

SINTESI DEI CONTRIBUTI TEMATICI

1. LE TRASFORMAZIONI DEL CONTESTO	II
Massimo Livi Bacci (Parte I – I cambiamenti demografici e sociali).....	II
Bruno Manghi (Parte II – Cambiamento e conferme nel lavoro italiano)	II
2. IL LAVORO CHE CAMBIA	VII
Francesco Garibaldi.....	VII
3. I LAVORI TEMPORANEI E LE TRANSIZIONI VERSO IL LAVORO STABILE.....	XV
Carlo Dell’Aringa.....	XV
4. OFFERTA DI LAVORO E OCCUPAZIONE FEMMINILE	XIX
Emilio Reyneri (Parte I – Il lavoro delle donne).....	XIX
Paola M. Manacorda, Giovanna Indiretto (Parte II – Le politiche per l’occupazione femminile)	XIX
5. PRODUTTIVITÀ, CONTRATTAZIONE, SALARI, DISTRIBUZIONE DEL REDDITO	XXV
Andrea Brandolini (Parte I – Produttività, salari, distribuzione del reddito: un’introduzione).....	XXV
Madia D’Onghia (Parte II – Modelli di contrattazione collettiva e riforma del sistema contrattuale)	XXV
6. SALUTE E SICUREZZA NEI LUOGHI DI LAVORO	XXXIII
Giuseppe Casadio.....	XXXIII
7. INDAGINE SU “IL LAVORO NERO”	XL
Enrico Pugliese.....	XL
8. IL LAVORO MINORILE	XLIV
Giuliana Coccia e Alessandra Righi.....	XLIV
9 – 10 - 11	XLVIII
CAMBIAMENTI DEL LAVORO, PROTEZIONE SOCIALE E POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO	XLVIII
Ugo Trivellato	XLVIII

1. LE TRASFORMAZIONI DEL CONTESTO

Massimo Livi Bacci (Parte I – I cambiamenti demografici e sociali)

Bruno Manghi (Parte II – Cambiamento e conferme nel lavoro italiano)

L'intreccio tra cambiamenti nelle dinamiche della popolazione e modificazione del lavoro è il processo che, probabilmente più di ogni altro, esprime le novità degli ultimi decenni.

Siamo infatti al punto di arrivo di un ciclo di mutamento delle dinamiche demografiche che di recente ha assunto una notevole velocità. Una trasformazione che non è solo quantitativa (declino delle nascite, crescita della longevità, aumento dei molto anziani, espansione dell'immigrazione), ma è anche relazionale (modificazione delle strutture familiari e dei rapporti tra generazioni) e qualitativa (mutamento del capitale umano). Anche gli effetti sul lavoro non sono solo di natura quantitativa, (in quanto le generazioni di giovani che entrano nell'età attiva e nel mercato del lavoro hanno raggiunto il minimo storico), ma riguardano una serie di aspetti, quali la produttività, l'allocazione del lavoro tra generi e nel corso di vita, la durata della vita attiva, la mobilità.

Per quanto riguarda la durata della vita, questa è aumentata assieme al grado di salute. La "liberazione" della popolazione dal peso e dalle costrizioni delle patologie e delle disabilità è senza dubbio il fatto più straordinario, rivoluzionario ed innovatore del Novecento. Questa tendenza non solo ha rafforzato le capacità ed il benessere fisico e psichico dei singoli, ma anche le strutture familiari, la rete delle amicizie e dei rapporti sociali, le relazioni tra soggetti e partner economici, in passato lacerati dalla morte. La capacità di sopravvivere e di essere in buona salute si è quindi straordinariamente rafforzata nel tempo e il processo è oramai completo per la sopravvivenza ed è ampiamente compiuto anche sotto il profilo della salute, ma può essere incrinato da nuove condizioni psico-fisiche tipiche delle società prospere (stili di vita, abusi, depressione).

Le strutture familiari sono profondamente cambiate con una diminuzione del carico dei figli ed un parallelo aumento degli anziani. I vincoli matrimoniali si sono indeboliti. Vi è stata una forte diminuzione della dimensione media familiare, un aumento della proporzione delle persone che vivono da sole, delle famiglie monogenitore o di quelle ricostituite e più in generale un ritardo nella formazione

dei nuclei familiari sia per matrimonio che per unione di fatto. Per interpretare le trasformazioni più rilevanti nelle strutture familiari, un filo conduttore è offerto dal mutamento della condizione femminile, infatti il destino sociale femminile risulta sempre meno legato al matrimonio e sempre più al lavoro.

Purtroppo la crescita della partecipazione al mercato del lavoro delle giovani generazioni di donne pur sensibile negli ultimi decenni, è ancora vulnerabile per l'alto rischio di uscirne per le vicende familiari e gli impegni di cura. Le indagini sono infatti concordi nel segnalare la grande rilevanza, in Italia, degli impegni familiari sulla discontinuità del lavoro femminile, oltre che sulla sua intensità. I dati fanno pure emergere alcune interessanti polarità: in primo luogo, quella geografica, visto che nel Mezzogiorno la famiglia costituisce, assieme alle difficoltà del mercato del lavoro, un vincolo preventivo ad entrarvi; mentre nel Centro-Nord costituisce una causa di uscita; in secondo luogo, quella che attiene al grado d'istruzione e al capitale umano della donna, che laddove è maggiore facilita la permanenza delle donne sul mercato del lavoro. E' su questo aspetto che debbono esercitarsi le politiche pubbliche per attenuare o cancellare gli effetti delle cadenze familiari sulle scelte di lavoro.

Una bassa natalità, come quella italiana, che si prolunga per un trentennio produce gravi svantaggi alla collettività: squilibri nei trasferimenti tra generazioni, appesantimento della spesa pubblica, rallentamento della produttività, il costo di una forte immigrazione compensativa. C'è dunque una convenienza collettiva in una ripresa delle nascite e nell'avviare politiche che la favoriscano.

Fino agli anni '80, la relazione tra occupazione femminile e numero di figli era rigidamente negativa. La fecondità più alta era propria dei paesi dove le donne erano meno presenti nel mercato del lavoro. Nei paesi, invece, nei quali un'alta proporzione di donne era occupata, sottraendo tempo e forze alla famiglia, la natalità era più bassa. Ma a partire dagli anni '80 la relazione si è allentata fino a rovesciarsi: oggi sono i paesi a maggiore occupazione femminile ad avere anche un numero maggiore di figli e quelli con occupazione debole (come l'Italia) ad avere la riproduttività più bassa. E' quindi possibile che l'aumento dell'attività della donna si accompagni ad una ripresa della fecondità, ma per far ciò serve un'azione incisiva pubblica che richiede lo spostamento di cospicue risorse. A titolo di esempio, se si volessero adeguare i trasferimenti pubblici per famiglia e figli a quelli vigenti in paesi con più alta natalità ci vorrebbe uno spostamento di risorse pubbliche pari almeno a 2 punti di Pil.

Inoltre, riguardo la situazione giovanile, che i giovani continueranno in futuro ad essere pochi nei prossimi anni è scritto nella struttura per età della popolazione, ciò che invece preoccupa è il “lento” ritmo della transizione alla vita adulta. C’è chi vede nella lunga permanenza dei giovani in famiglia il risultato di una libera scelta, che conviene a genitori e figli, che protegge dall’esclusione, migliora lo standard di vita, accresce il capitale sociale ed ha, tutto sommato, conseguenze positive. C’è chi non nega alcuni di questi indubbi vantaggi, ma li ritiene sovrastati da elementi negativi. Diversi sono, infatti, gli aspetti decisamente negativi della lunga permanenza in famiglia. In primo luogo, non si attuano per tempo quelle esperienze di vita autonoma che allenano all’indipendenza e all’iniziativa e che sono sicuramente formative. In secondo luogo, la lunga convivenza con i genitori tende a riproporre, particolarmente nei figli maschi, le asimmetrie di genere proprie delle generazioni più vecchie, asimmetrie che se riprodotte nella successiva vita di coppia tendono ad innalzare il costo dei figli per le donne, prese nella tenaglia figli-lavoro dando il loro contributo alla bassa fecondità. In terzo luogo, questo comportamento tende a riprodurre le disuguaglianze sociali; se la generazione dei genitori è il principale *provider* di benessere dei figli ed il principale ammortizzatore sociale di cui possono beneficiare, tra le generazioni giovani si riproducono le disuguaglianze (economiche, intellettuali, affettive, di buona salute) proprie delle generazioni. In quarto luogo, il ritardo nelle decisioni di vita comune e riproduttive ha ricadute dirette e indirette sulla natalità – uno dei punti deboli del Paese.

Passando alla mobilità, negli ultimi decenni, le possibilità di muoversi sul territorio sono notevolmente cresciute. Nel complesso, nella decade attuale e in quella precedente, la mobilità diventa la componente demografica e sociale di gran lunga più dinamica del nostro Paese. La “scarsità” di risorse umane ha prodotto una forte crescita dell’immigrazione, la cui alta mobilità tende a compensare la scarsa mobilità dei nativi. Questi mutamenti strutturali non sono specifici dell’Italia, ma si estendono a gran parte delle società sviluppate ed hanno effetti sulla quantità, la qualità, la mobilità, la durata del lavoro.

Intralci ed ostacoli alla mobilità inceppano il buon funzionamento del mercato del lavoro e, sicuramente, non assecondano lo sviluppo. Alla mobilità generale contribuiscono una componente interna essenzialmente libera, come dal dettato costituzionale), una componente comunitaria (anch’essa in linea di principio senza

intrafci formali) ed una componente internazionale, fortemente condizionata dalla normativa.

In questo quadro di fondo, l'immigrazione costituisce il fenomeno di maggiore importanza dell'ultimo ventennio: vi sono ragioni strutturali che fanno ritenere inevitabili alti flussi di immigrazione nel futuro. L'esperienza dei paesi ricchi con lunga esperienza migratoria dell'Italia prova che – nelle sue linee generali – l'immigrazione ha una funzione più di “complementarietà” che di “concorrenzialità” del lavoro autoctono. Tuttavia questa non è una verità assoluta e va declinata in funzione dell'area geografica, del settore economico, delle vicende economiche. Per esempio, al Centro-Nord esiste, senza dubbio, una forte complementarietà tra lavoro autoctono e lavoro immigrato. Nel Mezzogiorno, invece, sia nel mercato del lavoro agricolo che in quello dei servizi emergono segnali di una concorrenza tra immigrati e autoctoni. C'è un effetto di sostituzione, perché gli immigrati spesso accettano condizioni di lavoro e di remunerazione inaccettabili dai lavoratori locali.

Per il futuro i trend dipenderanno dal fatto se prevarrà un modello di immigrazione per lavoro, di breve periodo, o un'immigrazione di radicamento. Nel primo caso si accentuerà la funzione complementare dell'immigrazione e la sua natura fluidificante per il mercato del lavoro, accentuandone la mobilità, ma precludendo o scoraggiando le migrazioni ad alta qualità di capitale umano. Nel secondo caso l'immigrazione può essere maggiormente selettiva di componenti di qualità, viene favorita l'inclusione, è più basso il contributo alla flessibilità del mercato del lavoro.

Sotto il profilo del modello economico, una graduale crescita dei settori di attività ad alto contenuto tecnologico e bassa intensità del lavoro può contribuire a moderare la domanda di lavoro straniero, così come una politica sociale di maggior sostegno alle famiglie può contenere la domanda di lavoro straniero per le funzioni di allevamento e di cura.

In definitiva, il prolungamento della durata della vita, il rallentamento delle nascite, la trasformazione dell'Italia da paese di emigrazione a paese di immigrazione, la diversa struttura della famiglia, la ripresa delle migrazioni interne dal Sud al Centro-Nord, sono tutti fatti che cumulandosi con altri eventi, come la terziarizzazione del sistema produttivo, le innovazioni tecniche ed organizzative, la diffusione di un benessere sconosciuto alle generazioni precedenti, spiegano molti dei cambiamenti relativi al lavoro.

Naturalmente sia la quantità che il tipo di lavori che si offrono e si domandano hanno una qualche correlazione con i processi evolutivi della popolazione. Lavoro dei giovani, delle donne, degli anziani, degli immigrati, accordo e contrapposizione tra lavoro ed esigenze familiari, sono tutti importanti capitoli della “grande trasformazione” che abbiamo davanti.

A tutto questo si aggiunge la crescente dimensione internazionale dell'economia e degli scambi. Si tratta di un fenomeno antico, ma che oggi si presenta con caratteristiche nuove per almeno tre motivi principali: lo sviluppo di un capitalismo finanziario, mobilissimo ed insofferente di regole; l'apporto delle tecnologie informatiche e della comunicazione, che hanno eliminato il problema delle distanze e dei fusi orari e consentono di operare in tempo reale; l'irrompere sulla scena di nuovi paesi come la Cina, l'India, il Brasile, che rappresentano più di un terzo della popolazione mondiale.

Il lavoro è estremamente sensibile a queste modificazioni e cerca, non senza fatica, gli adattamenti possibili.

L'evoluzione delle forme associative nei settori privati ha messo in luce la scarsa dinamicità del sistema pubblico, così importante in qualsiasi considerazione che voglia occuparsi del lavoro. Si avverte, come altrove nel mondo, la necessità di un'ottica che consideri il sistema pubblico come insieme di vere e proprie aziende, tali da poter essere valutate e programmate, con un legame tra risorse e risultati ragionevole, in grado di sostituire quanto altrove dice la voce del mercato, con i suoi successi ed i suoi insuccessi. Sarebbe la premessa ovvia per risolvere realisticamente i noti problemi della produttività e del merito.

Più in generale, ampie in fasce di lavoratori offrendo cresce la sofferenza soprattutto riguardo la crescente imprevedibilità ed insicurezza occupazionale. Anche perché la prima evidente conseguenza è l'erosione dei sistemi di tutela che erano stati faticosamente costruiti nel corso del secolo scorso e che ora tendono ad essere indeboliti nella loro capacità di tenuta. La conclusione è che, negli ultimi anni, i problemi del lavoro si sono fatti più complicati e le sfide per cercare di risolverli più impegnative.

Le problematiche del lavoro italiano sono largamente condivise dalle famiglie e al fondo, c'è la sensazione diffusa che da tempo il lavoro rappresenti sempre meno quella opportunità di mobilità sociale che espresse certamente per più decenni del secolo trascorso.

2. IL LAVORO CHE CAMBIA

Francesco Garibaldi

Il rapporto tematico sul lavoro che cambia analizza criticamente una serie di stilizzazioni diffuse sui cambiamenti avvenuti. Il rapporto elenca una serie di stilizzazioni e per ciascuna di esse sviluppa una serie di cautele critiche, quando non un vero e proprio rovesciamento di segno, basate sui risultati di una serie di ricerche empiriche quantitative e qualitative svolte in Italia e in Europa. Il rapporto analizza inoltre le transizioni sul mercato del lavoro ed aspetti del rapporto tra il lavoro ed alcuni specifici soggetti. Si richiamano di seguito e sinteticamente solo quegli aspetti che sono più rilevanti.

