

La condizione di lavoro degli apprendisti e dei giovani sotto contratto di « formazione lavoro »; la cooperazione giovanile; la partecipazione sindacale dei giovani lavoratori; le distorsioni e i condizionamenti in violazione del principio della pari opportunità dei giovani nei confronti dell'accesso al lavoro

(Relazione presentata dal deputato Gelpi)

PAGINA BIANCA

1. I giovani tra scuola e lavoro

1.1 Giovani apprendisti e giovani con contratto di formazione-lavoro: una condizione o degli aspetti normativi?

Come, ormai, da più parti si tende a sottolineare gli "istituti" dell'apprendistato e del contratto formazione-lavoro appare opportuno inquadrarli nel contesto dei problemi che caratterizzano la fase di transizione dei giovani dalla scuola al lavoro.

Non solo, quindi, come uno strumento di politica attiva del lavoro, o uno strumento di politica della formazione, ma anche uno strumento di politica sociale per la gioventù.

Tra i percorsi dalla scuola alla vita attiva - dopo la licenza media o, comunque, dopo l'obbligo; dopo un corso di formazione professionale; e, nel caso del contratto formazione-lavoro, anche dopo un ciclo di studi secondari o postsecondari -, questi due istituti rappresentano, oggi, gli assi su cui poggia quel delicato momento che va dall'abbandono della scuola all'ottenimento di un lavoro.

In effetti, sino a qualche anno fa l'apprendistato rappresentava il principale strumento di avviamento all'attività professionale, mentre, a partire dall''84, tale strumento ha cominciato a subire una fortissima concorrenza da parte del più recente strumento normativo in tema di occupazione giovanile, vale a dire i contratti di formazione-lavoro introdotti dalla legge 863/84, superano i limiti della 285/77 e successive integrazioni.

Va, comunque, registrato che le dinamiche della scolarizzazione di massa ed il dibattito sull'innalzamento dell'obbligo scolastico rendevano di fatto estremamente ridotto il serbatoio di manodopera giovanile da cui attingere i giovani apprendisti.

Inoltre, le stesse trasformazioni organizzative del sistema produttivo tendevano a rendere obsoleta, anche per buona parte dell'artigianato manifatturiero, la figura dell'adolescente che entra in azienda senza alcuna capacità professionale. Infine, la possibilità di utilizzare il contratto

di formazione-lavoro per gli stessi soggetti ampliava, anche dal punto di vista giuridico, la sensazione di "superamento" della figura dell'"apprendista".

La confusione in corso tuttavia riflette, da un lato, la contraddittorietà e l'ambiguità con cui si è sempre parlato e operato, nel caso italiano, in merito al "canale duale"; dall'altro, l'incapacità di superare la separatatezza tra mondo della scuola e mondo del lavoro, nel tentativo di trovare percorsi misti di scuola-lavoro, in grado di superare le due polarità teoriche dell'apprendimento senza operare - demandato alla scuola -, e del momento produttivo, depurato da ogni elemento di acquisizione di competenze. Il tutto fondato, però, su di una logica rinnovata che faccia della "cultura del lavoro" la chiave per un'"educazione alla scelta" in grado di favorire un positivo passaggio del giovane alla vita attiva.

1.2 **Condizioni dei giovani e contesto giovanile: alcuni aspetti quantitativi**

In questa sede, si ritiene rilevante, più che fornire un panorama complessivo dei fenomeni considerati che, comunque, verrà ripreso, seppur in modo sintetico, tentare una ricostruzione su base empirica dell'universo giovanile per le persone comprese fra i 14 ed i 29 anni di età, interessato o interessabile ai due istituti che vengono presi in considerazione, caratterizzandone le condizioni. Va rilevato che, pur non disponendo su scala nazionale di una sufficiente base dati, si è ritenuto opportuno, con riferimento a ricerche parziali e/o locali, ricomporre un quadro utile per le considerazioni che seguiranno.

E' ovvio, in prima battuta, che è ai giovani in cerca di prima occupazione che è interessante far riferimento, c.a. il 10% nelle classi d'età 14/29 anni.

Giovani in cerca di prima occupazione

Quasi un terzo delle persone in cerca di prima occupazione risulta appartenere alla classe d'età 14/19 anni. In questo gruppo maschi e femmine si equivalgono. L'80% di essi non è andato oltre la scuola media inferiore e

tra questi, il 10% ha evaso la scuola dell'obbligo conseguendo la sola licenza elementare.

Quindi, non tutti studiano oltre l'obbligo e alcuni non lo raggiungono neppure. E questo, non perchè ci sia già un lavoro per loro, ma perchè complesse ragioni economiche, sociali e culturali spingono comunque a cercarlo. Questi giovanissimi hanno ben poche rigidità rispetto al lavoro e non cercano un posto: non hanno ancora l'idea del "posto". Cercano solo un lavoro o, ancor più, una "strada verso il lavoro". Per quanti riescono a inserirsi c'è il lavoro manuale, nella piccola industria, nell'artigianato o nei servizi; in casi abbastanza rari si tratta di un'apprendistato che consente di imparare un mestiere vero e proprio. Tra le ragazze si trova qui il vasto serbatoio delle apprendiste commesse e parrucchiere.

E queste, quando si stabilizzano, sono le situazioni più favorite. La maggior parte di questi giovani si trova però a vivacchiare tra lavori occasionali e mal pagati che non offrono prospettive.

Per i giovani come questi il disagio economico dipende dalle condizioni della famiglia. Quasi nessuno proviene ovviamente da famiglie agiate, e anzi la famiglia ha spesso bisogno del loro lavoro; ma per i più l'ingresso precoce sul mercato del lavoro è connesso all'insuccesso scolastico, anzi è come una punizione per quell'insuccesso. Economicamente, questi giovani non stanno peggio dei loro coetanei che hanno continuato a studiare; semmai è vero il contrario, perchè i lavoretti che essi riescono a svolgere consentono alcune possibilità immediate. Il loro problema è un altro: espulsi o perduti dalla scuola, essi difficilmente troveranno un'identità nel lavoro o una soddisfacente via al lavoro. Costretti in qualche modo a crescere troppo in fretta, rischiano di trovarsi emarginati da quel mondo degli adulti che non li accoglie, e anche da quello dei loro coetanei più fortunati che hanno continuato a studiare.

Diversa è la situazione per quei giovanissimi che sono già muniti di un titolo di studi superiore - circa il 6,5% delle persone in cerca di prima occupazione -. Per i maschi c'è l'ostacolo del servizio militare ancora da svolgere, che preclude a volte la possibilità di un lavoro stabile. In

massima parte si tratta però di ragazze le quali hanno conseguito un diploma quadriennale assai poco spendibile sul mercato e che le costringerà ad una lunga trafila per ottenere il posto.

Nella classe di età 20/24 anni troviamo il 46% circa delle persone in cerca di prima occupazione; un po' più della metà di esse - il 51,4% -, è costituito da ragazze. Anche in questa classe di età la presenza dei non diplomati è consistente, raggiungendo il 44%.

Questi giovani hanno abbandonato la scuola subito dopo l'obbligo o ai primi anni delle superiori, ed è presumibile che siano sul mercato del lavoro da diversi anni, vista la loro età. E si dichiarano ancora alla ricerca della prima occupazione. Ciò non significa che non abbiano mai lavorato, anzi il loro atteggiamento è oltremodo significativo: essi non considerano "occupazione" i "lavori" che pure hanno svolto. Evidentemente quei lavori sono stati talmente eterogenei e privi di prospettive da non poter conferire loro una identità lavorativa. Questi giovani si sentono perciò del tutto estranei nei confronti di un mercato del lavoro sul quale soffrono una debolezza particolare: sono infatti privi di quella formazione costituita dal titolo di studio, generica e tuttavia preziosa, ma sono anche privi di un'esperienza lavorativa coerente, in grado di favorire l'accesso al lavoro.

E' questo l'insieme più problematico: si tratta in fondo di quei giovanissimi testè visti, che ormai sono slittati nella classe di età successiva. Il loro disagio economico può essere relativo perchè la maggior parte vive ancora in famiglia, ed i modesti redditi che derivano dai lavori precari consentono loro in qualche modo di sopravvivere. Il disagio sociale è però elevatissimo poichè sentono di non poter fare alcun progetto per il futuro, proprio nel momento in cui ne avvertono l'esigenza, e comunque dopo anni di permanenza sul mercato del lavoro. La loro condizione dura ormai da troppo tempo e comincia a farsi strada in loro l'idea che il domani non sarà troppo diverso. In questa situazione, il lavoro precario non è un mezzo in vista del raggiungimento di uno scopo, come può essere per gli studenti; o una esperienza transitoria ed utile in un orizzonte di

vita: esso corre anzi il rischio di diventare l'"unico" orizzonte visibile, in un arrangiarsi quotidiano dominato dalla rassegnazione.

Sempre in un'età compresa tra i 20 ed i 24 anni, tra le persone in cerca di prima occupazione, i giovani muniti di diploma sono poco più del 26% e le ragazze sono in netta maggioranza: quasi il 57%. Per questi giovani il problema del lavoro si pone in termini diversi rispetto ai loro coetanei privi di un titolo di studio. Sono sul mercato del lavoro da meno tempo e quindi hanno dovuto subire meno frustrazioni, anche se ciò non significa che il problema si presenti con minore urgenza.

La scuola ha costituito un prolungamento dell'adolescenza e ciò ha consentito a questi giovani di rinviare il "problema" del lavoro, anche se non l'"esperienza" del lavoro. Molti di questi giovani hanno già avuto infatti esperienze lavorative non proprio episodiche, come hanno mostrato ormai diverse ricerche; si è trattato peraltro di lavori non inseriti in un progetto, prestati spesso nell'azienda familiare (e in questi casi la via dello studio è il tentativo di fuoriuscire anche da una attività paterna o materna non desiderata). Ma il prolungamento dell'adolescenza consentito dalla scuola, viene ora ulteriormente imposto dal mercato, mentre la dipendenza economica dai genitori si fa sempre meno accettabile, specie se raffrontata all'autonomia che la maggior parte dei loro coetanei è già riuscita a conquistare.

La scuola ha dato a questi giovani una istruzione sovente poco spendibile sul mercato del lavoro; il mercato offre dunque prospettive poco appetibili per chi ha maturato qualche aspettativa e, rispetto a lavori di tipo impiegatizio pubblico, pone elevate barriere all'ingresso.

Anche per questi giovani inizia dunque un periodo di lavori precari di vario genere, questa volta finalizzati ad una strategia dell'attesa che generalmente ha come obiettivo finale un lavoro stabile di tipo non manuale. Qualcuno dovrà inizialmente adattarsi al lavoro di tipo manuale, come avviene ormai anche nelle grandi aziende; ma i dati dicono che alla fine l'obiettivo verrà raggiunto: la quota di diplomati con qualifica operaia, rispetto al complesso dei diplomati occupati, è infatti inferiore al 10%,

mentre l'eventualità di rimanere disoccupati, una volta inseritisi nel mercato del lavoro, è attorno al 2 e rotti per cento rispetto al 3,5% di un non diplomato.

Passiamo ora ad esaminare la classe dei meno giovani. I giovani, o meglio i "quasi adulti" con un'età compresa fra i 25 ed i 29 anni rappresentano il 16% delle persone ancora in cerca di prima occupazione. In questo gruppo comincia a diventare apprezzabile la presenza dei laureati, i quali costituiscono circa il 17% del totale; ed inoltre è quasi maggioritaria la presenza dei diplomati, che toccano il 47%.

L'inoccupazione dei laureati è ancora inquadrabile come iniziale difficoltà di accesso al lavoro. Per i più la presenza sul mercato non data da molto, e le possibilità di accesso ad un buon posto di lavoro permangono inalterate. Certo, il tipo di laurea conseguito influenza assai: non solo le possibilità di lavoro, ma anche il tipo di ricerca del lavoro che può essere intrapresa. Chi ha una laurea spendibile sul mercato può intraprendere una ricerca più attiva e personalizzata, ed in ogni caso incontra molte minori difficoltà nel trovare lavoro. A rimanere a lungo in cerca di occupazione sono soprattutto coloro che hanno conseguito una laurea di tipo umanistico. A questi giovani, non più tanto giovani, non rimane che la lunga trafila per accedere ad un posto pubblico, in genere nell'insegnamento: una ricerca fatta di attese, oltre che di supplenze e precarietà.

Può invece definirsi ormai cronica la situazione di quel quasi 8% di quei diplomati che, in questa classe di età, si dichiarano ancora in cerca di prima occupazione. Anche in questo caso si tratta di molti di quei diplomati della classe 20/24 anni che già a quelle età erano in cerca di prima occupazione e che sono ormai slittati nella classe successiva senza avere ancora trovato un impiego stabile.

Una vera sacca di emarginazione è costituita da quel 7% circa fra le persone fra i 25 ed i 29 anni, prive di un titolo di studio, presenti sul mercato del lavoro senza ancora essere riuscite a trovare l'impiego.

Giovani disoccupati

I giovani disoccupati in senso stretto rappresentano, oggi, quasi il 2% nelle classi d'età 14/29 anni; tra questi, quasi il 60% ha meno di 25 anni. Uomini e donne praticamente si equivalgono in questo gruppo la cui bassa istruzione, rispetto alle persone in cerca di prima occupazione della stessa età, è indizio di una estrazione sociale non certo elevata e di ingresso precoce sul mercato del lavoro.

Si tratta di giovani i quali, proprio in virtù di quest'ingresso precoce, erano riusciti a conquistare un lavoro, se non qualificato e garantito, almeno continuativo; ma poi lo hanno di nuovo perduto. Vivono quindi un momento di incertezza, dopo aver attraversato e superato la fase della ricerca della prima occupazione.

Il problema del futuro è per loro duplice, perchè si tratta di persone che non hanno ancora acquisito una professionalità specifica o una identità lavorativa definita, e che hanno cominciato ad allentare i vincoli con la famiglia. Per questi "disoccupati in senso stretto" il problema del lavoro si pone quindi in termini abbastanza duri ed immediati. Questo, insieme al fatto di avere già avuto una esperienza di lavoro e di averlo perso, rende omogenea una condizione classica, anche se materializzata in figure diverse.

Giovani in altre condizioni

I giovani che sono fuori dal mercato del lavoro rappresentano circa il 40% delle persone delle classi di età 14/29 anni.

Come è noto il motivo principale che trattiene i giovani lontano dal lavoro è lo studio, seguito dalla famiglia, dall'assenza di bisogno e le difficoltà di trovare lavoro, oltre che la salute. Va rilevata, altresì, l'incidenza del servizio di leva che trattiene i maschi fuori dal mercato del lavoro - l'8/9% dei giovani che appartengono a questa categoria.

Non ha rilevanza, ai nostri fini, approfondire, da un punto di vista sociologico, le caratteristiche di questo sottoinsieme di giovani.

L'incidenza dell'assunzione con contratto di apprendistato e con contratto di formazione-lavoro sull'occupazione giovanile

Rispetto al contesto dei giovani occupati - poco meno della metà dei presenti nelle classi d'età 14/29 anni -, va rilevato come le due formule in teressino in modo differenziato i giovani con età 14/19 anni rispetto ai giovani dai 20 ai 29 anni.

Il numero degli apprendisti tende ad aumentare, a partire dall''87, superando in questo modo i livelli dell''85, raggiungendo il 72% circa degli occupati in complesso nella fascia d'età 14/19 anni. Tra questi quasi il 90%, risulta dipendente.

I dati relativi all'applicazione della legge 863/84 mostrano un graduale costante incremento dei contratti formazione-lavoro stipulati: sono stati ormai avviati al lavoro oltre due milioni di giovani con questo strumento.

Considerando le classi di età, il 13% circa apparteneva alla classe di età 14/19; il 64% alla classe di età 20/24; il rimanente 23% alla classe di età 25/29. Va sottolineato come almeno un quinto rispetto a tutti i dipendenti nella fascia d'età dai 20 ai 29 anni sia stato assunto con contratto formazione-lavoro.

Se si prende in considerazione una disaggregazione per sesso risulta che i maschi sono quasi il 60%.

Rispetto al titolo di studio, oltre il 63% ha titolo di studio fino allo obbligo; circa il 35% è in possesso del diploma; il rimanente 2% circa, con laurea.

Evoluzione del mercato del lavoro giovanile

Passando ad osservare le tendenze del mercato del lavoro giovanile, più in generale, verso la fine degli anni ottanta si intravedono i primi segni di una fase completamente nuova.

In primo luogo si evidenzia come la forte crescita della disoccupazione giovanile sia stata determinata dalla contemporanea presenza di un aumento dell'offerta di lavoro da una parte e di una diminuzione della doman-

da dall'altra; in secondo luogo va notato come ad un certo punto l'arresto dei disoccupati sia dipeso esclusivamente da un incremento della domanda. Di conseguenza, solo nei prossimi anni, quando il forte calo delle nascite inizierà ad interessare il mercato del lavoro, anche l'occupazione e la disoccupazione giovanile inizierà ad essere influenzata da questo fattore.

Per chiarire l'importanza delle attuali tendenze demografiche occorre far riferimento all'evoluzione della struttura per età della popolazione. Lo impatto della diminuzione della forza lavoro giovanile sarà nel futuro - da qui al 2000 -, particolarmente violento. La diminuzione della popolazione tra i 19 ed i 24 anni secondo alcuni esercizi previsivi diminuirà sensibilmente - meno un quarto circa rispetto ad oggi..

Uno sguardo complessivo agli anni '80 permette di rilevare i cambiamenti avvenuti nei comportamenti e nelle scelte dei giovani tra strutture formative, mercato del lavoro ed inattività.

L'effetto congiunto della diminuzione della domanda di lavoro e dell'aumento pro-capite ha finito per posticipare l'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro. Da una parte il costo opportunità del ritardato ingresso in ambito lavorativo è diventato sostenibile da sempre più famiglie, dall'altra si è abbassata la probabilità di trovare rapidamente un'occupazione e, di conseguenza, è cresciuto il numero dei giovani che, sfiduciati, non cercano lavoro.

In questa maniera si è creato una sorta di ammortizzatore che ha mitigato gli effetti del baby-boom, rendendo la crescita della forza lavoro meno rapida di quella della popolazione giovanile. Infatti nel corso del decennio cui ci si riferisce la percentuale dei giovani tra i 14 ed i 18 anni compresa nella forza lavoro scende fortemente e passa da oltre il 27% a fine anni '70, a circa il 20% a fine anni '80. Allo stesso tempo un numero maggiore di giovani decide di prolungare gli studi (il tasso di scolarità passa dal 53% circa ad oltre il 60%), o semplicemente di rimanere inattivo (da quasi il 13% a più del 15%).

Questo aumento della inattività nella classe dai 14 ai 18 anni risulta un

segnale molto importante del bisogno di intervenire con maggior incisività nel sostegno dei giovani nell'età delle prime scelte formativo-lavorative. In troppi casi infatti nel corso di questo decennio la non necessità di lavorare o la sfiducia nella possibilità di farlo non ha portato, per scarsa informazione o per carenze strutturali, ad un investimento in campo formativo.

Nei giovani tra i 20 ed i 24 anni, invece, il tasso di inattività risulta praticamente uguale a quello di dieci anni fa; mentre diminuiscono fortemente gli occupati - del 5% circa -, e, specularmente, aumenta la disoccupazione - del 6% circa -.

1.3 Formazione ed occupazione dei giovani

La prosecuzione negli studi dopo l'obbligo, seppure non interessa la totalità della popolazione, certamente è un dato che accomuna una larga parte del mondo giovanile.

Il perseguimento di un titolo di studio non sempre può essere considerata una strategia vincente per un ingresso privilegiato nel mondo del lavoro, soprattutto se la carriera scolastica e formativa non è stata opportunamente orientata, finalizzata, scelta, o se essa si arresta nel momento del conseguimento di un titolo non specialistico che trova scarse possibilità di spendita sul mercato.

Va notato, d'altra parte, negli ultimi anni, la tendenza, almeno in alcune fasce giovanili, di finalizzare il proprio ciclo formativo in funzione di una propria visione del mondo del lavoro, o di un proprio progetto di carriera, sia come risposta alle sollecitazioni del contesto sociale, sia a seguito di una maggior diffusione della cultura della formazione, vista come "titolo" di credito spendibile nel mondo del lavoro, soprattutto se valorizzata da finalizzate e progettate scelte formative con ricercate integrazioni di esperienze di lavoro a valenza formativa.

Le maggiori opportunità di accesso ai canali di informazione e di orientamento sia sui corsi di formazione che sulle possibilità occupazionali sembrano concorrere a questa anticipata progettualità, unita alla presenza

di una forte concorrenza di mercato.

E' evidente che tale processo non si sviluppa in tutti i soggetti, né assume contorni omogenei per tutti i segmenti giovanili: condizioni economiche della famiglia, zona territoriale di appartenenza, sesso, età, atteggiamenti individuali verso il lavoro o il non lavoro, sono variabili che differenziano notevolmente le motivazioni allo studio e le aspettative nei confronti del lavoro. Il dato che sembra emergere dalle ultime analisi sul mondo giovanile, tuttavia, è quello di una maggiore coscienza delle scelte formative come elemento decisivo ai fini di un personale percorso che realizzi un proprio progetto di vita.

Sebbene questa consapevolezza tenda a manifestarsi in modo molto più preciso nel momento della scelta universitaria, è possibile individuarne alcuni caratteri distintivi, anche prima.

