

Il problema della disoccupazione in Italia: come evitare impostazioni unilaterali *

di Gilberto Antonelli

Le teorie parziali di cui disponiamo, anche se consentono preziosi approfondimenti settoriali, non ci consentono di avanzare oltre una interpretazione eclettica della disoccupazione. Inoltre, l'interpretazione e l'intervento politico sono resi ancor più complessi dalla forte interazione tra cambiamento economico, cambiamento tecnologico e cambiamento istituzionale sulla quale la riflessione di teoria economica, malgrado i recenti sviluppi, è ancora agli albori (North, 1990; Antonelli, 1997; Antonelli - De Liso 1997).

In tale quadro, e a maggior ragione se si tengono minimamente presenti le complessità strutturali dell'economia e dei mercati del lavoro italiani ed europei (Antonelli - Guidetti - Leoncini - Nosvelli - Pombeni - Zamparini, 1998), non è solo avventato affermare che non sussistono problemi di interpretazione teorica della disoccupazione e che sono evidenti le sue principali cause¹. E' anche molto rischioso, perché, interrogandosi sui motivi per cui non vengono messe in pratica ricette tanto lapalissiane quanto vetuste, ed avendo in mente uno schema di cambiamento istituzionale totalmente endogeno al modello economico, ne conseguono due tentazioni, non in contraddizione tra loro. La prima è quella di ritenere inevitabile e prioritario, ai fini della soluzione del problema, l'implementazione del contesto politico e istituzionale surrettiziamente assunto alla base della teoria parziale con cui si ragiona. In tal modo, lo schema istituzionale implicito nel modello di riferimento viene trasformato in prescrizione normativa. La seconda è quella di favorire la creazione di un segmento del mercato del lavoro (composto di *outsiders*), funzionante in modo conforme allo schema istituzionale implicito nel modello di riferimento, nella speranza che questo

* La nota si basa sui risultati del Progetto Strategico del Consiglio Nazionale delle Ricerche su "*Disoccupazione e basso livello di attività in Italia: Cause specifiche e rimedi adeguati*" presentati e discussi nel Convegno tenutosi a Roma il 20 marzo 1998 (Antonelli *et al.*, 1998). I contenuti della nota sono stati oggetto di discussione anche nel XV International Workshop on "*Unemployment and regional disparities in Europe: New approaches in regional employment policies*" tenutosi a Reggio Calabria il 15 e 16 maggio 1998.

¹ Identificate spesso nella triade: tasse troppo elevate sul lavoro; vincoli legislativi riguardanti i licenziamenti ed altri aspetti del rapporto di lavoro; insufficiente differenziazione salariale tra aree territoriali.

sia destinato prima o poi soppiantare l'altro segmento (quello degli *insiders*) e ad inverare il mito di un mercato del lavoro unitario e di concorrenza perfetta.

1. Il quadro di riferimento

Il quadro di riferimento con cui si deve confrontare ogni seria analisi della disoccupazione in questi anni di transizione è in realtà molto complesso ed è condizionato da almeno tre direttrici essenziali di movimento, che costituiscono altrettanti principi di valutazione e vincoli nella generalizzazione dei risultati a cui conducono le singole analisi o linee di politica.

(i) E' in atto la formazione di un mercato globale delle attività finanziarie a cui si accompagna la globalizzazione dei mercati dei beni e dei servizi, ivi inclusi i mercati del lavoro.

(ii) E' in atto un processo di integrazione economica sovra-nazionale in Europa che, almeno in questa fase, è guidata dai mercati finanziari, ma alla quale le risorse umane e i mercati del lavoro sono chiamate a fornire una coesione di tipo reale fondamentale.

(iii) Si sta affermando un'economia basata sui servizi, sulla conoscenza e sull'informazione, che in Europa raccoglie quasi il 70% ed in Italia oltre il 60% dell'occupazione, fortemente condizionata da un continuo cambiamento tecnologico e istituzionale.

Non è casuale che siano i mercati delle attività finanziarie a guidare il processo di integrazione internazionale. Molto probabilmente ciò deve essere ricondotto al fatto che è la competizione, in questa fase, il vettore principale di omogeneizzazione tra sistemi economici diversi e che i mercati finanziari sono la sfera dell'attività economica in cui più sviluppate sono le condizioni favorevoli alla competizione.

I mercati del lavoro, pur essendo, soprattutto nel lungo periodo, artefici di connessione tra le diverse generazioni e tra i diversi settori dell'economia non meno importanti dei mercati finanziari, sperimentano processi di aggiustamento più lenti. Essi rispecchiano, infatti, forme accentuate di specificità e di varietà soggettive, istituzionali e sociali che tendono a rallentare i processi di standardizzazione ed integrazione.