Lo spostamento di quote rilevanti degli occupati dalla produzione ai servizi è indubitabile, se si sta in Italia e nelle società occidentali. Le cose cambiano significativamente con l'ingresso nel mercato mondiale capitalistico della Cina, dell'India e, in misura minore, della Russia. Questi tre paesi hanno portato a un aumento di alcuni ordini di grandezza della quota di lavoro industriale su quello dei servizi e dato che una parte relevantissima di tale lavoro industriale è messa direttamente sul mercato mondiale ciò influenza in varia misura il mercato del lavoro di ognuno dei paesi a esso partecipanti, tra cui l'Italia. Un sottocapitolo di questa riflessione riguarda l'allargamento dell'Europa a 27; essa infatti assemblando realtà socio economiche largamente differenti modifica in modo rilevante l'insieme della realtà economica e specificatamente le modalità della produzione industriale e del funzionamento dei mercati del lavoro nazionali. Una seconda cautela interpretativa riguarda il rapporto tra produzione e servizi alla luce dei processi crescenti di esternalizzazione di attività produttive e di servizio da parte delle aziende industriali, sia grandi che piccole e medie. Una parte rilevante, infatti, dei servizi, e delle relative quote di occupati, è rappresentata da funzioni industriali esternalizzate e organizzate come un'attività industriale; anzi una serie di attività professionali, un tempo organizzate secondo gli schemi tipici della libera professione e/o delle attività liberali legate alla cultura, vengono progressivamente organizzate secondo gli schemi tipici di un'attività industriale. In Italia, se si sta ai dati registrati sino all'ultimo censimento, si hanno percorsi diversi tra le regioni; ad esempio in Emilia Romagna ed in Veneto si è avuto l'aumento contestuale in

termini occupazionali, negli anni novanta del secolo scorso, del terziario avanzato e dell'industria mentre in Lombardia e Piemonte il terziario è cresciuto nel mentre calava l'industria. In entrambi i casi il nesso tra industria e servizi del terziario avanzato è stringente ma nel secondo caso prevale il decentramento. Il rapporto tra industria e servizi avanzati è d'altronde coerente con lo schema dell'affermarsi di una società della conoscenza che, al di là degli *slogan*, in concreto si traduce nella crescita di una filiera orizzontale, una sorta di nuova infrastruttura, che raccoglie la ricerca e lo sviluppo, l'informatica e le attività connesse, la consulenza e i servizi alle imprese, le attività professionali legate ai nuovi *standard* contabili ed amministrativi, le attività multimediali ed artistiche; queste attività hanno bisogno di una ambiente strutturato per sostenerle e quindi di università, centri di ricerca, fondazioni, ecc.

Sono cambiate le modalità della produzione che non può più basarsi solo su economie di scala ma deve coniugarle con economie di scopo ed una forte differenziazione di prodotti con una conseguente riduzione del volume di lotti produttivi. I cambiamenti che ne derivano riguardano le relazioni tra le imprese, l'organizzazione interna delle imprese e le forme di organizzazione del lavoro. In sintesi, per un verso si ha una dispersione spaziale delle precedenti grandi imprese centralizzate in unità più piccole e flessibili per l'altro si ha una riduzione delle micro imprese a favore delle piccole e medie, si sviluppano conseguentemente nuove forme di collaborazione – integrazione di attività tra le imprese. Contestualmente si diffonderebbe una tendenza alla riduzione dei livelli gerarchici interni alle imprese con la conseguente riorganizzazione delle funzioni e dei ruoli a tutti i livelli dell'impresa. Infine la flessibilità diviene l'elemento chiave delle nuove pratiche operative che una volta affermatesi retroagiscono con rilevante continuità con le relazioni tra le imprese, la loro organizzazione interna e le loro forme di organizzazione del lavoro, determinando quindi un circuito di cambiamento continuo.

Questi cambiamenti spingerebbero verso l'adozione di nuove forme di organizzazione del lavoro cioè di un insieme di pratiche basate sul coordinamento interfunzionale delle attività e su una gestione delle risorse umane coerente con la domanda di maggiore flessibilità, di competenze professionali maggiori e di un coinvolgimento, secondo la lezione giapponese, dei dipendenti nella realizzazione delle prestazioni dell'impresa. Analogamente si è sviluppato e poi diffuso un nuovo concetto per il settore pubblico, il cosiddetto *new public management* che

introduce dei nuovi strumenti per la gestione dei servizi pubblici. Il vecchio modello taylorista – fordista di produzione, ed il suo corrispettivo nel lavoro burocratico, sarebbe finito o ridotto a posizione marginale. La natura “turbolenta”, cioè imprevedibile e non pianificabile dei mercati e più in generale del contesto socio-economico delle attività lavorative, infatti, richiedono tali e tante variazioni improvvise che è necessaria un'intrinseca flessibilità organizzativa che può scaturire solo dalla mobilitazione del potenziale creativo e flessibile del lavoro umano. Tale potenziale può liberarsi solo se si premia *l'imprenditorialità* del singolo, cioè la sua autonomia e responsabilità. Su questa base si possono introdurre, poi, modalità nuove di co-operazione lavorativa. I nuovi lavori e le nuove modalità di svolgimento dei vecchi quindi sarebbero caratterizzati da un alto contenuto e domanda di conoscenza. Tale domanda non può essere soddisfatta dal classico ciclo sequenziale “scuola – lavoro – pensione” ma richiede un costante aggiornamento. Sarà quindi discriminato e marginalizzato chi non è adeguatamente istruito e non ha accesso a momenti continui di formazione ed aggiornamento. L'intelligenza farà aggio sulle competenze manuali tradizionali che verranno man mano assorbite da sistemi di macchine guidate da sofisticati software – degli “schiavi tecnologici” capaci di rispondere a comandi vocali o di seguire comportamenti non programmati orientati ad uno scopo funzionale -; la capacità quindi di manipolare simboli - in specifico simboli di natura logico-matematica - sarebbe diventata quindi il valore guida dei nuovi lavoratori specializzati: i *lavoratori della conoscenza*, coloro che, organizzeranno e gestiranno i processi lavorativi e costituiranno la nuova elite, basata sul merito e non sul censo o sul controllo del capitale. Si andrebbe affermando quindi una società della conoscenza. Si sarebbe aperta quindi un'era di riequilibrio oggettivo del rapporto di potere tra lavoro e capitale perché il capitale non avrebbe più avuto bisogno di forza lavoro sostanzialmente infinitamente intercambiabile – con l'eccezione di pochi “capi” o superspecialisti – ma di un'intelligenza diffusa che avrebbe reso il rapporto di lavoro a tal punto individualizzato da rendere obsoleti vecchi sistemi d'inquadramento e retribuzione. Sarebbero divenuti quindi prevalenti sistemi di relazioni industriali ad alta “individualizzazione” o addirittura si sarebbero superati i classici strumenti del sistema di relazioni industriali – contratto collettivo, rappresentanza sindacale in azienda, ecc - per forme di contrattazione individuale. Il riequilibrio, infatti, del rapporto di potere tra il singolo lavoratore e l'impresa avrebbe consentito di superare la rappresentanza e la contrattazione collettiva,

nata per compensare il preesistente squilibrio di potere. Le persistenti differenze tra chi lavora sarebbero divenute una misura oggettiva delle differenze di capacità in termini di autonomia, creatività e responsabilità. In questa prospettiva mentre si considerava superata l'epoca della fatica fisica e dei rischi legati all'ambiente lavorativo, si paventava, come rischio fondamentale per la salute e la sicurezza di chi lavora, un sovraccarico cognitivo che in collegamento con un'evidente intensificazione ed estensione dell'uso del tempo avrebbe creato pericoli seri all'integrità psicofisica dei nuovi lavoratori.

In realtà una politica dell'offerta di NFWO da parte della Commissione Europea – più o meno intellettualmente e tecnicamente complessa e sofisticata – non ha trovato “un cavallo disposto a bere”, se non che per rilevanti eccezioni legate ai diversi settori economici, al diverso posizionamento strategico di mercato delle aziende e, perché no?, dalle diversità culturali.

Sembra quindi che per un verso le imprese italiane, in special modo alla fine degli anni novanta e nei primi del nuovo secolo, nonostante i dati economici aggregati nazionali poco brillanti abbiano attraversato una fase di ristrutturazione che ha interessato particolarmente le medie imprese, ma, dall'altro verso, che tale processo ristrutturativo si sia tradotto in una “adozione” dei nuovi standard internazionali, cioè in una loro applicazione selettiva.

Analoghe considerazioni si possono fare riguardo il cosiddetto NPM, cioè ai nuovi criteri di organizzazione della attività pubbliche. I nuovi concetti sono stati applicati meccanicamente ed ideologicamente su piccola scala producendo effetti paradossali quali ad esempio un aumento piuttosto che una riduzione dei costi nel settore dei servizi sanitari e uno spostamento di risorse, in una situazione di taglio delle risorse, dalle attività di servizio a quelle di contabilizzazione e controllo impoverendo quindi i servizi erogati.

In Italia emerge una nuova realtà industriale: la filiera. La media impresa internazionalizzata è la protagonista chiave delle filiere, sia che essa sia leader di prodotto o fornitrice di moduli altamente specializzati. Il sistema produttivo locale si articola gerarchicamente, si formalizzano i rapporti tra imprese. Si determinano quindi delle diseguaglianze tra le imprese ordinate in una gerarchia formale; emerge quindi l'aspetto ambivalente della modularizzazione. Mentre per le imprese al vertice della catena non vi sono effetti imprevisti, se non che quando esternalizzano per un errore di valutazione competenze che nel lungo periodo

emergono come strategiche, per le aziende ricipienti del processo si possono avere due casi opposti:

L'azienda committente non ha come unica motivazione l'esternalizzazione dei costi e quindi si determina una spinta verso l'efficienza gestionale, qualificando le competenze logistiche e contribuendo ad introdurre piattaforme informatiche avanzate nelle aziende ricipienti.

Viceversa l'azienda committente è solo focalizzata sul contenimento dei costi il che porta alla marginalizzazione ed all'impoverimento delle imprese più periferiche della catena. In questo secondo caso, purtroppo ben presente in Italia, l'effetto è quello di creare una sacca di lavoro sottopagato e marginalizzato con una possibile deriva verso forme di lavoro grigio e nero.

Sul piano delle politiche quindi diventano fondamentali tutte le politiche locali e nazionali tese a favorire l'opzione a) rispetto a quella b). Da questo punto di vista ciò che essenziale è favorire la capacità d'innovazione, specialmente quella di prodotto/servizio non tanto e non solo delle medie imprese, molte delle quali hanno già fatto passi in questa direzione, ma dei sistemi locali di produzione nel loro insieme, spesso caratterizzati da una risposta reattiva ai cambiamenti. Solo se questo circuito virtuoso si metterà in moto allora le nuove forme di organizzazione del lavoro (NFWO) troveranno dei "cavalli disposti a bere" e analogamente si qualificherà diversamente da quanto accade oggi la domanda di lavoro. Vanno quindi integrate le politiche orientate all'offerta di consulenza e servizi alle PMI e alla formazione dei lavoratori con politiche tese a modificare il posizionamento delle imprese e quindi la loro domanda di servizi e di lavoro qualificato. Come esposto nei capitoli precedenti un tale esito richiede anche politiche d'infrastrutturazione del territorio che non possono avvenire solo per via di mercato.

Da quanto sin qui detto è abbastanza evidente che il dualismo interno alle varie filiere produttive è una realtà diffusa. La realtà prevalente è quella di filiere con gradi più o meno forti di segmentazione/polarizzazione tra alcuni attori forti e gli altri. In questi casi l'adozione di standard di eccellenza, rispetto ai criteri prima indicati è, quando esiste, selettivo e in larga misura basata su una concezione d'inseguimento (*catching up*) delle aziende leader, senza cioè una strategia di trasformazione coerente e di medio periodo; in questi casi conta la cultura aziendale e non è possibile prevedere, in base al posizionamento di

mercato o altri parametri, quale politica la specifica impresa seguirà. Vi sono poi “gli ultimi” della filiera per i quali la lotta quotidiana è la pura sopravvivenza.

La condizione lavorativa è largamente dominata dalla posizione relativa nella catena del valore della singola impresa non solo nel senso ovvio dei suoi margini di ritorno e quindi agli aspetti salariali. In realtà nelle nuove reti di impresa le aziende leader determinano in modo forte le modalità di funzionamento delle aziende sub-fornitrici che non siano quelle di moduli. Le quantità prodotte, il sequenziamento dei prodotti, i ritmi e la velocità di consegna, la qualità, ecc. sono determinate in modo preciso dall'ordine del committente. Il caso dei fornitori di moduli è diverso perché diverso è il grado di autonomia imprenditoriale e manageriale, per altro verso quando il rapporto di integrazione è particolarmente evoluto si determinano scambi di informazione e procedure decisionali interaziendali che non passano necessariamente per i vertici funzionali, si creano così nuove realtà produttive che richiedono nuovi sistemi di governance aziendali. Queste nuove situazioni modificano significativamente le modalità lavorative e sono di norma più aperte a forme di adozione, in tutto o in parte delle NFWO: organizzazione per team, significative deleghe di autorità verso il basso a tutti i livelli, forme accentuate di autonomia professionale, ecc.

“Gli ultimi” vivono una condizione di precarietà fortemente accentuata; non si tratta della precarietà del rapporto di lavoro in senso giuridico - contrattuale ma di una precarietà di fatto; sono situazioni di confine con l'area del lavoro grigio e nero. Si tratta di prendere atto che, in una situazione sociale come quella europea ed italiana, forme imprenditoriali tradizionali di pura vendita di “ore-macchina” non sono più in grado di continuare ad esistere e trarne le relative conseguenze.

A evitare interpretazioni deterministiche, cioè spiegazioni che fanno discendere dal posizionamento di mercato e/o tecnologico della singola azienda la natura della organizzazione del lavoro e la qualità della condizione lavorativa valgono le considerazioni appena svolte ma non esauriscono il campo dei possibili fattori condizionanti alternativi al mercato ed alla tecnologia. Tra questi è di particolare rilevanza la efficacia e la qualità dell'iniziativa sindacale; in Italia in alcune fasi storiche essa ha costretto il sistema delle imprese, attraverso vincoli contrattuali e di fatto e con una sua capacità di produrre una cultura con capacità egemoniche, a scegliere un determinato percorso organizzativo o tecnologico indipendentemente dal suo posizionamento di mercato e/o tecnologico.

I processi interni alle singole imprese, come si è detto dipendono prevalentemente dalle scelte imprenditoriali e manageriali e dai posizionamenti acquisiti; si hanno quindi processi di riorganizzazione che internalizzano la dualità prima descritta nella filiera.

Tale dualità/ segmentazione, nella fabbrica tipo degli anni '80 e '90, si traduce una segmentazione interna che distingue un gruppo centrale di persone - la cui dimensione oscilla tra il 15 ed il 30% degli occupati di quella azienda - sulle quali l'azienda conta come fattore di continuità e stabilità. Su queste persone vi sono investimenti, più o meno rilevanti, di formazione e la pressione, ormai universale, della flessibilità viene soddisfatta con le modalità della flessibilità funzionale. In questi casi cioè la flessibilità origina da una capacità flessibile strutturale derivante da un'organizzazione dell'impresa e del lavoro elastica a sufficienza da adattarsi alle variazioni.