E' andata ampliandosi, in questi ultimi anni, la fascia di coloro che tendono a vedere nell'aumento del proprio livello di istruzione la chiave del proprio successo professionale.

Le motivazioni attorno a cui ruotano le scelte dei giovani tra 14 e 19 anni possono essere così schematizzate:

- scelta finalizzata al conseguimento di un titolo necessario per il proprio futuro lavoro;
- scelta strettamente strumentale in vista di un accesso al lavoro;
- scelta in vista di una maggiore professionalità;
- scelta di tipo espressivo, finalizzata al soddisfacimento dei propri bisogni personali.

All'interno di quest'ultima è probabile coesistano componenti espressive finalizzate ad un proprio progetto di lavoro e carriera.

Su queste motivazioni influiscono poi alcune variabili di tipo strutturali.

Ai nostri fini va ancora rilevato che in molte indagini risulti come i giovani tendano sempre più a presentare posizioni miste di studio/lavoro

...e continuino ad attendersi in misura notevole che, almeno col tempo, si possa ottenere un posto di lavoro a condizioni soddisfacenti anche in relazione a queste specifiche esperienze.

2. Apprendistato e contratti formazione-lavoro

2.1 Alcune valutazioni di carattere generale

Compresenza di scopi contraddittori

I contratti di formazione-lavoro assumono la loro veste attuale con la legge 863 dell' '84, ma hanno anche alle spalle numerosi tentativi di definire una nuova modalità di inserimento lavorativo dei giovani che pare rispondere, di fatto, non ad un progetto tecnico, frutto di una chiara politica sociale e del lavoro, bensì alla compresenza di differenti obiettivi di salienza sociale assai diversa: l'aumento dell'occupazione giovanile, la qualificazione e la formazione sul lavoro, il superamento dell'apprendistato, la diminuzione del costo del lavoro, la sperimentazione di forme di flessibilità nell'uso della manodopera da generalizzare appena possibile. Sembra, quindi, possibile sostenere che la coesistenza di questi obiettivi, non bene articolati in una scala di priorità, spesso impliciti, possa dar conto dell'iter travagliato del costituirsi dei C.F.L. e dei loro effetti solo parziali, pur in presenza del consistente utilizzo odierno.

I C.F.L., come strumento di politica del lavoro, nascono dalle ceneri della legge 285 del 1977, un provvedimento di tipo sperimentale che aveva tra le sue finalità dichiarate quella di sostituire l'apprendistato, recependo i successi occupazionali di tale istituto. Più che di sperimentazione tesa a produrre valutazioni certe, basate sui fatti, per costruire un provvedimento di "job-entry" razionale, si trattò di uno schema operativo instabile, precario, modificato varie volte e fin dai primi mesi della sua applicazione al fine di ampliare le agevolazioni alle imprese e legittimare deroghe alla chiamata numerica dei giovani da assumere. L'insuccesso di questa iniziativa (poche migliaia di giovani occupati e per lo più assunti nel settore pubblico) è legato alla disponibilità a servirsi delle liste 285, ma anche alla bassa competitività del provvedimento rispetto al più collaudato istituto dell'apprendistato (almeno per le aziende arti

giane) e allo scarso interesse suscitato nei giovani in carenza di una precisa prospettiva di qualificazione e sviluppo professionale (nonostante sia stato presente - almeno teoricamente -, lo sforzo di accoppiare formazione e lavoro, nella legge 285 la formazione è concepita come "aggiunta" rispetto al contratto di lavoro; si tratta, dunque, di una soluzione arretrata rispetto all'apprendistato stesso che è un contratto a causa mista.

Con il famoso accordo Scotti del gennaio '83 si riprende a discutere di provvedimenti di politica del lavoro in favore dei giovani, nel quadro di un ampio tentativo (e assai travagliato per le parti sociali) di procedere ad una qualche ridefinizione normativa che renda più flessibile il sistema di regole vigenti nel mercato del lavoro.

La conversione in legge del decreto dell''83 dispone così la chiamata nominativa dei giovani tra i 14 ed i 29 anni per contratti della durata massima di 12 mesi, con finalità formative che devono essere definite all'atto della richiesta e tradotte in specifici programmi (Legge 79/83, art. 8 - comma 2).

Anche in questo caso si tratta di una sperimentazione, basata su un contratto a causa mista (la finalità formativa è all'interno del rapporto di lavoro), che non prevede però criteri preventivi di verifica dei risultati: il successo quantitativo appariva abbastanza evidente, ma le modifiche del provvedimento che avvengono subito dopo non chiariscono a quale obiiettivo si voglia tendere principalmente (facilitare la diffusione dei C.F.L. in certi settori lavorativi? Incentivare determinate aree geografiche? Regolarizzare rapporti di impiego non regolari? Combattere la disoccupazione giovanile in certe fasce d'età? Stimolare nuove assunzioni mediante incentivi? Creare un nuovo percorso formativo e di qualificazione professionale per giovani meno scolarizzati o, comunque, con preparazioni generiche? Ecc.).

C'è da chiedersi come mai non sia avvenuto un chiarimento tra le forze sociali a questo riguardo, fin dall'inizio.

In ogni caso, alla scadenza della sua prima applicazione, fissata in un

anno, si sono susseguiti diversi decreti di modifica dello strumento che sembrano rispondere non ad esigenze di razionalizzazione e funzionalizzazione derivanti dall'analisi e dal confronto culturale della sperimentazione fatta, bensì all'intenzione di ridefinire procedure burocratico-amministrative in relazione al ruolo di gestione e di controllo dei diversi soggetti istituzionali.

I diversi decreti dell''84 che prefigurano, poi, la legge 863, suscitano notevoli perplessità negli imprenditori, ma anche nelle Regioni e nei sindacati.

Come è noto i C.F.L. si caratterizzano per questi aspetti: la durata del contratto passa da 12 a 24 mesi; si introduce un incentivo economico consistente per i datori di lavoro (prima delle modifiche di cui al decreto legge 82/90, in discussione, l'onere medio a carico del bilancio dello Stato è valutato in 2.330.000 lire per ciascun contratto a fronte delle agevolazioni contributive in favore dei datori di lavoro - riduzione alla metà degli oneri previdenziali -); si definiscono modalità più rigorose di approvazione dei progetti formativi di inserimento lavorativo e di certificazione dei risultati; si conferma la chiamata nominativa. La legge 863 specifica, inoltre - seppur come eccezione (molto ben giocata in taluni casi, come ad esempio a Bergamo) -, la possibilità di evitare l'approvazione delle Commissioni regionali per l'impiego, qualora i progetti formativi si effettuino nell'ambito di accordi siglati tra le parti sociali senza la richiesta di finanziamenti pubblici, con tutte le potenzialità connesse a questa modalità.

In sintesi: l'obiettivo della "deregulation" (introdurre forme flessibili di rapporto di lavoro), risulta sempre presente nelle diverse applicazioni dei C.F.L. nel corso del tempo. In un certo senso si può affermare che si è implicitamente realizzato il "salario d'ingresso" per la fascia 14/29 anni (e ciò è concretamente dimostrabile qualora i C.F.L. vengano trasformati in assunzioni definitive).

Ma anche altri obiettivi risultano in gioco: quello della stimolazione di nuove assunzioni è stato parzialmente considerato (non è facile mostrare

se raggiunto mediante creazione di nuovi posti o la sostituzione del turn-over); quello della diminuzione del costo del lavoro è ben presente (e molto apprezzato); restano assai problematici i rapporti con l'apprendistato (per una parziale sovrapposizione dei due istituti, almeno rispetto alla funzione di utenza potenziale per i giovani della classe d'età 15/19 anni) e, soprattutto, l'obiettivo formativo, esplicito nei C.F.L. fin dalla prima proposizione e confermato nella 863 in termini di progetto formativo affidato alle imprese, ma controllabile, come è doveroso, dalle istituzioni pubbliche.

2.2 Le condizioni di lavoro

Come è noto la condizione di fondo che contraddistingue i due istituti riguarda, da un lato la natura del contratto; dall'altro le figure professionali coinvolte nell'ambito dei contesti aziendali.

Circa la natura del contratto, innanzitutto, va registrato come il C.F.L. si configuri come contratto a termine di durata non superiore ai 24 mesi, mentre il contratto di apprendistato si reputa a tempo indeterminato, salvo alcune eccezioni espressamente indicate (per attività nel settore del commercio e turismo, quando si verifichi, in determinati e limitati periodi dell'anno, una necessità di intensificazione dell'attività).

E' stata poi fatta rilevare la tassativa singolarità e tipicità del C.F.L. come rapporto speciale di lavoro subordinato.

Poichè il giovane lavoratore non deve, necessariamente, ricevere insegnamenti diretti obbligatori dal datore di lavoro, e non sussiste obbligo di prova di idoneità, si può dire che il lavoro è una specie di apprendistato automatico, perchè il lavoratore medesimo deve completarsi da solo, non essendo disciplinato con tutte indistintamente le regole proprie del rapporto di apprendistato.

Da taluno si sostiene che nel contratto di lavoro di apprendistato sono le esigenze produttive ed organizzative dell'impresa ad essere soprattutto tutelate, mentre, per il contratto di formazione e lavoro, è il tentativo della soluzione parziale del grave problema della disoccupazione gio

vanile ad essere preso esclusivamente in considerazione.

Rispetto alle figure professionali è stato da più parti rilevato, ed è già stato evidenziato in altre parti di questa nota, come, pur in presenza di una teorica differenziazione tra i livelli di mansioni coinvolti dai due istituti presi in considerazione, ci sia un sostanziale appiattimento su mansioni basse e/o ripetitive.

Circa il 70% del "progetto di formazione-lavoro" è attestato sulla qualifica operaio; sono soprattutto le piccole imprese a ricorrere a questo strumento - poco meno dei 2/3 -, nel settore industriale - quasi il 60% -.

Sulle condizioni di vita e di lavoro dei giovani occupati ed il dato relativo alle trasformazioni in assunzioni a tempo indeterminato, se non si fa riferimento a dati di cronaca denunciati da OO.SS. e richiamati dalla stampa, dai quali risultano anche usi impropri dell'istituto (assunzione con contestuale rilascio di lettera di dimissioni per motivi personali e senza preavviso), non ne esistono. A meno che, come indicatori di soddisfacenti condizioni, vengano presi in considerazione i dati relativi alle trasformazioni del C.F.L. in assunzioni a tempo indeterminato nella stessa impresa: sembra ormai che il dato dei C.F.L. trasformati si attesti attorno ai 2/3 di quelli stipulati: dunque, sembra essere prevalsa l'idea dei contratti come "lungo periodo di prova" che permette la verifica della scelta nominativa.

Non si può dimenticare, peraltro, l'effetto di regolarizzazione di lavori precari (molti soggetti già lavoravano anche nella stessa azienda dove hanno ottenuto il contratto) e lo stimolo all'aumento delle assunzioni dovuto all'andamento favorevole dell'economia. In ogni caso, anche coloro che risultano non confermati pare possano raggiungere un buon inserimento nel mercato del lavoro.

Sono i giovani meno scolarizzati, senza esperienze lavorative pre-contratto, che hanno svolto C.F.L. di breve durata ed in lavorazioni dequalificate, che si trovano disoccupati (il dato si attesta oggi attorno ad 1/20 circa dei giovani assunti con C.F.L.). E' questo un gruppo di "giovani a

rischio" (a cui si aggiungono i lavoratori precari ed i giovani in cerca di lavoro) che conferma l'ipotesi della ampia differenziazione dei profili di contrattista C.F.L.; e ciò rafforza l'idea di pensare ad una diversificazione delle caratteristiche dello strumento stesso.

Non si può sottovalutare, infatti, che: con il crescere del titolo di studio crescono le opportunità di impiego; con il crescere della qualità professionale dell'esperienza fatta aumenta la probabilità di essere confermati nell'azienda o di entrare in modo competitivo sul mercato del lavoro; "spuntando" contratti di più lunga durata si tende con maggior facilità a restare occupati; in alcuni settori di attività economica (e probabilmente, in alcune aree geografiche del Nord) è più facile non solo l'utilizzo del contratto, ma, soprattutto, la sua trasformazione in posto di lavoro stabile (l'industria metalmeccanica ed il settore dei servizi alle imprese sembrano più propense ad usare il C.F.L. come canale alternativo di assunzione).

Dunque, le numerose differenze di partenza configurano itinerari diversi, cioè una gamma articolata di esperienze di C.F.L. (molti modi di realizzarlo nelle aziende e di viverlo da parte dei giovani): alcuni procedono speditamente, la maggior parte arranca con fatica o "senza infamia e senza lode"; alcuni sono a grave rischio di immobilità socio-professionale. E gli esiti post-contrattuali non potranno non risentire di tale diversificazione. Se non si introducono contromisure direttamente legate alle caratteristiche dei soggetti e delle situazioni lavorative in cui sono inseriti è probabile che non possa ripetersi lo stesso successo quantitativo degli ultimi due anni di applicazione della legge, anche perchè sono noti i dubbi circa il fatto che i C.F.L. abbiano creato effettiva nuova occupazione.

2.3 La formazione

Sulla base delle indagini disponibili, comunque non specifiche, risulterebbe come l'attività formativa in genere non rappresenti, rispetto ai due istituti considerati, un momento strategico, anche se ultimamente pa-

recchi segnali - non ultimo l'accordo Confindustria - CGIL - CISL - UIL del settembre '89 -, fanno pensare ad un cambiamento di rotta.

Sino a tempi recentissimi risulterebbe che le esperienze di formazione, oltre che poco frequenti, non presentino un elevato livello di specializzazione, così come scarsamente specializzate sono le competenze per ciò che riguarda la gestione delle attività formative: centralizzazione delle competenze ed addestramento mediante la semplice pratica lavorativa rappresentano i due aspetti principali di una pratica, se non di una concezione, residuale della formazione in azienda.

Da un punto di vista generale, le strategie formative adottate dalle imprese nell'ambito di questi istituti, sono riconducibili a cinque tipi: affiancamento, rotazione, "dal semplice al complesso", "total immersion", formazione teorica.

Sono naturalmente categorie semplificate, ciascuna delle quali può comprendere imprese dalle caratteristiche differenti; si tratta di una caratterizzazione tipologica in grado di esaltare alcuni tratti comuni tra un certo numero di casi aziendali e considerati sufficientemente illustrativi di comportamenti e strategie.

Il tipo di intervento definito come "affiancamento" descrive i casi in cui il giovane viene affiancato ad una persona che ne cura la formazione nell'ambito della pratica lavorativa ordinaria. Questa strategia rappresenta la forma di inserimento più diffusa, sia per i C.F.L., sia per l'apprendistato, tanto da risultare quella che più frequentemente si combina con altre strategie aziendali.

Tuttavia un'analisi più attenta del materiale disponibile ha permesso di rilevare che il significato di questo intervento varia a seconda del livello di qualificazione delle mansioni cui il giovane viene destinato.

E' possibile infatti distinguere un "affiancamento per addestramento", quando i giovani vengono inseriti in mansioni di bassa qualificazione, in particolare all'interno di cicli lavorativi poco differenziati dal punto di vista delle prestazioni professionali.

In questi casi l'inserimento viene effettuato con l'aiuto di una persona

(generalmente un operaio o un'impiegato "anziano") che insegna al giovane solo le operazioni che questi deve saper fare: si tratta per lo più di compiti esecutivi per i quali l'apprendimento può solo avvenire mediante la pratica lavorativa.

Si può inoltre individuare un "affiancamento per trasmissione delle conoscenze" nei casi in cui invece i giovani vengono inseriti in posizioni lavorative a più elevato contenuto professionale.

Secondo questa forma di inserimento si verifica un vero e proprio "passaggio" di conoscenze e modelli di risoluzione di situazioni problematiche attraverso strategie anche complesse.

In questi casi l'apprendimento non riguarda solo lo svolgimento di compiti esecutivi, ma anche la gestione di limitate fasi del processo con particolare riferimento alla considerazione dei risultati del lavoro di altri segmenti.

L'intervento denominato "dal semplice al complesso" si caratterizza come quella situazione in cui il giovane inizia a svolgere le attività più semplici e solo dopo il completo apprendimento di queste può passare a quelle più complesse. Pratica questa adottata prevalentemente dagli studi professionali. Infatti in queste situazioni è difficile adottare la strategia dell'affiancamento, da un lato perchè le mansioni sono molto semplici e differenziate, dall'altro perchè le competenze professionali che il giovane deve acquisire hanno in realtà poco in comune con la professionalità del titolare dello studio, il quale, quindi, non può, oltre un certo limite, "trasmettergli le sue conoscenze".

In casi più rari questa strategia è utilizzata per qualifiche dove le operazioni più complesse richiedono abilità operative acquisibili in maniera graduale (es.: fresatore, montatore, ...); in queste situazioni, la metodologia adottata può essere vista come una variante dell'"affiancamento per trasmissione", essendo il giovane seguito direttamente da personale esperto in grado di "trasmettere" conoscenze e capacità via via più complesse.

La modalità "total immersion" è rappresentata da quelle situazioni in cui

il giovane viene "immerso" immediatamente ed intensivamente nell'attività lavorativa.

Questo metodo è adottato, come l'"affiancamento per addestramento", per mansioni lavorative di bassa qualificazione, caratterizzate da bassa specializzazione e da alta standardizzazione dei compiti (es.: cucitrice, bordatrice, ecc.) dove l'apprendimento in pratica consiste quasi esclusivamente nell'introduzione della meccanicità delle operazioni.

Viceversa il metodo "total immersion" può venire adottato, come per alcune imprese di elettronica e di vendita, anche in situazioni in cui il giovane viene destinato a mansioni di medio-alta qualificazione. In questi casi l'azienda preferisce utilizzare da subito le conoscenze acquisite dal giovane durante il precedente iter scolastico privilegiando la pratica lavorativa per il perfezionamento piuttosto che rischiare di demotivare il giovane con un ulteriore periodo di formazione teorica.

Appare evidente che la scelta di questa strategia non è tanto correlata con il tipo di impresa (dimensione, livello tecnologico, struttura organizzativa, ...) quanto con la tipologia di inserimento, cioè con le strategie aziendali più generali di utilizzo delle risorse umane.

Il tipo di impresa e le nuove variabili appaiono invece determinanti nelle aziende che decidono di impartire ai giovani avviati una "formazione teorica" più o meno lunga.

Questo tipo di intervento è infatti adottato dalle aziende industriali di maggiori dimensioni, di buon livello tecnologico, altamente differenziate dal punto di vista organizzativo, dove i giovani sono stati inseriti in posizioni lavorative di medio-alto livello.

Vi si possono trovare casi di mansioni operaie specializzate, oppure di tecnici di laboratorio per i quali si rivela necessario un prolungamento anche teorico della preparazione scolastica.

Ciò che tuttavia sembra più importante rilevare è che la funzione teorica non appare tanto correlata con la qualificazione professionale delle mansioni in cui i giovani sono stati inseriti; illustrando le diverse modalità di intervento si è, infatti, già incontrato casi di posizioni profes-

sionali pure di buona qualificazione che non sono interessate da alcuna formazione teorica.

L'ipotesi che si intende sostenere è che a determinare la scelta di questa strategia sono le variabili relative al tipo di impresa ed in particolare la struttura organizzativa quando questa sia sufficientemente differenziata da prevedere risorse da destinare alla formazione (strutture, personale, ecc.).

Risulterebbe che sono infatti proprio queste imprese quelle che più di altre hanno svolto nel recente passato attività formative indipendentemente dal C.F.L.; questo starebbe appunto a documentare non tanto il livello di qualificazione assoluto delle posizioni lavorative in cui i giovani possono risultare inseriti, quanto l'esistenza di orientamenti aziendali tendenti ad utilizzare parte delle risorse professionali interne verso finalità formative.

La "rotazione" su posizioni di lavoro, infine, è una strategia di primo inserimento adottata su limitatissima scala (molte aziende praticano questa metodologia, ma solo nelle fasi successive all'avviamento).

Se si cerca di dar corpo alla tipologia elucidata, richiamando anche altre ulteriori condizioni, il quadro emergente non è certo entusiasmante. La maggior parte dei giovani risulterebbe aver appreso il lavoro per affiancamento; una quota consistente non avrebbe ricevuto alcun tipo di assistenza sul posto di lavoro e solo 1/5 circa avrebbe beneficiato di interventi formativi "ad hoc".

Rispetto comunque al problema della formazione andrebbe approfondito l'identikit personale e socio-culturale del giovane con C.F.L. o apprendista (di quali abilità dispone?) e, nello stesso tempo, andrebbe studiato il suo concreto percorso d'inserimento lavorativo: quali variabili della situazione lavorativa facilitano od ostacolano il suo inserimento? Quali problemi incontra nella prestazione che deve svolgere? Come è fatto il suo iter di apprendimento? Quali contenuti e processi qualificano l'esperienza attuale? Quali vantaggi e svantaggi sono riconosciuti dal sogget-

to?

Ma su ciò non esistono dati organici.

Rispetto ad alcune ricerche rispetto a giovani con contratto formazione-lavoro risulterebbero alcuni elementi anche sui tempi di apprendimento della mansione impiegati: in più della metà dei casi la mansione verrebbe appresa in meno di 3 mesi (per un terzo circa basterebbero addirittura da pochi giorni a 4 settimane); un quarto circa dei giovani apprenderebbe la propria mansione in un anno circa; per il rimanente servirebbe più di un anno.