Ma la competizione, per un verso, si basa sulla commensurabilità e la standardizzazione delle merci, per l'altro, trae continuo alimento dalla creazione di nuove varietà di beni, servizi e processi. Quindi, se uno degli effetti principali della rivoluzione tecnologica in atto è lo sviluppo di un'economia basata su informazione e conoscenza, allora quanto più facile è l'accesso alla conoscenza codificata (globale), tanto più importante diventa il ruolo della conoscenza implicita (locale) per alimentare la varietà e l'eterogeneità delle risorse d'impresa (Loasby, 1996; Rullani,

1995). Tre forme di dialettica sono centrali nella dinamica del processo cognitivo che ha effetto sulla competitività: tra uniformità e varietà dei prodotti e dei servizi; tra conoscenze formalizzate e conoscenze tacite; tra contesto locale e contesto globale. Dunque uniformità e varietà, conoscenze formalizzate e conoscenze tacite, contesto locale e globale nei sistemi di produzione non sono più coppie di elementi contrapposti ed antagonisti, ma divengono poli di un processo che si autoalimenta e in cui le reti (sia locali che globali) giocano un ruolo molto rilevante. Anche i mercati locali del lavoro condividono questa ambivalenza, pur se con intensità diverse a seconda dei tipi di risorse umane considerate (Antonelli - Leoni, 1997; Antonelli - Maggioni, 1997).

2. Le impostazioni di analisi e di politica prevalenti

Le impostazioni di analisi e di politica prevalenti nel dibattito contemporaneo sono essenzialmente tre.

Le prime due sono accomunate dall'idea che la crescita economica sia un requisito essenziale per ridurre la disoccupazione e l'esclusione dei cittadini dalla sfera economica. Tuttavia, esse si differenziano nettamente tra loro a proposito del ruolo che l'impresa e il mercato possono e devono giocare nella crescita economica. Nella prima impostazione, che enfatizza soprattutto la flessibilità di breve periodo o "flessibilità passiva", la libertà di azione dei singoli agenti nel contesto di mercati efficienti viene considerata come condizione necessaria e sufficiente all'operare di un coordinamento funzionale ad una crescita virtuosa. Nella seconda impostazione, che enfatizza soprattutto la flessibilità di lungo periodo o "flessibilità innovativa", il ruolo dell'impresa e del mercato trova complemento essenziale nell'azione di organizzazioni ed agenzie pubbliche, operanti al fianco di associazioni tra imprese, lavoratori e cittadini e delle famiglie, in sistemi locali, nazionali e sovra-nazionali in cui il coordinamento è favorito dalla partecipazione².

La terza impostazione è basata sull'idea che contare sull'apporto della crescita economica sia irrealistico e che, data la irrimediabilità del sistema economico, le vere soluzioni ai problemi della disoccupazione e della partecipazione possano essere rinvenute soprattutto in una radicale riforma dell'architettura sociale. Occorre, tuttavia, notare che i fatti stilizzati e gli sbocchi predeterminati su cui si è perlopiù concentrata la terza impostazione di analisi hanno riguardato l'evoluzione dell'industria manifatturiera degli ultimi due decenni come settore dominante dell'economia.

² Occorre qui notare come l'intervallo temporale considerato si riferisca alla capacità di adattamento degli agenti considerati e prescindendo totalmente dal fabbisogno di tempo necessario per avviare determinati interventi. Così, ad esempio, interventi che agevolano la flessibilità del primo tipo possono richiedere riforme talmente radicali da richiedere tempi di implementazione molto lunghi.

La natura ancora aleatoria dei risultati dell'interazione tra le tre direttrici sopra delineate, mentre sono ancora da appurare i caratteri del cambiamento tecnologico nel settore dei servizi e delle sue connessioni con le diverse forme di impresa, le culture, i costumi, la struttura delle qualificazioni disponibile nei contesti locali rende molto aperto lo scenario di analisi e di policy³. Ma il futuro del lavoro dipende in modo fondamentale, e con soluzioni che è sbagliato concepire in modo deterministico, dall'evoluzione e dall'interazione delle tre direttrici sia in generale sia con riferimento al ruolo che ciascuna nazione e ciascun sistema locale di produzione saprà giocare in tale processo interattivo.

3. Il quadro interpretativo

Di recente si è imposta all'attenzione dell'opinione pubblica italiana ed europea una interpretazione della disoccupazione che individua come rimedio esclusivo la flessibilità di breve periodo (o "passiva") dei mercati del lavoro. La soluzione viene così identificata nella prescrizione a tappeto di: tasse sul lavoro meno elevate; rimozione dei vincoli legislativi al licenziamento e di altre tutele; differenziazione salariale tra aree territoriali. I risultati del Progetto Strategico del CNR portano a ritenere che, malgrado questa interpretazione abbia l'indubbio merito della semplicità, essa può generare pericolose distorsioni derivanti da una lettura univoca dei fenomeni di disoccupazione persistente in Italia e in Europa.

Infatti, come si è già osservato, le teorie parziali di cui disponiamo attualmente, anche se consentono preziosi approfondimenti, non ci permettono di avanzare oltre una interpretazione eclettica della disoccupazione. Del resto, anche nella teoria di base la disoccupazione non può essere considerata un problema trattabile in un contesto di equilibrio parziale. In aggiunta, l'interpretazione e l'intervento politico sono resi ancor più complessi dalla forte interazione tra cambiamento economico, cambiamento tecnologico e cambiamento istituzionale.

