

*istituto
di studi sulle relazioni
industriali e di lavoro*



**II DUALISMO TERRITORIALE DEL
MERCATO DEL LAVORO IN ITALIA
ED ALCUNE PROPOSTE
PER IL MEZZOGIORNO**

Presidente: Prof. Giuseppe Bianchi

Via Piemonte, 101 00187 – Roma telefono 06.4818443 gbianchi.isril@tiscali.it

I MERCATI DEL LAVORO: CENTRO NORD – MEZZOGIORNO

Le analisi quali-quantitative riferite alle caratteristiche del mercato del lavoro italiano evidenziano e confermano i caratteri dualistici della economia italiana (Centro Nord – Mezzogiorno), offrendo spunti per una politica che possa trarre dal recupero delle forze lavoro inutilizzate opportunità per una ripresa dello sviluppo economico e per un rafforzamento della coesione sociale.

- Il Centro Nord presenta una condizione di sostanziale pieno impiego nel campo del lavoro maschile. Il tasso di occupazione nelle fasce di età centrali si avvicina al 90%. Considerando i margini di recupero occupazionale nella fascia di età oltre i 55 anni (il cui tasso di occupazione oscilla intorno al 30%), e la già relativamente elevata partecipazione dei giovani (15-24 anni) al mercato del lavoro (intorno al 40%), la cui ulteriore crescita potrebbe andare a detrimento del livello di istruzione, la valutazione conclusiva è che la nuova occupazione potrà essere alimentata soprattutto da un incremento della popolazione e della forza lavoro immigrata disposta ad accettare lavori non più appetibili alle nostre popolazioni.

Anche per quanto riguarda l'occupazione femminile, i livelli di occupazione raggiunti al Centro-Nord (oltre il 70% nelle fasce centrali di età) e la loro tendenziale stabilità nel tempo, fanno ritenere che ulteriori aumenti nei tassi di partecipazione al mercato del lavoro possano avvenire solo in presenza di alcune condizioni in grado di migliorare la qualità del lavoro offerto dal punto di vista professionale e retributivo.

Entrano in gioco fattori legati al ruolo familiare delle donne, per cui in assenza di necessità economiche incombenti, la disponibilità al lavoro è spesso condizionata dall'aspettativa di un salario atteso (salario di riserva) che tende ad essere superiore a quello di mercato. Una maggiore partecipazione delle donne al mercato del lavoro appare così condizionata da politiche familiari (asili nido, politiche fiscali di vantaggio) e da una dilatazione del lavoro a tempo parziale, in grado di modificare il sistema di convenienze che regola l'attuale accesso al lavoro. Nel 2007 in presenza

al Centro Nord di circa 190 mila nuova unità di lavoro femminili i 4/5 sono costituiti da contratti a tempo parziale, mentre buona parte dell'occupazione a tempo pieno è andata a manodopera femminile immigrata.

Un problema rilevante, anche per il Centro Nord è quello dell'occupazione temporanea, che interessa soprattutto i giovani che si immettono nel mercato del lavoro. Tale forma di occupazione è cresciuta al Centro-Nord del 25% nel corso dell'ultimo triennio, anche se si tratta di un incremento aggiuntivo rispetto ad una crescita del lavoro stabile che è quasi doppia rispetto al Mezzogiorno.

Le analisi disponibili tendono ad evidenziare che il tasso di conversione da tempo determinato a tempo indeterminato risulta piuttosto elevato in presenza di un sistema economico la cui apertura all'innovazione induce maggiormente le imprese ad investire sulla formazione e sul consolidamento dei rapporti di lavoro. Ciò non esclude la presenza di forme di disagio tra i giovani sui quali si scaricano le esigenze di flessibilità del sistema produttivo cui occorre trovare rimedi da tempo all'esame dei governi e delle parti sociali.

Si può concludere osservando che il mercato del lavoro del Centro-Nord ha raggiunto un livello di equilibrio soddisfacente, prossimo al pieno impiego. I problemi che si prospettano riguardano soprattutto la qualità dell'occupazione da riportare in linea con le caratteristiche di maggiore scolarizzazione dell'offerta di lavoro e con le aspettative di un più elevato salario.

In questa prospettiva le politiche del lavoro devono acquisire l'efficacia e l'elasticità necessaria per assecondare i processi di modernizzazione strutturale richiesti dalla competitività dei mercati e dalle nuove aspettative dell'occupazione. Esse devono anche includere un'attenzione crescente ai problemi dell'immigrazione quale componente stabile del mercato del lavoro del Centro-Nord in quanto chiamata a sostenere i vuoti creati dalla stagnazione demografica e dal rifiuto da parte della nostra popolazione a svolgere lavori disagiati.

Ben diverse sono le condizioni del mercato del lavoro meridionale che i dati statistici evidenziano nella loro gravità.