Poi, vi è da notare che molti soggetti hanno già lavorato e ciò evidentemente semplifica l'apprendimento (e facilita l'assunzione stessa); inoltre sembra diffusa la tendenza, da parte dei datori di lavoro, a investire in formazione in favore di coloro che hanno i titoli di studio più elevati o esperienze più consistenti di lavoro (con ciò, polarizzando ulteriormente il rapporto tra qualificati e dequalificati), e di quei giovani con i quali sono stipulati contratti di più lunga durata. Entrambe le tendenze sembrano andare nella direzione di facilitare l'assunzione post-contratto e di far funzionare l'attuale fase come "momento preliminare" di preparazione alla carriera lavorativa, almeno per alcuni tipi di giovani. Se questo andamento è vero ne consegue che il C.F.L. è già di fatto uno strumento usato in forma differenziata e, dunque, non valido sempre e allo stesso modo per alcuni giovani. Non si tratta, al riguardo, di avviare campagne di protesta o di deformare lo strumento per renderlo più simile a un tradizionale corso di formazione professionale. Può essere perfino controproducente aumentare i vincoli nel suo utilizzo (seppure ovviamente gli abusi devono essere contrastati). Quello che pare più importante è capire come sia necessario verificare i pre-requisiti posseduti dai giovani per un potenziale successo (formativo e lavorativo); negoziare tra le parti in causa, fin dall'inizio, i risultati finali a cui si vuole tendere, formalizzare, quindi il controllo.

Ciò potrebbe rafforzare l'esigenza di "aggiustare normativamente" lo strumento C.F.L. differenziandone esplicitamente le sue possibilità applicati

ve in rapporto alle differenti esigenze degli utilizzatori: un più oculato "pilotaggio" degli incentivi potrebbe, naturalmente, proteggere i più deboli (tra i giovani) e razionalizzare gli stessi schemi di inserimento (nelle imprese meno dotate di servizi) rendendo operativo l'accordo precedentemente citato.

2.4 Il mercato del lavoro

Si è ormai tutti concordi nel considerare come il contratto di formazione lavoro, e non tanto quello di apprendistato - che, comunque, da più parti si sostiene debba essere sussunto in una nuova normativa che interessi ambedue gli istituti -, rappresenti oggi l'unica occasione di flessibilità nel funzionamento del mercato del lavoro.

Sono due le logiche in merito alla flessibilità del lavoro che occorre evidenziare.

Dal punto di vista della domanda di lavoro, la ricerca di maggiore flessibilità di lavoro si collega, alla necessità di fare affidamento su almeno un fattore variabile per proporzionare in parte le variazioni dei costi alle variazioni dei ricavi, nonchè per consentire variazioni della capacità produttiva (nel senso dell'aumento, specialmente) senza incidere in modo permanente sulle componenti fisse di tale capacità. In altri termini, gli obiettivi a cui mira la ricerca di flessibilità dal lato della domanda sono il contenimento del costo del lavoro per unità di prodotto, o meglio (negli attuali contesti di esasperata competizione sul piano internazionale) lo aumento del prodotto per ora lavorata e per unità di fattore "composto" impiegato, anche attraverso il pronto adattamento ai mutamenti tecnico-organizzativi e di mercato che si rendono possibili.

La ricerca di maggiore flessibilità dal lato della domanda di lavoro nei Paesi industrializzati si esprime sia in termini di persone, sia in termini di ore lavorate. In termini di persone, tende a tradursi in politiche di reclutamento senza vincoli quantitativi e qualitativi rispetto alle esigenze della produzione, in pressioni varie affinché sia abbondante

la disponibilità di lavoratori con le caratteristiche qualitative necessarie e vi sia libertà di selezione, nel perseguimento della libertà di licenziamento. In termini di ore, la ricerca di maggiore flessibilità tende ad assumere la veste della rivendicazione della possibilità di ricorso a lavoro straordinario, della possibilità di assunzione a tempo determinato e/o con contratti a tempo parziale senza maggiori oneri sostanziali per ora lavorata, della possibilità di ridimensionamento delle ore di lavoro per persona occupata senza aumento del costo per unità di prodotto.

Negli ultimi anni è emersa anche una crescente esigenza di flessibilità dal lato dell'offerta di lavoro, sia in termini di numero di persone, sia in termini di ore. La logica che guida tale ricerca di flessibilità è però estremamente diversa da quella indicata più sopra per la domanda di lavoro: la flessibilità è voluta in vista di migliori condizioni di lavoro, via via nel tempo, nonché di migliori condizioni di vita per il lavoratore e per i suoi familiari.

L'insoddisfazione per le condizioni di lavoro e la ricerca di migliori condizioni sarebbe alla base di un fenomeno ampiamente sottolineato e studiato tramite "analisi longitudinali". Sarebbero stati rilevati notevoli fenomeni di mobilità, specialmente per i giovanissimi, non solo da un posto all'altro, ma anche dall'occupazione verso la disoccupazione in vista di migliori condizioni di lavoro. L'elevata mobilità verso la disoccupazione spiegherebbe in misura tutt'altro che trascurabile i marcatissimi tassi di disoccupazione giovanile, specialmente nel caso in cui i posti di lavoro rivelino salari contenuti e presentino condizioni "non monetarie" di lavoro piuttosto insoddisfacenti. La mobilità verso la disoccupazione sarebbe accompagnata anche da un rilevante flusso di uscita dalle forze di lavoro così da diminuire fra l'altro il significato dei dati osservabili sulla disoccupazione "esplicita" giovanile. Nello stesso tempo d'altronde, la ricerca di migliori condizioni di vita (sulla base di criteri di giudizio espressi dagli stessi giovani oppure da familiari che possono direttamente o indirettamente incidere sulle relative scelte) condurrebbe a notevoli e crescenti flussi dalle non forze di lavoro verso l'offerta "esplicita" in

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

vista di un'occupazione, anche temporanea, capace però di attivare nuove fonti di reddito individuale o familiare.

Tutto ciò si riflette in una notevole e crescente (specialmente sotto la influenza delle variazioni nella distribuzione dei redditi e nelle condizioni di vita) flessibilità dell'offerta di lavoro esplicito in termini di persone.

Un indice su cui si è fissata l'attenzione per estendere la riflessione su Paesi diversi è stato la durata media della disoccupazione "esplicita". Tale indice non offrirebbe però informazioni indiscutibili su analogie tra situazioni di vari Paesi: emerge in genere una minore durata media della disoccupazione "esplicita" giovanile, con particolare riguardo ai giovanissimi che nel caso dei lavoratori adulti, il che rivela una probabile maggiore mobilità verso l'occupazione e verso le non forze di lavoro, ma non sembrerebbe che le distanze fra giovani ed altri lavoratori si siano accentuate.

L'affermazione recente delle figure miste del lavoratore/studente trascende però gli aspetti di mobilità del lavoro, sollecitando lo spostamento dell'attenzione dalla flessibilità dell'offerta di lavoro in termini di persone alla flessibilità in termini di ore.

La figura del lavoratore/studente che offre lavoro in determinati periodi dell'anno e/o per alcune ore del giorno nel corso degli studi, pur essendo formalmente impegnato in processi formativi a pieno tempo appare molto diffusa (ed in misura crescente negli ultimi anni) nei Paesi industrializzati. In parte tale offerta di lavoro appare motivata dalla ricerca di reddito monetario; tuttavia è stato messo in luce che non mancano frequenti motivazioni ad offrire lavoro in tali forme in vista di un primo inserimento (da qualcuno ipotizzato come l'unica possibilità per ottenere un inserimento) nella vita "produttiva", così come non mancherebbero motivazioni a ricercare occasioni per sviluppare le capacità e l'esperienza in vista di più soddisfacenti posti di lavoro futuri, accanto a motivazioni socio-culturali che spingerebbero a provare un modo di impiegare il tempo, magari insieme a coetanei, senza essere coinvolti in manifestazioni di e-

marginazione e di rivolta contro la società.

L'analisi delle figure miste (qui si trascurano altri aspetti molto importanti che concernono le lavoratrici/casalinghe ed i lavoratori/pensionati) sta spingendo a rivedere profondamente le ipotesi in merito alla teoria dell'offerta di lavoro.

Anzitutto, emerge la necessità di considerare l'offerta più in termini di ore piuttosto che in termini di persone.

Misurando l'offerta in termini di ore, si può, da una parte meglio configurare l'offerta collettiva di lavoro da parte di lavoratori con date caratteristiche di età, sesso, livello di istruzione, ecc., superando delicati problemi di classificazione degli stocks e dei flussi di offerta; dall'altra parte si può meglio costruire un'analisi dell'offerta individuale di lavoro facendo riferimento ai nuclei familiari piuttosto che alle specifiche persone.

Dal punto di vista dell'offerta individuale di lavoro, le scelte dei membri di determinati nuclei familiari non riguarderebbero più soltanto l'alternativa lavoro/tempo libero, ma si articolerebbero includendo il tempo di formazione dei diversi membri ed il tempo necessario per svolgere una serie di funzioni di tipo familiare, soprattutto quando manchi la presenza di determinati servizi sociali. Nelle analisi sull'offerta individuale di lavoro si tenderebbe, quindi, a sottolineare sempre più il significato della valutazione del "non market time" nel senso suddetto e delle esigenze di flessibilità del tempo di lavoro dal lato dell'offerta, nei momenti e nei periodi in cui tale valutazione sia relativamente alta.

Dal punto di vista dell'offerta collettiva di lavoro, il numero di ore disponibili risulterebbe nettamente diverso a seconda degli specifici "segmenti" di offerta (il che complicherebbe ulteriormente l'analisi qualora volesse fondarsi sui meccanismi di mercato) e risulterebbe molto variabile nel corso del tempo sotto l'influenza di fattori diversi dai saggi salariali od anche del reddito percepito a livello familiare. Tra i fattori determinanti l'offerta collettiva di lavoro in termini di ore nel sistema, apparirebbe rilevante una serie di condizioni "non monetarie" di lavoro

ed aspetti di condizioni di vita che trascendono il rapporto di lavoro.

L'incidenza delle condizioni "non monetarie" di lavoro è una delle cause fondamentali della profonda differenza nelle logiche di ricerca della flessibilità da parte dei giovani offerenti di lavoro rispetto a quelle che guidano la domanda.

Ciò significa che l'offerta di lavoro giovanile in termini di ore può essere ipotizzata piuttosto rigida rispetto al salario o al reddito monetario corrente, soprattutto al di là di livelli minimi ritenuti necessari dai giovani offerenti (minimi che tendono ad essere normalmente piuttosto bassi su base oraria, quando i giovani dispongano di altre possibili fonti di reddito o comunque possano fare affidamento su un adeguato sostegno familiare). Tale rigidità può esprimersi sia attraverso una molto limitata disponibilità ad accrescere il volume di ore offerte per persona al di là di un limitato quantitativo nella settimana, nel mese o nell'anno (eventualmente concentrato nel tempo) in funzione di incentivi monetari; sia tramite una rilevante difficoltà a mantenere l'offerta nelle dimensioni e con le caratteristiche richieste (anche di durata nel tempo) dalle esigenze della produzione facendo esclusivamente leva sugli incentivi monetari, sia ancora attraverso la limitata disponibilità di giovani ad accettare occasioni di lavoro (pur con condizioni "monetarie" relativamente favorevoli) che abbiano condizioni "non monetarie" valutate nettamente peggiori rispetto a quelle ottenibili in posti alternativi anche se non immediatamente accessibili.

Viceversa, le condizioni "non monetarie" del lavoro assumerebbero un ruolo importante per l'offerta di lavoro giovanile in termini di ore. Tali condizioni, però, sono normalmente ritenute date nelle strategie della domanda di lavoro volte all'inserimento iniziale o durevole di giovani nell'attività produttiva. Esse riguardano l'organizzazione del lavoro e le strutture produttive; la variazione di esse necessaria per attivare e rendere durevole l'offerta di lavoro giovanile rispondente alle esigenze della produzione sarebbe considerata prevalentemente dalla domanda di lavoro come troppo costosa e troppo impegnativa rispetto allo scopo immediato; le

modifiche di esse sono invece normalmente inserite da un quadro strategico di medio-lungo termine di politica del personale riguardante la componente lavoro della capacità produttiva fissa.

D'altronde, la rilevante elasticità dell'offerta di lavoro giovanile in termini di ore rispetto alle suddette condizioni "non monetarie" si può e sprimere oltrechè attraverso i già esaminati fenomeni di elevata mobilità verso posti di lavoro a condizioni relativamente ritenute migliori, trami te una concentrazione dell'offerta verso alcuni segmenti della domanda di lavoro, nonchè attraverso una tendenza a moltiplicare i segmenti di offerta di lavoro da parte dei medesimi gruppi di offerenti.

L'imprevista mobilità di giovani lavoratori e le improvvise variazioni di ore lavorate (con eventuale passaggio ad altri segmenti di attività produttiva) giocano evidentemente contro la logica che guida la crescente ri cerca di flessibilità da parte della domanda di lavoro. Il lavoro appare si un fattore variabile su decisione però dell'offerta, mentre dal lato della domanda di lavoro, si accentuerebbero gli aspetti di rigidità del lavoro in rapporto alle variabili economiche fondamentali. Inoltre, la con centrazione dell'offerta di lavoro verso dati segmenti di domanda e la moltiplicazione dei segmenti di offerta rendono relativamente costoso e talvolta difficile il reclutamento del lavoro nelle dimensioni e con le ca ratteristiche richieste dalle unità produttive operanti (con un orientamento prevalente al profitto) nei sistemi industrializzati occidentali.

Il problema del costo entra in considerazione specialmente per i giovani a basso livello d'istruzione, per cui sia necessario sostenere costi di formazione/addestramento professionale (a carico delle unità produttive) che non riescono ad essere adeguatamente ammortizzati.

Le strategie delle unità produttive tendono allora a preferire lavoratori già formati od esperti, per cui non si pongono tali problemi di costo da ammortizzare.

La concentrazione dell'offerta verso alcuni segmenti di domanda di lavoro e la moltiplicazione dei segmenti di offerta sembra avere un'importanza rilevante per i giovani ad elevato livello di istruzione. Si è già avuto

modo di ricordare che le qualità acquisite normalmente nei processi formativi seguiti dai diplomati e dai laureati comportano attese professionali particolari. Le ricerche effettuate insegnano che le attese possono essere in parte considerevole non soddisfatte soprattutto nel caso del primo impiego. Soltanto alcune specifiche occupazioni risulterebbero, grazie anche alle condizioni "non monetarie" praticate, abbastanza soddisfacenti, in relazione alla preparazione di base o professionale acquisita. Verso di esse si concentra l'offerta, che figura quindi un eccesso rispetto alla domanda specifica. Si è già precisato in precedenza che ne può scaturire sottoccupazione in due sensi: a) l'impiego di un numero continuamente crescente di diplomati e laureati in lavori di natura precaria e discontinua accettati, almeno temporaneamente, dagli offerenti in attesa di un'occupazione più aderente alle attese; b) l'impiego di molti diplomati e laureati in compiti "dequalificati" rispetto a quelli tradizionalmente affidati a lavoratori con tale titolo di studio.

Evidentemente la prima forma di sottoccupazione potrebbe essere interpretata come una peculiare flessibilità dal lato dell'offerta, almeno fintanto che rimanga aperta la speranza di ottenere posti di lavoro più aderenti alle attese. Così come la seconda forma potrebbe far emergere una peculiare esigenza di flessibilità del lavoro dal lato dell'offerta, che si può esprimere sia in termini di pronta mobilità di fronte alla disponibilità di migliori condizioni "monetarie" e "non monetarie" del lavoro (nel senso indicato dalle attese connesse al titolo di studio), sia in termini di volume di ore di lavoro offerte al di fuori dal posto di lavoro "dequalificato". Tuttavia non vi è dubbio che (come si è già accennato) dal lato della domanda di lavoro l'offerta ad elevato livello di istruzione, anche se coinvolta in manifestazioni di sottoccupazione, presenti spiccate caratteristiche di rigidità poichè, da un lato il volume di ore offerto in sbocchi non adeguatamente aderenti alle attese risulterebbe non sostanzialmente influenzabile da variazioni delle condizioni "monetarie" per ora lavorata, dall'altro lato l'offerta potrebbe venire a mancare imprevedibilmente ed a prescindere dalle condizioni "monetarie" specificamente prati-

cate per la tendenza a concentrarsi verso i segmenti di domanda con condizioni, specialmente "non monetarie", più soddisfacenti anche in termini di valorizzazione delle qualità acquisite tramite l'istruzione.

Sembra opportuno, tra l'altro, aggiungere che in questi ultimi anni in vari Paesi industrializzati si sta diffondendo gradualmente la convinzione che lo svolgimento di attività lavorativa nel corso degli studi renda più facile lo sbocco occupazionale al momento del compimento degli studi. Ciò tende a favorire l'offerta di lavoro giovanile sotto la forma mista di lavoratore/studente che rappresenta una rilevante flessibilità dal lato dell'offerta di lavoro, con aspetti però di rigidità dal lato della domanda nei limiti in cui vi siano sfasature temporali tra esigenze della produzione ed esigenze connesse alla frequenza dei processi formativi, e soprattutto nei limiti in cui, una volta compiuti gli studi, i giovani si attendano condizioni di lavoro adeguate alla valorizzazione degli studi compiuti oltrechè dell'esperienza acquisita.

L'analisi dell'offerta di lavoro per livello di istruzione conduce d'altronde, oltre che a sottolineare il ruolo delle condizioni "non monetarie" di lavoro per i diplomati ed i laureati, a prendere in considerazione anche le condizioni di vita.

Il tema delle condizioni di vita al momento delle decisioni in merito all'offerta di lavoro, alla luce delle ricerche fatte in vari Paesi, può riguardare tra l'altro tre aspetti: 1) le condizioni di vita individuali rese possibili dalla collocazione del giovane e della futura sua famiglia nell'ambito delle classi di reddito e di tenore di vita prevedibili nel medio/termine; 2) le condizioni di vita rese immediatamente possibili dalle condizioni "monetarie" e "non monetarie" di lavoro, tenuto conto che il giovane normalmente vive in famiglia, sia che si tratti della famiglia di origine, sia che si tratti di famiglia di nuova istituzione; 3) l'inclusione nelle condizioni di vita di elementi estranei al rapporto di lavoro.

Per quanto concerne il primo aspetto, ancora oggi emergerebbe che, in base alle attuali strutture di distribuzione dei redditi e sociali, buona

parte dei giovani (e delle loro famiglie) nei Paesi industrializzati permane convinta che per raggiungere determinate condizioni di vita tramite il reddito e/o speciali rapporti sociali, sia necessario anche se non sufficiente conseguire determinati titoli di studio.

Tale convinzione sarebbe particolarmente radicata fra i più giovani che provengono da nuclei familiari a reddito medio/basso, medio, medio/alto. Nei limiti in cui essa si sposa (come avvenuto in misura crescente recentemente) con una serie di esigenze del tipo di quelle ricordate più sopra (ottenere reddito od integrazioni di reddito familiare, prendere contatto con la realtà produttiva in vista anche di migliori prospettive occupazionali future, intrattenere rapporti con altra gente al di fuori della scuola, costruirsi gradualmente un'opinione fondata sul lavoro che si vorrebbe ottenere, ecc.) la spinta a proseguire gli studi in vista di migliori condizioni di vita future alimenterebbe decisamente la crescita del numero di lavoratori/studenti, con i connessi aspetti di crescita dell'offerta di lavoro giovanile in termini di ore, di flessibilità dal lato della offerta e di possibili sfasature nei confronti della ricerca di flessibilità, di altre esigenze della domanda. L'importanza delle attese dei giovani circa le condizioni di vita future sarebbe tale da condurre qualche studioso a sostenere che un maggior divario tra condizioni di lavoro praticate per i giovani lavoratori e condizioni di lavoro praticate per i lavoratori adulti potrebbe incentivare la prosecuzione degli studi senza ricerca del lavoro a tempo pieno da parte di molti giovani. Quanto però ciò si possa risolvere in un effettivo freno dell'offerta di lavoro giovanile in termini di ore o possa sfociare in un'espansione (almeno parzialmente compensativa) dell'offerta di ore di lavoro da parte di lavoratori/studenti dipende anche dall'importanza degli altri due aspetti menzionati sopra. Per quanto riguarda il secondo aspetto, non vi è dubbio che la prestazione di lavoro incide sulle condizioni di vita dei giovani coinvolti (e dei loro familiari) al momento del rapporto di lavoro e nell'immediato futuro. Qui si torna alle riflessioni fatte in precedenza al ruolo delle condizioni di lavoro nel determinare l'offerta di lavoro giovanile ed i problemi

di flessibilità/rigidità connessi. Condizioni di lavoro particolarmente favorevoli, specialmente nel caso di condizioni "non monetarie" che favoriscono le figure miste, possono rappresentare un potente incentivo sia all'espansione dell'offerta di lavoro in termini di ore, sia alla ricerca di flessibilità dal lato dell'offerta.