Le rigidità indotte da comportamenti non mediati da mercati efficienti non vanno assolutamente sottovalutate e determinano rilevanti forme di esclusione. Tuttavia, la loro attenuazione non comporta necessariamente l'eliminazione delle forme esistenti di reciprocità, solidarietà sociale ed associazione coerenti con il principio di sussidiarietà. Al contrario, va accompagnata al loro potenziamento.

Un caso rilevante, anche a questo proposito, è rappresentato dal grande interesse nei confronti della rilevazione dei fabbisogni formativi e dell'orientamento scolastico e professionale,

³ Come sostengono Petit - Soete (1996).

che dipende da diffuse preoccupazioni, vissute in prima persona da imprese e famiglie, delle quali si fanno portavoce sindacati, enti di governo ed agenzie locali.

Il cambiamento tecnologico e organizzativo, che è ormai divenuto un fenomeno fisiologico oltre che estremamente intenso, non mette solo in discussione il numero di posti di lavoro necessari, muta anche le loro caratteristiche e, soprattutto, le competenze che essi richiedono.

Il cambiamento istituzionale comporta mutamenti nelle regole contrattuali e nelle tipologie di occupazione. In Italia, il lavoro autonomo è sempre stato molto più diffuso che negli altri paesi industrializzati, ma un'ulteriore spinta alla sua espansione è contemporaneamente generata dalla crisi del lavoro dipendente e dai processi di privatizzazione e liberalizzazione in atto.

La globalizzazione dei mercati, in gran parte indotta dal cambiamento tecnologico e istituzionale, genera nuove opportunità, ma aumenta anche l'incertezza degli agenti economici circa le prospettive di crescita. Le imprese ed i sistemi locali di produzione vengono sottoposti a nuovi stimoli competitivi. Le nicchie di mercato consolidate in passato vengono sottoposte al vaglio di nuovi concorrenti che impiegano nuovi metodi di competizione.

Le figure professionali sono così sottoposte a profonde modificazioni che ne alterano o ne sfumano le caratteristiche salienti. Per di più, dato che i cambiamenti appaiono ormai fisiologici, aumentano le difficoltà di previsione circa l'evoluzione futura delle professioni e si fanno strada dubbi sulla stessa rilevanza di ogni sforzo volto a identificarle. Tutto ciò contribuisce a far riemergere, anche se in modo profondamente diverso rispetto all'esperienza degli anni '60 e '70⁴, una gamma di quesiti e circostanze, concernenti la relazione tra formazione e occupazione, che si può articolare come segue.

I quesiti posti più di frequente sono quelli riguardanti la scarsità di breve periodo nell'offerta di manodopera con le qualificazioni richieste. Questa è avvertita soprattutto, ma non solo, da imprese e sistemi locali di produzione più dinamici. Tali quesiti richiamano problemi connessi all'efficacia con cui sono in grado di operare le forze di mercato e di realizzarsi gli aggiustamenti di mercato nel sistema considerato⁵. Va però precisato che tali problemi si possono manifestare in tre principali configurazioni di mercato:

⁴ L'analisi dei fabbisogni di manodopera e dei requisiti formativi delle forze di lavoro ha conosciuto, infatti, un notevole impulso negli anni '60 e '70. Il contesto di partenza era in prevalenza di grande fiducia nelle prospettive generali di crescita economica e nelle potenzialità della pianificazione dei sistemi formativi nazionali.

⁵ Tali forme di aggiustamento, che Killick (1995) riconduce alla c.d. "flessibilità passiva", sono molto simili a quelle che Marshall definiva di brevissimo e breve periodo. Disponibilità di informazioni, efficienza dei mercati, apertura internazionale, autonomia delle agenzie pubbliche dai gruppi di pressione sono le determinanti principali di tale tipo di flessibilità. Essa incontra risposte diversificate da parte dei singoli agenti: individui e famiglie, imprese ed organizzazioni, agenzie pubbliche e istituzioni. In genere la capacità di adattamento decresce mano a mano che si passa

(i) la domanda di determinate figure professionale da parte delle imprese sta aumentando e cresce più rapidamente della loro offerta da parte degli individui;

(ii) la domanda di determinate figure professionali da parte delle imprese è costante, ma la loro offerta da parte degli individui sta calando;

(iii) la domanda di determinate figure professionale da parte delle imprese sta calando, ma la loro offerta da parte degli individui cala ancor più rapidamente.

E' evidente che la natura del problema e le misure di intervento auspicabili dipendono dalla configurazione di partenza.

Di non minore importanza, anche non sempre vengono adeguatamente sottolineati nel dibattito corrente, sono i quesiti riguardanti lo scollamento qualitativo di lungo periodo tra domanda di servizi lavorativi da parte delle imprese ed offerta di servizi lavorativi da parte delle famiglie e degli individui. Tali quesiti richiamano problemi dipendenti dalla capacità che il sistema economico considerato⁶ ha di adattare la propria struttura economica e le proprie istituzioni alle diverse forme di cambiamento in atto⁷. Essi chiamano in causa più da vicino le finalità, l'organizzazione e il funzionamento dei sistemi di orientamento e di formazione delle risorse umane.