Il tasso di occupazione maschile presenta quasi 20 punti percentuali in meno rispetto al Centro-Nord e quasi 30 punti per le donne; la disoccupazione è 3 volte superiore e colpisce soprattutto giovani e donne; la quota del lavoro irregolare raggiunge il 20% del totale dell'occupazione; la produttività media per addetto è più bassa del 18% rispetto al Centro-Nord, il 50% della forza lavoro è disposta a lavorare rispetto al 63% della media nazionale.

Dati ormai noti che indicano nel Mezzogiorno una importante riserva di manodopera inutilizzata a favore della quale, peraltro, sono intervenuti nell'ultimo decennio, investimenti importanti per accrescerne il livello di istruzione, che risulta ormai allineato a quello del Centro-Nord. La partita per la ripresa della crescita del paese non può pertanto trascurare che l'obiettivo congiunto di accrescere gli occupati e la produttività per occupato trova il suo riferimento territoriale principale nel Mezzogiorno.

Trascorso mezzo secolo a sperimentare con scarso successo politiche alternate per aggredire il divario Nord e Sud, prudenza suggerisce di soffermarci su alcune questioni che, a vario titolo, possono scuotere il Mezzogiorno dall'attuale condizione di equilibrio statico, sostenuto da meccanismi di automantenimento.

1) La questione economica dei trasferimenti di risorse pubbliche al Sud e il federalismo

Da alcune parti si propone di ridurre i generosi flussi di risorse pubbliche perché servirebbero più ad arricchire le cosche che a risolvere i problemi a cui sono destinati. Atteggiamento opposto è quello di coloro che insistono sui "volumi finanziari" dei trasferimenti a compensazione delle diseconomie di cui ancora soffre il Mezzogiorno. E' per uscire da questa contrapposizione che sta prendendo piede l'ipotesi del federalismo e del federalismo fiscale. Nonostante le incertezze e le inquietudini che accompagnano questa prospettiva è importante registrare la disponibilità della classe politica meridionale ad una riorganizzazione dello Stato in chiave federalistica.

Influisce su tale atteggiamento la percezione che l'instabilità del contesto istituzionale, avviatosi a partire dagli anni '80 con le diverse iniziative nel campo del decentramento amministrativo e della

riforma organizzativa dello Stato, abbia determinato uno sfilacciamento della filiera decisionale e un disorientamento nell'attribuzione delle responsabilità all'origine del declino della classe dirigente meridionale. Se il federalismo costituisse l'occasione per una ricomposizione funzionale delle responsabilità istituzionali e per realizzare un migliore raccordo fra i terminali del potere centrale e il sistema delle autonomie locali, il ripristino di una più chiara ed efficace "governance" dei territori potrebbe costituire una opportunità per sostenere un parallelo processo di rigenerazione della dirigenza meridionale e non solo di quella politica.

Se poi il federalismo, come è previsto, fosse accompagnato dal federalismo fiscale ulteriori vincoli sarebbero introdotti per quanto riguarda l'impiego delle risorse pubbliche fornite dalla finanza locale e quelle trasferite dallo Stato centrale, con auspicabili effetti di maggiore razionalità della spesa pubblica.

Ad esempio, l'obiettivo di garantire a tutti i cittadini italiani eguale accesso ai servizi sociali essenziali, compensando con trasferimenti le differenze in ordine alla capacità fiscale delle singole regioni, non potrà essere disgiunto dall'obiettivo di creare condizioni di eguaglianza sostanziale dei cittadini, attraverso un riallineamento nei tassi di qualità dei servizi prestati. Non c'è ragione e tanto meno lo sarà per il futuro perché scuole, ospedali, trasporti, a parità di costi, forniscano nel Mezzogiorno servizi più scadenti.

Inoltre l'attenzione crescente che verrà posta sui problemi dei trasferimenti con cui compensare le diverse capacità fiscali delle regioni porrà con evidenza l'obiettivo di un progressivo ridimensionamento, stimolando politiche concrete sia in termini di recupero del gettito fiscale, (lotta all'economia sommersa) che di un uso più produttivo delle risorse non scarse, messe a disposizione dallo Stato e dalla Comunità Europea.

In sintesi il federalismo può diventare, se accompagnato da politiche nazionali che sono sempre necessarie, un asset strategico per lo sviluppo del Mezzogiorno e per il rinnovamento della sua classe dirigente chiamata a confrontarsi con una cultura più competitiva e orientata ai risultati.

2) La questione di una liberalizzazione “selettiva” a vantaggio delle aree critiche del Mezzogiorno

Una seconda questione collegata alla prima deve prendere atto dello sviluppo ineguale del Mezzogiorno che tende ad essere sottovalutato nell’ambito di approcci macroeconomici centrati prevalentemente sulla misura dei divari Centro Nord – Sud.