Emerge comunque subito il terzo aspetto: quello relativo a condizioni di vita che, pur toccate eventualmente dal rapporto di lavoro, siano estranee alle condizioni di lavoro vere e proprie. Già la possibilità di continuare gli studi può essere considerata una condizione di vita non immediatamente configurabile (nei normali rapporti di lavoro) tra le condizioni di lavoro. Tale condizione pone un problema tutt'altro che rilevante di localizzazione territoriale relativa della scuola rispetto al posto di lavoro: tale problema può in parte comportare una resistenza ad offrire lavoro in unità produttive localizzate lungi dalle scuole che si intendono seguire, almeno fintantochè si pongono esigenze di frequenza a processi formativi extraziendali, in parte può complicare le scelte tra tempo da destinare all'interno delle unità produttive e tempo da impiegare per altre esigenze nei limiti in cui sia incluso in esso il tempo di trasporto scuola/lavoro e viceversa. Tale problema sembrerebbe particolarmente rilevante per i lavoratori/studenti impiegati in lavori non stagionali od estivi ed inciderebbe in misura tutt'altro che trascurabile in termini di concentrazione dell'offerta di lavoro giovanile in dati periodi dell'anno e in dati territori urbani. Un problema simile si presenta con riferimento alla residenza, o meglio alla distanza ed al conseguente tempo di trasporto dall'abitazione al luogo di lavoro e viceversa. In varie ricerche è stato messo in luce che per i giovani si riscontrerebbe una peculiare resistenza alla mobilità territoriale, nel senso del trasferimento permanente della residenza rispetto a quella della famiglia di origine od anche nel senso del pendolarismo che comporti prolungati tempi di trasporto dall'abitazione al luogo di lavoro. La resistenza al trasferimento della residenza risulterebbe motivata sia dalla difficoltà di sostenere il costo acquisto/affitto/manutenzione/finanziamento della nuova abitazione, sia dal desi-

derio di non interrompere rapporti personali ritenuti importanti (con parenti ed amici) coltivati nell'area di residenza della famiglia. La resistenza al pendolarismo con lunghi tempi di trasporto risulterebbe motivata dal peso attribuito al tempo non impiegato nell'unità produttiva come risorsa da meglio impiegare dal punto di vista di condizioni di vita ritenute importanti da parte di molti giovani. Qui ritornano in considerazione elementi di valutazione del tempo da impiegare per svolgere funzioni non rientranti né nel tempo di lavoro in senso stretto, né nel tempo di formazione. Non vi è dubbio che la presenza di tali esigenze incide in termini di rigidità dell'offerta di lavoro in termini di ore di fronte a specifiche variazioni di salario reddito monetario.

Ne discende, dunque, che le condizioni di vita si aggiungono alle condizioni di lavoro nel determinare ancor più diversità profonde tra le due logiche di ricerca della flessibilità del lavoro dal lato dell'offerta e dal lato della domanda.

2.5 La questione dei minori

Anche a seguito di un notevole dibattito e di alcune ricerche sul lavoro minorile che denunciavano la gravità della situazione, si giunge alla legge 27.10.1967, n° 977 sulla tutela del lavoro dei fanciulli e degli adolescenti, integrata dal d.p.r. 20.1.1976 n° 432 sulla determinazione dei lavori pericolosi, faticosi e insalubri ai sensi della suddetta legge.

Non è questa la sede più adatta per commentare la legge 977. Quello che qui preme sottolineare è che la legge distingue tra fanciulli (che non abbiano superato i 15 anni) e adolescenti (che siano compresi tra i 15 ed i 18 anni).

Il limite minimo per l'ammissione al lavoro viene stabilito a 15 anni, ridotto a 14 in agricoltura e nei servizi familiari, purchè ciò sia compatibile con l'obbligo scolastico e sia comunque limitato a lavori leggeri e non faticosi. Altri limiti sono fissati a 16 anni (18 per le donne) per quanto riguarda lavori faticosi, pericolosi, insalubri. La legge inoltre

fissa tassativamente la durata massima della giornata lavorativa dei fanciulli e degli adolescenti, regola il riposo ed i periodi di ferie retribuiti, stabilisce norme di assistenza medica preventiva e periodica, prevede l'istituzione di corsi professionali per i minori che abbiano compiuto 14 anni.

Pertanto i fanciulli minori di 15 anni e, per certi casi particolari, inferiori ai 14 anni, non devono lavorare. La proibizione imposta dalla legge 977 del 1967 non è che il punto terminale di un problema - e un dibattito - molto vecchio che solo lentamente si è andato risolvendo.

E tuttavia, è possibile ipotizzare - anzi, accertare, basta girare un po' nei grandi centri urbani o nelle campagne - che numerosi bambini, in genere fra gli 8-9 anni ed i 14 lavorano. Magari non 8 ore al giorno; magari non in maniera continuativa; magari nemmeno con fatica: ma lavorano. Da varie indagini sembra che molti di loro lo facciano saltuariamente, e in attività non pericolose.

Si sa che molti bambini lavorano, ma non si sa ne quanti sono, ne effettivamente in quali condizioni lavorano.

Trattandosi di un fenomeno "illegale", dati ufficiali non possono esistere, e quindi si procede per "stime", o per indagini settoriali con cui tentare approssimate generalizzazioni.

Una prima fonte abbastanza indicativa è costituita dai dati sugli abbandoni e sull'evasione dell'obbligo scolastico, stimati sull'ordine del 100/110.000 unità.

Questo dato, ovviamente, non esaurisce la consistenza del fenomeno perchè anzi il caso più diffuso è proprio quello del giovane studente il quale, nei periodi liberi dallo studio (il pomeriggio o l'estate), è costretto a lavorare. Con quali effetti sul rendimento scolastico - oltre che su un armonioso sviluppo psicofisico - è facile immaginare.

Ma informazioni precise sui minori che studiano e lavorano, sono difficilmente acquisibili.

Così, se si scorre la letteratura degli ultimi venti anni sull'argomento,

si può constatare che i tentativi di valutare quantitativamente il fenomeno hanno approdato a cifre relativamente diverse, senza per questo trovare un metodo affidabile.

In un'indagine campionaria del 1974, svolta sulle famiglie italiane, risultava - con appropriate proiezioni - che almeno 158.000 ragazzi fra i 6 ed i 14 anni lavoravano o avevano avuto esperienze di lavoro (il 67% lavorava, il 32% stava cercando lavoro per la prima volta, l'1% già si dichiarava "disoccupato"). Aggiungendo i dati sull'evasione dall'obbligo in quegli anni, si stimava il fenomeno del lavoro illegale in circa 250/300.000 unità.

In un'indagine del 1979 venivano adottate due diverse metodologie. Nel primo caso segue il criterio dell'indagine precedentemente richiamata: valuta la stima ISTAT di 110.000 evasioni/abbandoni dall'obbligo e l'altro dato ISTAT (1978) sulle forze di lavoro, che indica 124.000 studenti tra i 10 e 15 anni che, a detta delle famiglie, "stavano imparando un lavoro"; così si giunge a circa 235.000 casi di lavoro infantile.

Antecedente a queste stime è quella, risalente al 1971, del Ministero del lavoro che, sulla base di un'indagine conoscitiva sull'occupazione illegale in un campione di piccole aziende, giungeva a fissare la cifra complessiva in circa 240.000 unità. Va inoltre segnalato che tra il 1974 ed il 1978 il numero delle contravvenzioni al riguardo era salito da 3679 a 4927, ma che tra il 1985 ed il 1986 erano diminuite da 5332 a 4039 dimostrando ben poco: a) che gli Ispettorati del lavoro funzionano con scarsi mezzi, visto il numero complessivo di rilevazioni; b) che la fluttuazione del dato può dipendere sia dal fenomeno in sé, ma si lega soprattutto alla "vitalità" dei singoli Ispettorati sul territorio (tanto è vero che le contravvenzioni risultano più frequenti al nord che al sud - 47% contro il 32% nel 1985; 45% contro 37% nel 1986 -, contraddicendo la realtà del problema e suggerendo, semmai, un controllo più dinamico nelle aree industrializzate e più sindacalizzate).

Dati più recenti del Ministero sembrano confermare una situazione estrema

mente grave (soprattutto tenendo conto della riduzione demografica della classe d'età da 6 a 14 anni).

L'indagine ISTAT sulle strutture ed i comportamenti familiari (basata su dati del 1983 e pubblicata nel 1985) indica in 6.843.000 i giovani dai 6 ai 13 anni che frequentano la scuola elementare e media (cioè la scuola dell'obbligo).

La stessa indagine fissa il tasso di scolarizzazione (frequentanti/100 della classe di età dai 6 ai 13 anni) nel 95%.

Se ne dovrebbe dedurre che 360.000 ragazzi tra i 6 ed i 13 anni non frequentano la scuola dell'obbligo e costituiscono la riserva potenziale di minori avviati al lavoro e, in seconda istanza di minori "a rischio", perchè estromessi sia dal sistema scolastico che da quello lavorativo. Ovviamente, va dedotto da questa cifra il numero di minori costretti da forza maggiore a non frequentare la scuola (handicappati gravi esclusi di fatto, malati, ecc.).

Anche se molti dati sembrano ridimensionare la frettolosa equazione "lavoro dei bambini = povertà", occorre confermare che, in ogni caso, ci si trova di fronte a situazioni di patologia sociale, causate dagli squilibri del mercato del lavoro, dalle insufficienze del sistema formativo, e, in generale dalle irrisolte contraddizioni della nostra società degli anni '80 sul piano economico, sociale e culturale.

Possiamo quindi tentare di sintetizzare alcune caratteristiche del lavoro infantile, delineandone gli aspetti principali.

Settori di attività del fanciullo e della famiglia di origine

Il lavoro dei fanciulli si manifesta sia in agricoltura, dove tuttavia prevale l'impiego in famiglia e nel bracciantato stagionale, sia nell'industria - e soprattutto nell'artigianato - dove si verificano più spesso condizioni di lavoro simili a quelle del mercato del lavoro ordinario (presenza di un orario, di un salario, di una formazione professionale di fatto).

La professione paterna è prevalentemente quella del lavoratore autonomo (commerciante, artigiano, soprattutto; ma anche agricoltore) per cui il ragazzo è coinvolto nell'attività familiare paterna, con lo scopo spesso dichiarato di acquisire un mestiere e di contribuire alla gestione di tale attività. Si comprende allora come la maggior parte dei minori lavori in famiglia (60-70% dei casi) o presso parenti (10-15% dei casi), relegando la dipendenza da terzi a percentuali oscillanti tra il 18 ed il 25%. Questi dati danno conto anche di altri fenomeni: ad esempio, della tendenza a prevalere dei "lavori maschili (nell'80% dei casi), perchè le femmine già sono occupate nelle "faccende domestiche" correnti; ancora, va detto che spesso le femmine assumono lo stesso lavoro delle madri (pulizie conto terzi, commesse, lavoranti a domicilio nel settore dell'artigianato e tessile).

E ciò spiega, ancora, perchè in realtà molti non percepiscano un vero salario (percentuali oscillanti tra il 20 ed il 40%, strettamente correlate al tipo di lavoro e, soprattutto, al tipo di datore di lavoro).

Condizioni di lavoro

Il lavoro dei fanciulli è spesso stagionale o intermittente; lavorano tutto l'anno il 18% dei giovani laziali, il 40% dei pugliesi, il 30% dei lombardi; ma tali percentuali salgono nell'artigianato, tra coloro che non studiano, fra i maschi, e scendono nell'agricoltura, nei servizi, fra gli studenti e le femmine.

Il 50% dei laziali lavora oltre 4 ore al giorno; la percentuale sale al 70% circa fra i pugliesi; ma le condizioni di lavoro non sono particolarmente dure, perchè i fanciulli sono impiegati nelle attività marginali, almeno nel settore terziario ed in quello artigianale.

Diventano dure quando si affiancano allo studio, quando sono svolte per conto terzi e in certe attività.

Tutte le ricerche concordano nell'indicare una percentuale variabile tra il 25 ed il 40% di bambini che iniziano a lavorare prima dei 10 anni, percentuale sensibilmente più elevata tra coloro che lavorano in famiglia e

molto più bassa fra coloro che lavorano per conto terzi; inoltre, in agricoltura ed in certe attività di servizio (garzoni) i bambini entrano più precocemente nel mondo del lavoro;

Cause del lavoro minorile

Possono distinguersi due fattori fondamentali, che poi si intrecciano in una casistica molto articolata: da un lato, il tipo di professione paterna ed in genere l'attività produttiva della famiglia, che può coinvolgere anche i più giovani membri, sicchè a volte costoro neppure si rendono conto di lavorare (come accade alle bambine impegnate in faccende domestiche, ai bambini impegnati in agricoltura o a quelli cui si affidano piccole commissioni al bar).

Dall'altro, lo scarso reddito, la numerosità della famiglia, il bisogno di integrare anche con i piccoli guadagni dei bambini un'economia familiare traballante.

Ovviamente, dove esiste una "cultura del mestiere" più radicata, un livello culturale più basso che attribuisce scarso valore al momento formativo, e mancano strutture formative valide (scuola, strutture ricreative), il fenomeno ha la possibilità di svilupparsi in misura più rilevante.

Viceversa, il lavoro minorile non si lega a situazioni di arretratezza socioeconomica del territorio; ad esempio, esso è sviluppato nelle zone con alto tasso di attività industriale ed in quelle di intensa attività turistica.

Effetti del lavoro minorile

I più eclatanti effetti del lavoro dei fanciulli sono il ritardo scolastico, l'abbandono precoce, e di conseguenza la deprivazione culturale. Ciò si ripercuote anche sulle condizioni psico-fisiche ed educative.

Per altro, la posizione contrattuale dei fanciulli è pressochè nulla, per cui si può tranquillamente parlare di sfruttamento dei minori anche alla luce dei parametri di contrattazione delle condizioni di lavoro. Infine,

vista la precarietà e la dequalificazione delle attività (tranne eccezioni nell'artigianato familiare, dove il figlio impara il lavoro e le abilità di mestiere del padre), non si può neppure ritenere che il lavoro dei bambini favorisca un precoce avviamento professionale nel mercato del lavoro legale.

3. Politiche del lavoro e politiche educative

3.1 Un panorama europeo

Può essere interessante, a questo punto, inserire alcune note sulle esperienze all'estero.

Di fronte al problema dell'inserimento occupazionale dei giovani la maggior parte dei paesi della C.E.E. si orienta su due forme di intervento:

- offrire un'efficace formazione professionale basilare per il successivo inserimento nella vita attiva;
- fornire ai giovani la possibilità di esperienze di lavoro limitate, ma comunque valide dal punto di vista della socializzazione al lavoro.

Vale la pena sottolineare anche che, contrariamente a quanto accade in Italia, gli interventi sono differenziati per fasce di età; è inoltre previsto ovunque un sistema di incentivazione alle imprese che assumono giovani per periodi di formazione-lavoro e, molto più che in Italia, si tende a privilegiare la formazione professionale quale strumento per un migliore inserimento lavorativo.

In materia di C.F.L. non è possibile riscontrare analogie fra i vari Paesi. Solo la Francia presenta il caso più analogo a quello italiano, pur dovendo precisare che la legislazione francese sui C.F.L. si inserisce in un contesto di molteplici provvedimenti a favore dell'occupazione giovanile.

Questi provvedimenti si caratterizzano per il ruolo che viene riconosciuto alla Formazione, considerata "strumento attivo" per l'inserimento nel mondo del lavoro. Di conseguenza gli interventi si indirizzano prioritariamente ai giovani che non possiedono diplomi o qualificazioni professionali poichè in Francia si constata una stretta correlazione tra non-qualificazione e disoccupazione. Nei diversi programmi di intervento si fa particolare affidamento alla formazione in impresa: l'impresa può dedurre le

spese per la formazione del proprio personale dalle tasse sulla formazione che comunque dovrebbe versare.

Gli interventi si sviluppano in due direzioni:

- 1 - il versante più propriamente formativo, che vede il giovane equiparato ad un allievo della formazione professionale;
- 2 - il versante più propriamente lavorativo, che vede il giovane nelle condizioni di lavoratore dipendente.

Gli interventi più marcatamente formativi prevedono tutti una formazione in alternanza e si differenziano per fasce d'età.

E' infatti prevista per i giovani dai 16 ai 18 anni, usciti dal sistema scolastico senza un titolo di studio o una qualificazione, una formazione in alternanza che può essere:

- finalizzata alla qualificazione (la formazione ha una durata media di 8 mesi a tempo pieno - 30 ore settimanali - di cui il 30% in impresa);
- finalizzata all'inserimento sociale (l'obiettivo è aiutare il giovane ad inserirsi nella vita sociale e a scegliere un'attività professionale; vengono costituiti piccoli gruppi e progettati, in modo quasi individuale, gli interventi formativi);
- finalizzata all'orientamento approfondito (l'obiettivo specifico è di aiutare i giovani a precisare il loro progetto professionale e di inserimento sociale; la durata di queste azioni varia da un minimo di 3 ad un massimo di 6 settimane).

Per i giovani in età compresa tra i 18 e 21 anni sono previsti articolati interventi in alternanza:

- stages di preparazione alla vita professionale, con finalità analoghe a quelle degli interventi sopra descritti;
 - (la qualificazione (intervento della durata media di 6 mesi);
 - l'inserimento sociale (con durata da 3 a 10 mesi);
 - l'orientamento (la durata da 1 a 6 mesi).

Per i giovani inoccupati di età compresa tra i 18 ed i 25 anni, sono previsti stages per acquisire un'esperienza lavorativa in campi socialmente utili e per soddisfare i bisogni reali non soddisfatti della comunità. La durata può variare da un minimo di 6 mesi ad un massimo di 12 mesi a tempo pieno.

Per i giovani inoccupati di età superiore ai 16 anni iscritti al collocamento, sono previsti stages progettati per acquisire quei ruoli professionali per i quali esiste una domanda di lavoro non soddisfatta.

La formazione è strettamente finalizzata al posto di lavoro ed ha una durata variabile dalle 40 alle 500 ore.

In tutti questi interventi brevemente accennati i soggetti coinvolti sono giuridicamente equiparati ad allievi della formazione professionale. Il contratto di lavoro viene eventualmente stipulato solo alla fine dello stage.

I giovani ricevono delle indennità forfettarie da parte dello Stato.

Oltre a questi provvedimenti ne esistono altri in cui il giovane è inquadrato come lavoratore a tutti gli effetti: a parte il contratto di apprendistato, i C.F.L..

Questi ultimi sono indirizzati ai giovani di età compresa tra i 18 ed i 26 anni ed hanno l'obiettivo di fornire una formazione professionale che permetta un migliore adattamento ad un posto di lavoro. Non possono stipulare C.F.L. lo Stato, gli Uffici Pubblici Amministrativi, i Consorzi di Enti Locali.

Il contratto è a tempo pieno ed a termine. Deve avere una durata minima di 1 anno se le ore di formazione sono meno di 500; di 2 anni se la durata della formazione è compresa tra le 500 e le 1200. In entrambi i casi è prevista una parte di formazione extra aziendale.

Il salario, corrisposto anche per le ore di formazione, dal 1984 è stato fortemente ridotto producendo così un notevole interesse delle imprese

per tale strumento. Il datore di lavoro ha tre mesi di tempo dalla stipulazione del contratto per chiedere allo Stato i finanziamenti per lo svolgimento dell'attività formativa. All'imprenditore non vengono posti vincoli né sulla modalità di chiamata, né sulla conversione del contratto a termine in assunzione definitiva.

La fondamentale importante differenziazione tra gli interventi a carattere prioritariamente formativo e quelli a carattere prioritariamente occupazionale, si ritrova in Belgio dove i programmi attivati hanno come obiettivo essenziale l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro. Nel contesto della legislazione belga non esistono infatti provvedimenti che si configurino anche a grandi linee, analoghi al nostro C.F.L..

Ad eccezione del sistema di apprendistato, tutti gli interventi non prevedono una formazione professionale specifica e, comunque, obbligatoria. In Belgio esiste un regime molto strutturato di collocamento dei lavoratori: tutte le imprese pubbliche e private, con oltre 500 dipendenti, devono assolvere l'obbligo di prendere in stage, per 1 anno, tanti giovani disoccupati pari al 3% del loro personale dipendente. I giovani percepiscono un salario inferiore del 10% a quello di un normale lavoratore.

Ancor più strettamente legato all'inserimento occupazionale un provvedimento specifico per creare impieghi stabili in settori non di mercato.

Vengono assunti, con un contratto a tempo indeterminato, part-time o a tempo pieno, giovani che per un anno mantengono lo status di disoccupati e che sono di conseguenza retribuiti, in questo lasso di tempo, dallo Stato che provvede anche al versamento degli oneri sociali. Sono previsti, inoltre, incentivi finanziari di varia natura a favore delle imprese, per il secondo anno di applicazione del contratto. Per settori non di mercato si intendono quelle attività di utilità pubblica, sociale, culturale, attività che non perseguono fini di lucro e soddisfano bisogni collettivi.

Lo Stato belga dà primaria importanza all'obiettivo occupazionale. Anche in Gran Bretagna manca uno strumento analogo ai C.F.L. previsti in Italia.

Del resto, in Gran Bretagna non esistono leggi in materia di formazione professionale, ma solo accordi fra le parti sociali. Però di fronte ad uno stato di disoccupazione giovanile considerato, in un primo momento, congiunturale e causato essenzialmente dalla mancanza di esperienza professionale e lavorativa, sono stati adottati due tipi di provvedimenti:

- il primo, mirante ad offrire "esperienze di lavoro e finalità formative"
- il secondo, mirante alla creazione di posti di lavoro.