Le varie agenzie di cui si compone la pubblica amministrazione incontrano difficoltà nell'organizzare la propria domanda di lavoro e, ancor più, nell'individuare un proprio ruolo strategico nel contesto attuale di profondo cambiamento. Gli enti locali territoriali sentono fortemente la necessità di competere tra di loro ricorrendo anche ad incentivi alla localizzazione ed a sostegno delle imprese compatibili con i nuovi vincoli posti dal processo di integrazione europea. La ricerca di un proprio apporto costruttivo a nuove configurazioni sostenibili di crescita, in presenza di un processo di privatizzazione di funzioni precedentemente ad esse "naturalmente" attribuite, genera il fabbisogno di nuovi comportamenti e di nuove professionalità. Risulta, invece, eccedentaria la disponibilità di risorse umane con competenze tradizionali.

Il quadro in cui dominano una disoccupazione di crescente durata e persistenza, spesso concentrata in particolari aree territoriali ed in strati specifici delle forze di lavoro, un basso livello

dagli individui alle istituzioni pubbliche. Le abilità e le qualificazioni degli individui sono prevalentemente date in tale contesto, e le informazioni svolgono un ruolo dominante.

⁶ Nella maggior parte dei casi esso è costituito da un sistema locale di produzione.

⁷ Tali forme di aggiustamento, che Killick (1995) riconduce alla c.d. "flessibilità innovativa" sono molto simili a quelle che Marshall definiva di periodo lungo e molto lungo. Le determinanti principali di questo tipo di flessibilità sono l'istruzione scolastica e la formazione professionale, le capacità tecnologiche e, più in generale, le c.d. "capacità sociali". In questo caso la capacità di adattamento dipende da fattori storici e sociali in grado di garantire una coerenza sistemica funzionale al cambiamento, piuttosto che dalla capacità di reazione individuale. Le abilità e le qualificazioni degli individui sono modificabili in tale contesto, e la conoscenza, intesa come sapienza, ovvero come capacità di attribuire un peso alle informazioni, acquista un ruolo economico significativo.

di attività nell'occupazione ufficiale ed un rapidissimo processo di invecchiamento della popolazione si combina con fosche previsioni di crescita senza occupazione e nuovi significati attribuiti al lavoro. La scarsa chiarezza sul piano macroeconomico circa i settori produttivi chiave su cui puntare ai fini della creazione di nuovi posti di lavoro, la prospettiva personale di doversi ingegnare a svolgere più attività nel ciclo di vita, e i conflitti di genere nell'allocazione del tempo rendono più complessa l'identificazione del proprio destino professionale e accrescono l'incertezza delle scelte in questo campo.

D'altra parte, il fenomeno della disoccupazione può essere affrontato anche mediante strategie di formazione, nella misura in cui esse siano in grado di anticipare i fabbisogni di professionalità necessari al sistema produttivo nel medio e lungo periodo. Le risorse umane, infatti, sono una determinante fondamentale del potenziale di crescita del sistema economico, anche se non della sua crescita effettiva (Antonelli - Leoncini - Nosvelli, 1997). La distruzione, o la non creazione, di risorse umane qualificate possono, quindi, risultare un danno addirittura peggiore della disoccupazione.

Nel nostro Paese, che è in controtendenza rispetto agli altri per quanto attiene l'adozione di politiche dei redditi, ha avuto un peso importante nel favorire una maggiore attenzione per i fabbisogni formativi, la costituzione del c.d. "organismo bilaterale nazionale per la formazione" connesso all'accordo del luglio 1993.

Va notato che in tutti i quesiti o le circostanze menzionati la dimensione spaziale è centrale. E questo, a parte l'affermarsi di giuste istanze autonomiste, è strettamente connesso alla natura stessa della crisi in atto e dei problemi affrontati da Comuni, Province e Regioni nel contesto dell'integrazione europea. E' naturale, quindi, che l'unità di analisi più significativa sia rappresentata dal mercato locale del lavoro.

Va comunque sottolineato che il ruolo delle risorse umane e della loro formazione nella crescita economica viene meglio colto quando è trattato congiuntamente ai programmi macroeconomici, microeconomici e settoriali di sviluppo economico. Si deve, infatti, sottolineare la scarsa capacità delle politiche di formazione di creare, autonomamente e nel breve periodo, nuovi posti di lavoro. Prese separatamente esse possono contribuire a facilitare l'incontro tra posti di lavoro vacanti e offerta di lavoro, contenendo così la componente frizionale e strutturale della disoccupazione, oppure possono favorire la diffusione nella popolazione di nuove capacità imprenditoriali, ma rimangono molti dubbi sulla loro capacità di generare un numero consistente di nuovi posti di lavoro a meno che non vengano inserite in un quadro di politiche macroeconomiche espansive. La valorizzazione dei "grandi fattori di produzione" - risorse umane, risorse naturali e

ambientali, tecnologia - può esplicarsi pienamente in tale contesto e generare opportunità di espansione inimmaginabili in assenza di un processo collettivo di interazione ed apprendimento. Come si è già notato, la nostra tesi di fondo è che la relazione tra formazione e crescita economica sia complessa e indiretta. Le risorse umane figurano tra le determinanti cruciali dell'evoluzione del potenziale di crescita del sistema economico e, al contempo, contribuiscono a definire le condizioni essenziali per lo sfruttamento di tale potenziale.

