

In questo numero speciale di «Lavoro.it» i lettori de «L'Unità» potranno trovare il testo integrale - non definitivo - del «Piano d'azione nazionale per l'occupazione '99», il cosiddetto, «National action plan», licenziato venerdì dal governo e da ieri all'esame formale dei ministri dell'economia e del lavoro dell'Unione Europea per verificarne la sua coerenza rispetto alle indicazioni precedentemente fornite dall'Ue. Il piano si articola su quattro «pilastri»: 1) «Migliorare l'occupabilità», 2) «Sviluppare l'imprenditorialità», 3) «Incoraggiare l'adattabilità delle imprese e dei loro lavoratori», 4) «Rafforzare le politiche in materia di pari opportunità». E su 22 linee guida nell'ambito di una strategia condivisa dai partners comunitari. Per comodità di lettura ricordiamo che nel testo le 22 «Guidelines» sono precedute dalla sigla «GL».

Quotidiano di politica, economia e cultura

L'Unità

Mezzogiorno Nel 2004 una crescita oltre la media Ue

A PAGINA 1-3

Part-time Quest'anno 100 mila occupati in più

A PAGINA 1

La novità Una carta elettronica come curriculum

A PAGINA 2

Donne Incentivi alle imprese per l'occupazione rosa

A PAGINA 6-7

Lavoro.it

COME TROVARLO, COME DIFENDERLO

1,3%

È la crescita annua media del Prodotto interno lordo in Italia dal 1996 al 1998; oltre un punto in meno rispetto alla media europea

1,5%

È la crescita media annua del Prodotto interno lordo italiano prevista per il 1999. Solo nel 2000 dovremmo avvicinarci all'Europa col 2,5

200 ml

È l'aumento degli occupati in Italia dal gennaio 1998 al gennaio di quest'anno. L'incremento accertato si aggira attorno all'1%

180 ml

È, in cifra assoluta, l'aumento delle donne occupate fra il gennaio 1998 e 1999 che rappresentano il 36,7% dell'occupazione complessiva

22,8%

È il tasso di disoccupazione rilevato nel Mezzogiorno. Un valore pressoché triplo rispetto al dato nazionale che si attesta al 7,4%

56,5%

È il tasso di disoccupazione giovanile nel Meridione. Qui anche le donne trovano lavoro con grande difficoltà. Le disoccupate sono il 31,8%

SPECIALE

INTRODUZIONE: OBIETTIVI E STRATEGIE

IL MERCATO DEL LAVORO ITALIANO

Nel periodo 1996-98 la crescita media annua del PIL è stata in Italia dell'1,3%, inferiore di oltre un punto percentuale alla media dell'Unione Europea. La dimensione dell'aggiustamento fiscale, la politica del cambio e il mantenimento di una politica monetaria più restrittiva della media sino al lancio dell'euro, hanno limitato la portata della ripresa avviata dopo il 1996. Il miglioramento del quadro macroeconomico derivante dalla caduta dell'inflazione, dal ristabilimento di condizioni d'equilibrio nei conti pubblici e dalla partecipazione alla moneta unica non ha ancora determinato maggiore crescita, anche per gli effetti di segno opposto provenienti dalla crisi internazionale. Per il 1999 è prevista una crescita del PIL intorno all'1,5%, che dovrebbe diventare più significativa, e prossima alla media dei paesi UE (intorno al 2,5%) soltanto nel 2000. Deboli e incerti sono tuttora i segnali di crescita nelle regioni meridionali, dov'è concentrata la disoccupazione; il Mezzogiorno è stato particolarmente colpito dalla restrizione fiscale degli anni novanta e dalle incertezze connesse con la lunga e complessa riforma delle politiche regionali (1992-96).

L'andamento dell'occupazione ha risentito negativamente di questo scenario. Dopo la notevole caduta dell'occupazione verificatasi nel periodo 1992-94, il numero di persone occupate è rimasto stagnante fino a tutto il 1997. Nel 1998 sono tuttavia emersi alcuni segnali favorevoli.

Vi è stata una leggera crescita dell'occupazione (circa 200.000 persone, intorno all'1%, tra il gennaio 1998 e il gennaio 1999) nonostante l'evoluzione poco soddisfacente del PIL. Lo sviluppo positivo sembra riflettere una composizione della crescita più orientata al settore dei servizi, e i primi probabili effetti delle misure di flessibilizzazione del mercato del lavoro introdotte negli ultimi tempi dalla contrattazione collettiva e dalla legislazione.