Per quello che riguarda il primo provvedimento, è in atto un programma per i giovani di 16 - 18 anni, in uscita dalla scuola dell'obbligo, che ha l'obiettivo di offrire da un lato, ai ragazzi, alcune conoscenze professionali e, soprattutto, una socializzazione al mondo del lavoro; dall'altro, alle imprese, una forza-lavoro che abbia acquisito un minimo di competenza.

Imprese pubbliche o private che aderiscono al programma, si impegnano in una attività di formazione professionale (teorica e pratica) della durata di 1 anno descritta in progetti preventivamente approvati da un'apposita commissione che ha anche il compito di controllo a progetti avviati.

La formazione è polivalente: il giovane ruota su diverse mansioni. L'azienda non sostiene spese, ma riceve contributi dallo Stato.

Nel secondo filone ("creazione di posti di lavoro") rientrano provvedimenti che prevedono contributi per un anno alle aziende che assumono giovani di 17 - 18 anni.

La retribuzione è inferiore a quella prevista dagli accordi contrattuali, il lavoro deve essere permanente e a tempo pieno.

Come ultimo esempio, la strutturazione del cosiddetto "sistema duale" in Germania dove la maggioranza dei giovani, che non continua gli studi, passa attraverso tale sistema prima di entrare a tempo pieno nel lavoro. Il sistema duale si fonda sul concetto dell'alternanza scuola-lavoro: si trat

ta di un sistema che prevede possibilità diverse di alternare la formazione in azienda a quella in scuola. Al termine dei 3 anni di alternanza c'è l'inserimento occupazionale vero e proprio.

In conclusione, gli interventi per l'occupazione giovanile attivati nei paesi presi in esame si contraddistinguono per una chiara esplicitazione degli obiettivi e delle finalità che intendono perseguire.

A differenza della legislazione italiana sui C.F.L. è cioè possibile distinguere, di volta in volta, che la priorità dell'intervento sia di natura formativa od occupazionale. In genere l'obiettivo è formativo: una formazione generale, polivalente, per spianare ai giovani la strada del lavoro.

Il problema di non essere in grado di separare e distinguere la formazione professionale dal lavoro e la valenza formativa da quella occupazionale dei C.F.L., pare dunque decisamente "italiano".

3.2 Lo stato del dibattito

La disciplina del contratto di formazione e lavoro e la dialettica politico-giuridica da essa innescata riproducono "in scala" i tratti salienti e le tensioni più tipiche della legislazione e del mercato del lavoro degli anni '80.

Innanzitutto l'istituto in questione realizza quello scambio - affannosamente e con alterne vicende perseguito dal legislatore degli anni '80 - tra l'allentamento dei vincoli garantistici a carico del datore (e la riduzione del costo del lavoro) da una parte, e la dilatazione delle possibilità occupazionali per i giovani dall'altra, contribuendo in modo rilevante a quella frantumazione dello "statuto" unitario del lavoro dipendente costruito negli anni '70. E tale obiettivo è realizzato accentuando - in sintonia con le linee generali dell'ordinamento lavoristico - il superamento delle tutele astratte, generali e inderogabili in favore di "filtri" e controlli di carattere amministrativo, e/o sindacale, più elastici e modellabili sulle realtà da regolare nella concretezza delle variabili geografiche, ambientali, dei singoli mercati del lavoro, ecc..

Ce n'è abbastanza, insomma, anche in termini simbolici, per aggregare le più diverse opzioni valutative e i più aspri conflitti innanzitutto tra le parti sociali contrapposte, ma anche all'interno dello stesso sindacato, della cultura giuridica e delle forze politiche; il contrasto in particolare si delinea tra chi sull'altare di uno strumento che si è rivelato essere un canale di accesso fecondo e quasi esclusivo all'impiego giovanile è realisticamente disposto a sacrificare alcuni valori garantistici pur assurti in precedenza al rango di bandiera politico-ideologica (si pensi alla numericità del collegamento o alla durata indeterminata del rapporto) e chi, invece, ritiene che l'immediatezza e la rilevanza dell'obiettivo occupazionale non possano far velo ad alcune fondamentali e preminenti esigenze dalle quali dipende la tenuta complessiva del sistema di tutela del lavoro subordinato: in questo caso il timore è che una "normalizzazione" della nuova tipologia contrattuale, con una "evaporazione"

della finalità formativa e la stabilizzazione di un modello di massima elasticità, finisca con il legittimare stabilmente forme di neo-precarariato.

Le accennate tensioni e dispute, materiate da obiettivi riscontri empirici, ma anche da istanze politico ideologiche, hanno dato corpo ad una serie di proposte modificative della normativa esistente che si sono succedute e sovrapposte ad un ritmo incalzante.

Pare, comunque, esserci un sostanziale accordo sull'esigenza di rivedere i due istituti nel quadro più complessivo di organiche politiche del lavoro e della formazione e, secondo una nuova consapevolezza che si sta esprimendo di recente, sociali.

In particolare, in ordine al C.F.L. si sostiene che, per evitare un uso eccessivo o distorto di questo strumento bisognerebbe rendere più flessibile il mercato del lavoro: e cioè riconoscere la chiamata nominativa, facilitare l'uso dei contratti a termine (oggi vanno stabiliti dalle parti nei contratti di categoria). In questo modo il ricorso ai contratti formazione-lavoro si ridurrebbe: verrebbero utilizzati solo quando c'è bisogno di vera formazione e andrebbero facilitati con una maggiore fiscalizzazione.

Il sindacato ne condivide il principio di base circa la chiamata nominativa che va generalizzata ma prevedendo una tutela delle fasce più deboli, cioè i giovani in cerca di prima occupazione, le donne, i lavoratori in mobilità, per una quota da stabilirsi rispetto al totale delle assunzioni. L'occupazione di queste fasce deboli dovrebbe essere incentivata con finanziamenti ad hoc e con il ricorso ai contratti a termine. In questo quadro sulla formazione potrebbe aprirsi un discorso nuovo, prendendo spunto da ciò che accade in Europa: forti contributi statali e detassazione per gli investimenti stanziati dalle imprese per i corsi di formazione. Allo stato dei fatti, comunque, secondo alcuni sarebbe opportuno abolire la fiscalizzazione per i contratti di formazione-lavoro stipulati nel Centro-Nord, dal momento che in questa zona l'economia tira e la disoccupa-

zione è a un tasso fisiologico. Il taglio del 25% prospettato è praticamente ingestibile, dal momento che per questo tipo di contratti manca una programmazione, mentre meglio sarebbe ridurre i contributi pubblici per arrivare in due anni all'eliminazione totale.

Per gli imprenditori sia il taglio numerico dei contratti di formazione e lavoro, sia l'ipotesi di una riduzione della fiscalizzazione sono ipotesi che vanno nella direzione sbagliata. "Anche se al Centro-Nord il tasso di disoccupazione è fisiologico, va tenuto presente che un ciclo formativo è sempre necessario, anche ai livelli più bassi, visto il distacco che c'è tra scuola e mondo delle imprese", dicono in Confindustria. "Tagliare per risparmiare è contraddittorio rispetto all'obiettivo di crescita occupazionale".

Secondo gli industriali privati, non ci sono i presupposti per ridiscutere la formula: l'accordo con i sindacati siglato a dicembre dell'88 ha già individuato sufficienti garanzie sia sotto l'aspetto della formazione, sia sulle prospettive di mantenimento in azienda dei giovani contrattisti.

"La materia, semmai, va discussa a tutto campo: l'Italia ha la percentuale più bassa di contratti a termine rispetto agli altri paesi europei. Inoltre le imprese non hanno la possibilità di ricorrere al lavoro interinale, e cioè assumere a termine personale specializzato. In Francia è uno strumento diffusissimo, da noi si rischia una denuncia per appalto di manodopera", anche se segnali diversi arrivano oggi dal Ministro del Lavoro. Quanto al Mezzogiorno, i risultati raggiunti non sono negativi rispetto alla base produttiva meridionale. Ma si potrebbe fare di più.

Si sottolinea che il problema è che di fronte alla vasta gamma di incentivi a disposizione delle imprese meridionali, questo strumento non è il più appetibile: gli imprenditori temono pressioni da parte delle commissioni regionali dell'impiego. Non è un caso che nel Sud ci sia un maggiore ricorso all'apprendistato.

Rispetto all'apprendistato va registrato come gli accordi confederali per il settore artigiano (quello del 1983 ed in misura più consistente quello del 1989) hanno avviato un'opera di rivitalizzazione dell'istituto precisandone i contorni, differenziando l'apprendistato dal contratto formazione-lavoro ed, infine, rinnovando l'impegno a "corpose" fasi formative.

Se questo è lo stato attuale del dibattito pare, comunque, in questo contesto, opportuno, per le conseguenze sul dibattito, ricostruire le proposte di maggior rilievo e - quindi, senza la pretesa di essere esaustivi -, che via via sono state fatte, almeno in tempi recenti, distinguendo tra queste quelle in ordine alle agevolazioni "incentivanti" riconosciute al datore di lavoro giovanile ed il rilievo del momento formativo nell'economia del nuovo tipo contrattuale.

A) Le agevolazioni "incentivanti"

Al riguardo si può rilevare subito che in merito a presunti eccessi distorsivi della pratica dei benefici volti ad incrementare l'occupazione giovanile si sono concretate nelle seguenti proposte:

- . elevazione della soglia di età per fruire del contratto di formazione-lavoro (quanto alle fasce d'età ammesse alla stipulazione del contratto di formazione-lavoro le proposte sono: da 20 a 29/32 anni o da 18 a 29/32 per i giovani in possesso di attestati di qualifica rilasciati da strutture pubbliche o di diploma di scuola media superiore; da 15 a 20 anni per l'apprendistato);
- . concessione dello sgravio contributivo correlata alla trasformazione del contratto di formazione-lavoro in un normale contratto di lavoro subordinato (con la previsione di un'agevolazione per un più lungo periodo per le imprese operanti nel Mezzogiorno);
- . conferimento alla commissione regionale per l'impiego del potere

- di stabilire la percentuale di lavoratori che possono essere assunti con contratti di formazione-lavoro rispetto al numero dei lavoratori impiegati con contratto a tempo indeterminato;
- divieto per le imprese di stipulare nuovi contratti di formazione-lavoro se non hanno assunto a tempo indeterminato almeno il 50% dei giovani precedentemente occupati con contratti di formazione-lavoro;
- abrogazione di quelle disposizioni (sul contratto di formazione-lavoro e in materia di apprendistato) le quali stabiliscono la non computabilità dei lavoratori assunti con contratto di formazione-lavoro e degli apprendisti nei limiti numerici previsti da leggi e contratti collettivi per l'applicazione di particolari normative e istituti.

B) Il profilo formativo

L'elemento di fondo su cui poggiano le proposte a riguardo è di vincolare i progetti formativi agli standards determinati dalla Regione, con riferimento alla durata del contratto, alle ore di formazione teorica, alle modalità e gestione dell'attività formativa.

Ulteriori proposte riguardano:

- definizione di un rapporto tra ore riservate alla formazione teorica rispetto alla durata complessiva del rapporto;
- effettuazione dei corsi nell'ambito di strutture o iniziative pubbliche ovvero convenzionate con il sistema pubblico;
- effettuazione anche in azienda, mediante formatori qualificati, nell'ambito di convenzioni con le regioni, con le università o con istituti di istruzione secondaria superiore, ovvero con altri istituti pubblici di ricerca, il che oggi può realizzarsi solo qualora

vengano richiesti finanziamenti pubblici in base a convenzioni stipulate con le regioni;

- . elemento distintivo tra il contratto di formazione-lavoro e l'apprendistato risiederebbe inoltre nella funzionalizzazione del primo all'acquisizione di livelli di qualificazione medio-alti.

Per valutare meglio simili proposte occorre considerare quale sia la attuale disciplina del momento formativo.

Nella lettera della normativa vigente un riferimento ad uno specifico obbligo formativo è presente ma, - come già richiamato, in modo differenziato per i due istituti -, allo stato - e questo sembra essere una delle ragioni del successo dell'istituto del C.F.L. - tale obbligo può essere soddisfatto anche soltanto on the job, cioè a dire in maniera integrata nello svolgimento della prestazione intrinsecamente fornita di valenze formative, risultando, così, del tutto facoltativi momenti di apprendimento teorico o esterno. Si può anzi distinguere tra un minimo di 100 ore destinate - secondo la previsione dell'Accordo interconfederale del maggio '86 - ad una specifica formazione tecnico-pratica, implicante un minimo di istruzioni e la presenza di un formatore o istruttore, ed una parte ulteriore e prevalente in cui la formazione si identifica semplicemente con l'accumulo di esperienza sul lavoro o la sintonizzazione con le peculiari variabilità organizzative dell'impresa.

Le proposte di riforma sopra illustrate tendono, viceversa, a spostare il fulcro della formazione a momenti teorici o comunque esterni alla azienda, secondo formule che muovendo dal giusto obiettivo di impedire fraudolenti svuotamenti dell'obbligo formativo, sembrano ignorare la cronica insufficienza dell'apparato formativo pubblico e parapubblico.

Quanto poi all'obbligo di rispetto degli standards formativi determinati dalle Regioni va considerato che il 70% dei contratti di forma-

zione-lavoro viene attualmente stipulato da imprese con meno di 50 dipendenti, non in grado quindi, realisticamente, di realizzare impegnativi programmi formativi.

Può ben dirsi in definitiva che la molteplicità e varietà delle proposte riformatrici del contratto di formazione-lavoro è tale da stimolare risposte e valutazioni differenziate, e di segno diverso. Tali valutazioni non possono peraltro prescindere dalla preoccupazione di non intaccare il funzionamento di un istituto che ha sin qui provocato significativi riscontri occupazionali.

Non si deve insomma dimenticare che il modello di politica occupazionale riflesso dal contratto di formazione-lavoro è pur sempre tutto imperniato sulla "convenienza" datoriale, sicchè se per caso sussulti ideologici o garantistici - pur di per sè in astratto apprezzabili - dovessero prevalere, si rischierebbe di inceppare proprio quel meccanismo di incentivazione su cui fonda il successo dell'istituto.

In sede di riforma e riscrittura della disciplina occorre in altri termini essere estremamente consapevoli della esistenza nel gioco delle convenienze di una "soglia" al di sopra della quale il pur auspicabile incremento di garanzie si trasforma in caduta della occupazione: sino a che tale soglia non sia raggiunta i datori continueranno ad assumere giovani anche in condizioni meno agevolate e quindi ben vengono razionalizzazioni e misure di attenuazione di benefici, ma al di sopra di essa l'effetto paralizzante della occupazione è immediato e irreversibile.

La soglia naturalmente varia a seconda delle esigenze e spinte occupazionali dei singoli mercati del lavoro, ciò non giustifica una manovra incentivante geograficamente diversificata, quale quella delineata nelle proposte considerate.

Guai, però, se un ulteriore ispessimento delle approvazioni e controlli di ordine amministrativo, preoccupazioni garantistiche o il desiderio sindacale di controllo del mercato della prima occupazione doves-

sero soffocare quello che si è rivelato essere un importante strumento di politica occupazionale che ha presentato costi sociali tutto sommato accettabili, ma, da più parti si sottolinea, attenzione anche proprio per gli aspetti sociali.

E' forse errato pensare a soluzioni che attenuino il rischio di cumulare su alcune fasce di giovani svantaggi progressivi del passato e del presente; che impediscano di accentuare la diseguaglianza di opportunità; che si limitino a far trovare una occupazione spesso giudicata dagli stessi interessati di valore qualificato inferiore al C.F.L.?

E' probabile che sulla risposta a queste domande ci sia un accordo generale; ma allora, se di correttivi si deve parlare, si discuta seriamente, su dati di fatto precisi e si mediti rispetto alle opzioni radicali (si - no ai C.F.L; basta con gli incentivi; ci vogliono più controlli e garanzie; ecc.) che il recente dibattito ha teso enfatizzare.

I dati presentati confermano la coesistenza di tanti segmenti di popolazione giovanile interessata al lavoro (a questi si dovrebbero aggiungere i giovani della fascia storica dell'apprendistato - 14/18 anni - e la variegata tipologia di quelli che cercano lavoro o sono disoccupati).

A tale enorme massa di individui non si può più rispondere con un unico tipo di strumento di accesso al lavoro. La presunta sostituzione dell'apprendistato con il C.F.L. non pare aver avuto risultati concreti: di fatto l'apprendistato, con le sue modifiche progressive, è oggi quasi simile al C.F.L. al punto che, per le età più basse e nelle piccolissime imprese, non solo esiste, ma è competitivo su piano economico e spesso vicente.

Le differenze sociali e culturali tra i giovani (con i loro correlati di aspettative e di motivazioni sociali) sono ormai troppo ampie e basterebbero poche ricerche approfondite per dimostrarlo con certezza.

E' su queste differenze che va messo l'accento: a) per immaginare un ventaglio di soluzioni al problema dell'accesso al lavoro in cui si combinino diversamente i vantaggi (e gli svantaggi) del lavoro con le concrete esigenze di sviluppo professionale dei soggetti; b) per individuare un criterio di valutazione finale dell'esperienza di inserimento che si associ a quello puramente economico, di fatto sin qui usato.

Ormai la spesa pubblica in formazione che passa (con i C.F.L.) tramite le aziende è elevatissima, come pure i singoli giovani (con la diminuzione delle loro retribuzioni) investono denaro aspettandosi in cambio formazione e sviluppo di carriera.

Dunque, non può riproporsi il semplice "modello dei corsi complementari" per apprendisti di fatto assunto dai C.F.L.: per certi lavori dequalificati è ridondante, per quelli più qualificati è inutile.

Il problema andrebbe impostato in modo da calibrare le risposte lungo un continuum che ha ai due estremi risorse appetibili (ma diversamente fruibili dagli interessati): a un polo l'offerta di opportunità di crescita compensatoria (spendibili anche in contesti diversi da quello attuale); all'altro polo la "personalizzazione" di un percorso di sviluppo professionale rapportato al contesto organizzativo, ma su ciò si tornerà nella parte conclusiva.

3.3 Il quadro normativo a livello nazionale e regionale

Va innanzitutto riscontrato come le Regioni ricevute l'"onere" delle funzioni in materia di formazione professionale abbiano cercato di caratterizzarsi come sistemi originali rispetto a quanto ereditato dal Ministero del Lavoro. Alcune dotandosi di normativa articolata e innovativa, altre limitandosi a gestire l'attività considerata. Con la 845 del '78, punto di riferimento per obiettivi, soggetti e procedure delle normative regionali di recepimento che si susseguiranno negli anni successivi la formazione professionale, come noto viene inquadrata nell'ambito delle politiche del lavoro, ma bisognerà aspettare alcuni anni dopo il fallimento della 285 per osservare un certo avvio dell'attività legislativa regionale nei confronti di iniziative aventi per oggetto i giovani ed il lavoro.

In particolare rispetto agli interventi formativi per gli apprendisti, dopo una fase iniziale nella quale si sono protratte necessariamente le modalità preesistenti, si è assistito ad un progressivo abbandono di quel tipo di intervento.

Sono invece, venute facendosi strada attività legislative in tema di occupazione giovanile.

Oggi quasi tutte le regioni prevedono leggi o articoli di legge che favoriscono questa occupazione.

Ai giovani si fa riferimento soprattutto in tema di artigianato e, in parte, di cooperazione, oltre che di formazione professionale, in alcuni casi di orientamento - mentre solo recentemente di politiche giovanili più in generale -.

Inoltre, provvedimenti legislativi specifici mirano allo sviluppo dell'imprenditorialità giovanile. L'enfasi resta sulla promozione dell'occupazione, ma mediante il sostegno dell'imprenditorialità giovanile (in cooperative e società).

Al contrario delle leggi sui contratti formazione-lavoro, che fornivano mezzi ed opportunità finanziarie all'offerta per stimolare la domanda, si va incontro anche ad una legislazione nazionale ed a quella regionale che a-

gisce direttamente su questa ultima, favorendo società e cooperative. Si aggiunge il requisito della composizione maggioritaria giovanile. In alcune leggi regionali, si stabilisce una priorità anche rispetto alla composizione femminile. Sono rare, al contrario, le leggi regionali che prevedono qualche articolo a diretto sostegno dell'offerta di lavoro. In taluni casi si agevolano stages aziendali di 6/12 mesi, per i quali i giovani partecipanti ricevono un contributo mensile.

Anche in questi casi sono, tuttavia, le aziende a beneficiare della maggior parte del finanziamento, ma debbono assumere una parte dei partecipanti agli stages.

Questa nuova filosofia deregolativa ipotizza una elevata capacità imprenditoriale fra i giovani.

Inoltre si ipotizza che gli incentivi alle imprese possano produrre automaticamente occupazione, tanto che sovente non si stabilisce un vincolo preciso, né si presta sufficiente attenzione al problema della trasformazione dell'eventuale nuova occupazione giovanile a tempo determinato in occupazione stabile, a tempo pieno o parziale.

La recente legislazione regionale appare prescindere dalle propensioni che i giovani manifestano rispetto ai diversi tipi di lavoro, ed alle modalità di perseguirlo. Se da un lato alcune ricerche hanno rilevato un certo risveglio dell'interesse giovanile nei confronti di una microimprenditorialità volta a recuperare ritmi individuali di lavoro e autorealizzazione professionale e personale, dall'altro lato esiste un settore giovanile propenso ad un lavoro dipendente, sicuro, seppure part-time. Mentre le aspirazioni microimprenditoriali dei giovani potrebbero essere soddisfatte dall'orientamento della legislazione regionale, la propensione ad un posto di lavoro dipendente e sicuro appare presa in considerazione solo da poche regioni ed in forma del tutto secondaria. Alcune regioni tendono ad assumere un approccio pluralistico, con i loro provvedimenti a favore della domanda. Si favorisce la componente privata (anche non giovanile, ma, in questo caso, la si vincola ad un incremento dell'occupazione giovani-

le), quella cooperativistica ed associativa (centri sociali giovanili e gruppi attivi sul tempo libero dei giovani).