In questa impostazione, risulta centrale il ruolo dei diversi livelli di governo e delle imprese di diversa dimensione nelle scelte di utilizzo delle risorse ed ancor più nella partecipazione alla definizione degli obiettivi e nella formulazione dei programmi concernenti la loro ricostituzione o accumulazione, in un contesto di autonomia e decentramento crescenti delle decisioni.

Un altro caso su cui riflettere è rappresentato dall'opportunità di bilanciare il menzionato parallelismo analitico tra mercati finanziari e mercati del lavoro con un parallelismo sul piano della politica economica tra riduzione del costo del denaro e riduzione del costo del lavoro. Questo almeno se la coesione sociale non viene intesa come sottoprodotto di aggiustamenti passivi alle esigenze dell'integrazione internazionale. A queste due dimensioni di costo, va poi aggiunta in una contrattazione equilibrata la dimensione che riguarda la dotazione e l'utilizzazione delle infrastrutture.

4. Le diagnosi

Il rallentamento della domanda negli ultimi anni ha certamente contribuito a mantenere la crescita dell'occupazione al di sotto del potenziale (anche ad assetto istituzionale dato dei mercati del lavoro europei). La conduzione delle politiche macroeconomiche ed in particolare monetarie in Europa, condotte con la priorità dell'Unione Economica e Monetaria, ha favorito tali insoddisfacenti performance in termini di occupazione. Vi è stata inoltre in alcuni paesi, come l'Italia, una sottovalutazione delle potenzialità della domanda interna come creatrice di lavoro, in una fase dominata dalla componente estera della domanda, e del ruolo della distribuzione del reddito.

Due altri importanti aspetti di cambiamento dei mercati del lavoro hanno effetti più controversi e complessi sulla disoccupazione.

Il primo è costituito dai processi di integrazione internazionale e globalizzazione. L'effettiva incidenza negativa di tali processi sulle dinamiche dell'occupazione, in particolare su quella meno qualificata, appare considerevole. Si manifesta a seguito dell'internazionalizzazione una progressiva

apertura dei mercati nazionali e locali del lavoro ed una maggiore differenziazione delle organizzazioni in essi coinvolti. Mutano i confini tra famiglia, impresa e amministrazione pubblica, da un lato, e mercato, dall'altro (Antonelli, 1996). L'integrazione internazionale induce, inoltre, fenomeni di rilocalizzazione incrociata delle attività produttive tra i vari paesi, in particolare europei, con risultati complessi sulla domanda di lavoro e di qualificazioni.

Il secondo aspetto è costituito dal ruolo dell'innovazione tecnologica sull'occupazione. L'impossibilità di una conclusione univoca fa sì che permangano posizioni "ottimistiche" e "pessimistiche". Nel primo caso, si ritiene che la disoccupazione creata dall'innovazione sia riassorbibile con una mutata composizione settoriale determinata dalla crescita dei settori che più impiegano le nuove tecnologie. Nel secondo caso si nega che tali effetti vi siano sempre e, soprattutto, che siano automatici. In realtà la valutazione degli effetti occupazionali delle nuove tecnologie non può che avvenire mediante una analisi della distruzione e creazione delle opportunità occupazionali, riconoscendo che se da un lato il progresso tecnico appare storicamente aver creato più posti di lavoro di quanti ne abbia distrutti, almeno nel lungo periodo, dall'altro il processo di aggiustamento non è mai stato automatico ed immediato, bensì contraddistinto dal manifestarsi di una particolare forma di disoccupazione strutturale che ha cause tecnologiche. Emergono, inoltre, in entrambi i casi complessi problemi di de-skilling e re-skilling delle forze di lavoro, nonché minacce di concentrazione territoriale degli svantaggi e della disoccupazione.

La lettura della disoccupazione italiana fa poi emergere importanti problemi riguardanti la connessione tra settore manifatturiero e servizi.

I settori industriali, benché mantengano notevole importanza nel sostenere la crescita dei sistemi economici, difficilmente saranno i depositari delle potenzialità di ripresa delle dinamiche del reddito e dell'occupazione. Le imprese in tali settori fronteggiano pressioni competitive sempre più elevate, interne ed esterne, che conducono a trasformazioni volte a mantenere quote di mercato ed a ridurre l'impiego relativo e assoluto del lavoro, realizzando incrementi di produttività superiori agli incrementi nei volumi di produzione. In altri termini, i benefici stessi derivanti dalla crescita della produttività vengono investiti in accumulazione intensiva, piuttosto che in accumulazione estensiva, al fine di raggiungere sempre maggior competitività. Non è pertanto facilmente ipotizzabile l'avvio di un nuovo circolo virtuoso tra produttività e domanda favorevole all'occupazione e centrato sull'industria come motore della crescita.