È cresciuta in particolare del 2,5% (180.000 unità) l'occupazione femminile, che nel gennaio 1999 era pari al 36,7% dell'occupazione totale, in confronto al 34,1% del 1998.

È cresciuta l'occupazione, sia dipendente sia autonoma, a part-time; del 13,8% (187.000 persone) tra gennaio 1998 e gennaio 1999, pur rappresentando ancora solo il 7,7% dell'occupazione complessiva.

GLI OBIETTIVI STRATEGICI

Questi segnali favorevoli non sono però sufficienti a modificare un quadro generale che permane negativo e che richiede un'azione di riforma su un orizzonte pluriennale. Questa azione sarà condotta nell'ambito della strategia condivisa con i partners comunitari e articolata sui 4 pilastri e sulle 22 Guidelines concordate.

L'azione di riforma terrà naturalmente conto delle grandi differenze esistenti fra il mercato del lavoro italiano e quello di molti partners comunitari. In molti paesi europei, i problemi più rilevanti sono legati a persone divenute disoccupate in fasi recessive e rimaste poi negli ingranaggi di politiche passive di sostegno al reddito. In Italia queste situazioni interessano una percentuale ridotta di popolazione, soprattutto lavoratori più anziani. Il problema più rilevante è rappresentato dalla bassa occupazione dei più giovani e, in generale, delle donne.

La specificità maggiore del mercato del lavoro italiano è poi la dimensione dei divari regionali. Tutti gli indicatori standard di performance sono peggiori nel Mezzogiorno rispetto al resto del paese. La disoccupazione è circa il triplo di quella del Centro-Nord, 22,8% contro 7,4% nella media 1998; al suo interno contano di più le lunghe durate (che sono i tre quarti del totale); essa raggiunge picchi elevatissimi tra i giovani (56,5%) e le donne (31,8%). La partecipazione al lavoro è così ristretta e le attività dell'economia sommersa sono così diffuse che l'occupazione «regolare» è esperienza che interessa solo una minoranza della popolazione meridionale, specie femminile.

Le differenze regionali sono soltanto in parte differenze d'intensità di fenomeni simili. In parte sono invece da riconnettere all'operare di due diversi modelli di funzionamento del mercato del lavoro. Il Mezzogiorno, nonostante stiano emergendo significative differenze interne, è un'area in ritardo di sviluppo e a più bassa produttività, in gran parte dovuta a disoccupazione di contesto; produttività spesso più bassa anche rispetto ai livelli salariali correnti.

In questo quadro, la complessiva strategia italiana per l'occupazione mira a due principali obiettivi.

Il primo obiettivo è aumentare il contenuto di occupazione della crescita economica e in particolare accrescere le chances occupazionali per quei gruppi sociali (giovani, donne e più anziani) sotto-rappresentati nel mercato del lavoro in tutto il paese. Questo può essere ottenuto con un'attenta applicazione dei pilastri della strategia lanciata a Lussemburgo, integrando azioni dal lato della domanda e dell'offerta di lavoro, e per il miglior funzionamento del mercato.

Dal lato della domanda si tratta in particolare di assecondare, soprattutto attraverso le liberalizzazioni, la crescita del settore dei servizi (gl. 13) e di potenziare l'economia sociale (gl. 12). Dal lato dell'offerta, si tratta di concentrare l'azione sui giovani, le donne, i più anziani, il nodo fondamentale è nella transizione tra scuola e lavoro (gl. 7-8), da facilitare favorendo l'incontro tra domanda ed offerta e prevedendo un continuum di esperienze lavorative e formative, anche parziali, che possano tra loro integrarsi (gl. 1). Per le donne, si tratta di favorire la partecipazione con un'azione a largo spettro (gl. da 19 a 22). Per i più anziani, si tratta di favorire il reimpiego attraverso la riqualificazione professionale, così come forme di fuoriuscita graduale e posticipata, rispetto alle tendenze attuali, dal mercato (gl. 2-6). Si tratta di innalzare il livello di scolarizzazione e di formazione complessiva della forza lavoro (gl. 6-7-8). Ma si tratta anche di rendere più flessibile il funzionamento del mercato del lavoro. E di accelerare una efficace strategia preventiva, sia migliorando l'azione pubblica, sia dando maggiori spazi all'iniziativa privata, con efficienti servizi decentrati per l'impiego, pubblici e privati (gl. 1-2).