La maggior parte delle recenti leggi e proposte di leggi regionali, inoltre, non offrono un coordinamento delle risorse finanziarie, complessivamente disponibili grazie ad altre leggi regionali (sulla cooperazione sull'artigianato), nazionali e provvedimenti CEE che riguardano l'occupazione giovanile ed i lavoratori in mobilità.

Occorrerebbe perciò una riflessione sugli orientamenti di fondo.

Appaiono almeno quattro questi requisiti su cui discutere:

- 1) Disporre di un'analisi delle componenti strutturali e soggettive del mercato del lavoro regionale. Alcuni studiosi hanno ripetutamente sottolineato come il pianeta della nostra disoccupazione abbia una composizione complessa con articolazioni territoriali, regionali e subregionali. Le politiche debbono tener conto anche delle aspettative lavorative dei giovani che sono in prevalenza di due tipi: a) di auto-realizzazione personale e professionale, con l'obiettivo di un lavoro autonomo cadenzato da ritmi individuali; b) di sicurezza, per cui si aspira ad un posto di lavoro regolare, dipendente, magari ad orario ridotto.
- 2) Portare dei correttivi con specifici provvedimenti a quanto è stato intrapreso in tempi recenti con provvedimenti nazionali, che - come nel caso dei contratti di formazione-lavoro - ignorano le particolarità regionali e rafforzano gli squilibri già esistenti nei submercati del lavoro territoriali.
- 3) Muovere da un orientamento che stabilisca uno stretto legame tra politiche dell'occupazione e riqualificazione dello sviluppo regionale, anche in termini sociali.

- 4) Puntare ad un unico corpo legislativo regionale che coordini i vari provvedimenti legislativi nazionali, CEE e regionali in tema di occupazione giovanile, evitando la frammentazione delle risorse e delle decisioni.

1. Il fenomeno della cooperazione giovanile

Tra le diverse modalità di impresa, quella cooperativa appare abbastanza flessibile da poter coniugare differenti finalità, obiettivi e modelli organizzativi.

Ma è un fatto che dalla fine degli anni '70 e con maggiore intensità nella metà degli anni '80, si sono accentuati da parte del soggetto pubblico gli stimoli tesi ad incrementare da un lato la visione occupazionale, dall'altro la finalità di solidarietà sociale dell'impresa cooperativa.

Questo elemento interveniente da un lato rende lo strumento cooperativo sempre più aperto alle fasce giovanili, specie di coloro che si trovano in difficoltà rispetto all'ingresso nel mondo del lavoro dipendente; dall'altro introduce un elemento distorcente nella natura della intrapresa cooperativa, imponendo un salto rispetto alla visione tradizionale.

Queste tendenze comportano, nel corso degli anni, un mutamento di composizione del mondo cooperativistico, con le seguenti tendenze:

- aumento delle cooperative di produzione e lavoro e delle cooperative miste. Infatti, quasi il 50% delle nuove iscrizioni di società cooperative allo Schedario Generale è da attribuire a queste due tipologie di cooperative (CESPE 1986);
- forte radicamento nelle regioni meridionali delle nuove iscrizioni, con un tasso di crescita quasi triplo rispetto alle realtà centro-settentrionali.
Per le due tipologie di cooperazione di produzione-lavoro e miste le differenze sono più attenuate, con una prevalenza della realtà del Centro Italia rispetto al Sud ed al Nord;
- si nota inoltre una progressiva terziarizzazione, mentre tradizionalmente le cooperative operavano essenzialmente nei settori delle costruzioni oltre che nel terziario e nell'area manifatturiera.
Nel terziario si nota una crescita delle attività culturali, artistiche e ricreative oltre alle cooperative che offrono servizi legali, commerciali e tecnici.

Ma i Censimenti dell'Industria e del Commercio dell'Istat offrono dati più precisi, consentendo di confrontare però solo le rilevazioni del primo anno del decennio.

Il confronto 1971-1981 evidenzia i seguenti elementi:

- tra il 1971 ed il 1981 vi è stato un incremento del 77% mentre il numero degli addetti è cresciuto del 67%. Se confrontiamo questo con il dato relativo all'universo delle imprese, troviamo un esito nettamente migliore per il settore cooperativo;
- vi è una lieve riduzione della dimensione della società cooperativa, ma ancora in misura inferiore rispetto alle imprese nel complesso.

In definitiva, troviamo che nel settore della cooperazione si è registrato un notevole aumento di occupazione, oltre ad una caratterizzazione sempre più giovanile dei soci (sotto i trent'anni di età) (Censcoop 1987).

Tutto ciò tende a confermare la forte crescita della cooperazione con finalità di tutela e di creazione di occupazione nel corso degli anni '70 e soprattutto a partire dal 1975.

La conseguenza di tutto ciò si rileva nell'aumento del peso della cooperazione nell'economia nazionale, facendone un settore non più marginale ma strutturale dell'assetto socio-economico (M.Colombo 1985), tanto che i censimenti dell'industria rilevano una crescita di occupazione complessiva nelle cooperative dallo 0,7% del 1971 al 2,8% del 1981.

Il settore in cui tale crescita risulta particolarmente sensibile è il terziario, ovvero l'ambito più dinamico e ricettivo del presente scenario di sviluppo.

Ma occorre notare, oltre a questi aspetti, anche il ruolo di contenimento o di "ammortizzatore" che la cooperazione ha assunto in particolari situazioni di caduta di occupazione industriale.

Il mutamento ha anche un notevole rilievo dal punto di vista degli orientamenti giovanili in materia di lavoro: il periodo di interesse del presente saggio (anni '70 - anni '80) corrisponde infatti ad un notevole fenomeno culturale, riflesso della realtà sociale ed economica.

A seguito della decadenza delle culture giovanili degli anni '70, che sembravano attribuire scarsa importanza alla tematica del lavoro, anche in corrispondenza con la crisi occupazionale e con il grandioso fenomeno della riconversione e ristrutturazione dell'impresa, gli atteggiamenti giovanili sono andati mutando, riconoscendo nel lavoro uno dei problemi più sentiti ed allo stesso tempo una delle dimensioni in cui privilegiare la propria autorealizzazione.

La parabola della "emergenza occupazionale" ha introdotto perciò un rilancio del valore del lavoro, ed in questo uno spazio

importante ha ottenuto il lavoro associato, nell'ambito della più vasta area del lavoro non dipendente.

Oggi questa parabola è forse al punto di chiusura, non già perché non esistano più problematiche occupazionali, ma perché queste si concentrano essenzialmente nelle zone e per i soggetti posti in situazione di estrema marginalità.

Rimane peraltro uno stimolo forte allo sviluppo di una componente nuova dell'azione cooperativa: quella orientata ad obiettivi di tutela e di creazione di occupazione.

2. Cooperazione come strumento di tutela e creazione di occupazione

A partire dalla legge 285 del 1977, il legislatore nazionale - seguito poi da quelli regionali - ha di fatto portato ad un mutamento sostanziale nel tradizionale statuto della cooperazione (U. Romagnoli 1986), introducendo con forza un nuovo obiettivo: l'idea di farne uno strumento di politica dell'occupazione o, in qualche caso, di politica del lavoro (C. Borzaga 1987).

Si tratta di un mutamento sensibile rispetto al "manifesto secolare dei cooperatori", che si rivolge in modo particolare al mondo giovanile, ovvero a quelle quote di offerta di lavoro che a cavallo del 1980 si trovano in difficoltà di accesso al mercato del lavoro.

Si può dire che, delle tre linee di politica a sostegno dell'occupazione giovanile (incentivi all'occupazione, formazione professionale e stimolo all'autoimpiego), lo strumento cooperativo rappresenta lo sforzo più significativo nel senso di promuovere attività di lavoro produttive, capaci di "stare sul mercato" in modo tale da creare effetti moltiplicativi di assorbimento di forze di lavoro in difficoltà.

Questo mutamento nelle finalità della cooperazione rappresenta perciò il quadro culturale e progettuale entro cui si muove il recente rapporto giovani-cooperazione, ed in questo contesto va collocato per essere adeguatamente capito.

Occorre rilevare a questo punto come esistano almeno quattro modelli culturali entro cui concepire le finalità dell'impresa cooperativa:

1. la visione tradizionale cooperativistica, che fonda la sua identità sullo spirito mutualistico, ovvero su una concezione partecipativa e dotata di reciprocità della collaborazione tra lavoratori al fine di raggiungere gli obiettivi posti;

2. la visione di "recupero" che lo strumento cooperativo può svolgere nei confronti delle imprese in crisi, come tentativo di rilanciare l'azione economica delle stesse sulla base di una più diretta assunzione di responsabilità da parte dei dipendenti;
3. la visione occupazionale, coincidente con la linea di legislazione originatasi con la legge 285 del 1977;
4. la visione di solidarietà sociale, ovvero di recupero delle situazioni di emarginazione e di difficoltà, in particolare in riferimento ai soggetti deboli - sul lato degli addetti - e dei lavori socialmente utili - sul lato dei prodotti.

Questi quattro modelli identificano quattro differenti modalità di concezione delle finalità dell'azione cooperativa; ma esse possono anche ritrovarsi compresenti in singole iniziative.

Si riscontra però una notevole espansione delle due ultime modalità, secondo una tendenza che ha avuto il suo maggiore apice nel periodo delle politiche occupazionali degli enti pubblici - Stato e Regioni - con particolare riferimento all'area dei soggetti deboli.

3. L'intervento pubblico in favore della cooperazione

Gli interventi dei soggetti pubblici in favore della cooperazione - con chiara caratterizzazione di politiche dell'occupazione, e quindi rivolti privilegiatamente ai giovani - si possono distinguere in due grandi aree:

- le iniziative volte alla promozione dell'autoimpiego e del lavoro associato;
- le iniziative a favore dei cosiddetti "lavori socialmente utili".

3.1 Le iniziative volte al sostegno dell'autoimpiego e del lavoro associato

La gran parte degli interventi a sostegno della cooperazione rientrano - come abbiamo visto - nei provvedimenti rivolti all'autoimpiego (Regione Lombardia 1989).

Si tratta di interventi sia dello Stato che delle Regioni che si rivolgono - direttamente o indirettamente - all'area delle

imprese cooperative oltre che ad altre attività imprenditoriali (Isfol 1989b).

I primi sono rappresentati da tre provvedimenti:

1. il fondo di rientro della disoccupazione (legge n. 160/1988);
2. la legge n. 44/1986 (legge "De Vito");
3. la legge n. 19/1985 (legge "Marcora").

Il secondo dalle leggi delle regioni Lombardia, Liguria e Puglia.

Vediamoli in dettaglio.

1. Il Fondo di rientro della disoccupazione

Con la legge n. 160 del 1988 viene istituito presso il Ministero del lavoro un fondo di 533 miliardi per il funzionamento dei progetti di sviluppo finalizzati alla creazione di occupazione.

Condizione dell'erogazione è la presenza di tre caratteristiche:

- i parametri occupazionali (effettivo e stabile esito occupazionale del progetto);
- l'efficacia formativa;
- la capacità di sviluppare l'innovazione tecnologica.

Anche questo intervento si rivolge in particolare al Mezzogiorno; le caratteristiche dell'occupazione da attivare sono abbastanza variagate, comprendenti però in specie le categorie giovanili oltre ai lavoratori disoccupati ed alle donne.

I piani ed i progetti di investimento possono essere presentati dalle amministrazioni dello Stato, dagli Enti pubblici territoriali, dagli altri Enti pubblici anche economici, dalle imprese e loro consorzi e società consortili, anche in forma cooperativa.

Questo provvedimento prevede l'istituzione di un nucleo di valutazione presso il Ministero allo scopo di verificare l'ammissibilità del progetto.

2. Legge "De Vito"

La legge 28 febbraio 1986, n. 44 "Misure straordinarie per la promozione e lo sviluppo della imprenditorialità giovanile nel Mezzogiorno" tende a sostenere la nascita di nuove attività imprenditoriali nell'area meridionale.

Per il raggiungimento di questi fini, la legge prevede un'azione a sostegno della costituzione di cooperative di produzione e lavoro oppure di società aventi sede nel Mezzogiorno e composte in prevalenza da giovani (di età compresa tra i 18 e i 29 anni) ivi residenti.

Per accedere ai benefici le imprese debbono presentare progetti riguardanti la produzione di beni nei settori dell'agricoltura, dell'industria, dell'artigianato e la fornitura di servizi alle imprese.

La valutazione di progetti viene effettuata da un apposito Comitato e si fonda su alcuni criteri standard: sono considerati prioritari i progetti che introducono nuove tecnologie e nuove tecniche di gestione in settori particolari, nonché i progetti altamente remunerativi e/o corredati da analitici studi di fattibilità oppure in grado di aumentare l'occupazione, specie se femminile, possibilmente in aree ove questo problema è più sentito.

I contributi ed incentivi previsti sono di due ordini.

Innanzitutto un contributo in conto capitale per gli investimenti iniziali (impianto ed attrezzature) che può coprire fino al 60% delle spese (e comunque non oltre i 5 miliardi). Un ulteriore 30% può essere sostenuto con mutui agevolati.

In secondo luogo l'attività economica è agevolata con contributi graduati in misura decrescente per tre anni, a sostegno delle spese di gestione.

Ma gli aiuti previsti non sono solo finanziari: ove necessario possono essere richiesti anche servizi di assistenza tecnica nella fase di progettazione ed avvio, nonché interventi di formazione e qualificazione professionale.

E' rilevante la traduzione operativa dei cosiddetti servizi reali, ovvero dell'assistenza tecnica e della formazione: si è infatti creato uno staff dedicato a tempo pieno ed esclusivo a questi servizi reali, che risultano fondamentali per i giovani che si affacciano come imprenditori nel mondo del lavoro.

Le attività previste sono:

- assistenza nella predisposizione del progetto d'impresa;
- formazione-promozione;
- formazione imprenditoriale di base;
- il "tutoring".

La scelta dell'affiancamento delle nuove imprese con aziende leader nel settore (Elea-Olivetti, Ibm, Isvor-Fiat, etc.) si sta rivelando come uno degli strumenti più efficaci per la diffusione e la trasmissione della cultura imprenditoriale.

3. Legge "Marcora"

La legge 27 febbraio 1985, n. 42 concernente "Provvedimenti per il credito alla cooperazione e misure urgenti a salvaguardia dei livelli di occupazione" prevede, al primo titolo, l'istituzione ed il funzionamento di un fondo di rotazione per la promozione e lo sviluppo della cooperazione (Foncooper) che eroga mutui a rate semestrali costanti posticipate a tasso agevolato e particolarmente favorevole alle cooperative di produzione e lavoro.

Il secondo titolo riguarda le cooperative costituite da lavoratori espulsi dai processi produttivi nate da aziende in crisi e prevede l'istituzione e il funzionamento di un fondo speciale per gli interventi a salvaguardia dei livelli di occupazione che eroga contributi a fondo perduto ad una società finanziaria, la quale è tenuta a partecipare per lo stesso importo alla nuova impresa cooperativa.

Nell'ambito regionale troviamo alcune Istituzioni che, prendendo spunto dalla Legge 285/77, hanno finalizzato i propri interventi al sostegno della cooperazione giovanile o comunque di cooperative che, nei propri piani di sviluppo, prevedano l'inserimento di giovani, tra cui la realizzazione di progetti di formazione destinati a giovani disoccupati.

Vi è però anche un'altra linea di interventi orientati a favorire l'autoimpiego delle fasce deboli, concretizzati attraverso il sostegno economico alla costituzione e all'avvio di nuove attività economiche (generalmente di piccole dimensioni) sotto forma di lavoro autonomo o di impresa (anche in forma cooperativa).

Si tratta di un'azione definita di job creation, ovvero una componente delle politiche del lavoro in quanto riferita a precisi obiettivi occupazionali, ed anche finalizzata al sostegno di specifiche categorie di lavoratori.

In altri termini, si punta all'ampliamento della occupazione attraverso l'aumento del lavoro autonomo o d'impresa, a fronte di una difficoltà di assorbimento di manodopera nell'area del lavoro dipendente, anche alla luce dei diffusi processi di riconversione e di ristrutturazione delle imprese.

Ma tale sostegno al lavoro autonomo e d'impresa tende anche a diffondere una visione positiva alla funzione sociale dell'imprenditore, stimolando la valorizzazione delle naturali inclinazioni o specifiche professionalità possedute dal

lavoratore, in riferimento alle capacità ed attitudini manageriali, che potrebbero permanere altrimenti ad un livello latente.

Anche qui si tratta di una tipologia particolarmente complessa da rilevare, poiché è a confine tra l'intervento assistenziale (magari con l'ente pubblico in posizione di mono-committente) e l'attività lavorativa di tipo propriamente produttivo.

Le più recenti leggi emanate dalle Regioni per favorire l'autoimpiego di giovani e che prevedono servizi ed interventi anche di tipo formativo sono tre:

4. la Legge Regionale 10 dicembre 1986 n. 68 della Regione Lombardia.

Questa legge è volta a sostenere le iniziative imprenditoriali giovanili (anche in forma non cooperativa) e prevede, per quanto riguarda gli aspetti formativi, la copertura delle spese di addestramento, in relazione all'attività dell'impresa, fino al limite massimo di 10 milioni per intervento.

5. la Legge Regionale 29 dicembre 1986 n. 36 della Liguria.

Si tratta di un provvedimento che favorisce l'istituzione di società cooperative composte da giovani ed anziani, anche attraverso il sostegno ad attività di formazione professionale dalle caratteristiche particolari. La Giunta Regionale può infatti istituire corsi per la qualificazione e specializzazione dei soci delle società cooperative di età non superiore a 29 anni.

L'esecuzione di questi corsi viene di norma affidata a società cooperative che si avvalgono, in qualità di istruttori, di soci d'età superiore a cinquanta anni; in alternativa i corsi sono effettuati direttamente dalla Regione o tramite enti convenzionati.

I contributi in conto capitale erogati a diverso titolo da questa legge sono subordinati alla condizione che almeno il 60% dei soci che hanno frequentato i citati corsi conseguano un attestato di qualifica a seguito del superamento di apposite prove finali.

6. la Legge Regionale 26 marzo 1985, n. 9 della Puglia.

La Regione Puglia prevede specifici interventi per agevolare il lavoro dei giovani o delle categorie svantaggiate, sostenendo progetti presentati da società cooperative costituite prevalentemente da tali soggetti,

per i seguenti settori:

- artigianato;
- beni culturali;
- servizi sociali;
- turismo;
- agro-zootecnico-forestale;
- pesca nelle acque interne e piscicoltura;
- salvaguardia e valorizzazione dell'ambiente.

Sono previsti servizi di assistenza tecnico-gestionale, per la predisposizione dei progetti, per analisi di mercato, per l'accesso alla innovazione tecnologica, oltre alla formazione professionale e manageriale dei soci, da realizzarsi anche tramite la stipula di convenzioni fra Regione ed associazioni di cooperative, enti strumentali regionali ed altri enti e/o organismi specializzati.

Vogliamo ora definire una classificazione di questi interventi, specie delle regioni, in questa materia.

Innanzitutto vi sono due macro-aree di leggi:

1. quelle volte esclusivamente alla promozione e/o al consolidamento e sviluppo di società cooperative;
2. quelle che intendono promuovere in generale nuove attività economiche senza alcun vincolo rispetto alla configurazione giuridica (lavoro autonomo, impresa artigiana, società, società in forma cooperativa).

Occorre poi ricordare che tali interventi si distinguono per tipologie di soggetti sostenuti:

- a) lavoratori marginali;
- b) lavoratori espulsi dai processi produttivi;
- c) emigrati e rimpatriati;
- d) giovani.

In riferimento a questi ultimi, si possono ulteriormente suddividere le leggi nel seguente modo :

- quelle volte esclusivamente ad abbattere i costi di avvio attività;
- quelle che prevedono anche altre forme di intervento, in particolare l'erogazione di servizi reali (tra cui la formazione professionale per i neo-imprenditori).

Nell'ambito del sostegno alle società cooperative il legislatore regionale ha spesso ritenuto opportuno adottare modelli normativi flessibili, ovvero dispositivi che non

definiscono in modo puntuale gli obiettivi specifici dell'intervento, né la fase del ciclo di vita della cooperativa su cui si interviene, neppure infine i tempi dell'operazione.

Ciò rende peraltro difficile classificare correttamente l'intervento legislativo.

Vi è poi il problema proprio della cooperazione finalizzata al coinvolgimento di soggetti portatori di handicap fisici, psichici e lavoratori altrimenti difficilmente collocabili sul mercato del lavoro.

Si tratta delle cosiddette "cooperative integrate" o di solidarietà sociale, un fenomeno recente e dai contorni ancora poco definiti, non essendo ancora prevista da parte dello stato alcuna disciplina in proposito.