Quali sono le possibilità che i servizi assumano effettivamente il ruolo che veniva nel passato svolto dal manifatturiero come motore della crescita favorevole all'occupazione? Secondo alcune posizioni, i servizi possono effettivamente assumere tale ruolo poiché in tale eterogeneo

settore guadagnano peso comparti che non sono di puro supporto all'industria e vi sono mutamenti qualitativi importanti. Il fattore che segna tale cambiamento sarebbe rappresentato dalle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni. Tali tecnologie consentirebbero di accrescere il carattere "commerciabile" (*tradeable*) di tali attività, nel passato molto limitato, e quindi di espandere il mercato in modo analogo a quanto era avvenuto con i prodotti industriali dando luogo ad un circolo virtuoso anche in termini di occupazione.

Vi sono tuttavia fattori che condizionano la realizzabilità di tale circolo virtuoso. I diversi comparti dei servizi non vengono necessariamente influenzati allo stesso modo dal fattore *information e communication technologies*. Si possono individuare tre tipologie: (i) comparti ove le tecnologie dell'informazione, dagli effetti rilevanti in termini di produttività, hanno condotto ad una ricerca di maggiori quote di mercato da parte delle imprese piuttosto che ad un ampliamento della dimensione dell'intero mercato, con effetti negativi sull'occupazione; (ii) comparti che hanno visto crescere significativamente il carattere *tradeable* dell'offerta, anche se gli incrementi di produttività realizzati a seguito delle nuove tecnologie informatiche sono stati molto modesti; (iii) comparti che contribuiscono considerevolmente alla crescita dell'occupazione nel terziario, ma sono rimasti sostanzialmente impermeabili alle nuove tecnologie e per i quali non si registra una crescita della "commerciabilità". La tendenza di continuo allargamento del macrosettore servizi non garantisce quindi esiti occupazionali certi.

5. I rimedi

Gli elementi emergenti dalle diagnosi disponibili indicano che vi è una sostanziale difficoltà nell'indicare una o poche misure di intervento capaci di risolvere radicalmente il problema in tempi brevi. Come evidenziano anche le linee direttrici emerse dal vertice di Lussemburgo, è ad un insieme articolato di azioni che bisogna rivolgersi ed a veri e propri piani. In tale procedere esiste tuttavia anche il rischio che le misure siano troppe, di natura troppo eccezionale e non si riesca a ricostruire un procedere ordinato che includa l'*ordinaria amministrazione* dei mercati del lavoro.

5.1 Orientamenti e livelli generali di intervento

L'orientamento emergente dal Progetto Strategico è quindi quello di evitare l'accento esclusivo sulla flessibilità di breve periodo nel solo mercato del lavoro e di adottare come linea guida la *flessibilità innovativa* riferita all'intero sistema economico. Questa viene intesa come capacità di:

- realizzare le infrastrutture materiali (informatica, telecomunicazioni, logistica, trasporti, ecc.) e immateriali (istruzione, formazione, salute, ricerca, ecc.) necessarie allo sviluppo delle capacità individuali e sociali richieste dalla transizione in atto;
- conciliare interventi di emergenza (come quelli richiesti nel Mezzogiorno o anche nel Nord-Est) con interventi di lungo termine finalizzati a migliorare l'efficienza sistemica delle diverse regioni del paese;
- promuovere la competitività dei sistemi locali di produzione, favorendo l'apertura dei mercati locali del lavoro ad essi collegati;
- favorire la valorizzazione delle risorse umane e la loro partecipazione a forme di organizzazione del lavoro coerenti con il miglioramento della qualità dei prodotti;
- valutare (ex-ante, in itinere, ex-post) le politiche del lavoro e dell'occupazione migliorando così l'efficacia e la trasparenza degli interventi delle agenzie pubbliche.

Strumenti importanti di questa impostazione sono i *patti territoriali* ed i *contratti d'area* sul piano locale e le *azioni di sistema* sul piano nazionale e comunitario.

Più in particolare, i livelli di intervento considerati rilevanti sono i seguenti:

(a) Primo livello. E' vantaggioso perseguire una flessibilità di breve periodo, che consenta alle imprese maggior spazio di manovra ed ai lavoratori, soprattutto alle lavoratrici ed agli *outsiders*, margini di discrezionalità, quando è volontaria. Questa è proficua soprattutto se l'economia è in fase di espansione perché consente di sfruttare il potenziale di crescita e favorisce anche la creazione di nuovo potenziale produttivo.