Diversa è la situazione dei restanti lavoratori e lavoratrici, essa varia da una condizione puro lavoro temporaneo sino a forme a termine, a part-time, ecc. La flessibilità che caratterizza questo gruppo è quella numerica. Essa si può realizzare in due modi diversi: operando sulla natura del rapporto d'impiego (part-time, temporanei, contratti a termine e lavori precari) in modo tale da disporre di un numero più elevato di lavoratori, quando necessario, senza cambiare la dimensione minima stabile di produzione che garantisce il punto di pareggio nei momenti di bassa del mercato. Questa, in Italia, è stata la scelta della grande distribuzione. Si può, alternativamente, operare sull'orario di lavoro attraverso lo straordinario, l'orario annuo di lavoro e la creazione o eliminazione di turni di lavoro. Questa è stata, in Italia, la scelta dell'industria metalmeccanica.

Il dualismo/segmentazione del mercato del lavoro ha quindi due motori attivi: il primo è quello connesso alla catena del valore delle diverse filiere produttive; il secondo è quello internalizzato in misura maggiore o minore nelle singole imprese.

Si determinano così statuti del lavoro differenti, con gradi cioè di maggiore o minore durezza nella tutela della condizione di lavoro, sia nel mercato sia all'interno della singola impresa. Si creano così dei processi di transizione dall'uno all'altro status, sia ascendenti sia discendenti. Ciò che non è ovvio è che i processi di transizione sono, in una certa proporzione, confinati, avvengono cioè all'interno di sezioni specifiche del mercato del lavoro che, infatti, non funziona

che parzialmente come mercato unificato sia in relazione alle caratteristiche della domanda e dell'offerta di lavoro ma anche geograficamente.

3. I LAVORI TEMPORANEI E LE TRANSIZIONI VERSO IL LAVORO STABILE

Carlo Dell'Aringa

La tendenza alla introduzione di maggior flessibilità nel mercato del lavoro, emersa in molti paesi europei nel corso degli anni novanta come reazione alla persistenza di tassi di disoccupazione elevati, ha interessato anche l'Italia. Nel nostro paese il processo di deregolamentazione è stato parziale e con forme selettive: ha riguardato in particolare l'accesso al mercato del lavoro, introducendo nuove figure contrattuali caratterizzate da minori protezioni normative e coperture da parte del sistema di welfare. Questo per contenere il costo di tali forme contrattuali nuove, facilitando l'accesso al mercato del lavoro per quei lavoratori marginali (giovani e donne principalmente), caratterizzati da elevati tassi di esclusione.

Le forme contrattuali standard, invece, hanno mantenuto sostanzialmente inalterata la propria regolazione. C'è un crescente interesse nel determinare le dimensioni del lavoro atipico in Italia (sia in termini assoluti che rispetto ad altri paesi europei) e nel misurarne la distribuzione tra fasce diverse di popolazione attiva.

La quantificazione del fenomeno del lavoro atipico dipende ovviamente dalla definizione che si sceglie per lo stesso. Eurostat opta per una definizione diretta e definisce come *temporanei* quegli *impieghi che hanno una durata contrattualmente determinata (una data o il completamento di un incarico assegnato)*, restringendo l'analisi alla sola occupazione dipendente. Sulla base di tale definizione, gli occupati temporanei in Italia (pari a poco più di 2 milioni nel 2005) pesavano sul totale dei dipendenti per il 12.3 per cento; la quota sui dipendenti risultava così ad un livello più che doppio di quello registrato ad inizio degli anni novanta. Il nostro paese è quello che tra il 1990 ed il 2005 ha registrato l'incremento più marcato dell'incidenza dei lavori temporanei sull'occupazione dipendente. In termini di livelli, però, l'Italia presenta ancora incidenze del lavoro a termine (come definito da Eurostat) non molto diverse, pur lievemente più basse, da quelle della media dell'area euro. Francia e Germania si attestavano, rispettivamente, al 14.3 e 13.3

per cento nel 2005. La Spagna costituisce invece un caso degno di nota: nel 2005 un lavoratore dipendente su tre aveva un contratto temporaneo.

I cambiamenti più importanti in Italia sono derivati da tre passaggi: il cosiddetto “Pacchetto Treu” del 1997, la normativa dei contratti a tempo determinato del 2001, e la “legge Biagi” del 2003.

Il dibattito attuale non è ancora giunto a considerazioni conclusive sul tema. Da parte di alcuni si sottolinea l'approfondimento del carattere fortemente dualistico che i nuovi assetti normativi determinano nel mercato del lavoro. I lavoratori “flessibili” tenderebbero a collocarsi in una posizione svantaggiata, realizzando percorsi professionali discontinui. Si determinerebbe in ultima analisi una sostanziale persistenza in posizioni ai margini del mercato del lavoro.

Si tratterebbe di posizioni lavorative sfavorite anche dal fatto che le frequenti discontinuità dei percorsi professionali, nonché il più basso livello dei contributi, non consentirebbero al lavoratore di maturare diritti pensionistici sufficienti per affrontare la vecchiaia.

Non mancano invece quanti guardano con favore ai nuovi assetti del mercato del lavoro. Da parte di questi si fa invece notare che la sostenuta creazione occupazionale e la conseguente riduzione della disoccupazione osservata in Italia negli ultimi anni costituiscono l'esito delle riforme e ne configurino quindi il successo.

Secondo la tesi più ottimista i lavoratori posizionati nei segmenti marginali del mercato del lavoro vi resterebbero per un lasso temporale limitato. Le nuove forme contrattuali avrebbero quindi essenzialmente il ruolo di favorire l'incontro fra domanda e offerta. I lavoratori, grazie anche al più contenuto costo del contratto, avrebbero una minore probabilità di restare disoccupati e potrebbero più rapidamente costituire quello stock di capitale umano minimo da rivendere sul segmento primario del mercato. Due sarebbero quindi le funzioni dei contratti flessibili: da un canto quello di agevolare una rapida transizione dalla disoccupazione all'occupazione; dall'altro, quello di generare una sorta di *buffer*, utile anche per fronteggiare le fasi congiunturali avverse, riducendo il rischio di disoccupazione per il lavoratore.

L'importanza del tema giustifica anche un'analisi dei dati volta a fornire una dimensione quantitativa ai fenomeni di cui si discute. In particolare nello studio

condotto dal gruppo di lavoro ci siamo occupati della questione della persistenza o meno nelle posizioni di lavoro atipiche, e dei flussi di entrata e uscita dalla disoccupazione a seconda delle diverse tipologie contrattuali.

A questo scopo abbiamo utilizzato i dati secondo le cosiddette matrici di transizione fornite dall'Istat. Le matrici di transizione forniscono una rappresentazione della popolazione in età lavorativa secondo la diversa posizione in un dato anno e nell'anno successivo. In questo modo si è cercato di cogliere i movimenti da una determinata posizione all'altra.

Lo studio dei flussi da una condizione all'altra ci ha permesso dunque di fornire una quantificazione di alcuni fenomeni alla base di una serie di questioni. La prima si riferisce al passaggio dalla condizione di disoccupato o inattivo a quella di occupato. L'obiettivo è quello di capire con quale frequenza si transita dalla condizione di inoccupato a quella di occupato attraverso un contratto temporaneo o di collaborazione.

E' naturalmente difficile trarre considerazioni di natura conclusiva dalla lettura delle statistiche utilizzate. Va ricordato che la realtà del mercato del lavoro è molto differenziata al proprio interno e le molteplici posizioni che definiscono le caratteristiche dei cambiamenti vanno oltre la semplice articolazione secondo le tipologie contrattuali. In diversi casi, inoltre, lo stesso tipo di condizione professionale maschera realtà molto diverse. Basti considerare i casi dei lavoratori autonomi che lavorano per pochi committenti, se non per uno solo. O quello dei lavoratori dipendenti di aziende molto piccole dove di fatto l'inquadramento da dipendente cela comportamenti assimilabili del tutto a quello del lavoratore autonomo. Ciò nondimeno, l'analisi delle matrici di transizione rende possibile una risposta parziale a diversi quesiti, se non altro perché fornisce una dimensione quantitativa ai fenomeni in esame. Possiamo riassumere quindi i principali risultati ottenuti come segue.

Circa l'ingresso degli inattivi nel mercato del lavoro, l'aumento della domanda di lavoro di questi ultimi anni ha ridotto la probabilità di restare disoccupati.

Dal punto di vista della transitorietà della posizione di lavoratore con contratto diverso dal tempo indeterminato, i risultati sono problematici ma non scoraggianti. Ad esempio dei 2 milioni 560mila lavoratori con contratto a termine o in collaborazione del 2005, nel 2006 590mila avevano modificato la propria

posizione passando ad un contratto a tempo indeterminato (una percentuale vicina la 25 per cento), un milione e mezzo erano quelli che continuavano a lavorare mantenendo un impiego flessibile, mentre 135mila risultavano disoccupati nel 2006. Molti lavoratori non accedono quindi al contratto a tempo indeterminato e rimangono per più di un anno nelle nuove tipologie contrattuali. Peraltro, la conversione da contratti temporanei a permanenti è più frequente per i giovani che per i lavoratori in età matura. Anche fra questi ultimi i contratti a termine e le collaborazioni sono però molto frequenti. Pertanto, la persistenza nei contratti a termine aumenta per le coorti più anziane. Inoltre, è maggiore la probabilità al Sud che i lavoratori con contratto a termine nel caso di mancato rinnovo tendano ad uscire dal mercato, abbandonando la ricerca.

Un altro segmento di cui è interessante valutare le opportunità di ingresso nel mercato del lavoro è quello di coloro che un anno prima erano già presenti nel mercato, ma in veste di disoccupati. I dati segnalano un forte miglioramento nel corso di questi anni. Si è assistito ad un aumento della probabilità di trovare un impiego da parte dei disoccupati. I miglioramenti più consistenti riguardano la quota di quanti trovano un impiego a termine. E' anche aumentata molto la probabilità di passaggio verso le posizioni di lavoro autonomo. Da questo tipo di dati si evince nitidamente il ruolo che il contratto a termine svolge come collegamento fra la disoccupazione e l'ingresso nel mondo del lavoro. L'uscita dalla disoccupazione è difatti sovente caratterizzata da un impiego a termine. Si può dire che il lavoro temporaneo ha svolto efficacemente in questi anni il ruolo di "cerniera" tra disoccupazione e lavoro a tempo indeterminato. Certamente vanno messe in atto opportune politiche che facilitino il passaggio dal lavoro temporaneo a quello "permanente" e soprattutto per coloro che rischiano di rimanere intrappolati a lungo nel lavoro temporaneo.

4. OFFERTA DI LAVORO E OCCUPAZIONE FEMMINILE

Emilio Reyneri (Parte I – Il lavoro delle donne)
Paola M. Manacorda, Giovanna Indiretto (Parte II – Le politiche per
l'occupazione femminile)

Nonostante sia molto aumentata negli ultimi quindici anni, la partecipazione al lavoro delle donne in Italia (meno del 47%) rimane la più bassa dell'Unione Europea e molto lontana dall'obiettivo (60%) della Strategia di Lisbona per il 2010. Ciò si deve principalmente alle disegualianze regionali, per età e livello di istruzione che sono molto forti e in aumento. Su 100 donne da 15 a 65 anni nelle regioni meridionali sono occupate solo 31 contro 57 in quelle settentrionali e una laureata ha una probabilità di essere occupata doppia di quella di una donna con la sola licenza media e nel Mezzogiorno tale probabilità è addirittura tripla. Se poi combiniamo le differenze territoriali con quelle per livello di istruzione, le disegualianze raggiungono soglie impressionanti: si va da quasi il 76% di occupate per le laureate nelle regioni settentrionali a poco più del 21% per le donne meridionali con la licenza media. Considerando anche l'età, che costituisce un rilevante fattore di disegualianza in Italia, le laureate da 40 a 55 anni hanno tassi di occupazione superiori all'80%, quasi come le laureate danesi, persino nelle regioni meridionali, mentre le ventenni e trentenni con la licenza media nel Mezzogiorno superano di poco il 20%.

La crescita dell'occupazione ha causato una forte riduzione della disoccupazione femminile, ma da qualche anno nel Mezzogiorno la disoccupazione diminuisce solo per la ripresa dell' "effetto di scoraggiamento", cioè per la contrazione dell'offerta di lavoro delle donne, la cui "insistenza" nel cercare invano un'occupazione per anni da segni di cedimento, con un serio rischio di regressione culturale e di disperazione sociale.

L'aumento dell'occupazione femminile, oltre che nel Centro-Nord, si è concentrato nelle fasce di età adulta e quindi non si spiega con la diffusione delle nuove forme di lavoro flessibile, che ha interessato essenzialmente i giovani. Le donne in età adulta sono rimaste in maggiore misura al lavoro perché tra le coorti giunte a questa età è cresciuta la percentuale di donne istruite ed è molto aumentata la possibilità di lavorare a tempo parziale (oltre la metà dei nuovi posti

di lavoro per le donne sono a part-time). Se l'aumento dell'occupazione a tempo pieno si deve alle donne istruite, che reggono l'impegno familiare grazie alla maggiore possibilità di ricorrere a forme di aiuto retribuito (fornito sempre più dalle donne immigrate), l'occupazione di quelle poco istruite riesce a crescere solo grazie al part-time, che pure resta ancora relativamente poco diffuso per la struttura del sistema economico, ove prevalgono le piccole imprese, poco disposte ricorrervi per motivi organizzativi. D'altronde, il part-time si dimostra una buona soluzione "conciliatoria" solo quando non è legato a orari scomodi o soggetto a frequenti e discrezionali mutamenti da parte del datore di lavoro e tende a segregare le donne in lavori poco qualificati. Ciò spiega l'elevata percentuale di partimer involontarie, ma una maggior diffusione di occasioni di lavoro a tempo parziale avrebbe un impatto molto positivo sull'occupazione femminile, poiché nel 2006 dichiarano di desiderare solo un'occupazione a tempo parziale il 30% delle donne in cerca attiva di lavoro e ben il 40% delle inattive ma comunque in cerca di lavoro.

Come in tutti i paesi, tranne quelli nordici, anche in Italia la partecipazione al lavoro delle donne adulte con figli è inferiore a quella della donne senza figli, ma il caso italiano è segnato dal più basso tasso di occupazione delle donne senza figli: il basso tasso di occupazione delle adulte senza figli e poco istruite nel Mezzogiorno non è dovuto alle difficoltà di conciliare il lavoro retribuito con quello di cura, ma alla grave carenza di domanda di lavoro. Il possesso di un titolo di studio elevato permette una migliore conciliazione tra figli e partecipazione al mercato del lavoro: le laureate, soprattutto se occupate nel settore pubblico, sembrano le uniche in grado di scegliere se rinunciare alla famiglia o conciliare i due ruoli. Nonostante l'aumento dei tassi di partecipazione, la quota di donne che abbandona almeno temporaneamente il lavoro per motivi familiari non diminuisce da una generazione all'altra. Due terzi delle donne che abbandonano il lavoro ritengono reversibile tale scelta, ma se quasi metà delle donne che hanno un figlio escono dal mercato del lavoro, solo metà di loro vi rientra. In questi comportamenti decisiva è la disponibilità dell'aiuto delle "giovani nonne", che però è destinato ad esaurirsi per l'allungamento dell'età lavorativa e per la crescente domanda di cura da parte degli ultra-settantenni.