Sono cooperative di produzione e lavoro con finalità di solidarietà sociale che producono beni o servizi sia direttamente per il libero mercato, sia per l'ente pubblico. Esse occupano soci lavoratori normodotati e lavoratori in situazione di difficoltà; normalmente è stabilita dalle leggi Regionali la presenza di una percentuale minima di questi ultimi per accedere ai benefici.

Come si può vedere, gli interventi di promozione di nuova imprenditorialità si situano al confine tra le politiche del lavoro e le politiche di sviluppo; ciò ha comportato notevoli incertezze nella loro collocazione istituzionale. Ma occorre anche notare - dalle indicazioni qui avanzate - l'esistenza di un reale pericolo di duplicazione di normative tra Stato e Regioni.

Gli interventi di politiche del lavoro e di politiche dell'occupazione sono - ai due livelli di riferimento istituzionale - chiaramente complementari. Non solo: essi tendono a rincorrersi, se è vero che, sulla falsariga della legge de Vito, alcune Regioni del Centro-Nord hanno emanato provvedimenti volti a disciplinare autonomamente ed in modo analogo la materia.

Ne consegue che l'intero territorio nazionale risulta attualmente "coperto" da interventi pubblici di questo tipo, con l'unica differenza del soggetto (Stato oppure Regione) su cui ricadono gli oneri relativi.

Vi è poi un'ulteriore questione problematica: la presenza di numerosi provvedimenti volti ad agevolare l'avvio di iniziative imprenditoriali finalizzate a ricollocare i lavoratori espulsi dai processi produttivi.

In primo luogo si rileva l'intento di dare nuovo impulso alla riattivazione di unità produttive (o di loro segmenti). Si tratta di una modalità tesa a tamponare gli effetti di espulsione di forza lavoro dovuta a cessazioni d'attività.

Si ritiene infatti (anche se in modo implicito) che tali cessazioni possano essere causate spesso dalla rinuncia del datore di lavoro al proseguimento dell'attività per la mancanza di adeguata remunerazione del capitale o per altri motivi connessi all'esercizio della funzione imprenditoriale. Inutile dire che non sempre il risultato di iniziative sorte con questi presupposti è stato soddisfacente.

In secondo luogo, si rileva una finalità propria dei provvedimenti volti a sostenere il lavoro autonomo o di piccola imprenditoria, e cioè l'interesse della collettività a valorizzare naturali inclinazioni o specifiche professionalità possedute dal lavoratore al fine di sostenerlo nel cammino verso queste particolari forme di lavoro.

In terzo luogo, è necessario riflettere sul passaggio da interventi fondati pressoché esclusivamente sulla erogazione di incentivi economici ad interventi basati sull'erogazione di "servizi reali".

Spesso questi ultimi - la cui importanza è sempre più sottolineata dalla letteratura (Irer 1984) - appaiono come un elemento aggiuntivo a discrezione dell'utente; in alcuni casi però essi sembrano addirittura assumere un ruolo essenziale, in quanto strumento che garantisce il buon esito dell'intervento.

L'azione di "tutorship" all'impresa neonata o la formazione e l'aggiornamento professionale dei quadri e dei dirigenti, o la stessa opera di valutazione dei progetti, rappresentano pertanto sostegni di grande importanza per l'avvio, il decollo e la sopravvivenza stessa dell'impresa.

Occorre notare poi che - specie negli ultimi provvedimenti - i servizi reali rivestono un particolare rilievo nel caso di iniziative economiche avviate da giovani.

3.2 I "lavori socialmente utili"

Ma l'area delle iniziative pubbliche a sostegno della cooperazione tende a comprendere pure i cosiddetti interventi nel campo dei "lavori socialmente utili".

Si tratta di provvedimenti statali e regionali volti a creare occasioni temporanee di lavoro.

Attraverso tali iniziative vengono attivate risorse lavorative che altrimenti permanerebbero stabilmente in

stato di disoccupazione (in particolare giovani in entrata nel mercato del lavoro o lavoratori anziani in uscita).

Si tratta di un sostegno di reddito in forma non assistenziale, e nello stesso tempo di modalità atte a far acquisire ai giovani una prima esperienza di lavoro ed agli anziani di maturare i requisiti minimi per il pensionamento.

Si possono individuare cinque grossi filoni di intervento, che si palesano come forme - che appaiono più integrate rispetto alle precedenti - di raccordo tra iniziative dello Stato ed iniziative regionali.

1. Le "Attività di utilità collettiva"

Con l'articolo 23 della legge finanziaria del 1988 lo Stato italiano ha inteso rendere meno pesante l'attesa per i giovani in ordine al raggiungimento di un'occupazione stabile e definitiva.

L'attuazione prevede il finanziamento di iniziative nel Mezzogiorno connesse ad attività di utilità collettiva, per un importo di 500 miliardi annui per il periodo 1988-90 che prevedono l'utilizzo di giovani tra i 18 ed i 29 anni iscritti nella prima classe di collocamento.

Non sono indicate le aree di intervento. Ciò lascia ampio spazio all'autonomia dei soggetti, anche se risultano privilegiati i progetti promossi dagli Enti territoriali, mentre l'esecuzione degli stessi progetti è demandata ad imprese anche cooperative.

I 500 miliardi assegnati riguardano 1604 progetti, che prevedono l'utilizzo di 76.158 giovani, a fronte di 5.824 domande di finanziamento.

Ecco i principali settori di intervento:

- istituzioni di banche dati;
- valorizzazione e recupero ambientale;
- indagini sul territorio;
- cantieri-scuola.

Lo stesso Ministero rivela peraltro una scarsa coerenza tra gli obiettivi previsti dalla legge ed i criteri realmente adottati per la scelta dei progetti.

La maggior parte degli interventi riguarda la Calabria, ma dal punto di vista del numero dei giovani coinvolti prevale la Campania.

2. L'iniziativa definita del "giacimenti culturali"

Con l'art. 15 della L. 28 febbraio 1986, n. 47, lo Stato

ha voluto introdurre un intervento innovativo rispetto alla realtà italiana, nel quale si cerca di incrociare lo sforzo in difesa e per la promozione del patrimonio culturale con quello teso alla valorizzazione lavorativa di giovani in difficoltà di ingresso nel mondo del lavoro.

Le imprese e consorzi di imprese possono proporre al Ministero per i Beni culturali ed al Ministero del Lavoro dei programmi nel campo del "patrimonio archeologico, patrimonio letterario e linguistico, patrimonio storico ed archivistico, arti figurative ed arti minori", al fine di ottenere finanziamenti e, conseguentemente, l'affidamento in concessione della realizzazione delle opere previste.

Le caratteristiche relative ai lavoratori coinvolti sono:

- avere un'età non superiore a 29 anni;
- essere disoccupati da oltre 12 mesi.

D'altra parte, per i tecnici ed i laureati che hanno già svolto con contratto a termine attività sui beni culturali presso le sovrintendenze si può derogare al limite d'età. Il contratto previsto è a tempo determinato e l'assunzione può essere effettuata con chiamata nominativa.

Le novità presenti in tale provvedimento - rispetto alle tradizionali misure in materia di lavori socialmente utili - sono le seguenti:

a) circa l'individuazione dei campi di intervento, si rileva la presenza di un forte valore culturale dell'iniziativa; questa tende oltre a ciò anche a conseguire ulteriori benefici indiretti, sul piano economico ed occupazionale, tramite la valorizzazione delle potenzialità turistiche e comunque di tutte quelle attività connesse alla valorizzazione di un patrimonio così rilevante del nostro Paese.

Al contrario di altre iniziative tese a recuperare fasce di inoccupazione giovanile, questa presuppone il coinvolgimento di giovani con preparazione scolastica di medio-alto livello, con particolare stimolo all'innalzamento qualitativo delle opere realizzate.

b) La seconda novità riguarda le modalità di attuazione dei progetti.

Infatti è esclusa la gestione diretta da parte dell'ente pubblico, come ad esempio avveniva nel passato tramite assunzioni a termine o con le particolari forme che giuridicamente non prevedono l'instaurazione di un vero e proprio rapporto di lavoro.

Nel caso presente si affida la gestione dell'attività ad imprese (anche non cooperative), le quali instaurano con i lavoratori normali rapporti di lavoro di tipo

privatistico.

Ciò è importante poiché evita una logica di tipo assistenziale connessa all'allargamento del sistema della Pubblica amministrazione (è intenzionale il riferimento alla vicenda della legge 285/77); inoltre si intende offrire ai giovani condizioni e modalità di prestazione il più possibile vicine a quelle offerte dal mercato, stimolando nel contempo il lavoro associato secondo le condizioni ordinarie.

Su un piano valutativo del presente provvedimento, da una recente indagine dell'Isfol (Isfol 1989b) risulta che nei progetti del Centro-Nord prevale la presenza femminile (71,9%), mentre nel Mezzogiorno sono presenti uomini e donne in misura sostanzialmente equilibrata.

3. I cantieri-scuola

A seguito di quanto disposto all'art. 36 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, che ha trasferito alle Regioni a statuto ordinario le competenze in materia di cantieri scuola ex Legge 29 aprile 1949, n. 264, alcune Regioni hanno riproposto, in chiave rinnovata, tali iniziative.

In tal senso hanno legiferato:

- la Sardegna (Legge Regionale 7 giugno 1984, n. 28, art. 13);
- il Piemonte (Legge Regionale 18 ottobre 1984, n. 55);
- la Provincia Autonoma di Bolzano (Legge Provinciale 11 marzo 1986, n. 11).

4. Utilizzo di manodopera per lavori socialmente utili per coloro che si trovano in Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria

A partire dal 1984 le Commissioni regionali per l'impiego, d'intesa con Amministrazioni pubbliche, possono disporre l'utilizzo temporaneo di tali lavoratori in interventi di pubblica utilità, oppure come istruttori per iniziative di formazione professionale.

D'altra parte i lavoratori che rifiutano di essere utilizzati nelle opere o servizi previsti finiscono per perdere il godimento dell'integrazione salariale.

Elemento distintivo dell'iniziativa è la non instaurazione di rapporto di lavoro con le amministrazioni interessate dal progetto, le quali devono però versare ai lavoratori una somma pari alla differenza fra quanto corrisposto dall'I.N.P.S. a titolo di integrazione salariale ed il livello retributivo precedente.

5. Impiego di giovani in lavori di utilità collettiva

Sulla falsariga della legge 285/77 e di altre iniziative di diversa natura (si vedano ad esempio le leggi che istituiscono i vari FRIO - Fondo Regionale Investimenti Occupazione), si prevede la possibilità da parte delle diverse istituzioni interessate di realizzare attività o servizi socialmente utili sia con la modalità della attuazione diretta ed tramite assunzioni a termine, sia attraverso convenzioni con cooperative, la gran parte delle quali risulta formata da giovani.

In definitiva, nell'ambito dei "lavori socialmente utili", a differenza del capitolo relativo all'autoimpiego ed al lavoro associato, si nota uno scarso rilievo circa gli strumenti di verifica dell'efficienza dell'intervento e della qualità del prodotto finale.

Allo stesso tempo, nell'insieme delle iniziative è raro l'utilizzo di interventi formativi collegati ai lavori socialmente utili.

Solo quando si tratta di interventi esclusivamente rivolti ai giovani, si registra una maggiore sensibilità per tale attività cruciale per la creazione delle condizioni (conoscenze, abilità e comportamenti) indispensabili alla creazione delle iniziative previste (si vedano le LL.RR. 26 maggio 1986 n. 15 della Regione Abruzzo e 12 agosto 1986, n. 51 della Valle d'Aosta).

I lavori socialmente utili si configurano quindi principalmente come una forma di sostegno al reddito.

Ma ci è d'obbligo considerare - infine - che una maggiore articolazione per settori dei lavori socialmente utili potrebbe dare risposte più soddisfacenti rispetto alle differenziazioni esistenti sia sul lato dell'offerta che su quello della domanda di lavoro.

Al contrario, una mancanza di indicazioni per settori e specializzazioni di intervento finisce per far giocare quest'area di interventi più nell'area dell' "assistenzialismo indiretto" che non dell'attività produttiva in senso pieno.

3.3 Un'esperienza emblematica: Il BIC (Business Idea Center)

Presentiamo ora un'esemplificazione - tra le tante - di intervento rivolto alla creazione di servizi di supporto alla creazione di impresa, sia cooperativa che non: l'intervento denominato Bic-Liguria - creazione d'impresa, realizzato da una

pluralità di soggetti pubblici e privati della Regione (Isfol 1987), tra i quali la Regione Liguria, la Provincia ed il Comune di Genova oltre al mondo imprenditoriale pubblico, privato e cooperativo, organismi di sviluppo e promozione economica e di ricerca ed infine istituzioni finanziarie.

L'iniziativa si è sviluppata nel 1985, sulla scia delle tipologie di Centro d'impresa ed innovazione indicate e promosse dalla Comunità Europea e realizzate da vari paesi membri nelle esperienze di Liegi (Belgio), Enschede (Olanda) e Charlesroi (Francia).

Nel caso del Bic-Liguria si è voluto realizzare un centro specializzato nel fornire assistenza ai potenziali imprenditori nella creazione di nuove imprese oltre che a piccole e medie imprese che diversificano la propria produzione (attività manifatturiere e di servizio, non di libera professione).

Il ventaglio dei servizi offerti è piuttosto ampio e specifico:

- a) valutazione e gestione del progetto d'impresa;
- b) formazione imprenditoriale;
- c) assistenza tecnologica;
- d) consulenza tecnico-organizzativo-gestionale;
- e) accesso al finanziamento con aiuti e sussidi diversi;
- f) messa a disposizione di locali e servizi comuni per la localizzazione temporanea delle attività, oltre al supporto per la ricerca di una localizzazione definitiva.

E' da sottolineare la metodologia di approccio nei confronti delle proposte imprenditoriali, che tende ad evitare il metodo della sostituzione del servizio nei confronti dei possibili imprenditori nell'assunzione del loro "rischio".

Questa si svolge in due fasi:

- verifica dell'idea imprenditoriale e delle sue potenzialità di sviluppo;
- accesso alla fruizione degli altri servizi indicati.

La selezione dei candidati concerne in un primo momento la valutazione della risorsa umana, considerata come criterio cruciale per la positiva concretizzazione dell'idea imprenditoriale, e indagata sia nelle capacità professionali che nella propensione o motivazione alla gestione imprenditoriale;

accanto a questa si ha la valutazione del progetto d'impresa considerato sotto diversi punti di vista del concetto di "innovazione": tecnologico, manageriale, organizzativo, commerciale.

Notevole importanza viene attribuita ai programmi di formazione, che presentano i caratteri di flessibilità (vista la notevole eterogeneità dei candidati), di orientamento all'autoformazione attraverso l'acquisizione personale di un metodo di lavoro e di apprendimento autonomo.

Quest'ultimo obiettivo viene perseguito offrendo anche packages applicativi per personal computer dove gli utenti possono trovare un ausilio adeguato per l'apprendimento di tecniche e contenuti specifici.

Bic-Liguria realizza pertanto due ordini di attività formative:

1. Attività autoformative.

Queste si svolgono mediante assistenza personalizzata nei confronti di utenti che sono posti in un ruolo attivo.

Gli esperti svolgono quindi una funzione di supporto realizzando interventi basati su strumenti integrati e preferibilmente riferiti a casi concreti di lavoro.

2. Attività a carattere seminariale.

Sono orientate all'approfondimento delle problematiche fondamentali dell'attività imprenditoriale connesse all'elaborazione di un "business plan" sotto gli aspetti del marketing, della produzione e della finanza.

Tutti gli aspetti dell'attività di impresa sono presi in considerazione in modo integrato e mirato.

Il Centro ha potuto in questo modo aiutare l'avvio di diverse imprese, sia di nuova creazione che per diversificazione di attività già esistenti.

L'esperienza è vista con estremo interesse dall'ambiente istituzionale e imprenditoriale locale, tanto che si è giunti alla creazione di Bic-Liguria S.p.a., una società costituita nel 1986 con il concorso di una rete di imprese ed enti, che opera permanentemente ed in modo sistematico nel campo della ricerca, della selezione, della formazione ed assistenza di potenziali imprenditori.

4. Un tentativo di valutazione delle politiche per la cooperazione

In generale non si è ancora realizzata nel nostro Paese un'adeguata attività di valutazione delle esperienze di sostegno

della cooperazione (ma è un discorso valido in linea di massima anche per altri ambiti di politiche dell'occupazione, del lavoro e dello sviluppo).

Esistono però due eccezioni, che corrispondono a due strumenti estremamente diversi tra di loro:

- l'intervento di valutazione dell'Agenzia del lavoro di Trento sull'intera gamma delle politiche del lavoro adottate;
- lo studio dell'Isfol con la Fondazione Corazzin sui fattori di successo delle imprese cooperative, con un'analisi di diverse tipologie di imprese cooperative;

4.1 Le politiche della Provincia di Trento

Il Progetto 2 di intervento dell'Agenzia del lavoro di Trento riguarda il settore "Cooperazione e lavoro autonomo come alternativa alla disoccupazione ed alla Cassa Integrazione" (C.Dell'Aringa 1988).

Con esso si prevedono sia incentivi finanziari che servizi reali per la creazione di nuove attività imprenditoriali.

I soggetti cui ci si riferisce sono:

- lavoratori in CIG da almeno un anno;
- disoccupati.

Delle 37 imprese indagate solo 4 - a tre anni di distanza dalla costituzione - non erano più in attività: ciò rileva una migliore tenuta di tale gruppo rispetto alla vitalità media delle cooperative della provincia di Trento.

Queste imprese sussidiate hanno in media aumentato sensibilmente l'occupazione, anche qui in modo maggiore della media provinciale.

D'altra parte l'indagine ha messo in rilievo come la maggioranza dei soci fondatori coltivasse già da prima dell'inizio un progetto di iniziativa imprenditoriale: l'intervento dell'Agenzia è valso soprattutto come acceleratore di una decisione nella sostanza già presa.

E' da riflettere adeguatamente sulla propensione di una quota significativa di lavoratori dipendenti verso il lavoro autonomo: infatti nel primo biennio le uscite dalla CIG per lavoro autonomo è stata del 2,35%, crescendo nel secondo biennio al 3,7%, segno di una motivazione sia latente che esplicita già preesistente. Nel caso oggetto di indagine, 28 intervistati su 37 hanno dichiarato che la loro iniziativa sarebbe stata comunque attivata anche senza l'intervento dell'Agenzia.

Quasi la metà di questi (15) ha anche riconosciuto il ruolo determinante degli aiuti economico-finanziari dell'Agenzia nel momento dell'avvio, mentre l'altra metà lo considera importante ma non decisivo.

In questo senso, si può dedurre che l'"effetto spreco" in questo caso è consistente, nell'ordine del 66% del totale.

Ma occorre pure valutare l'effetto occupazionale aggiuntivo di tali investimenti nell'attività cooperativa; ciò mitiga l'effetto di cui si diceva sopra.

L'Agenzia ha sostenuto un costo di 7 milioni pro-capite nel 1987: se si calcola il risparmio in CIG ed il maggior gettito fiscale per lo Stato, si può giungere ad una stima di costo per l'erario pubblico di 20-25 milioni; una cifra più bassa di quella riferita al progetto 1 (incentivi per la promozione dell'occupazione).

In definitiva, emergono dalla valutazione dell'Agenzia del lavoro di Trento due riflessioni:

- a) il successo di interventi occupazionali tramite la promozione dello strumento cooperativo è legato strettamente alla presenza di un'idea imprenditoriale e di una cultura dell'autoimpiego o comunque del lavoro autonomo.
Gli interventi finanziari dell'ente pubblico non possono suscitare tali caratteri, ma possono invece anticipare e accelerare una decisione già operativa.
- b) L'azione di politica del lavoro attraverso lo stimolo alla cooperazione sembra essere più vantaggiosa che gli interventi di incentivazione - sul lato della domanda - all'assunzione di singoli lavoratori.
La valutazione tiene conto infatti degli effetti favorevoli di lungo periodo: si è dato vita ad un gruppo di imprese cooperative in grado di assorbire maggiore occupazione di ulteriori lavoratori rispetto agli altri interventi dell'Agenzia.
- c) D'altra parte le motivazioni adottate dall'Agenzia di Trento tendono ad attribuire alle imprese cooperative un valore di assorbimento occupazionale.

Esse si trovano nella prima fase del proprio ciclo di vita, in un momento ancora precedente alle crisi di natura finanziaria, organizzativa e tecnologica oltre che di diversificazione dei prodotti.

Ulteriori informazioni in tal senso non sono ancora emerse dall'Agenzia, anche se sarà utile tenere sotto controllo le successive fasi evolutive delle imprese sorte anche con il sostegno dello strumento pubblico.

4.2 Isfol: i fattori di successo delle imprese cooperative

L'indagine condotta dall'Isfol in collaborazione con la Fondazione Corazzin - estremamente utile ed approfondita, anche per il confronto che propone con similari indagini straniere e con il dibattito internazionale - individua tre tipologie di imprese cooperative, in ragione delle finalità e della dimensione strategica ed organizzativa (Isfol 1989a):

1. le aziende orientate ad obiettivi sociali;
 2. le aziende cooperative che puntano ad obiettivi di redditività minima e di consolidamento delle risorse economiche interne;
 3. le cooperative che puntano all'espansione.
1. Le prime cooperative, orientate ad obiettivi sociali, si contraddistinguono per i seguenti aspetti:

- nella prima fase, la leadership che assume il comando è quasi sempre "politica";
- nelle fasi successive interviene una progressiva "tecnicizzazione" della leadership con una struttura manageriale autonoma (Mintzberg 1985).