Le azioni da intraprendere sono molteplici. Uno dei principali obiettivi cui mira il Governo è l'aumento del part-time (gl. 17). Il Governo ha come obiettivo, nel periodo 1999-2003, di aumentare significativamente il peso del part-time, così da avvicinare l'Italia al valore della media europea (16,9%). Il part-time può infatti facilitare la crescita della partecipazione e dell'occupazione di quei gruppi oggi poco presenti sul mercato. Con le recenti misure di incentivazione, il Governo stima di poter accrescere nel 1999 l'occupazione complessiva di almeno 100.000 unità. Questo porterà a fine 1999 il peso del part-time sul totale dell'occupazione intorno all'8% (dal 7,3% nel 1998).

Il secondo obiettivo è determinare una sostenuta crescita economica nelle regioni a più alta disoccupazione. La strategia italiana per l'occupazione coincide in parte rilevante con la strategia per lo sviluppo del Mezzogiorno. In questi casi l'azione preventiva coincide in parte rilevante con la creazione di nuove imprese, con la loro crescita dimensionale e con il conseguente aumento della domanda di lavoro.

I pilastri della strategia del Lussemburgo vanno applicati in Italia con un'attenzione straordinaria agli aspetti locali e regionali. Si tratta di applicare nel Mezzogiorno, in maniera più attenta e intensa, tutte le misure descritte. Di promuovere e rafforzare in modo particolare le misure per l'autoimprenditorialità (gl. 11), per l'emersione dell'economia sommersa (in particolare ampia); per lo sviluppo accelerato di sistemi economici locali industriali e terziari; di coordinare strettamente le politiche per il lavoro alle complessive politiche di sviluppo, e in particolare alla «Nuova programmazione» degli investimenti pubblici (gl. 12).

Il Governo ha come obiettivo di giungere progressivamente nel 2004 a un tasso di crescita nel Mezzogiorno significativamente superiore a quello medio dell'Unione Europea. Ciò è condizione per un forte aumento dell'occupazione regolare del Mezzogiorno, tale da comportare l'aumento dei tassi di attività, la riduzione del lavoro sommerso, la compressione della disoccupazione e del disagio sociale.

Sintesi di questi due indirizzi è l'obiettivo dell'aumento del tasso di partecipazione (soprattutto femminile) e di occupazione complessivo nell'intero paese.

PRINCIPALI CONTENUTI DEL PIANO DELL'OCCUPAZIONE 1999

Il Piano per l'Occupazione 1999 si muove lungo un duplice binario. Esso rende espliciti obiettivi e azioni per il 1999, ma delinea anche una strategia pluriennale,

che si raccorda con quella più complessiva di politica economica e di riforma della macchina amministrativa. Il Piano per l'Occupazione 1999 si inserisce infatti nella strategia pluriennale di politica economica del governo italiano. Esso si raccorda: con le misure di politica economica del Documento di Programmazione Economica e Finanziaria; con il Piano Pluriennale delle Attività in materia di istruzione, formazione, ricerca e trasferimento tecnologico (Master Plan); e con i documenti preparatori per la programmazione dei Fondi Comunitari 2000-2006.

L'azione di politica economica del Governo mira alla riduzione del carico fiscale e contributivo, in particolare di quello sul lavoro (gl. 14), anche attraverso il rafforzamento della lotta all'evasione fiscale e contributiva. Tale riduzione non potrà che avvenire gradualmente e compatibilmente con le risorse disponibili. Nel 1999, tuttavia, sono stati già ridotti dello 0,82% gli oneri che gravano sul costo del lavoro. In maniera speculare, l'azione del Governo mira a riorganizzare e riqualificare la spesa pubblica. Nel corso del 1999, in attuazione di una apposita delega parlamenta-

marlo (gl. 1-2-3-4).

