi di Trento, Dipartimento di economia, mimeo.
- BRUNETTA, R. e L. TRONTI, a cura di (1994), *Capitale umano e Mezzogiorno - I nuovi termini della questione meridionale*, il Mulino, Bologna.
- BRUNI, M. e L. DE LUCA (1994), *Flessibilità e disoccupazione: il caso Italia*, Ediesse, Roma.
- CAFIERO, S. e G. RUFFOLO (1998), introduzione a CER-SVIMEZ, a cura di, *Rapporto sull'industria meridionale e sulle politiche di industrializzazione*, il Mulino, Bologna, pp. 9-23.
- CANZIANI, P. (1996), "I differenziali di reddito tra donne e uomini in Italia", con commenti di L. Rosti e P. Villa, *Lavoro e Relazioni Industriali*, n. 2, pp. 3-35.
- CENTRE FOR ECONOMIC POLICY RESEARCH (1995), *La disoccupazione: scelte per l'Europa*, il Mulino, Bologna.
- CER (1999), *Occupazione e crescita nell'Europa della moneta unica*, Roma.
- CIOCCA, P., a cura di (1997), *La disoccupazione di fine secolo - Studi e proposte per l'Europa*, Bollati Boringhieri, Torino.
- COMMISSIONE EUROPEA (1998), "Sul lavoro sommerso - Comunicazione", mimeo, Bruxelles.
- COMMISSIONE EUROPEA (1999), *Lavoro e formazione nell'Europa dell'Euro - Strategie comunitarie e nazionali*, a cura della Provincia Autonoma di Trento, Trento.
- CONFINDUSTRIA (1999), *Mercato del lavoro in Europa - Legislazione vigente e prospettive di riforma*, Roma.
- CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA (1999), *Risoluzione sugli orientamenti in materia di occupazione*, 22 febbraio, Lussemburgo.

- CONTINI, B. e F. RAPITI (1994), "Young in, old out. Nuovi pattern di mobilità nell'economia italiana", *Lavoro e Relazioni industriali*, con commenti di I. Cipolletta e P. Garonna, n. 3, pp. 51-76.
- DE CAPRARIIS, G., a cura di (1998), *Mercato del lavoro e ammortizzatori sociali*, il Mulino, Bologna.
- DELL'ARINGA, C. (1995), "Crescita e occupazione: un quadro contabile", in L. Frey, a cura di, *La disoccupazione nel lungo periodo - Cause e conseguenze*, il Mulino, Bologna, pp. 77-88.
- DELL'ARINGA, C. e C. LUCIFORA (1998), "Labour market flexibility: wage dispersion and unemployment: what policies for Europe?", in C. Lucifora, e W. Salverda, a cura di, *Policies for Low Wage Employment Social Exclusion*, Franco Angeli, Milano, pp. 99-110.
- DELL'ARINGA, C., F. ORIGO e M. SAMEK LODOVICI (1999), "Il mercato del lavoro nel Mezzogiorno: il ruolo del costo del lavoro e della flessibilità", *L'Industria*, n. 2, pp. 251-62.
- ELMESHOV, J., P. MARTIN e S. SCARPETTA (1998), *Key Lessons for Labour Market Reforms: Evidence from OECD Countries' Experience*, presentato alla Conferenza Villa Mondragone "International Economic Seminar", Roma, 6-7 luglio.
- FAINI, R., G. GALLI e F. ROSSI (1996), *Mobilità e disoccupazione in Italia: un'analisi dell'offerta di lavoro*, in G. Galli, a cura di, 1° vol., pp. 253-96.
- FAUSTINI, G. (1984), *L'obiettivo occupazione nell'esperienza italiana*, Loescher, Torino.
- FAUSTINI, G. (1997), "Lavoratori garantiti al Nord ed emarginati al Sud?", *Rivista economica del Mezzogiorno*, n. 2, pp. 361-80.
- FAUSTINI, G. (1999), "La mediazione tra domanda e offerta di lavoro e il dualismo Nord/Sud", *Rivista economica del Mezzogiorno*, n. 1-2, pp. 207-20.
- FILIPPI, M., L. PACELLI e C. VILLOSIO (1998), "Flussi di lavoratori e di posti di lavoro in Italia: una stima del modello delle 'vacancy chains' su microdati", con commenti di P. Gennari, *Lavoro e Relazioni industriali*, n. 1, pp. 63-101.
- FIORITO, R. (1998), "Disoccupazione in Europa: fatti e proposte", *Moneta e Credito*, n. 201, pp. 25-51.
- GALLI, G., a cura di (1996), *La mobilità della società italiana*, 2 voll., SIPI, Roma.
- GALLINO, L. (1998), *Se tre milioni vi sembrano pochi - Sui modi di combattere la disoccupazione*, Einaudi, Torino.
- GRAZIER, B. ed. (1999), *Employment Concepts and Policies - Report 1998*, European Community, Bruxelles.
- GUI, B. (1990), *I sussidi marginali all'occupazione*, Giuffrè, Milano.
- P. ICHINO (1996), *Il lavoro e il mercato - Per un diritto del lavoro maggiorenne*, Mondadori, Milano.
- ICHINO, P. (1997), "Per un mercato del lavoro trasparente, sicuro e aperto a tutti", *Rivista economica del Mezzogiorno*, n. 2, pp. 315-60.
- INFO (1998), *L'Euro e le politiche per lo sviluppo e l'occupazione*, Camera dei Deputati, Roma.