Nel Mezzogiorno ci sono aree nelle quali l’attrezzatura del territorio è soddisfacente, sul piano delle infrastrutture materiali ed immateriali, ed aree di degrado profondo che fatti recenti hanno portato alla ribalta nazionale. Il quesito che si pone è se queste diversità non giustifichino una conseguente diversificazione degli interventi. Una ipotesi concreta è che nell’ambito della riforma della P.A. che sta riprendendo vigore, ci sia spazio per progetti “mirati” che vedano l’intervento congiunto delle istituzioni centrali e delle autonomie locali per aggredire problemi sociali ed economici territorialmente rilevanti.

Si assume, a titolo di esempio, il problema della scuola, il cui livello di efficienza influisce, più di altri, sulla coscienza civile e sulla capacità di inserimento lavorativo delle future generazioni. Perché non intervenire con progetti specifici di recupero laddove maggiore è la dispersione scolastica e l’azione di reclutamento della malavita? Perché non promuovere un rafforzamento dell’istruzione tecnica professionale nelle aree a più elevata disoccupazione giovanile, con azioni concordate con l’imprenditoria locale? Perché non creare centri di ricerca ed università di eccellenza, sperimentando nuove regole di liberalizzazione nella selezione del personale docente, per sostenere nuove filiere di innovazione tecnologica?

Processi di liberalizzazione “selettiva” sono sperimentati nelle aree più arretrate di alcuni paesi (Francia-Belgio), con il rafforzamento dei sistemi di incentivazione finanziaria, accompagnati da pratiche di alleggerimento dei carichi burocratici e da adattamenti flessibili delle regole del lavoro per attrarre nuove opportunità di investimento. Un quesito riguarda la possibilità di sperimentare in alcune aree disagiate del Mezzogiorno modelli ibridi che da un lato prevedano un ruolo di pianificazione delle Autorità centrali e regionali e dall’altro rafforzano l’autonomia degli operatori pubblici e privati nel promuovere progetti di sviluppo locale.

Il problema è di bilanciare politiche generali e politiche territoriali con una riorganizzazione dello Stato che si apre ad una modulazione della “governance” del territorio. Si tratta di porre in atto politiche “speciali” basate su investimenti pubblici diretti e su leve di liberalizzazione selettiva con cui rompere i circoli viziosi che condannano territori e le relative popolazioni al circuito del sottosviluppo e all’egemonia della criminalità.

3) La questione della flessibilità territoriale del sistema di Relazioni Industriali

Una terza e conclusiva questione riguarda il contributo di incentivazione allo sviluppo del Mezzogiorno che può derivare da forme di flessibilità ambientale del sistema di Relazioni Industriali. Ci si lamenta della rigidità attuale dei criteri di regolazione dei salari e delle condizioni di lavoro che, definiti centralmente a livello di settore produttivo, tendono a riflettere la capacità di pagare e le condizioni del mercato del lavoro del Centro Nord, ove più organizzata è la tutela degli interessi.

La questione, collegata al confronto aperto sul riassetto contrattuale, presenta diverse sfaccettature. L’ipotesi di collegare la dinamica dei salari definita dai contratti di categoria sulla base di una stima statistica dei costi della vita, a livello regionale, o addirittura quella di dar luogo a contratti di categoria regionale appare poco praticabile. Per le difficoltà inerenti l’affidabilità delle stesse rilevazioni statistiche (nessun paese europeo si cimenta in rilevazioni infranazionali), per i rischi di introdurre ulteriori fattori territoriali di rigidità salariale che potrebbero provocare distorsioni nell’allocazione degli investimenti, e poi soprattutto, perché l’intero paese è vincolato al rispetto degli standard europei in materia di inflazione. Ogni deviazione da tali standard significherebbe perdita di competitività e di occupazione per cui il problema è quello di rimuovere le cause all’origine della maggiore inflazione e non certo quello di alimentarle con una rincorsa prezzi/salari. Rimane allora la tradizionale questione salariale, nella sua duplice dimensione: quella di garantire a tutti i lavoratori, ovunque operino, uno standard di vita dignitoso, e quella di far partecipare,

lavoratori occupati in attività a più elevata redditività ai benefici economici che concorrono a realizzare.

Il primo obiettivo è affidato al contratto collettivo di categoria che, in un paese strutturalmente frammentato, costituisce l'unico strumento di tutela retribuita per i 2/3 dell'occupazione che non accede alla contrattazione di secondo livello.

Ridimensionare, nell'attuale condizione, il ruolo retributivo del contratto nazionale sarebbe contraddittorio con l'obiettivo di sostenere il reddito di lavoro delle fasce più deboli della popolazione, presente soprattutto nel Mezzogiorno.