(b) Secondo livello. Deve essere perseguita, ma già negli interventi di urgenza, la flessibilità innovativa con *azioni di sistema*, ovvero l'aumento delle capacità sociali e tecnologiche, delle competenze e capacità individuali che consente di aumentare il potenziale di crescita e di adattarsi con maggior facilità al cambiamento e all'incertezza. Possono esservi *trade-off* ma anche sinergie tra la flessibilità di breve periodo e flessibilità innovativa che vanno conosciuti prima di intervenire sull'una o sull'altra. In Italia, alla luce dei risultati del Progetto, è soprattutto il secondo tipo di flessibilità che sembra mancare, mentre nel breve oscilliamo tra la rigidità perniciosa dei settori emersi e la flessibilità senza limiti dei settori sommersi o irregolari.

(c) Terzo livello. Questo livello di intervento è il più rilevante sul piano operativo e dell'efficacia. Esso riguarda i sistemi locali di produzione. Le politiche su cui occorre concentrare l'attenzione nei sistemi locali, anche tramite i *patti territoriali* e i *contratti d'area*, sono quelle relative:

- (i) all'evoluzione futura dei mercati internazionali dei beni e servizi in cui ciascun sistema locale opera e alle nuove opportunità aperte dalle innovazioni informatiche e telematiche;
- (ii) all'impatto locale dell'operare dei mercati finanziari ed alle opportunità di consentire nuovi margini di azione alla politica fiscale a sostegno degli investimenti in capitale fisico in infrastrutture;
- (iii) all'investimento nelle capacità individuali e collettive della società civile locale, mediante un profondo rinnovamento del sistema scolastico e professionale basato sull'autonomia, la responsabilità e l'interazione con gli utenti;
- (iv) nelle aree del paese più arretrate è necessario un intervento ad hoc in grado di richiamare rapidamente insediamenti produttivi abbinato ad un radicale espianto delle attività criminali.

5.2 Alcuni gruppi di azioni

Il Progetto Strategico non può per sua natura determinare priorità e pesi relativi, inoltre, anche perché non dispone di informazioni sul vincolo di bilancio della pubblica amministrazione. Le politiche specifiche di creazione di posti di lavoro considerate dal Progetto, che si devono collocare *nel contesto di una politica macroeconomica espansiva*, si possono schematicamente classificare in tre gruppi:

Il primo gruppo riguarda le politiche di *creazione di potenziale di crescita* che hanno tipicamente effetti di lungo periodo. Tra queste figurano:

- lo sviluppo dell'istruzione, della formazione professionale, dei servizi per l'impiego e l'orientamento e di un moderno sistema di apprendistato;
- la promozione della R&S;
- la garanzia di un'insieme di regole del gioco che consentano alla "normale amministrazione" di esistere.

Il secondo gruppo riguarda le politiche che sono al contempo di *sfruttamento del potenziale di crescita esistente e di creazione di nuovo potenziale*, con effetti sia nel lungo sia nel breve periodo sul livello di occupazione. Tra queste figurano:

- gli investimenti pubblici in infrastrutture tradizionali (ad esempio, logistica e trasporti, acquedotti, scuole - in particolare nel Mezzogiorno);

- gli investimenti misti (privati, nazionali e comunitari) in infrastrutture innovative (ad esempio, informatica e telecomunicazioni,);
- le politiche di sviluppo regionale (ad esempio zone speciali nel Mezzogiorno, accordi di cooperazione tra imprese e servizi reali, promozione dell'imprenditorialità giovanile, parchi della scienza);
- l'eliminazione di vincoli (fiscali, contributivi e finanziari) alla crescita delle micro imprese ed i contratti di riemersione;
- la promozione dello *Human Resource Management* e della partecipazione dei lavoratori;
- la promozione di lavori socialmente utili (in particolare quelli relativi alla protezione del territorio, alla tutela dell'ambiente, al restauro, alla conservazione e valorizzazione del patrimonio artistico e culturale) e del settore non profit, nella misura in cui favoriscano il decollo di nuove attività e di nuovi mercati per la produzione di servizi di pubblica utilità alla persona.

Il terzo gruppo riguarda quelle politiche di puro *sfruttamento del potenziale di crescita* che presuppongono più o meno dato il livello di occupazione e più direttamente riguardano il funzionamento efficiente dei mercati del lavoro. Tra queste figurano:

- le politiche di stabilizzazione anticiclica;
- le politiche microeconomiche di incentivazione (ad esempio riduzione del costo del lavoro, incentivi fiscali all'occupazione, programmi di formazione professionale obbligatoria per chi è in condizione di disoccupazione, "certificati di occupazione" che tendono a trasformare i sussidi di disoccupazione in incentivi all'occupazione);
- le politiche di promozione della flessibilità e della mobilità del lavoro (con particolare enfasi su quella volontaria),
- le politiche strutturali (ad esempio settore non profit, riduzione del tempo di lavoro, riallocazione del tempo nel ciclo di vita);
- le politiche di attribuzione di un reddito minimo (ad esempio sussidio di disoccupazione, assicurazione contro la disoccupazione, reddito minimo garantito, reddito di cittadinanza, income sharing).