Parte centrale di questa riforma è il processo di decentramento. Le Amministrazioni Regionali italiane stanno acquisendo la titolarità e rafforzando l'azione in tema di politiche attive del lavoro, di servizi per l'impiego e di formazione (gl. 1-2-3-4). Nel corso del 1998 la quasi totalità delle Regioni ha adottato le leggi di recepimento delle competenze loro trasferite in materia di mercato del lavoro ed è dunque iniziato un importante processo di riorganizzazione finalizzato, da un lato a ricomporre i diversi ambiti operativi di iniziativa (formazione, orientamento, politiche per l'avviamento e l'inserimento al lavoro), dall'altro ad assegnare la gestione delle azioni agli ambiti territoriali più idonei a un'azione incisiva. Molte Regioni hanno predisposto Piani Regionali per l'Occupazione o si orientano alla loro predisposizione quali strumenti di programmazione per l'intervento sul mercato del lavoro, individuando anche con riferimento ai quattro pilastri tutte le risorse finanziarie disponibili per il finanziamento delle politiche del lavoro. Anche per questo motivo, il Piano dell'Occupazione è attento a valorizzare le migliori esperienze su base locale, anche per favorirne una loro diffusione interregionale; e indica in diverse aree la necessità di azioni e misure sperimentali, che consentano di tarare progressivamente al meglio le azioni sulle realtà locali.

Questo processo si intreccia con quello di liberalizzazione dei servizi di job placement, che consente l'introduzione di servizi privati di collocamento ordinario e lo sviluppo delle società di lavoro temporaneo (gl. 1-2). In questo campo il Governo intende: a) rimuovere gli ostacoli che si frappongono ancora a una piena operatività di questi strumenti, per favorire un loro più ampio sviluppo in particolare nelle aree a maggiore disoccupazione; b) superare le carenze dell'azione pubblica; c) determinare utili elementi di complementarità e di concorrenza con le stesse strutture pubbliche.

L'Italia presenta livelli ancora insufficienti di scolarità e di formazione della forza lavoro. Il Governo mira a: a) migliorare la qualità del sistema scolastico e integrarlo con il mondo del lavoro (gl. 7-8); b) incrementare la formazione continua e per gli adulti (gl. 6); c) avviare una profonda riforma del sistema della formazione professionale, con una ulteriore valorizzazione del ruolo programmatico delle Regioni (gl. 8). L'impegno in questa direzione è ribadito dal Patto sociale. L'Italia presenta divari occupazionali di genere maggiori rispetto alla media europea. Il governo mira a garantire pari opportunità di lavoro a uomini e donne, attraverso: 1) il rafforzamento del mainstreaming (gl. 19); 2) misure specifiche per l'aumento dell'occupazione femminile (gl. 20); 3) nuove, incisive misure in tema di conciliazione fra lavoro, vita familiare, formazione e tutela della maternità.

Le iniziative descritte in questo Piano si inseriscono poi in particolare nella strategia della «Nuova Programmazione» lanciata dal Governo italiano, nel rilancio cioè delle politiche di sviluppo del Mezzogiorno (gl. 12). E' soprattutto in queste regioni che gli obiettivi di sviluppo economico e di una maggiore occupazione devono procedere di pari passo. Questo può essere ottenuto con una stretta interazione tra le iniziative dei diversi Ministeri: in questo senso, strategie che prevedano l'uso del Fondo di Sviluppo Regionale, e iniziative incluse nel Piano in parte finanziate a valore sul FSE, devono essere strettamente integrate nelle aree Obiettivo 1 e 2, nonché nell'ambito dei progetti di sviluppo locale da realizzarsi nelle altre aree del Centro-Nord.

Nell'ambito di questa strategia di più lungo periodo, FSE (specie per quanto riguarda la Programmazione 2000-2006) deve finanziare in misura assai rilevante le politiche preventive e attive dell'impiego (gl. 1-2-3-4). Le priorità per la programmazione del FSE sono: a) potenziare con un'azione straordinaria le strutture pubbliche dei servizi per l'impiego, in particolare nel Mezzogiorno (gl. 1-2); b) integrare le iniziative finanziate dal FSE con la gestione dei servizi per l'impiego (gl. 1-2); c) integrare azioni di formazione professionale propriamente detta e iniziative in tema di istruzione di base, prestando attenzione ai percorsi

formazione-lavoro e mirando a incrementare il più possibile l'acquisizione di esperienze lavorative (continuando nella strada già intrapresa in molte realtà locali) (gl. 6); d) ancora nell'ambito delle azioni formative e di sistema le priorità che saranno stabilite nel piano pluriennale per il sistema integrato di istruzione, formazione, ricerca e trasferimento tecnologico (Master Plan); e) ricordare strettamente, nelle regioni di cui all'Obiettivo 1 e 2, le iniziative formative finanziate con il FSE con le azioni di sviluppo locale (in particolare con gli strumenti della programmazione negoziata) e con i nuovi investimenti pubblici (gl. 12).