Certo rimarrebbe il problema dell'economia sommersa alimentata dagli squilibri esistenti tra la capacità di pagare delle aziende marginali e gli standard retributivi fissati dalla contrattazione.

Se parte del problema è irrisolvibile nel senso che nessuna flessibilità del salario verso il basso sarebbe di per sé risolutiva di situazioni produttive strutturalmente fuori mercato, non può escludersi che in certe condizioni, forme previste di flessibilità salariale possano giocare un ruolo positivo nell'emersione delle imprese e nella ristrutturazione produttiva di alcuni territori.

Ciò che si vuol chiamare in causa è l'attuale rigidità inderogabile dei trattamenti fissati dal contratto di categoria, che sottrae ai soggetti locali qualsiasi possibilità di "deroga" a sostegno di progetti condivisi di sviluppo.

In questa ipotesi dovrebbero essere i contratti di categoria che, tenendo conto delle caratteristiche dei singoli settori, dovrebbero prevedere le procedure attraverso le quali realizzare un appropriato equilibrio redistributivo di risorse tra contrattazione di categoria e contrattazione aziendale, nonché regolare eventuali forme di flessibilità "salariale" in presenza di progetti locali, condivisi dalle parti sociali: una multinazionale interessata ad investire, esportando le proprie regole di gestione del personale, un distretto industriale con problemi di riconversione produttiva, aziende coinvolte da crisi strutturali. L'ipotesi è quella di conciliare la permanenza del contratto nazionale con un suo uso più flessibile che consenta di riaprire i giochi della contrattazione tenendo conto dei processi di diversificazione che riguardano imprese e territori e valorizzando il ruolo delle forze sociali locali.

Qualcosa di più e di diverso rispetto alle pratiche diffuse in Italia ed in Europa (Germania) ove l'aggiustamento delle pratiche contrattuali è spesso imposto ai sindacati per fronteggiare la minaccia dei licenziamenti collettivi.

Un obiettivo con cui il riassetto contrattuale in corso dovrà fare i conti è quello di riattivare i meccanismi di formazione dei differenziali salariali di tipo territoriale, settoriale, professionale sacrificati da anni di centralismo contrattuale, aumentando le occasioni di contrattazione.

La logica emergente di allineare la dinamica dei salari alla produttività è un percorso utile di rivitalizzazione contrattuale sia laddove i risultati già ottenuti consentano una crescita dei salari non inflazionistica, sia laddove occorre creare gli stimoli appropriati per un riallineamento verso l'alto dei tassi di produttività delle aziende e dei territori.

Parlando di produttività non può essere inoltre sottaciuto che oltre ai salari, altri fattori ricadono sotto il controllo decisionale dei sindacati e dei lavoratori che riguardano la modulazione degli orari, la gestione della mobilità interna, gli incentivi all'accettazione dei cambiamenti attivati dal progresso tecnico, fattori che concorrono a determinare le performance aziendali.

Un uso flessibile di queste regole del lavoro, favorite da un decentramento delle decisioni alle parti aziendali può costituire una opportunità per incentivare lo sviluppo dimensionale delle imprese e le opportunità occupazionali.

Conclusioni

- L'analisi condotta è partita dal presupposto che il divario di reddito, soprattutto a livello familiare che penalizza il Sud è determinato in massima parte dai minori tassi di occupazione e da situazioni di contesto che scoraggiano la crescita della produttività per addetto.

Nello stesso tempo il Mezzogiorno vive di un proprio equilibrio statico, i cui meccanismi di automantenimento non sono stati posti in crisi dalle politiche fino ad oggi sperimentate che, affidate soprattutto a trasferimenti finanziari, hanno di fatto consolidato il blocco sociale dominante ed ostacolato la diffusione di pratiche innovative.

Il dinamismo espresso da parti non trascurabili della società economica e civile non è stato sufficiente a riposizionare il Mezzogiorno nei nuovi processi di integrazione dei mercati perché penalizzato sul piano della competitività da ritardi strutturali, tra i quali il mancato smantellamento di un apparato politico burocratico soffocante.

Sulla base di queste considerazioni si è posto l'accento sull'opportunità di un quadro istituzionale in grado di riassorbire le rigidità insite negli attuali meccanismi di regolazione della politica e dell'azione pubblica, creando le condizioni per la diffusione di una cultura gestionale che faciliti la trasparenza degli obiettivi, la responsabilità delle strutture, la diffusione dei sistemi di controllo.

In questa logica si è parlato delle potenzialità del federalismo, della flessibilità selettiva degli interventi pubblici, dell'adattività ambientale dei sistemi di Relazioni Industriali.

Questioni non certo risolutive ma esemplificative di un approccio che tende ad intervenire sui molteplici fattori che concorrono a definire la competitività di un territorio e la sua capacità di valorizzare le risorse di cui dispone.