Quanto alle caratteristiche dell'occupazione, è cresciuta più quella dipendente di quella indipendente, tra le quali sono crollate le coadiuvanti e molto aumentate le professioniste e le atipiche. Il gender gap nella percentuale di dipendenti con

contratti a termine è uno dei più alti in Europa, ma anche la femminilizzazione del settore pubblico è tra le più elevate. Il settore pubblico è il maggior datore di lavoro per le laureate (quasi il 54%) e per le professioni intellettuali (oltre il 68%) e tecniche (oltre il 55%). Sono livelli superiori di 20-30 punti percentuali a quelli dei maschi, che indicano la scarsa domanda di lavoro femminile qualificato da parte delle imprese private. Cosicché si afferma la tendenza alla polarizzazione dell'occupazione femminile tra stabilità (pubblico impiego) e precarietà (tempo determinato, collaborazioni). Magra consolazione per l'Italia è la bassa segregazione settoriale delle donne, sia pure con una netta tendenza all'aumento dal 2001. Si confermano il tradizionale trade off tra tasso di occupazione e segregazione orizzontale e il duplice ruolo del part-time: l'occupazione femminile è più elevata ove maggiore è la diffusione del lavoro a tempo parziale, che però tende a "ghettizzare" le donne meno istruite in settori a loro dedicati, in particolare nei servizi alla persona e commerciali. Ciò non toglie che il sex typing, cioè la caratterizzazione di genere, sia rilevante: su 121 occupazioni solo 27 hanno una presenza abbastanza equilibrata per genere (40-60%), mentre ben 73 e 27 hanno una presenza superiore al 60% rispettivamente di maschi e di donne.

Quanto alla segregazione verticale, anche in Italia troviamo il classico "tetto di cristallo", poiché donne e uomini con eguale livello di istruzione occupano posizioni lavorative molto diverse per livello di qualificazione professionale. In particolare, i laureati raggiungono posizioni dirigenziali e intellettuali molto più spesso delle laureate, molte delle quali occupano posizioni tecniche e impiegatizie, mentre tra i diplomati i maschi sono sovra-rappresentati tra i dirigenti e nei lavori operai specializzati e qualificati e le donne si concentrano tra le impiegate e le addette alle vendite e ai servizi alla persona. Inoltre, le differenze di genere nell'accesso a ruoli dirigenziali e di supervisione sono in Italia molto superiori della media europea. Se le donne sono sempre meno penalizzate per quanto riguarda l'accesso all'occupazione, soprattutto nelle grandi organizzazioni ove i criteri di selezione sono più formalizzati, restano quasi intatte le differenze nei percorsi di carriera.

Infine, secondo le statistiche europee l'Italia risulta agli ultimi posti tra i paesi europei per quanto riguarda le differenze di retribuzione tra uomini e donne occupati alle dipendenze. Ciò potrebbe spiegare come mai in Italia il dibattito sulla penalizzazione retributiva delle donne sia quasi assente. Ma la relativamente scarsa penalizzazione retributiva delle donne è solo apparente, perché la modesta

differenza tra i valori medi delle retribuzioni è dovuta in larghissima misura alla scarsa occupazione delle donne poco istruite, mentre quasi tutti i maschi poco istruiti sono occupati. Analisi più approfondite rivelano che le reali differenze retributive di genere sono sui livelli dell'Europa continentale e sono dovute più a un "effetto discriminazione" che non alle diverse caratteristiche personali e dei posti di lavoro occupati. Infine, per quanto riguarda i differenziali retributivi tra le donne con figli e quelle senza, l'Italia figura tra i paesi in cui risulta un leggero vantaggio per le madri, che peraltro scompare se si considerano le diverse caratteristiche personali e occupazionali. Ciò indica che la discriminazione retributiva non colpisce in particolare le madri, ma tutte le donne in quanto potenziali madri.

Il tema delle politiche in grado di incrementare la bassa partecipazione al mercato del lavoro delle donne italiane è al centro della seconda parte di questo contributo. Prima di analizzare l'efficacia delle diverse politiche di incentivazione della partecipazione femminile al mercato del lavoro, vengono trattati i temi relativi al ruolo del lavoro femminile nell'economia contemporanea e alla propensione al lavoro delle donne e delle coppie con figli piccoli. Risulta, secondo una delle indagini presentate, che nel nostro Paese più di metà delle coppie preferisce il modello di coniugi che lavorano entrambi full-time, più di un quarto quello di un coniuge full-time e uno part-time, poco più di un decimo quello con la donna non occupata e un altro decimo preferirebbe altri modelli.

Vengono passate in rassegna le caratteristiche delle principali misure politiche, sia di conciliazione che di incentivazione, avanzate negli ultimi decenni, e le recenti proposte in tema di incentivazione fiscale (tassazione di genere, credito d'imposta, quoziente familiare) e ne sono messi in luce punti di forza e di debolezza.

Le politiche volte ad aumentare il livello di partecipazione delle donne al mercato del lavoro sono definite politiche di incentivazione e vanno distinte da quelle di conciliazione, che rappresentano un sottogruppo delle prime. Sono definite di conciliazione quelle misure che rendono possibile l'erogazione di lavoro per il mercato da parte di persone (nella stragrande maggioranza donne) con vincoli familiari. Esse sono generalmente basate sulla liberazione di tempo per la cura, e quindi comprendono l'offerta di orari flessibili e/o ridotti, come il part-

time, e l'offerta di servizi (pubblici o privati) di cura, sia per l'infanzia che per altri familiari dipendenti.

Le politiche di incentivazione si basano prevalentemente sull'offerta di un reddito aggiuntivo, sia direttamente alle donne sia alle loro famiglie, nell'ipotesi che esso possa servire ad acquistare sul mercato servizi per la cura che sostituiscano la cura erogata in casa, in grande maggioranza dalle donne. Esistono inoltre politiche di incentivazione rivolte alle imprese che assumono donne.

Le diverse politiche non vanno confuse perché i loro effetti non coincidono. Così ad esempio, se vi è una carente offerta di servizi per la cura, modesti aumenti di reddito non raggiungono il risultato della conciliazione. Mentre aumenti del reddito familiare non legati alla partecipazione delle donne al lavoro (come il quoziente familiare) possono scoraggiarla, proprio perché può risultare conveniente per le donne rinunciare al lavoro per il mercato.

A fronte di una grande diversificazione dei bisogni e delle domande di conciliazione, c'è necessità di mettere in campo un complesso di politiche in grado di offrire risposte articolate e flessibili, capaci di corrispondere ad esigenze che si differenziano a seconda del ciclo di vita lavorativa e di relazione che le persone attraversano.

Le proposte che possono essere avanzate per il nostro Paese si fondano sull'esperienza degli altri paesi e possono essere riassunte nei seguenti punti: 1) una grande redistribuzione di risorse verso il welfare e la creazione di servizi; 2) rendere i servizi realmente accessibili a tutte le donne, con una detassazione dei costi o con l'erogazione di sussidi; 3) un aumento dell'offerta di flessibilità degli orari di lavoro; va sottolineato, però, che il part-time è incentivante per le donne se ad esso vengono assicurate le stesse garanzie del full-time e che dovrebbe comunque essere reversibile; 4) l'istituzione di congedi di paternità di durata congrua (15 giorni) e a retribuzione intera, considerato come un diritto soggettivo del padre e non, come attualmente, derivato da quello della madre, per incentivare una maggior suddivisione del lavoro di cura nella coppia; 5) una più neutrale tassazione del secondo reddito, obiettivo che può essere raggiunto ad esempio misurando il test dei mezzi di accesso sul salario della donna della coppia (come avviene per le donne single), visto che su di essa ricadrebbe il peso del mancato accesso facilitato ai servizi di cura; 6) una maggior integrazione delle politiche di sostegno alla famiglia con quelle di sostegno alla donna nella famiglia: il quoziente familiare, così come i sussidi legati alla sola presenza di figli,

andrebbero modulati tenendo conto anche della presenza o meno della madre lavoratrice.

Inoltre, la forte segmentazione dell'offerta di lavoro femminile, in particolare sulla base del titolo di studio ma anche della localizzazione geografica, va attentamente considerata nella impostazione e valutazione delle politiche di incentivazione e conciliazione. Infatti, mentre gli strumenti di conciliazione, e in particolare l'offerta di servizi per la cura di buona qualità e flessibilità oraria, devono essere offerti a tutte le donne, gli strumenti di incentivazione andrebbero meglio mirati. Si può schematicamente dire che alle donne con scolarità e reddito alti e lavoro full-time occorre offrire soprattutto strumenti di conciliazione che liberino il tempo, nella forma di sussidi o credito di imposta per i servizi di cura, oltre naturalmente all'offerta dei servizi stessi con caratteristiche di continuità e flessibilità di orari. Per le donne della fascia intermedia occorrono, invece, strumenti di incentivazione, nella forma di part-time, servizi di cura e relativi sussidi o credito di imposta. Infine, alle donne della con bassa scolarità e basso reddito occorre offrire strumenti di sostegno economico (come sussidi più elevati) legati al lavoro extradomestico, oltre che di conciliazione.

5. PRODUTTIVITÀ, CONTRATTAZIONE, SALARI, DISTRIBUZIONE DEL REDDITO

Andrea Brandolini (Parte I – Produttività, salari, distribuzione del reddito: un'introduzione)

Madia D'Onghia (Parte II – Modelli di contrattazione collettiva e riforma del sistema contrattuale)

Parte I

Nel dibattito corrente sulla questione salariale si intersecano due questioni rilevanti: il basso livello delle retribuzioni italiane, valutate sia nella loro dinamica recente sia nel confronto con le principali economie avanzate; il ruolo di incentivo svolto dai salari, che risulta amplificato in un contesto in cui la produttività del lavoro è stagnante da oltre un quinquennio.

Dal 1990 al 2007 le retribuzioni lorde per unità di lavoro dipendente sono cresciute a un tasso modesto. Questo andamento si contrappone alla crescita assai più sostenuta dei vent'anni precedenti. Nel confronto internazionale, i livelli retributivi sono in Italia più bassi che negli altri principali paesi europei. A questi livelli più bassi delle retribuzioni lorde si aggiunge in Italia un carico fiscale sul lavoro tra i più elevati, nonostante che dalla fine degli anni novanta siano stati introdotti vari provvedimenti volti a ridurre il cuneo fiscale sia a carico dei datori di lavoro, sia a carico dei lavoratori. Questi dati rappresentano valori medi e risentono delle diverse caratteristiche individuali dei lavoratori e delle loro occupazioni; parte delle differenze è per esempio spiegabile con il più basso livello di istruzione della manodopera italiana.

La pur modesta dinamica delle retribuzioni negli ultimi quindici anni non è stata sufficiente a impedire che si registrasse una significativa perdita di competitività rispetto ai principali paesi dell'area dell'euro, come indicato dall'andamento del costo del lavoro per unità di prodotto. La diversa dinamica del costo del lavoro nei vari paesi riflette in larga misura le differenze nell'andamento del costo della vita, ma il peggioramento della competitività italiana rispetto agli altri maggiori paesi dell'area dell'euro discende soprattutto dall'andamento deludente della produttività del lavoro. Misurandola in termini di valore aggiunto per ora lavorata, essa è cresciuta nel settore privato di appena lo 0,4 per cento all'anno dal 1995 al 2006, contro il 2,2 per cento nel periodo 1981-1995. Il rallentamento della produttività del lavoro è stato largamente determinato da

quello della produttività totale dei fattori, che coglie i miglioramenti di efficienza nell'organizzazione dei fattori produttivi.

Su questi andamenti dei salari reali e della produttività incidono numerosi fattori. Al momento l'attenzione delle parti sociali si è concentrata soprattutto sul sistema di relazioni industriali ed è stata avviata una trattativa mirata a riformarlo. Il sistema di contrattazione attualmente in vigore in Italia, definito con l'accordo del luglio del 1993, si articola su un primo livello nazionale, che fissa i minimi contrattuali di settore con l'obiettivo di proteggere il potere d'acquisto dei salari, e un secondo livello decentrato, cui è attribuito invece il compito di ridistribuire i guadagni di produttività. Gli aumenti fissati dal contratto di primo livello per un biennio andrebbero commisurati al tasso di inflazione programmato ed è previsto il recupero a posteriori degli scostamenti tra inflazione programmata ed effettiva, al netto delle variazioni riconducibili a cambiamenti nelle ragioni di scambio (per esempio, dovute a una svalutazione).

L'analisi tende a confermare che il tasso di inflazione programmato ha svolto il ruolo atteso di contenimento delle aspettative inflazionistiche e indica come il meccanismo di determinazione dei salari sia divenuto più improntato agli andamenti futuri e meno dipendente dall'inflazione passata. Nel complesso, il sistema di contrattazione definito dagli accordi del luglio 1993 ha svolto un ruolo positivo nel contenimento dell'inflazione. D'altra parte, la scarsa presenza di rappresentanze sindacali a livello aziendale, unitamente all'andamento deludente della produttività, ha soffocato lo sviluppo del secondo livello di contrattazione. Si stima che, nel periodo 2002-06, non meno del 20 per cento dei dipendenti delle imprese con 20 e più addetti ricevesse solo i minimi salariali del contratto nazionale; tale quota, stimata per difetto, saliva al 50 per cento nelle piccole imprese, a oltre il 40 per cento nel Mezzogiorno.

Primariamente volti a favorire l'abbattimento dell'inflazione, al tempo stesso gli accordi del 1993 disegnavano in linea di principio un sistema di relazioni industriali che, da un lato, potesse superare la sovrapposizione dei livelli di contrattazione e, dall'altro, rendesse meno costoso in termini di efficienza il confronto fra le parti sulle questioni normative. Questo tentativo si è intrecciato con gli effetti sul mercato del lavoro innescati dalla crescita del grado di esposizione alla concorrenza internazionale e dall'avvento del nuovo paradigma tecnologico.

La domanda di maggior flessibilità nell'utilizzo del lavoro all'interno delle imprese ha trovato spazio in numerosi accordi contrattuali. La straordinaria diffusione dei contratti "atipici" ha risposto all'obiettivo delle imprese da un lato di variare l'input di lavoro senza incorrere nei costi impliciti associati all'impiego di lavoratori assunti a tempo indeterminato, dall'altro di sfruttare una convenienza relativa generata dalla minore incidenza dei contributi sociali nel caso delle collaborazioni occasionali. Si è prodotta una segmentazione del mercato del lavoro: vi hanno corrisposto retribuzioni più basse per i lavoratori temporanei, salari all'ingresso dei più giovani flettenti in termini reali negli ultimi dieci anni non compensate da una più rapida progressione salariale nel corso della carriera lavorativa.

Parte II

All'interno del tema più generale della "Produttività, contrattazione, salari, distribuzione del reddito", si è proceduto alla ricostruzione dei modelli contrattuali con una particolare attenzione al secondo livello di contrattazione, soprattutto per verificarne il suo grado di diffusione, per poi giungere al recente dibattito in tema di riforma della struttura della contrattazione collettiva. Questi gli aspetti più rilevanti circa l'evoluzione dei modelli contrattuali.