- ISFOL (1999), *Incentivi alle assunzioni: ipotesi per la valutazione e prime esperienze*, Roma.
- ISTAT-FONDAZIONE CURELLA (1998), *Capire il sommerso*, Quaderno n. 2, Palermo.
- LAYARD, R. e S. NICKELL (1997), "Labour market institutions and economic performance", London School of Economics, Centre for Economic Performance, *Discussion Paper*, no. 23.
- MALINVAUD, E. (1977), *The Theory of Unemployment Reconsidered*, Basil Blackwell, Oxford.
- MAZZOTTA, F. (1998), "Salario di riserva e ricerca di lavoro in Italia", *Lavoro e Relazioni industriali*, n. 2, pp. 115-73.
- MELDOLESI, L. (1996), "Una politica per l'emersione delle piccole imprese meridionali", *Economia e società regionale*, n. 4, pp. 143-49.
- MELDOLESI, L. (1998), *Dalla parte del Sud*, Laterza, Roma-Bari.
- MELDOLESI, L. e V. ANIELLO, a cura di (1998), "L'Italia che non c'è: quant'è, dov'è, com'è?", *Rivista di politica economica*, n. 8-9, pp. 2-259 e n. 10-11, pp. 261-461.
- MINISTERO DEL TESORO, DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DI SVILUPPO E DI COESIONE (1998a), *Primo Rapporto sul Mezzogiorno - Relazione Previsionale e Programmatica per il 1999*, Roma.
- MINISTERO DEL TESORO, DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DI SVILUPPO E DI COESIONE (1998), *Cento idee per lo sviluppo - Schede di programma 2000-2006*, Atti del Convegno tenutosi a Catania il 2-4 dicembre 1998, Roma.
- MINISTERO DEL TESORO, DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DI SVILUPPO E DI COESIONE (1999), *Programma di sviluppo del Mezzogiorno*, con valutazione ex-ante dell'impatto macro del programma, Roma.
- MODIGLIANI, F. et al. (1998), "Manifesto contro la disoccupazione nell'Unione Europea", *Moneta e Credito*, n. 203, pp. 375-412.
- MONTANINO, E. (1998), "Dalle politiche passive alle politiche attive del lavoro: il ruolo della formazione professionale", in G. De Caprariis, a cura di, pp. 259-98.
- MORO, B., a cura di (1998), *Sviluppo economico ed occupazione - materiali per un manifesto contro la disoccupazione in Europa*, Franco Angeli, Milano.
- NERI, F., a cura di (1989), *Le politiche del lavoro degli anni '80*, Franco Angeli, Milano.
- OCCARI, F. e S. PITINGARO (1998), "Flussi di lavoro e di posti di lavoro: un diverso approccio alle misure del turnover occupazionale", *Economia e Società Regionale*, n. 4, pp. 13-37.
- OECD (1995), *The OECD Job Study: Implementing the Strategy*, Paris.
- PADOA-SCHIOPPA KOSTORIS, F. (1998), "Disoccupazione in Europa e in Italia: aspetti regionali", ISPE, *Documento di lavoro*, n. 76.
- PINELLI, C. (1998), "Conferimenti di funzioni a Regioni ed enti locali e riforme del mercato del lavoro", *Le Regioni*, n. 1, pp. 47-57.

- RETTORE, E. (1993), "L'offerta di lavoro femminile in presenza di vincoli istituzionali sulla durata della settimana lavorativa e di costi fissi di partecipazione al lavoro", *Statistica*, n. 3, pp. 369-90.
- RETTORE, E. e U. TRIVELLATO (1998), "Come disegnare e valutare politiche attive del lavoro? Alcune lezioni da selezionate esperienze", CNR, Progetto strategico "Disoccupazione e basso livello di attività in Italia: cause specifiche e rimedi adeguati", Padova, mimeo.
- ROSTI, L. (1995), "Donne, lavoro, 'effort'", *Lavoro e Relazioni industriali*, con commenti di R. Livraghi e M. Turvani, n. 2, pp. 3-56.
- SCARPETTA, S. (1996), "Assessing the role of labour market policies and institutional setting on unemployment. A cross country study", *OECD Economic Studies*, no. 26, pp. 43-98.
- SCHMID, G., J. O'REILLY e K. SCHOEMANN, a cura di (1996), *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Edward Elgar, Cheltenham, Brookfield.
- SESTITO, P. (1997), *La questione del lavoro e le interpretazioni poste*, in P. Ciocca, a cura di, pp. 21-57.
- SVIMEZ (1999), *Rapporto 1998 sull'economia del Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna.
- SYLOS LABINI, P. (1998), "Disoccupazione e sviluppo economico", in B. Moro, a cura di, pp. 105-14.
- SYLOS LABINI, P. (1999), "Poco lavoro se non si investe", *Affari & Finanza*, 21 giugno.
- TRONTI, L. (1998), *Benchmarking Employment Performance and Labour Market Policies*, European Community, Bruxelles.
- TRONTI, L. e A. TOMA (1999), "The relational side of employability: the Italian case", in B. Grazier ed., pp. 199-220.