Le Regioni avranno piena titolarità degli aspetti strategici e programmatici delle misure finanziate dal FSE. La programmazione presterà la massima attenzione alla necessità di monitoraggio e di valutazione delle iniziative intraprese, mirando a ottenere condizioni di massima concorrenzialità nell'allocatione delle risorse, specie per la formazione professionale.

Come messo in luce anche dalle valutazioni comunitarie al Piano per l'Occupazione 1998, in Italia la capacità di monitoraggio e di valutazione delle politiche è ancora limitata. Obiettivo centrale del Piano per il 1999 è rafforzare. Già nel corso della predisposizione del Piano è stata avviata una iniziativa coordinata di monitoraggio sulla spesa e sui beneficiari delle politiche, che sarà resa permanente. Il rafforzamento del monitoraggio è strettamente associato con il processo di decentramento. Il nuovo sistema d'intervento dovrà essere caratterizzato da una logica di continua sperimentazione, valutazione dei risultati ed estensione delle migliori pratiche e iniziative, anche introducendo opportuni incentivi per le realtà locali che conseguono i risultati più soddisfacenti.

I MIGLIORARE L'OCCUPABILITÀ

I gruppi sociali con i maggiori problemi di occupabilità sono in Italia le donne, i giovani e gli anziani. I problemi sono particolarmente gravi: a) per i divari regionali, dovuti all'insufficiente livello di sviluppo del Mezzogiorno; b) per la scarsa mobilità territoriale del fattore lavoro; c) per l'insufficiente livello degli investimenti nel Mezzogiorno.

La quota di disoccupati di lunga durata (oltre 12 mesi) è tra le più alte dell'Unione Europea. Diversamente da molti altri paesi membri, si tratta in prevalenza di giovani alla ricerca di prima occupazione. Le difficoltà di inserimento riguardano soprattutto la transizione tra scuola e lavoro. In assenza di sostegni al reddito per il giovane che cerca occupazione (l'indennità di disoccupazione copre quasi esclusivamente chi ha perso un lavoro stabile), l'eccessiva durata della ricerca non dipende dalle politiche passive.

Bassi livelli di formazione, scarso utilizzo del part-time, poco efficaci servizi all'impiego sono i principali fattori che comprimono il tasso di occupazione degli anziani. Il tasso di disoccupazione di queste fasce va peraltro aumentando, per cui, sebbene esse costituiscono ancora una parte ridotta della disoccupazione, il fenomeno appare preoccupante.

GLI. Affrontare la disoccupazione giovanile prevenire l'evoluzione della disoccupazione giovanile e della disoccupazione di lunga durata gli Stati membri intensificheranno i loro sforzi volti a elaborare strategie preventive imperniata sull'occupabilità, basandosi sull'individuazione precoce delle esigenze individuali; entro un termine che sarà fissato da ciascuno Stato membro e che non può essere superiore a quattro anni - termine che può essere più lungo per gli Stati membri con un tasso di disoccupazione particolarmente elevato - essi provvederanno: 1. a offrire a ogni giovane, prima che siano trascorsi sei mesi di disoccupazione, la possibilità di ricominciare con un'attività di formazione o di riqualificazione professionale, con la pratica lavorativa, con un lavoro o altra misura che ne favorisca l'inserimento professionale.

IL CONTESTO, SVILUPPI NEL 1998 E MONITORAGGIO DELLE INIZIATIVE

Disoccupazione di lunga durata e disoccupazione giovanile sono in Italia fenomeni che coincidono largamente. Secondo la rilevazione sulle forze di lavoro, è disoccupato da oltre 12 mesi circa il 70% dei giovani che cerca lavoro. Dato che i giovani hanno un livello di scolarità mediamente più elevato, circa