L'articolazione dei modelli di contrattazione collettiva ha subito rilevanti variazioni nel tempo. Con la caduta dell'ordinamento corporativo e l'affermazione, nella Costituzione, dei principi di libertà sindacale, il contratto collettivo si è affermato come strumento di regolazione del rapporto di lavoro sottoscritto da libere organizzazioni e associazioni di lavoro e dei lavoratori, dotate di natura privatistica. Le forme con cui le parti sociali hanno esercitato la propria autonomia negoziale sono mutate nel tempo. Immediatamente dopo la caduta del regime corporativo, la contrattazione collettiva si manifestava nella stipula di accordi interconfederali, cioè di accordi collettivi stipulati tra confederazioni generali di lavoratori e di datori, applicati a un intero settore dell'economia e relativi a istituti comuni. Gli accordi interconfederali lasciavano alla contrattazione di categoria un ruolo secondario, mentre la contrattazione aziendale era del tutto assente. Con lo sviluppo industriale e l'emergere di situazioni di diversità tra le varie industrie, da metà anni 50, la determinazione del salario diventa di competenza della contrattazione di categoria; la contrattazione interconfederale rimane in ogni caso la sede centrale dove trovano una disciplina

tutte quelle questioni per le quali si ritiene preferibile una regolamentazione uniforme. L'unico spazio che, in questo assetto marcatamente centralistico, viene lasciato al negoziato in sede aziendale è quello relativo alla contrattazione informale che si sviluppa tra imprenditori e commissioni interne.

La tendenza a regolare i principali istituti del rapporto di lavoro a livello interconfederale entra presto in crisi e le parti sociali attenuano tale impostazione, mediante un accordo - siglato nel 1962 - con il quale vengono fissati i principi della c.d. contrattazione articolata, dove, oltre al contratto nazionale di categoria, si prevedono il contratto di settore e il contratto aziendale. Inizialmente, la contrattazione a livello aziendale viene gestita dalle associazioni sindacali di lavoratori e imprenditori di livello nazionale; solo in un secondo momento questa diventa espressione dei soggetti che vivono nella realtà aziendale. Il sistema della contrattazione articolata entra in crisi in pochi anni; in occasione del rinnovo del contratto dei metalmeccanici nel 1969, il mancato accordo determina il superamento della clausola di tregua sindacale (c.d. sistema della contrattazione non vincolata). Durante gli anni settanta, mutamenti del sistema produttivo e del mercato del lavoro portano a una ricentralizzazione della contrattazione, attraverso accordi interconfederali su importanti aspetti salariali. La contrattazione aziendale inizia ad assumere la funzione di determinare condizioni salariali e normative peggiorative rispetto a quelle del contratto nazionale, in funzione del mantenimento dell'occupazione. La contrattazione nazionale di categoria inizia a perdere di importanza, in ragione dell'assegnazione al livello interconfederale della disciplina della scala mobile e dell'indennità di contingenza. È con il Protocollo sulla politica dei redditi e dell'occupazione del 23 luglio 1993 che viene definito il modello contrattuale attualmente adottato dalle parti sociali. Il Protocollo contiene una serie di obiettivi molto ampi ed ambiziosi, accomunati dall'intento di condividere, in una logica tripartita, una serie di interventi e di misure necessarie per consentire al Paese di uscire dallo stato di crisi. In particolare, il Protocollo individua nella politica dei redditi lo strumento indispensabile per contenere l'inflazione e i redditi nominali, per difendere il potere d'acquisto delle retribuzioni. Le parti sociali assumono l'impegno di perseguire comportamenti, politiche contrattuali e politiche salariali coerenti con gli obiettivi di inflazione programmata. Funzionale al raggiungimento di questi obiettivi ambiziosi è la definizione di un "modello" di assetti contrattuali imperniato su due livelli di contrattazione, uno nazionale ed uno decentrato (aziendale o alternativamente

territoriale, laddove previsto, secondo la prassi dei diversi settori). La durata del ccnl viene fissata in quattro anni per la parte normativa e due anni per la parte economica. Inoltre, si prevede che la dinamica degli effetti economici del contratto deve essere coerente con i tassi di inflazione programmata assunti come obiettivo comune. Il Protocollo definisce poi le regole che governano la ripartizione di materie tra i due livelli attuali. In particolare, esso prevede che la contrattazione aziendale riguarda “materie e istituti diversi e non ripetitivi rispetto a quelli retributivi propri del ccnl”, specificando che le erogazioni del livello di contrattazione aziendale debbono essere strettamente correlate ai risultati conseguiti nella realizzazione di programmi, concordati tra le parti, aventi come obiettivo incrementi di produttività, di qualità e competitività e ai risultati legati all’andamento economico dell’impresa. A partire dal mese di settembre 1997, il Protocollo è stato sottoposto ad una prima verifica, a cura di una Commissione, presieduta da Gino Giugni, incaricata di valutare i risultati prodotto dal modello di politica dei redditi e degli assetti contrattuali previsti dall’accordo e di proporre eventuali modifiche. La Commissione ritiene che la politica dei redditi abbia consentito di raggiungere il contenimento dell’inflazione, la salvaguardia dei redditi reali delle famiglie; il risanamento della finanza pubblica; il rispetto dei criteri per l’adesione all’Unione Monetaria; il rilancio della competitività delle imprese, creando le premesse per un incremento degli investimenti e il miglioramento dei livelli occupazionali. Per quanto riguarda l’assetto contrattuale introdotto, la Commissione osserva che esso ha favorito un clima di bassa conflittualità sociale e ha creato le premesse per l’affermazione di un modello di relazioni industriali concertativo e maggiormente partecipativo. La Commissione individua, poi, possibili modifiche da apportare all’accordo del luglio 1993, fra le quali si segnala un maggiore decentramento contrattuale, una maggiore specializzazione funzionale dei due livelli di contrattazione, dove il livello decentrato dovrebbe acquisire competenze maggiori in temi quali la flessibilità organizzativa, l’orario di lavoro e il salario per quanto si riferisce alla quota variabile e per obiettivi; un ricorso (alternativo) alla contrattazione territoriale per favorire il decentramento laddove la contrattazione aziendale è poco diffusa. Il dibattito sul modello contrattuale, avviato dalla commissione Giugni, rimasto infruttuoso in occasione del Patto di Natale del 1998, si è riaperto solo in occasione della pubblicazione del Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia, presentato nell’ottobre 2001 dal Ministero del Lavoro. Questo documento ha

esplicitamente messo in discussione l'utilità della politica dei redditi e ha proposto un metodo di confronto tra governo e parti sociali alternativo alla concertazione, il c.d. dialogo sociale, e un'ipotesi di modifica della struttura contrattuale. Dopo la pubblicazione del *Libro Bianco*, il tema dei possibili correttivi da apportare al Protocollo del 1993 riemerge in maniera esplicita con la sottoscrizione del *Memorandum per la crescita e lo sviluppo*, siglato il 14 luglio 2004 tra Confindustria e Cgil, Cisl e Uil, il quale individua le priorità condivise per la crescita e lo sviluppo del Paese. Il tema della revisione degli assetti contrattuali è poi progressivamente entrato al centro del dibattito sulle relazioni industriali. Tale dibattito ha visto sino ad oggi emergere posizioni che, seppure ancora poco strutturate, risultano molto diverse tra le diverse organizzazioni sindacali e tra queste e le associazioni dei datori di lavoro, sia per quanto riguarda il metodo con cui la revisione dell'accordo del 1993 dovrebbe essere attuata, sia con riferimento ai correttivi concreti che ad esso dovrebbero essere apportati. Tale dibattito, non sfociato da subito in proposte strutturate (salvo la posizione assunta il 22 settembre 2005 da Confindustria), riprende vita con la sottoscrizione tra il Governo e le parti sociali del protocollo sul *Welfare*, avvenuta il 23 luglio del 2007. L'intesa, sfociata nella legge n. 247/2007, prevede una misura espressamente finalizzata a incentivare l'utilizzo della contrattazione aziendale per la definizione delle voci retributive maggiormente ancorate alla produttività dell'impresa. Il confronto sulla definizione del nuovo modello di contrattazione è stato arricchito dall'intesa raggiunta nel mese di maggio del 2008 tra Cgil, Cisl e Uil. Con tale documento, che costituisce la proposta unitaria delle organizzazioni sindacali e quindi assume una grande rilevanza, il sindacato si pone l'obiettivo di realizzare un accordo unico che definisca un modello contrattuale per tutti i settori pubblici e privati, consenta la tutela e il miglioramento del reddito dei lavoratori. Per giungere a questo risultato, l'intesa prevede il perseguimento di due terreni d'impegno: quello "generale" che deve garantire un *welfare* solidaristico ed efficiente e quello regolato dal sistema contrattuale su due livelli per tutelare il potere d'acquisto delle retribuzioni e per ridistribuire la produttività. In questo quadro, le organizzazioni sindacali ipotizzano la conferma di due livelli contrattuali tra loro complementari e la definizione del ccnl come centro regolatore dei sistemi contrattuali a livello settoriale e per la definizione delle competenze da affidare al secondo livello tenendo conto delle diverse specificità settoriali, anche al fine di migliorare spazi di manovra salariale e normativa della contrattazione aziendale o territoriale.

L'intesa prevede, poi, il sostegno e la valorizzazione del potere d'acquisto per tutti i lavoratori di una categoria in ogni azienda e in ogni parte del Paese; un sistema di relazioni industriali a livello settoriale, aziendale o territoriale; l'adozione, sulla parte economica, di un concetto di *"inflazione realisticamente prevedibile"*, supportata dai parametri ufficiali di riferimento, a livello dei ccnl; il superamento del biennio economico, con fissazione della triennialità della vigenza contrattuale, unificando così la parte economica e normativa.

Le parti sociali intervengono anche sul secondo livello di contrattazione. A questo proposito, la nostra indagine ha cercato anche di verificare lo stato della diffusione della contrattazione aziendale, rilevando come il contratto aziendale riguardi un'area delimitata del sistema delle imprese; l'incidenza maggiore si ha nelle imprese del Nord e in quelle con più di 50 dipendenti. La propensione alla negoziazione decresce, infatti, al ridursi delle dimensioni aziendali, confermando lo stretto rapporto tra diffusione della contrattazione aziendale e dato dimensionale. Peraltro, nell'ultimo decennio, si registra una decisa flessione dell'intensità di contrattazione aziendale, sia per le imprese maggiori (≥ 1.000 dip.) che – in modo più evidente – per quelle di minore dimensione (tra 100 e 999 dip.). Lo stesso dicasi per la contrattazione territoriale che risulta presente in forma ancor più limitata: la media nazionale è del 4% con forti differenze regionali; essa è meno presente nelle dimensioni aziendali più grandi, ad esempio in quelle con oltre 100 dipendenti, dove invece è più frequente la contrattazione aziendale. Sul piano dei contenuti, si registra, negli ultimi tempi, la tendenza progressiva alla polarizzazione, cioè al concentrarsi degli accordi aziendali su un numero di materie progressivamente ridotto (trattamento economico, rapporti sindacali, orario di lavoro).

L'intesa del maggio 2008, proprio con riferimento al secondo livello di contrattazione, prevede il rafforzamento degli strumenti già definiti dall'accordo del 23 luglio 2007 (decontribuzione pienamente pensionabile) con misure aggiuntive di detassazione; l'affermazione dell'effettività e della piena agibilità del secondo livello di contrattazione; l'affermazione dell'alternatività della sede aziendale o territoriale. Infine, l'intesa prevede anche alcune linee guida da utilizzare per la tanto attesa riforma sulla rappresentanza che dovrà essere attuata per via pattizia attraverso un accordo generale quadro.

Appare evidente come il dibattito in corso rifletta una situazione molto complessa, dove restano aperte questioni di non poco conto, quale la funzione del

contratto collettivo nazionale rispetto alla tutela del potere d'acquisto dei lavoratori; qui la difficoltà è di contemperare l'esigenza di garantire ai lavoratori un effettivo mantenimento del loro potere d'acquisto con quella di non alimentare le spinte inflattive già accelerate dai prezzi internazionali di energia e cibo. Quanto ai meccanismi di rivalutazione, il tasso di inflazione programmato utilizzato finora si è rivelato una misura non realistica dell'inflazione e la soluzione potrebbe essere quella di adattare uno più realistico, quale il deflatore dei consumi, o l'indice armonizzato europeo o altri, su cui orientare tutti i comportamenti. Una seconda serie di questioni riguarda il rapporto fra contratto nazionale e accordi decentrati; l'obiettivo, genericamente condiviso, di definire in sede decentrata il legame fra salari e produttività, deve tener conto della scarsa diffusione della contrattazione aziendale. La mancata considerazione di questo punto ha alterato la direttiva dello stesso accordo del 1993 che pure prevedeva la valorizzazione della contrattazione aziendale dei salari a risultato: ha portato i sindacati nazionali a cercare di ottenere a livello nazionale anche margini di partecipazione alla produttività del sistema, vera o presunta, riducendo così lo spazio alla contrattazione aziendale. La richiesta sindacale di prevedere anche un livello di contrattazione territoriale in alternativa a quello aziendale vuole ovviare a questa carenza; ma trova una netta resistenza da parte della Confindustria, che vede il rischio di avallare un terzo livello, quello territoriale, aggiunto e non distinto da quello aziendale. Le soluzioni prospettate sono in ogni caso complesse e presuppongono la definizione di regole precise soprattutto nel rapporto fra livelli contrattuali e il loro rispetto rigoroso.

6. SALUTE E SICUREZZA NEI LUOGHI DI LAVORO

Giuseppe Casadio

La situazione italiana sconta un grave deficit di conoscenza che riguarda soprattutto i fattori di rischio da cui originano patologie correlate all'attività lavorativa; ma è tutto il sistema della raccolta, trattamento e circolazione delle informazioni, sia in tema di infortuni che di malattie professionali, che denota una evidente a-sistematicità dovuta ad una frammentazione e dispersione delle fonti.

Ciò determina od alimenta molte inefficienze nel sistema di prevenzione: inadeguatezza, quantitativa e qualitativa, delle attività di formazione tanto dei lavoratori che degli imprenditori e dei responsabili della organizzazione del lavoro nelle imprese; erraticità delle attività di vigilanza e controllo; sviluppo spesso casuale, o scarsamente orientato, delle attività di ricerca.

L'ultimo rapporto annuale dell'Inail registra la sensibile diminuzione degli infortuni mortali denunciati nel 2007 rispetto al 2006 (1.170 contro 1.341, ma il dato del 2007 è ancora provvisorio). Per tutto il decennio precedente, tuttavia, il numero degli infortuni mortali - l'evento più difficilmente occultabile - ha costantemente oscillato tra i 1.300 e i 1.400 casi/anno, in valori assoluti: quasi una soglia apparentemente inattaccabile.

Per quanto riguarda il totale degli infortuni denunciati si evidenzia un costante, seppur lieve, calo dal 2000 in poi. In particolare, con riferimento al 2007, si segnala una diminuzione dell'1,7% del totale degli infortuni denunciati (912.615). Tuttavia il dato è più facilmente esposto a possibili occultamenti. L'Inail stima inoltre in 200.000 gli infortuni/anno non denunciati nell'area del lavoro nero, e il fenomeno è verosimilmente in espansione, soprattutto nelle situazioni di lavoro nero di immigrati clandestini.

Le comparazioni su scala europea sono complesse soprattutto per la difformità dei sistemi di raccolta dei dati. Si può comunque affermare che:

- valutando i tassi di incidenza, la situazione italiana si rivela, per il totale degli infortuni denunciati, lievemente migliore della situazione media dell'Ue a 15, ma, per quanto riguarda i casi mortali, peggiore, seppur di poco. E nel 2005, ultimo dato disponibile, lievemente peggiore della media di tutti i Paesi dell'area euro.