Molti dei risultati raggiunti dal Progetto portano a ritenere che siano prioritarie le politiche del secondo e del primo gruppo. Inoltre, alcune politiche recenti di tipo "attivo", collocabili nei vari

gruppi, presentano notevole interesse ma ad esse sono associati problemi di valutazione dell'efficacia.

5.3 La valutazione di efficacia delle politiche

Pur nell'estrema difficoltà di un confronto rigoroso, in base alle classificazioni adottate dell'OCSE, la maggior parte dei paesi europei spende fino al 3% del PIL per le politiche del lavoro mentre, fino ai primi anni '90, l'Italia spendeva l'1,5% circa. In alcuni paesi, tale interventi erano prevalentemente di tipo "attivo" mentre in Italia erano prevalentemente di tipo tradizionale. Nella fase più recente, si è assistito anche in Italia ad un aumento delle misure di tipo attivo (contratti d'area, accordi di programma, misure di riemersione, ecc.). Data la varietà e il numero delle politiche di tipo attivo, appare urgente la loro valutazione anche alla luce delle ridotte risorse disponibili e quindi della necessità di selezionare le misure più efficaci. Bisogna inoltre colmare il ritardo di metodo che ancora separa l'Italia da altri paesi europei in questo campo.

La natura stessa di tali misure, che sono spesso mirate a gruppi sociali, imprese e localizzazioni specifiche, rende difficoltosa la valutazione di efficacia. Inoltre, in base alle metodologie dominanti, la valutazione dovrebbe riguardare non semplicemente gli incrementi occupazionali osservati ma quelli che vi sono stati rispetto ad una situazione di assenza delle politiche. Alcuni studi del Progetto Strategico hanno affrontato la valutazione delle politiche attuate nella fase più recente in Italia e in particolare nel Mezzogiorno. In generale, emerge una ridotta efficacia derivante anche dai limiti presenti già in fase di impostazione, spesso poco chiara. L'indicazione operativa è che sono cruciali i meccanismi di amministrazione decentrata delle politiche e quindi essi devono essere monitorati e controllati più di quanto si stia facendo.

Riferimenti bibliografici

- Antonelli G. (1996), La specificità delle imprese *non profit* nella teoria economica, Facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi di Bologna, novembre, 1996, pp. 51, *mimeo*.
- Antonelli G. (1997), Technical Change and Broad Production Factors, in G. Antonelli and N. De Liso (eds.), *Economic Analysis of Structural Change and Technical Progress*, London, Routledge, pp. 86-106.
- Antonelli G. - De Liso N. (1997), An Appraisal of the Economic Analysis of Technological Change: The Path to the Last Decade, in Antonelli G. - De Liso N. (eds.), *Economic Analysis of Structural Change and Technical Progress*, London, Routledge, pp. 1-47.
- Antonelli G. - Leoni R. (1997), Cambiamento tecnologico e capitale umano: una introduzione, *Economia e Lavoro*, nn. 3 e 4, Vol. XXXI, pp. 5-24.
- Antonelli G. - Maggioni M.A. (1997), Formazione, competenze e lavoro in contesti economici in rapida evoluzione, in Terna P. (a cura di), *La formazione e il lavoro al tempo delle reti telematiche*, Torino, Rosenberg & Sellier, pp. 91-125.
- Antonelli G. (1998), The Quality of Educational System as it Interacts with the Economic System: Thinking about the Italian Experience, in Phelps E. - Paganetto L. (eds.), *Finance, Research, Education and Growth*, London, McMillan, pp. 35.
- Antonelli G. *et al.* (1998), *Disoccupazione e basso livello di attività in Italia. Blue print sulle politiche del lavoro e dell'occupazione*, Milano, IDSE-CNR.
- Antonelli G. - Guidetti G. - Leoncini R. - Nosvelli M. - Pombeni L. - Zamparini L. (1998), *Apertura dei mercati locali del lavoro e fabbisogni formativi delle imprese: Risultati di un'indagine campionaria nella Provincia di Forlì - Cesena*, Milano, Franco Angeli.
- Antonelli G., Leoncini R. e Nosvelli M. (1998), Qualità del sistema educativo in rapporto al sistema economico, *Economia e Lavoro*, n. 1, Vol. XXXII, pp. 9-53.
- Killick T. (1995), Relevance, Meaning and Determinants of Flexibility, in Killick T. (ed.), *The Flexible Economy. Causes, Consequences of the Adaptability of National Economies*, London, Routledge.
- Loasby B.J. (1996), On the Definition and the Organisation of Capabilities, Seminario IDSE-CNR, Milano, 21 giugno, *mimeo*.
- North D.C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.

Petit P. - Soete L. (1996), Technical Change and Employment Growth in Services: Analytical and Policy Challenges, Workshop on Technology and (Un) Employment, CEPREMAP, Paris, November, *mimeo*.

Rullani E. (1995), Contesti e varietà nell'economia d'impresa, XXXVI Riunione Scientifica della società Italiana degli Economisti, Firenze, 21 e 22 ottobre, *mimeo*.