- Osservando i dati totali degli infortuni denunciati, espressi in valori assoluti, l'Italia è stabilmente al quarto posto dopo Germania, Spagna e Francia (dal 2000 in poi). Ma per quanto riguarda i casi mortali nel corso dell'ultimo decennio l'Italia è stabilmente al primo posto; anche se occorre considerare che non tutti i paesi dispongono di un istituto assicurativo universalistico, per cui i dati forniti risultano frequentemente sottostimati.
- Inoltre, ed è forse il dato più significativo, tra il 1996 e il 2005 i casi mortali sono diminuiti del 28% nell'U.E. a 15, del 27% nell'area euro, e solo del 18,6% in Italia.

Dunque, anche i raffronti internazionali confermano, nella sostanza, la valutazione sopra espressa: ormai da molti anni l'Italia pare incapace di abbattere significativamente la frequenza degli eventi infortunistici, segnatamente quelli più gravi e mortali.

Ulteriori elementi conoscitivi, indispensabili per una corretta valutazione de fenomeni osservati, sono i seguenti:

L'86% degli eventi mortali, il 71,2% degli eventi gravi e l'80,4% del totale degli infortuni avviene nelle unità locali da 1 a 9 addetti. Significativo il raffronto con i dati Istat secondo cui nelle micro-imprese si concentra il 48% degli occupati (25,2% dei dipendenti) e si produce il 32,8% del valore aggiunto. Inoltre la pratica degli appalti è uno dei fattori ricorrenti di rischio per i lavoratori che operano alle dipendenze dell'appaltatore, specie quando l'unico criterio adottato è quello del "massimo ribasso"; ed è incontestabile che, per questa via, l'impresa appaltante - per lo più di maggiori dimensioni, non raramente impresa leader nel proprio settore - effettivamente esporta il rischio verso imprese meno strutturate. Una emergenza che grava su tutti coloro che in quei contesti operano: circa il 20% degli infortuni mortali interessa lavoratori autonomi o titolari di impresa (quasi sempre di piccolissima dimensione), il 5% soci di cooperative. Nel comparto delle micro imprese e delle imprese artigiane circa il 55% delle vittime di infortunio è costituito da lavoratori autonomi o datori di lavoro.

Un altro indicatore che l'Inail ha, di recente, posto sotto osservazione è la concentrazione degli infortuni per unità produttiva. Nel 2006 il 57,4% degli infortuni denunciati si è concentrato in 18.233 aziende (meno dello 0,50% del totale), presso ciascuna delle quali si sono verificati almeno 5 infortuni in corso d'anno. I 2/3 degli infortuni mortali si verifica per tre cause ben note: caduta

dall'alto in edilizia, ribaltamento della macchina agricola, incidente stradale nel trasporto merci.

Oltre a quanto sopra detto a proposito della maggiore esposizione al rischio che investe chi opera nelle imprese di minore dimensione, altre situazioni particolarmente critiche si evidenziano:

- la condizione delle lavoratrici; sono stati 249.500 gli infortuni che hanno colpito le donne nel corso del 2006 (243.740 nel 2001) e 99 gli infortuni mortali (contro 127 nel 2001, ma in tendenziale crescita rispetto al 2005);
- La condizione dei lavoratori immigrati; l'incremento degli occupati immigrati si riflette, amplificato, sul fenomeno degli infortuni. Nel 2006 si rileva una crescita pari al 3,7% rispetto all'anno precedente. La percentuale di infortuni che hanno colpito lavoratori extra-comunitari sul totale è stata del 12,5% contro l'11,9% del 2005. In edilizia il 30% delle vittime di infortuni mortali è costituito da immigrati. *“Livelli di formazione inferiori a quelli dei colleghi italiani, esperienza minore, necessità di lavorare comunque e precarietà sono alcune delle cause che contribuiscono a far sì che l'indice di incidenza infortunistica sia intorno a 60 casi denunciati ogni 1.000 occupati, contro un valore pari a 40 se si considerano gli infortuni in generale. Insomma gli extra-comunitari si infortunano il 50% di più degli italiani e dei comunitari.”* [Rapporto annuale Inail, 2006 – Relazione del presidente Mungari].

Una ulteriore “evidenza” è costituita dalla diffusione delle forme contrattuali “non standard”. Sia gli infortuni denunciati che i casi mortali hanno registrato nel 2006 un aumento sul 2005 del 19% circa.

Altro elemento meritevole di attenzione, seppure non rispecchiato nelle statistiche ufficiali, è il numero delle morti causate da malattie professionali. L'Oil stima che, per ogni morto in un infortunio sul lavoro, ce ne siano quattro per malattie professionali.

A proposito di malattie professionali risulta particolarmente evidente la inesistenza di strumenti di conoscenza e monitoraggio “di sistema”. D'altronde è la stessa normativa che presiede al riconoscimento (e quindi all'indennizzo) della malattia denunciata che risulta di ostacolo alla comprensione dei fenomeni reali, oltre che iniqua per i lavoratori. In estrema sintesi due grandi questioni ostacolano

oggi una adeguata conoscenza dei fenomeni, premessa indispensabile per ogni efficace strategia di intervento:

- la prima, che riguarda anche il campo più tradizionale delle malattie “tabellate”, è il vastissimo fenomeno della omissione di denuncia da parte di tutte le categorie di medici: di famiglia, ospedalieri, specialisti, di fabbrica. (alcuni studi sulla diffusione dei tumori in Italia stimano che il 4% dei tumori annualmente rilevati sia da attribuire a cause da esposizione nel lavoro. Ne consegue che ogni anno si dovrebbero registrare 8.000 casi di tumori professionali. In realtà già il numero delle denunce è di molto inferiore, e quelli riconosciuti sono poche centinaia; per lo più da amianto.)
- La seconda grave carenza riguarda le malattie cosiddette “nuove” o “emergenti”, per lo più misconosciute o negate. La quarta inchiesta della Fondazione di Dublino sulle condizioni di lavoro, evidenzia che negli ultimi 15 anni l’esposizione ai rischi professionali è rimasta complessivamente stabile o è leggermente aumentata nonostante la redistribuzione settoriale del lavoro.

Il principale ostacolo da rimuovere è di ordine culturale e politico: occorre riportare all’ordine del giorno delle agende delle relazioni sindacali e politiche il tema del miglioramento delle condizioni di lavoro, in ragione della competitività delle imprese sui mercati; e, conseguentemente, organizzare sistemi efficaci e aggiornati di prevenzione e di *governance*.

Il costo economico che la collettività sostiene per fronteggiare le conseguenze di infortuni e malattie professionali è stimato in 45 miliardi di euro ogni anno, il 3,2% del Pil. Vale la pena, inoltre, segnalare una questione poco esplorata ma significativa: le situazioni di inabilità e invalidità - temporanea o permanente - determinate da fattori correlati al lavoro, a cui corrispondono però prestazioni erogate dall’Inps, in quanto non esplicitamente riconosciute come patologie causate dalla condizione lavorativa.

Ma non bastano questi rilievi meramente quantitativi; c’è un costo implicito o nascosto, per molti aspetti ancor più rilevante, che si misura in disagio psichico e relazionale, in perdita di dignità, di auto-stima, di riconoscimento sociale, e si paga in termini di fallimento di progetti di vita, di dequalificazione professionale, di rinuncia obbligata alla integrità della propria soggettività.

Fuori da ogni retorica, si tratta di fattori altrettanto concreti e misurabili se si assume l'ottica della condizione soggettiva delle vittime.

Negli anni del boom economico gli infortuni sul lavoro crebbero costantemente con la produzione industriale fino a raggiungere il livello di 209,47 per 1.000 occupati nel 1963. Per avere un termine di paragone si pensi che oggi l'indice è attorno a 40 casi per 1.000 occupati. A partire da una situazione di così drammatico allarme sociale, e nella temperie sindacale di quegli anni, si costituirono nuclei molto attivi di ricerca sulle cause, una diffusa attività di formazione dei lavoratori e delle loro rappresentanze e una intensa stagione di rivendicazioni sindacali finalizzate al monitoraggio dei rischi e alla prevenzione sulla base di due significative parole d'ordine: "no alla delega" e "la salute non si monetizza". I risultati furono evidenti in termini di riduzione degli infortuni e anche di innovazione del quadro normativo (legislativo e contrattuale).

Ma nel corso dei decenni successivi, dinamiche di natura economica, sociale e culturale (i nuovi modelli organizzativi delle imprese, il proliferare di forme di esternalizzazione, il prevalere di culture produttivistiche esasperate, ma anche, sul fronte sindacale, la progressiva centralizzazione delle pratiche rivendicative e l'allentamento delle tensioni unitarie fra le Confederazioni) hanno determinato una progressiva e grave sottovalutazione del tema, che si rispecchia nei dati sopra evidenziati inerenti l'ultimo decennio, e la svalorizzazione dei principi che avevano ispirato la parte migliore della esperienza precedente. Non v'è dubbio, ad esempio, che oggi si assiste in maniera diffusa al vero e proprio ribaltamento della idea-forza del "rifiuto della delega". Tutt'al più gli Rls operano come tecnici-esperti con scarse relazioni e influenza con le sedi della negoziazione sindacale, anziché come espressione diretta della soggettività dei lavoratori.

In generale si impone una valutazione critica sull'impegno manifestato dai soggetti della contrattazione collettiva, anche a livello nazionale, sui temi della salute e sicurezza, con poche eccezioni. Conseguentemente anche le iniziative di formazione dei lavoratori si sono rarefatte. L'architettura istituzionale si è configurata, progressivamente ma rapidamente, come sistema autonomo e parallelo rispetto alle dinamiche reali delle imprese e del sistema economico.

Si assiste, nei tempi più recenti, ad un ritorno di attenzione tanto presso l'opinione pubblica che nell'operato del Legislatore. Significative già alcune misure molto puntuali di contrasto al lavoro nero ed illegale adottate nel corso dell'ultimo biennio ma, soprattutto, il Parlamento della XV Legislatura ha adottato la Legge

n.123 del 3 agosto 2007 e, in attuazione della stessa, il Governo ha varato il D.Lgs 9 aprile 2008 n° 81, nuovo testo unico della normativa sulla sicurezza nel lavoro.

Il provvedimento è, da ora in poi, alla prova dei fatti. Ritenendo congrui e apprezzabili gran parte degli indirizzi che orientano la nuova normativa, intendiamo esplicitare il convincimento che la sua efficacia dipenderà, in gran parte, da due fattori:

- l'affermarsi di una effettiva sinergia inter-istituzionale.
- l'impegno comune a costruire sedi effettivamente "tripartite" di formazione delle strategie di intervento a tutti i livelli, e di verifica della loro efficacia.

Linee di intervento, a nostro avviso prioritarie.

La attivazione di un efficiente sistema di raccolta, elaborazione e circolazione delle informazioni; che coinvolga l'intero sistema istituzionale, le rappresentanze sociali, i medici competenti, i presidi sanitari nel territorio e la comunità scientifica; che sappia orientare l'attività degli Istituti preposti alla raccolta e all'analisi dei dati, in particolare nel campo delle malattie professionali, sulla base di indici comuni; che sappia conseguentemente suggerire strategie di prevenzione mirate.

E' indispensabile che le forze sociali, oltre che il sistema istituzionale, dedichino rinnovata attenzione allo sviluppo delle attività di formazione (dei lavoratori, degli Rls, degli imprenditori), specialmente per le imprese di minore dimensione.

Va conferita nuova rilevanza alle attività di ricerca, sperimentazione e diffusione delle buone pratiche, valorizzando l'attività propria dell'Ispesl, il contributo della comunità scientifica variamente espresso, lo scambio di conoscenze consentito dalle reti sovra-nazionali.

E' urgente che le rappresentanze sociali sappiano assumere una più adeguata responsabilità sulle problematiche della prevenzione e della tutela, ormai da tempo immotivatamente trascurate nella pratica della contrattazione collettiva.

Per quanto riguarda le attività di vigilanza e controllo, oltre al loro potenziamento e ad una maggiore trasparenza (il Testo Unico sancisce finalmente la incompatibilità tra esercizio delle funzioni ispettive e attività di consulenza alle imprese, incompatibilità che pare essere già sciaguratamente messa in discussione da parte anche da parte delle nuove autorità di governo), è necessario consolidare

una sinergia effettiva fra le varie istituzioni preposte, e con le sedi di coordinamento delle politiche per la salute e sicurezza sul lavoro - a livello centrale e periferico - al fine di rendere meno casuali e più mirate le stesse attività di vigilanza e controllo.

Utile e condivisibile la proposta, avanzata in varie sedi da alcuni esponenti della Magistratura, di istituire una Procura nazionale per la gestione del contenzioso legale in tema di infortuni e malattie professionali.

7. INDAGINE SU “IL LAVORO NERO”

Enrico Pugliese

Il rapporto prodotto in materia di lavoro nero, dopo una disamina della letteratura soprattutto per quanto attiene la definizione e la misurazione del fenomeno, fa propria la definizione fornita dall'Istat in base alla quale vengono ormai prodotte stime sistematiche del lavoro definito come “non regolare”, e che nella pubblicistica corrente oltre che nei commenti della grande stampa in occasione della pubblicazione dei dati Istat sul tema viene in effetti chiamato “lavoro nero”.

Si dicono non regolari le posizioni lavorative svolte senza il rispetto della normativa vigente in materia fiscale-contributiva, quindi non osservabili direttamente presso le imprese, le istituzioni e le fonti amministrative. Rientrano in tale categoria le posizioni lavorative: 1) continuative svolte non rispettando la normativa vigente; 2) occasionali svolte da studenti, casalinghe o pensionati; 3) svolte dagli stranieri non residenti e non regolari; 4) plurime, cioè le attività ulteriori rispetto alla principale e non dichiarate alle istituzioni fiscali” Almeno due delle quattro posizioni lavorative indicate (la prima e la terza) rientrano largamente in quello che solitamente è inteso come lavoro nero, vale a dire quello che viene svolto in violazione della normativa vigente in materia. Per quel che riguarda poi la terza va ribadito che si tratta di una forma di irregolarità duplice nel senso che immigrati irregolari sono tali sia dal punto di vista dello stato giuridico (che si esprime nella mancanza di permesso di soggiorno) sia dal punto di vista del rapporto di lavoro.

Le dimensioni del fenomeno complessivo – con l'eccezione della componente straniera - hanno subito una evoluzione molto modesta negli anni recenti. L'aggregato più grande, che comprende in sostanza sia il lavoro nero vero e proprio degli italiani sia il lavoro irregolare di studenti, pensionati e di altre componenti della popolazione ufficialmente non attiva, ha sempre rappresentato una metà del totale degli irregolari, con modestissime variazioni tra un anno e l'altro, l'entità numerica complessiva è rimasta costante. Per questa tematica relativa alla dimensione del fenomeno, la documentazione sistematica ha permesso di condurre un discorso articolato a livello territoriale mostrando il

diverso grado di gravità nelle diverse regioni. Nel lavoro sono stati presi in considerazione i contributi provenienti da diversi studiosi e da diverse istituzioni che, al di là di differenze di approccio e di contenuto specifico dell'analisi, concordano in sostanza sul quadro nazionale del fenomeno,

Esiste un altro filone di indagine ormai consolidato - e che ha ormai anche una sponda istituzionale - rappresentato dalla "Economia sommersa", nel quale si possono ormai registrare i rapporti del Comitato per l'emersione che sono stati schedati con riferimento a risultati e limiti. Nel caso di questi studi il punto di vista centrale non è stato quello del lavoro, bensì quello delle imprese. Il Comitato organizza la propria attività con il concorso del Ministro del Lavoro e attraverso le commissioni regionali e provinciali per l'emersione del lavoro non regolare e accredita l'emersione come aspetto chiave della programmazione e dell'intervento a livello regionale e locale. A parte i risultati, tutto sommato modesti, della attività di emersione, questo filone di indagine, utile per la costruzione del quadro generale, aggiunge poco dal punto di vista della documentazione statistica per quanto attiene alle dimensioni del fenomeno del lavoro nero e soprattutto non prende in considerazione le condizioni dei lavoratori e il tipo di violazioni specifiche dei loro diritti sul lavoro (sindacali, previdenziali e riguardanti le generali condizioni)

Anche in considerazioni della carenza di informazioni dirette sulle condizioni dei lavoratori al 'nero'. Si è ritenuto opportuno produrre, nei limiti del possibile, della documentazione di prima mano. Per quel che attiene alla indagine diretta, ci si è dedicati soprattutto alla raccolta di informazioni di rilievo riguardanti la condizione dei lavoratori "al nero", dei lavoratori cioè appartenenti a quella vasta area che va dalla semplice violazione dei diritti a livello previdenziale e assicurativo, alle condizioni di sotto salario nel lavoro in generale o negli straordinari, al pagamento del compenso brevi manu, fino a quelle condizioni di "grave sfruttamento lavorativo" secondo la definizione che attualmente dà il Ministero delle Pari Opportunità.

In particolare sono state condotte le prime interviste a lavoratori, sulla base delle indicazioni provenienti dai testimoni privilegiati, riguardanti condizioni di lavoro salario e in generale rischi connessi al lavoro in questo campo. La ricerca ha proceduto anche in riferimento a altre aree territoriali dove l'occupazione irregolare e comunque il sottosalario risultano particolarmente significativi.

Come hanno mostrato studi ben dettagliati - si pensi al lavoro di Lucifora (2003) - e come risulta anche dalla documentazione dell'Istat in materia, il lavoro nero si concentra dove più intensa è la disoccupazione e conseguentemente si concentra nelle regioni del Mezzogiorno. Inoltre le stesse condizioni peggiorano in rapporto alla concentrazione del fenomeno. Quindi nel Mezzogiorno non solo c'è più lavoro nero, ma le condizioni dei lavoratori al nero sono peggiori.

In altri termini non tutto il lavoro nero è uguale e quindi in rapporto alle differenze e analogie nei 'modelli di lavoro nero è necessaria anche una articolata strategia contro il lavoro nero. La principale differenza nei percorsi di uscita dal lavoro nero riguarda da un lato l'attività di emersione delle imprese e dall'altro la messa in regola da parte delle imprese (o delle famiglie) dei singoli lavoratori tenuti in condizioni di lavoro nero attraverso le attività ispettive e di contrasto.

Le iniziative di contrasto intraprese si sono collocate all'interno di uno spettro molto ampio, di più generale sostegno allo sviluppo. Le azioni sono state rivolte a specifiche aree territoriali e a imprese e sistemi di imprese. La strada seguita ha riguardato anche la ricerca e sull'approfondimento dei caratteri del fenomeno. Le iniziative sono state condotte in primo luogo direttamente dal Ministero del Lavoro, ma vanno ricordate anche iniziative di portata significativa condotte innanzitutto dall'Inps, dall'Inail e dalla Guardia di Finanza. Secondo i dati disponibili più recenti relativi ai risultati dell'attività ispettiva 2006-2007 dei principali enti pubblici di vigilanza in materia di lavoro, si nota che i lavoratori irregolari accertati sono stati 344.765 nel 2006 e 453.311 nel 2007, di questi risultavano completamente a nero 147.307 nel 2006 (pari al 43% dei lavoratori irregolari scoperti) e 164.888 nel 2007 (pari al 36% dei lavoratori irregolari scoperti). Si tratta di valori che si collocano in un ordine di grandezza decisamente maggiore a quelli che fanno registrare i risultati delle politiche per l'emersione e che mostrano dimensioni del fenomeno del lavoro irregolare sicuramente più significative, anche se ancora molto distanti da quelle che emergono dalle stime ufficiali dell'Istat e dal materiale di indagine di cui si dispone.

Per concludere si può notare che la documentazione disponibile e le due indagini di campo hanno mostrato le analogie ma anche le differenze nelle condizioni di lavoro nero riguardanti gli italiani e gli stranieri. Per questi ultimi si verificano a volte condizioni di lavoro para- schiavistico espressi dal rinnovato generalizzarsi in molte aree di pratiche quali il caporalato e soprattutto il mercato delle braccia che già da tempo sembrava -anzi era - superato per quel che

riguarda i lavoratori italiani. Particolare gravità, come ha mostrato l'indagine di campo, si registra nelle condizioni dei lavoratori stranieri in agricoltura e nell'edilizia. Ma le violazioni, soprattutto quelle di portata minore, si registrano anche in altri settori. E questo vale anche per gli italiani. Il lavoro nero e il lavoro gravemente sfruttato non sono prerogativa degli stranieri, per questo è stata condotta anche l'indagine su Napoli, mostrando le varie tipologie di lavoro nero in un'area a elevata disoccupazione. Si tratta di fenomeni distinti che richiedono misure diverse di intervento. Ma di certo si tratta di un fenomeno in sostanziale espansione proprio nelle aree dove le condizioni sono peggiori.

E' necessario perciò di intervenire con forza cominciando con l'applicare effettivamente la legislazione vigente e potenziando le forme di controllo e di repressione, fatte salve le garanzie per i lavoratori, soprattutto se stranieri.

8. IL LAVORO MINORILE

Giuliana Coccia e Alessandra Righi

Negli ultimi decenni enormi passi avanti sono stati compiuti verso una reale tutela dei bambini dallo sfruttamento del loro lavoro, ma è giunto il momento di affrontare in maniera sistematica la conoscenza e il monitoraggio del lavoro minorile per meglio mirare le politiche per l'eliminazione delle forme di sfruttamento del lavoro dei minori. Alla fine di quest'anno, infatti, alla 18ma Conferenza internazionale degli Statistici del lavoro dell'ILO, verrà ratificato di un Regolamento sul lavoro minorile che riguarderà i principali aspetti definitivi, quelli di scelta delle fonti e dei metodi di raccolta dei dati, di individuazione degli indicatori su cui effettuare i confronti internazionali per favorire la creazione in tutti Paesi di un Sistema di statistiche sulle caratteristiche del lavoro minorile.

L'Italia ha ratificato le principali Risoluzioni (C.138 e C.182) dell'ILO su questa materia e la normativa nazionale appare essere tra quelle più avanzate nel confronto con gli altri paesi. La legge n. 977 del 17 ottobre 1967 sulla "Tutela del lavoro dei bambini e degli adolescenti" ha dettato una prima disciplina organizzativa del lavoro minorile in Italia. Tale legge ha subito modifiche ed integrazioni per effetto del D.lgs. 4 agosto 1999 n.345, per l'attuazione della direttiva 94/33/CE relativa alla protezione dei giovani sul lavoro. Le norme, comunque, trattano differenzialmente le condizioni riguardanti l'assunzione dei ragazzi inferiori ai 15 anni e degli adolescenti tra i 15 e i 17 anni. È vietato destinare i minori ad una serie di lavorazioni, processi e lavori (allegato I aggiunto alla L. n. 977/67 dall'art. 15 del D.lgs. n. 345/99), salvo che per motivi didattici o di formazione professionale.

La normativa prevede deroghe al divieto di lavoro minorile (art.4, comma 2, L. n. 977/67) per l'impiego dei minori in attività lavorative di carattere culturale, artistico, sportivo o pubblicitario e nel settore dello spettacolo, preventivamente autorizzato dalle Direzioni provinciali del lavoro. Infine, la legge finanziaria 2007 (L. n. 296/2006), all'articolo 1, comma 622, ha stabilito che l'istruzione obbligatoria è impartita per almeno 10 anni e di conseguenza l'età per l'accesso al lavoro è stata elevata da 15 a 16 anni.

Gli ultimi dati ufficiali sul fenomeno sono stati pubblicati nel 2002 dall'Istat e dal Ministero del Lavoro, in occasione della Giornata mondiale contro il lavoro minorile. In base all'Indagine nazionale sul lavoro minorile possono considerarsi economicamente attivi 144 mila i ragazzi tra i 7 e i 14 anni e possono essere definiti sfruttati circa 31.500 minori. Riguardo alle caratteristiche del lavoro minorile, emerge che il primo contatto dei giovani con il mondo del lavoro sembra avvenire nel 72% dei casi attraverso un lavoro stagionale, spesso di durata inferiore ai tre mesi. Solo il 45% dei minori svolgono attività con genitori o parenti. La percentuale dei ragazzi che ha svolto lavori in età precoce è stata massima nel Nord-Est (19%) e minima al Centro.

Più recentemente sono state realizzate delle indagini dettagliate sul fenomeno ma con una valenza territoriale ridotta, dalle quali si è tentato di desumere una stima nazionale, con risultati metodologicamente non sempre robusti. Estendendo a livello nazionale i risultati ottenuti in 9 grandi città, risulta che lavorerebbero circa 460-500 mila minori nel 2004. A questi andrebbero sommati i bambini che lavorano e non frequentano la scuola; con questa integrazione sarebbero circa 680 mila i minori coinvolti in forme di lavoro precoce a livello nazionale. L'indagine evidenzia che l'ingresso nel mercato del lavoro, almeno inizialmente, avviene sotto lo stimolo della famiglia, superati i 14 anni è invece la motivazione personale a condurre il minore al lavoro e ad abbandonare la scuola. Nella maggior parte dei casi gli stessi genitori ritengono che il lavoro sia più utile della scuola, soprattutto in famiglie con bassi livelli d'istruzione.

Va detto che dal punto di vista della quantificazione del fenomeno esistono ancora problemi definatori da superare non solo nel nostro Paese ma su scala internazionale. Non esiste ancora, infatti, una definizione statistica standard del fenomeno e gli standard definatori internazionali saranno contenuti in un Regolamento ILO che sarà adottato alla 18ma Conferenza internazionale degli Statistici del lavoro nel dicembre 2008. Tuttavia, dal recepimento delle indicazioni proposte nascono dei problemi metodologici e definatori che andranno affrontati. Attualmente, infatti, il nostro impianto legislativo-regolamentare non consente di operationalizzare le definizioni che l'ILO propone per arrivare ad una armonizzazione delle misure a livello internazionale. Occorre quindi preparare una fase di contrattazione tra le parti sociali che affronti temi delicati e non risolti nemmeno per i lavoratori adulti (i lavori pericolosi, le condizioni di lavoro pericolose o pesanti, gli orari massimi consentiti).

Il bisogno conoscitivo sul fenomeno è quindi ancora ampio. Se si conosce ancora poco e male quanti bambini sono coinvolti illegalmente in attività economiche, nulla proprio sappiamo delle categorie più a rischio e maggiormente bisognose di intervento di tutela (peggiori forme di sfruttamento minorile). A livello internazionale vi è oggi la consapevolezza che è urgente agire per sradicare almeno le *peggiori forme di sfruttamento del lavoro minorile*.

Il Regolamento in fase di definizione dell'ILO è il primo passo verso la creazione di un Sistema di statistiche sul lavoro minorile internazionale in grado di fornire informazioni non solo sul numero di minori coinvolti in attività economiche, ma anche sulle caratteristiche del minore, della sua famiglia, del contesto socio-economico in cui vive, così come del lavoro che svolge per settore di attività, frequenza, durata e pericolosità.

E' giunto, quindi, il momento di affrontare in maniera sistematica la conoscenza e il monitoraggio del fenomeno anche in Italia, per meglio mirare le politiche per l'eliminazione dello sfruttamento del lavoro minorile. Per raggiungere questo obiettivo serve un complesso di iniziative in grado di:

1. attivare un Sistema di statistiche ufficiali sul lavoro minorile basato su indagini a valenza nazionale e a cadenza periodica sulle diverse componenti del lavoro minorile;
2. alimentare nel tempo il sistema, accompagnandolo con da un sistema di previsione che permetta il monitoraggio della situazione attraverso l'utilizzo di informazioni provenienti da fonti amministrative (es. abbandoni scolastici);
3. produrre informazioni che consentano di valutare in modo "critico" i dati forniti dalle varie istituzioni, visto che il lavoro minorile è un fenomeno prevalentemente sommerso e che non sempre i lavori svolti sono pregiudizievoli per lo sviluppo dei minori;
4. raccogliere sistematicamente in un archivio le misure politiche sull'argomento e gli interventi di tutela realizzati sul territorio in modo che siano facilmente consultabili dagli amministratori pubblici e dei ricercatori;
5. prevedere nella promulgazione di leggi o nell'emanazione di regolamenti la creazione di un fondo per la valutazione dell'impatto delle politiche messe in atto a livello centrale o territoriale.

Tutto ciò sarà più facilmente raggiungibile integrando al meglio le competenze istituzionali delle varie Amministrazioni dello Stato, tra le quali si divide attualmente la competenza sulla materia, e avviando una fase preparatoria di contrattazione tra le parti sociali che affronti temi delicati e non risolti nemmeno per i lavoratori adulti (lavori pericolosi, condizioni di lavoro pericolose o pesanti, orari massimi consentiti).

9 – 10 - 11

CAMBIAMENTI DEL LAVORO, PROTEZIONE SOCIALE E POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO

Ugo Trivellato (a cura di)

I cambiamenti nel lavoro sono stati trattati da vari gruppi tematici (vedi in particolare “Il lavoro che cambia”, a cura di Francesco Garibaldi; “I lavori temporanei e le transizioni verso il lavoro stabile”, a cura di Carlo Dell’Aringa; “Offerta di lavoro e lavoro femminile”, a cura di Emilio Reyneri e Paola Manacorda).

Nell’ambito del gruppo tematico “Cambiamenti del lavoro, protezione sociale e politiche attive del lavoro” il tema è stato affrontato per gli aspetti relativi alla regolazione dei rapporti di lavoro e ai suoi legami con la protezione sociale, e più in generale con proposte di nuova organizzazione del *welfare* riassunta col termine *flexicurity*.

I cambiamenti più importanti nella **regolazione dei rapporti di lavoro** sono stati introdotti in Italia dal 1997 al 2003, e sono stati scanditi da tre provvedimenti (accompagnati o seguiti, peraltro, da molteplici, sovente frenetici, talvolta contraddittori aggiustamenti): il cosiddetto “Pacchetto Treu”, la disciplina lasca sui contratti a tempo determinato, la cosiddetta “legge Biagi”. Tali interventi sono stati appropriatamente definiti “*di tipo marginale e incrementale*”. La “parzialità incrementale” vale a sottolineare l’incompletezza delle riforme introdotte, con riguardo agli aspetti istituzionali in generale e al sistema di *welfare* in particolare; la “natura al margine” segnala come i nuovi rapporti di lavoro siano stati riservati ai nuovi entranti, senza toccare quelli che regolavano lo stock dei già occupati, il che ha posto ovvi problemi di equità e potrebbe aver favorito l’accentuazione della struttura dualistica del mercato del lavoro italiano.

Il due principali aspetti ai quali si è guardato sono: (i) la quantificazione del fenomeno del lavoro “atipico”, non limitato al solo ambito dell’occupazione dipendente (come suggerisce invece la definizione che ne dà l’Eurostat, quando lo restringe ai lavori *temporanei*, intesi come quegli *impieghi che hanno una durata contrattualmente determinata (una data o il completamento di un incarico assegnato)*); (ii) l’interrogativo riassunto nell’alternativa se il lavoro “atipico” sia una tappa iniziale

in vista della transizione a un rapporto di lavoro a tempo indeterminato oppure una trappola, una strada senza uscita.

Le debolezze dell'informazione statistica sul lavoro – sulle quali si tornerà nel seguito – non consentono risposte precise in merito a questi due aspetti. Stime condotte sfruttando al meglio varie fonti per gli anni dal 2005 al 2007, segnalano mediamente circa 2 milioni e 300mila occupati dipendenti a termine, oltre 450 mila “parasubordinati” (a titolo principale) e oltre 100mila prestatori d'opera occasionali. Si è quindi sull'ordine di 2milioni e 900mila lavoratori “atipici”. V'è da aggiungere, poi, che il contratto d'apprendistato ha conosciuto una forte diffusione, strettamente correlata a un suo uso via via più distorto (fino a un intervento legislativo del 2003 che ha elevato il limite di età a 29 anni), che lo porta ad assumere caratteristiche in parte simili a quelle di un'occupazione “atipica” con costo del lavoro particolarmente basso. Complessivamente, si è quindi ben oltre i 3 milioni di persone con lavori “atipici”, o “precari” che dir si voglia: grosso modo un occupato su otto. Larghissima parte di queste persone è costituita da giovani e/o donne e/o immigrati.

Se si guarda alla dinamica nell'ultimo decennio, l'evidenza è duplice: da un lato la diffusione dei contratti di lavoro “atipici” si è accompagnata ad una sensibile crescita dell'occupazione (in parte essendone indotta, in parte favorendola: la determinazione di robuste relazioni di causa-effetto resta indeterminata); dall'altro lato vi è stata un'accentuazione della segmentazione del mercato del lavoro.

L'alternativa se i lavori “atipici” si configurino prevalentemente come “porto d'entrata [verso l'occupazione a tempo indeterminato] o come strada senza uscita” non trova, né nella letteratura né negli studi *ad hoc* condotti o promossi dalla Commissione, una risposta circostanziata. Si ripropone, con evidenza ancora maggiore, la carenza di un'informazione statistica adeguata, e adeguatamente disponibile, sulle storie lavorative. Dalla ricognizione dei risultati di molteplici ricerche monografiche, emerge che, verosimilmente, la verità sta da qualche parte nel mezzo, e che la risposta dipende largamente dalle caratteristiche del contesto economico in cui tali rapporti di lavoro sono stati attivati – polarizzando, se nel Mezzogiorno o nel Nord-Est.

Stante l'assenza di un adeguamento del sistema di *welfare*, nell'immediato la cessazione di un rapporto di lavoro “precario” seguita da un periodo di disoccupazione comporta che in parecchi casi il disoccupato non è coperto da

alcuna indennità. Nel medio-lungo periodo, poi, una situazione contraddistinta da una sequenza di lavori precari, spesso a basso reddito, interrotti da periodi di disoccupazione, prefigura la formazione di una quota di “pensionati poveri”, aspetto che merita sin d’ora una preoccupata attenzione.

Quanto alle caratteristiche e alla recente evoluzione della protezione sociale, o – detto più semplicemente – degli ammortizzatori sociali (AS), il sistema italiano rimane caratterizzato da un impianto lavoristico-categoriale, con una frammentazione molto spinta, ai limiti della “balcanizzazione”. Ciò pone un rilevante problema di iniquità distributiva. Inoltre, tale impianto appare profondamente inadeguato a fronte delle innovazioni che sono state introdotte nella regolazione dei rapporti di lavoro, così come delle dinamiche che caratterizzano l’evoluzione dell’economia e del mercato del lavoro.

Negli ultimi anni, poi, si è affermata una deriva derogatoria e particolaristica, che amplia spazi di intermediazione per gli attori sociali. Esempi emblematici sono la cosiddetta “Cassa integrazione guadagni straordinaria in deroga” e l’indennità di disoccupazione a requisiti ridotti. Questo irrobustimento degli AS in deroga presenta molteplici aspetti negativi (che superano largamente il vantaggio della flessibilità negli interventi, del resto conseguibile anche con altre modalità): aumenta il tasso di discrezionalità, allontana il sistema da un corretta logica mutualistico-assicurativa, aumenta le iniquità distributive, in prospettiva stimola incrementi della spesa.

È da sottolineare, infine, come questa evoluzione allontani l’Italia da una **prospettiva di riforma della protezione sociale ispirata alla *flexicurity***: una prospettiva che è stata proposta dall’Unione Europea (UE), e che risulta persuasiva nel merito.

Va da sé che la *flexicurity* non è un modello rigido – per restare a uno stereotipo, il modello danese –, da applicare meccanicamente nei diversi contesti nazionali. La stessa UE ne sottolinea la varietà di possibili declinazioni. Ma, a meno di non ridurla a insignificante espressione verbale, la *flexicurity* non può prescindere dai suoi tratti distintivi, riassunti nel “triangolo d’oro” rappresentato da:

- (i) flessibilità nel mercato del lavoro (anche in tema di licenziamenti non discriminatori, seppure con vincoli di adeguato preavviso e di

sostanziose indennità di licenziamento), nell'organizzazione del lavoro, nelle relazioni di lavoro;

- (ii) un sistema di sicurezza sociale universale e generoso, articolato sul *welfare* del lavoro e su una seconda rete di sicurezza in chiave di reddito minimo, in larga parte condizionato alla prova dei mezzi;
- (iii) un sistema di sicurezza occupazionale imperniato su politiche attive del lavoro con obblighi reciproci e sanzioni, e su servizi per l'impiego efficienti.

Sistemi di regolazione del mercato del lavoro e della protezione sociale riconducibili alla *flexicurity* caratterizzano i Paesi scandinavi e l'Olanda. Con riferimento a variabili economiche di contesto e alle caratteristiche salienti della spesa sociale e dei suoi esiti redistributivi, la tav. 1 documenta in maniera persuasiva due evidenze: da un lato la maniera articolata con cui la *flexicurity* viene realizzata in Danimarca, Svezia e Olanda; dall'altro la significativa distanza che separa tali Paesi (così come altri Paesi europei maturi: Francia, Germania e Regno Unito) dall'Italia.

Il quadro informativo che offre la tav. 1 è nitido. Qualche notazione torna peraltro utile. Guardando innanzitutto alle condizioni economiche al contorno, per l'Italia pesa non tanto il differenziale di prelievo fiscale (anche perché va tenuto conto che 5-6 punti percentuali sono assorbiti dagli interessi per il debito pubblico), quanto piuttosto l'abnorme peso del debito pubblico, il mediocre livello del PIL pro-capite (conseguenza della bassa crescita economica nell'ultimo decennio) e il basso tasso di occupazione, che rimanda alla ancora ridotta

Tavola 1 - Alcuni indicatori di contesto e di politiche del lavoro e di welfare in alcuni Paesi europei e nell'UE-15
(Anno 2007, salvo diversamente indicato)

Paesi	PIL pro-capite (in PPA; EU25=100)	Debito pubblico (in % PIL)	Prelievo fiscale (in % PIL; 2006)	Tasso di occupazione (15-64 anni)	Occupati part-time (in % occupati totali)	Tasso di disoccupazione			Spesa prestazioni sociali (in % PIL; 2005)		Spesa in LMP (in % PIL; 2006) ¹	Occupati servizi non-market (in % occupati totali)	Life-long learning ²	Persone a rischio di povertà (%; 2006)		Indice di Gini (%) 2006)
						Totale	15-24 anni	> 12 mesi		di cui: pensioni				Pre trasferimenti	Post trasferimenti	
Italia	97,0	104,0	42,4	58,7	13,6	6,1	20,3	2,9	26,4	15,5	1,3	26,4	6,2	24,0	20,0	32,0
Danimarca	118,0	26,0	50,0	77,1	24,1	3,8	7,9	0,6	30,1	11,0	4,1	36,9	29,2	28,0	12,0	24,0
Svezia	121,0	40,6	49,7	74,2	25,0	6,1	19,1	0,8	32,0	12,5	2,3	37,9	32,0	29,0	12,0	24,0
Olanda	127,0	45,4	39,9	76,0	46,8	3,2	5,9	1,3	28,2	11,1	2,7	35,2	16,6	21,0	10,0	26,0
Germania	109,0	65,0	40,6	69,4	26,0	8,4	11,1	4,7	29,4	12,4	3,0	30,8	7,8	26,0	13,0	27,0
Francia	107,0	64,2	45,6	64,6	17,2	8,3	19,4	3,3	31,5	13,0	2,3	36,1	7,4	25,0	13,0	27,0
Regno Unito	113,0	43,8	38,2	71,5	25,2	5,3	14,3	1,3	26,8	11,8	0,6	34,5	26,6	30,0	19,0	32,0
EU-15	108,0	60,4	41,4	66,9	20,9	7,0	14,7	2,8	27,8	12,2	2,0	31,1	11,3	26,0	16,0	29,0

¹ 2004 per la Danimarca.

² Percentuale di persone 25-64 anni che ha partecipato ad attività formative nelle 4 settimane antecedenti l'intervista. I dati si riferiscono al 2007 ad eccezione di Svezia e Regno Unito (2006).

Fonte: Eurostat.

partecipazione al lavoro delle donne e degli ultracinquantenni (indirettamente segnalata, nella tavola, dalla modesta incidenza degli occupati *part-time*).

In secondo luogo, l'Italia si segnala per una quota di spesa sociale rispetto al Pil comparativamente piuttosto bassa, ma soprattutto largamente assorbita dalla spesa pensionistica: al netto di questa la spesa per prestazioni sociali non raggiunge il 10%, mentre nella maggioranza degli altri Paesi si colloca tra il 17 e il 20%. In particolare, la spesa per l'insieme delle politiche del lavoro non supera l'1,3% del Pil, a fronte di percentuali che nei Paesi della *flexicurity* (ma anche in Francia e Germania) oscillano dal 2,3 a oltre il 4%.

Infine, l'azione redistributiva operata dalla spesa per prestazioni sociali è in Italia sconsolatamente modesta (anche, ma non solo, per il rilievo che ha la spesa pensionistica). Dopo che hanno operato i trasferimenti sociali, la riduzione delle persone a rischio di povertà è di soli 4 punti percentuali (dal 24 al 20%), mentre arriva a 16-17 punti percentuali in Danimarca e Svezia, e negli altri Paesi considerati si attesta fra gli 11 e i 13 punti percentuali. Un'efficace sintesi dell'esito finale è fornita dall'indice di Gini, che in Italia raggiunge il 32%: affianchiamo il Regno Unito come paese europeo sviluppato con la maggiore disuguaglianza, e siamo vistosamente distanti dal 24-26% dei Paesi della *flexicurity*.

Muovendo dal quadro sommariamente riassunto, nel Rapporto tematico n. 11 si esaminano brevemente – e qui semplicemente si elencano – i principali ostacoli che incontra in Italia un'evoluzione della protezione sociale verso la *flexicurity*: (i) lo stato delle finanze pubbliche; (ii) il secolare divario di sviluppo fra il Nord e il Sud del Paese; (iii) il già segnalato impianto lavoristico-categoriale che tuttora connota la gran parte degli AS, aggravato dalla recente deriva derogatoria; (iv) la specifica debolezza della pubblica amministrazione nella gestione di programmi innovativi di politiche del lavoro e di *welfare*; (v) la confusa suddivisione, talvolta la sovrapposizione, dei compiti e delle responsabilità tra i diversi livelli di governo; (vi) il ruolo che svolgono i forti legami di solidarietà familiare, i quali, operando (anche) come sostituti imperfetti di un'azione pubblica di assicurazione contro i rischi e di sostegno dei diritti individuali, depotenziano la domanda sociale di cambiamenti in tale direzione; (vii) la frammentazione – e la contrapposizione (ancora) ideologica – della rappresentanza politica e sociale, che amplifica la difficoltà di prendere decisioni orientate a un sistema universale di protezione sociale.

La domanda se la *flexicurity* sia una meta o un (indesiderato) miraggio non è dunque peregrina. Si ritiene peraltro ragionevole guardare alla *flexicurity* come a una meta per due motivi: perché rappresenta un modello sociale più evoluto; e perché si presta meglio per rispondere alle sollecitazioni – e agli *shocks* – di un'economia e di un mercato del lavoro aperti, dinamici, flessibili. E ciò senza nascondersi che muovere nella direzione di un sistema di protezione sociale improntato alla *flexicurity* è decisamente impegnativo.

Almeno in linea di principio, sulle finalità essenziali che una riforma organica degli AS e delle politiche attive del lavoro dovrebbe perseguire si può assumere vi sia un sostanziale consenso. Esso ruota attorno ad alcune idee-cardine:

- (a) nel merito: il criterio dell'“universalismo selettivo” e l'evoluzione verso la *flexicurity*,
- (b) nel metodo: la necessità di una complessiva, coerente prospettiva riformatrice di medio periodo, da attuare progressivamente, da un lato coniugando determinazione e gradualità, e dall'altro sapendo “imparare dall'esperienza” per un (ri)disegno e una messa in atto via via più efficace degli interventi.

Nello specifico occorre rivedere gli AS in una logica di superamento dell'impianto categoriale (anche per tener conto del fatto che i lavoratori passano sempre più spesso da un settore all'altro e cambiano frequentemente tipologia di rapporto di lavoro), di disegno efficiente (con una più netta individuazione della specifica finalità di ciascun strumento), di collegamento con le politiche attive del lavoro e di progressiva affermazione di una logica di “obblighi reciproci”, come suggerito del resto dagli indirizzi dell'Unione Europea.

È inoltre necessario completare l'operatività degli AS con l'unificazione degli strumenti di contrasto della povertà (reddito di ultima istanza da un lato, assicurazione per persone non autosufficienti dall'altro), anche per evitare che sugli AS “si scarichino” impropriamente esigenze generali di protezione sociale.

Dall'insieme di questi interventi di modifica dovrà derivare, infine, anche un'opportuna semplificazione normativa e procedurale.

Per cominciare a procedere nelle direzioni indicate, e comunque per rendere il processo decisionale pubblico in tema di lavoro fondato su una solida evidenza empirica e capace di disegnare e affinare adeguatamente le politiche pubbliche, si

impone un deciso miglioramento della strumentazione, in due direzioni:

- (a) la *realizzazione di un sistema di archivi per analisi sul lavoro (SARA Lavoro)*, che fornisca a operatori e ricercatori interessati un'adeguata base informativa (tema al quale è dedicato il Rapporto tematico n. 9);
- (b) il *disegno, il monitoraggio e la valutazione degli effetti di politiche del lavoro* (tema al quale è dedicato il Rapporto tematico n. 10).

Su questi temi la Commissione ha approvato due **Raccomandazioni**, alle quali si rimanda.