Una Coop Idea volta a privilegiare obiettivi sociali non è necessariamente perdente. Comporta peraltro rischi notevoli sul piano dell'economia dell'impresa, che possono però essere assorbiti con riduzioni salariali e debiti verso l'esterno.

Sono comunque esperienze di breve durata perché gravano sulla comunità e sui soci come un costo.

Solo in rarissimi casi queste imprese riescono a sopravvivere, ma non mantengono mai la condizione "pura" iniziale e diventano maggiormente "imprese" (su questo punto si confronti anche la ricerca della Fondazione Agnelli, 1987).

2. Il secondo tipo di cooperative, orientate alla redditività minima, presentano uno scopo di mantenimento dell'occupazione.

Queste aziende rappresentano la categoria di autogestione a più alto rischio di fallimento, perché non dispongono di una leadership autonoma dal gruppo dei lavoratori e dalle istanze sociali, e non perseguono strategie di espansione.

Infatti, nel gioco tipico "a somma zero" (uguaglianza tra valore degli input e degli output) la sopravvivenza dipende

da:

- fattori esterni,
- presenza di alternative per l'investimento da parte dei lavoratori.

Le esperienze analizzate nella ricerca dimostrano che queste cooperative resistono solo perché i soci non trovano alternative di investimento.

Possono anche mutare la loro situazione, solo però se sono in grado di modificare il sistema di vincoli precedentemente descritto.

3. Infine, le cooperative che puntano all'espansione assomigliano molto ad aziende capitalistiche nel modo in cui funzionano e per la distanza tra posizioni professionali e ruoli sociali.

Potendo disporre di notevoli margini di autofinanziamento, possono programmare tassi di crescita positivi.

Vi è perciò la possibilità di ritorni monetari dall'impresa verso i soci.

Di conseguenza, questa tipologia di cooperative vede i soci disponibili a rimandare l'utilizzo del surplus in cambio di una politica di reinvestimento espansivo.

Occorre infine notare il punto di forza di queste cooperative: esse possono disporre di una flessibilità della forza lavoro che le avvantaggia rispetto alle concorrenti capitalistiche.

Secondo l'indagine Isfol-Fondazione Corazzini i fattori di successo dell'impresa cooperativa risultano essere i seguenti:

a) fattori interni:

- possibilità di usufruire di una struttura aziendale preesistente;
- forte spirito cooperativo tra i soci e gli operatori;

b) fattori esterni:

- presenza di organizzazioni di supporto finanziario e tecnico;
- presenza di specifici legami con l'ambiente, sia dal lato del mercato del prodotto, dal lato dell'offerta di input che dal lato dei rapporti privilegiati con i clienti;

- c) capacità di sopravvivenza, che pone un'evidenza favorevole per le strutture di medie dimensioni oltre che per le cooperative in grado di reinvestire maggiormente;

- d) la formula organizzativa più adeguata sembra essere quella che privilegia la partecipazione alle decisioni e la proprietà individuale del capitale.

4.3 Una considerazione sintetica degli interventi pubblici

L'area del sostegno alla cooperazione ha visto un forte impulso da parte delle Regioni, anche se in modo estremamente differenziato sul piano nazionale; non già - in modo differente che in altri casi - in base alla solita tripartizione di Nord, Centro e Mezzogiorno, ma alla luce delle diverse capacità progettuali da parte degli Enti interessati, in primo luogo le Regioni.

La legislazione in tal senso sembra aver seguito due orientamenti principali:

1. la valorizzazione dell'associazionismo cooperativo, ovvero delle strutture di rappresentanza, di supporto e di servizio che le diverse aree cooperative si sono date;
2. la promozione delle attività cooperative ritenute più idonee a determinare effetti positivi sul piano occupazionale, sostenendo in primo luogo le cooperative di produzione e lavoro.

In questo caso - come abbiamo già notato - il fine occupazionale è posto in maggior rilievo, e la legislazione regionale in materia viene così a collocarsi nell'ambito dei provvedimenti di politica del lavoro e solo in parte nell'ambito delle politiche di sviluppo.

Per questo si è assistito all'intervento privilegiato in direzione delle cooperative di produzione e lavoro in grado di offrire occupazione a lavoratori appartenenti alle fasce più deboli del mercato del lavoro.

Proprio nel solco di questo orientamento, alcune Regioni, anche prendendo spunto dalla legge 285/77, hanno finalizzato i propri interventi al sostegno della cooperazione giovanile o comunque di cooperative che, nei propri piani di sviluppo, prevedano l'inserimento di giovani, ovvero che realizzino progetti di formazione destinati a giovani disoccupati.

Occorre infine rilevare come sia ancora da sciogliere il nodo delle competenze che vede in termini schematici una divisione in due nette aree del paese:

- a) la coesistenza di una legislazione regionale (attiva soprattutto nel Nord Italia) con quella nazionale, con problemi di sovrapposizione e di mancanza di coordinamento;

- b) la quasi totale copertura degli interventi da parte solo statale (attiva in modo particolare nelle aree del Mezzogiorno).

La questione territoriale risulta anche qui essere una variabile decisiva sia per l'attivazione dei provvedimenti che per la loro attuazione.

E' importante verificare il grado di rilevanza da un lato della finalità assistenziale, e dall'altro di quella produttiva, tenuto conto però del fatto che risulta abbastanza difficile distinguere con chiarezza - nei provvedimenti qui presentati - la dimensione delle politiche occupazionali, miranti al rientro comunque dell'inoccupazione, specie giovanile, da quella delle politiche del lavoro e dello sviluppo, miranti a creare condizioni di effettiva professionalità e produttività nel tempo delle posizioni di lavoro individuate.

1. Sindacato e questione giovanile

Non esistono ricerche e, comunque, dati empirici di rilievo che attestino il fenomeno della partecipazione sindacale dei giovani lavoratori.

D'altra parte, in termini più generali, il rapporto "sindacato e questione giovanile" è stato oggetto essenzialmente di teorizzazioni, dispute, opzioni; solo di recente si sono assunte iniziative, si sono promossi interventi.

Con riferimento a questo tema si è inteso cogliere l'intreccio di condizioni oggettive e di orientamenti e scelte, soggettivi, che caratterizzano un problema di fondo della situazione sociale del nostro paese: il porsi della "questione giovanile" come insieme di problemi che riguardano la scuola e la formazione in generale; la composizione del mercato del lavoro; gli orientamenti ideali delle giovani generazioni e, connessi a questi, gli indirizzi di una politica sindacale tendente a costruire sbocchi occupazionali e produttivi più ampi, più qualificati, più soddisfacenti, anche con esplicito riferimento alle modalità di avviamento al lavoro.

Oggi, il controllo sui processi di ristrutturazione e di riconversione incontra immediatamente la questione del potere nella società e nello Stato e, perciò, i problemi dell'allargamento della base produttiva e dell'occupazione e quelli della qualità del lavoro, cioè del rapporto tra lavoro manuale ed intellettuale, produttivo di beni materiali o di servizi. L'impatto di questa problematica con lo sviluppo economico ed i disegni di ristrutturazione porta il movimento sindacale a fare i conti, da un lato con la necessità di difendere i livelli e la qualità delle conquiste della classe lavoratrice occupata e, dall'altro, a porsi il problema degli sbocchi sociali, economici e politici, alla questione dei disoccupati, dei precari, dei giovani, delle donne, degli strati emarginati della società.

E' qui che si misurano i ritardi e le contraddizioni obiettive più rilevanti nella costruzione di un fronte sociale che unifichi occupati e disoccupati e giovani, il Nord ed il Sud, gli operai ai braccianti, ai dipendenti pubblici. Ma si coglie anche il limite che è nel non aver saputo, fin qui, portare a livello di coscienza sociale la capacità contestativa e unificante e la potenzia-

lità alternativa delle lotte sui luoghi di lavoro.

Certo, vari fattori hanno pesato enormemente sul mercato del lavoro in tutti questi anni ed hanno contribuito in modo determinante a marcare un distacco del sindacato dalle nuove generazioni, nella misura in cui esse sono fuori dalla attività produttiva ed in una sorta di limbo sociale che ha condizionato e condiziona profondamente la formazione delle loro coscienze. Ma è proprio da qui che occorre partire per ricercare e costruire una risposta positiva: dalla lotta dei lavoratori occupati e dalla capacità del sindacato di essere forza di aggregazione e strumento di organizzazione e di lotta dei giovani, degli studenti, dei disoccupati, per costruire una prospettiva di occupazione e di lavoro, di qualificazione culturale e sociale lungi dall'assistenza, dalla emarginazione e dalla dequalificazione.

Da qui deve prendere le mosse una battaglia per strappare prima conquiste qualificanti, ancorchè parziali sul terreno dell'avviamento dei giovani al lavoro, su quello della riforma della scuola secondaria e dell'università, su quello del controllo e della gestione del mercato del lavoro, mirando ad una sua ricomposizione, e su quello, molto difficile, della connessione tra scuola e lavoro, formazione culturale e sviluppo produttivo e sociale, più in generale.

A questo livello si intersecano i problemi dello sviluppo economico e sociale con quelli dell'orientamento ideale delle masse giovanili, con le grandi questioni della libertà e della partecipazione.

Si pone dunque per il sindacato il compito di sviluppare sempre più coerentemente le sue elaborazioni, le sue lotte e le sue strutture sul terreno della lotta contrattuale e della politica economica in funzione di nuovi traguardi.

A questo fine, superando tendenze paternalistiche e sconfiggendo il ribellismo presente tra i giovani, occorre sapere offrire all'incontro con le nuove generazioni un terreno di confronto e di costruzione unitario, che muova dalle specificità delle condizioni nella scuola e nella fabbrica, le analisi, e su di esse operi in termini di indicazione positiva e di direzione del movimento, a cominciare dalla battaglia per l'occupazione dei giovani in lavori produttivi e socialmente utili fino alla battaglia per la riforma della scuola ed alla costruzione di un saldo rapporto tra scuola e lavoro.

Ciò implica una mobilitazione di tutte le energie culturali scaturite dalla lotta sindacale ed una battaglia per affermare i modelli positivi sperimentati dai lavoratori e dalle forze culturali più sensibili ed impegnate nella ricerca e nella conquista di nuovi traguardi scientifici e tecnologici, dalla costruzione di un legame fondamentale tra scuola, professionalità e ricerca con il mondo della produzione, e con i processi di trasformazione che operano e ancor più dovranno operare in esso, può scaturire una collocazione e qualificazione nuova del sapere e delle istituzioni formative. In questo modo la proposta di una integrazione tra studio e lavoro nella vita del giovane si configura ricca di valori positivi capaci di rinnovare e cambiare la scuola ed il lavoro, i contenuti del sapere in funzione di una nuova qualità del lavoro.

La conoscenza, da strumento di separazione e di subordinazione, di selezione e gerarchizzazione, può assumere la funzione di potente fattore di aggregazione e di uguaglianza sostanziale e, quindi, di trasformazione dell'esistente.

La posta, contrariamente a quanto pensa chi si appaga di raccogliere briciole di privilegio corporativo, è alta; ma un sindacato che ha promosso i processi in atto non può accontentarsi di meno. Per questo c'è bisogno di accrescere con impegno di studio, di analisi e di intervento, di rinnovare e qualificare ulteriormente le strutture e di elevare la capacità di direzione.

Va registrato tuttavia che per anni queste tematiche sono state al di fuori delle lotte dei lavoratori. Il sindacato non si è dotato di strumenti idonei a conoscere e quindi a contrattare su queste tematiche.

Ad esempio, a lungo è rimasta la concezione che l'avviamento è un problema delle strutture pubbliche. Ma poi c'è anche un'altra questione fondamentale: i diretti interessati, cioè i giovani, non sono stati e non sono partecipi della contrattazione. Anche i ritardi nella costituzione dei vari comitati per il lavoro sono la spia della sola recente e nota arrancante iniziativa politica del sindacato sui temi del lavoro giovanile marginale e precario. Insomma, una sorta di insensibilità ai problemi del mondo del lavoro non "garantito".

Tutto ciò è stato oggetto di lunga riflessione, incontri, riunioni e dibattiti nel sindacato che ha portato, vedi ad esempio nei confronti dei contratti di formazione-lavoro, ad una serie di puntuali proposte.

2. Valori, interessi, aspettative nei confronti del lavoro

Pare opportuna una digressione con la quale richiamare le immagini del lavoro e le cose che contano nel lavoro per i giovani e che permetta, da un lato, di valutare quanto fatto; dall'altro, di circostanziare linee possibili di intervento. Molte ricerche ci aiutano in questo.

Una prima serie di elementi dai quali è possibile trarre indicazioni intorno all'immagine che del lavoro hanno i giovani è volta a conoscere quali aspetti del lavoro vengano considerati più importanti.

In ordine e preponderanti risultano: gli aspetti economici, la stabilità del posto di lavoro, la possibilità di imparare cose nuove e l'interesse per il tipo di lavoro svolto.

Questi dati confermano il carattere multidimensionale dell'atteggiamento nei confronti del lavoro, che impedisce una netta differenziazione tra chi lo percepisce solo in termini strumentali, e chi, al contrario, ne coglie prevalentemente gli aspetti espressivi. Tanto infatti gli atteggiamenti del primo tipo (reddito, sicurezza) quanto quelli del secondo (interesse per il lavoro in sè, possibilità di apprendere) sono presenti in misura non molto dissimile.

Se, accanto a ciò che viene indicato come più importante, consideriamo anche le caratteristiche che sono state collocate al secondo posto, appaiono coppie di scelte in cui guadagno e stabilità si accompagnano a caratteristiche non strumentali dell'attività lavorativa.

Appare in modo chiaro il predominio assegnato agli aspetti economici, fatta eccezione per gli studenti e per coloro che provengono dai ceti più privilegiati. L'importanza della retribuzione non ha comunque lo stesso peso: risulterebbe più elevata tra chi proviene da condizioni sociali di maggiore svantaggio e tra coloro che sono senza lavoro.

L'altro nucleo forte è costituito dalla stabilità del posto di lavoro e dalla possibilità di imparare cose nuove, a riconferma del fatto che, nel valutare il lavoro, i giovani non tengono conto solo dei suoi contenuti puramente materiali. Il fatto, poi, che i più privilegiati diano minore importanza a questi aspetti mostra, che in questi casi ci si può permettere una maggior disponibilità nei confronti delle caratteristiche qualitative del lavoro, legate allo svi-

luppo personale ed alla gratificazione intrinseca, data la maggiore serenità verso i problemi economici e di sicurezza.

Esiste, comunque, da parte di una larga fascia di giovani, una elevata disponibilità ad investire nel lavoro, anche a scapito degli aspetti retributivi, in funzione di una formazione ed una qualificazione professionali.

Si tratta, dunque, di una elevata disponibilità (ad esempio anche nei confronti dei contratti di formazione-lavoro) uniformemente diffusa per sesso, età e condizione sociale. Solo tra chi è già occupato la propensione ad accettare queste forme di lavoro è leggermente più bassa, pur interessando comunque.

Questo risultato, che vede la disponibilità a scambiare denaro contro formazione, testimonia anche, una valutazione complessivamente negativa della preparazione fornita dal nostro sistema scolastico. Si è disposti a vedere ridotta la propria retribuzione pur di ottenere in cambio una qualificazione che la scuola non ha dato o che da essa non ci si aspetta.

La percezione di un mercato del lavoro difficile si coglie anche rispetto al tipo di occupazione preferita. Mentre non vi sono particolari differenze, almeno nelle preferenze espresse tra settore pubblico e settore privato, i giovani manifestano in larga misura un orientamento verso la grande azienda rispetto alla piccola e verso il lavoro autonomo piuttosto che quello dipendente. Anche nella consapevolezza che queste contrapposizioni (grande/piccolo, pubblico/privato, autonomo/dipendente) rappresentano più stereotipi che reali ambiti lavorativi, il tipo di orientamenti dei giovani stanno ad indicare da un lato una ricerca di sicurezza e, dall'altro, la consapevolezza delle difficoltà di trovare un lavoro dipendente.

Alla luce di quanto fin qui esaminato si può avanzare l'ipotesi che i giovani mostrino una notevole disponibilità a sostenere sacrifici o comunque ad accettare cambiamenti nella propria vita, pur di ottenere una soddisfacente posizione occupazionale. A conferma di quanto detto si può ancora osservare che molti giovani si dichiarano disponibili a trasferirsi altrove per trovare lavoro o per migliorare la propria posizione e taluni andrebbero a vivere anche in paesi extraeuropei.

L'immagine complessiva che emerge è, dunque, quella di una concezione positiva

del lavoro nell'ambito dei progetti di vita, accompagnata dal timore di non essere sufficientemente preparati per trovare una collocazione soddisfacente, né adeguatamente protetti dai rischi della disoccupazione. Quest'ultima, in particolare, viene in gran parte attribuita a cause economiche di carattere generale, come il progresso tecnologico che riduce il numero dei posti di lavoro ed a situazioni specifiche della realtà italiana, che da un lato, nell'immagine che hanno i giovani, sembrerebbe non offrire lavoro a tutti e, dall'altro, è governata da persone che non si impegnano a sufficienza ad affrontare il problema. Queste tre sono, infatti, le cause della disoccupazione, individuate dalla maggioranza dei giovani. Minore invece è la proporzione di coloro che danno la colpa ai sindacati o alla scarsa preparazione professionale. Si trova in ciò una conferma alle posizioni di coloro che sostengono che l'immagine sociale della disoccupazione non è più riconducibile a colpe dell'individuo, alla concezione del disoccupato come deviante, ma vengono invece riconosciute come responsabilità dirette del sistema politico-economico.

Se, però, questa concezione diffusa della disoccupazione come problema "macro" può comportare il superamento di una concezione di tipo assistenziale a favore di politiche attive del lavoro, non va trascurato il rischio di caduta in una sorta di fatalismo e di conseguente delega delle soluzioni ad azioni estranee alla volontà dell'individuo.

A conclusione di questo quadro emerge l'impressione di trovarsi di fronte a persone che mostrano una notevole disponibilità alla prestazione lavorativa, che si impegnano nella ricerca del lavoro, che restano fedeli alla propria occupazione, anche quando questa non è del tutto soddisfacente o coerente con le aspettative iniziali, che percepiscono il lavoro non solo come opportunità concreta, ma anche come strumento di realizzazione dei propri scopi.

Viene fatto di chiedersi se tali atteggiamenti e propensioni si ricolleghino a nuove modalità di collocarsi sul mercato del lavoro o se la disponibilità dimostrata non sia imputabile alle difficoltà occupazionali e di mercato. Anche se i dati delle ricerche prese in considerazione non possono dare indicazioni conclusive a riguardo, da esse sono emersi una serie di segnali, in termini di opinioni, atteggiamenti e comportamenti verso il lavoro, che sembrano sottolineare

l'intenzione di affrontarlo attivamente e, comunque, valutandone con prudenza e realismo le caratteristiche positive e negative, in funzione sia delle effettive opportunità percepite, sia delle proprie risorse disponibili.

Questo rilievo, nelle indagini considerate, sembra il dato principale su cui riflettere, dal momento che non ci si riferisce a posizioni lavorative particolarmente qualificate né solo a soggetti che dispongono di elevate risorse familiari. Si tratta, infatti, in prevalenza di giovani che esplorano concretamente un ambiente non favorevole, cercando di sfruttare al massimo le opportunità di sopravvivenza economica, che pure sembrano esistere.

Il loro ingresso lavorativo precoce, la durata ampia del lavoro giornaliero e, settimanale, la retribuzione al limite della norma, le attività lavorative di tipo manuale e scarsamente qualificato, dovrebbero essere tutti fattori di scoraggiamento di ogni aspettativa di novità ed incentivare comportamenti e rappresentazioni di acquiescenza alle regole sociali. Al contrario, anche vivendo in una condizione di "perifericità sociale" i giovani mostrano di saper discriminare tra le diverse possibilità quelle che si connotano come più realistiche o facilmente dominabili.

Non si tratta, forse, di una effettiva possibilità di negoziare il proprio destino professionale e sociale, ma non viene dato neppure per scontato un significato generale del lavoro che giustifichi la propria situazione attuale e le prospettive future. Si opera, piuttosto, come se fosse più chiaro il meccanismo di funzionamento di tale strumento - il lavoro - e, quindi, come se esso potesse essere utilizzato in modo da poter conseguire i propri scopi.

Passando alle cose che contano nel lavoro, occorre rilevare come una dimensione importante degli orientamenti di valore diffusi fra i giovani emerge prendendo in considerazione quali sono gli aspetti del lavoro che vengono considerati come più importanti. Come è noto, negli ultimi anni si è discusso molto sul tema della "centralità" del lavoro come luogo di formazione dell'identità. Si nota comunque come i giovani collochino il lavoro, subito dopo la famiglia, come la "cosa" che conta di più nella vita. Il significato, tuttavia, che viene attribuito al lavoro varia considerevolmente e questo segnala che siamo in una fase

di transizione verso un modello culturale nel quale il lavoro assume una centralità e una gamma di significati diversi dal modello che ha dominato nella nostra cultura per molte generazioni. Nel nuovo modello culturale le qualità del "buon" lavoro non sono più tanto quelle legate alle gerarchie della ricchezza, del prestigio e del potere, cioè alle mete che il lavoro consente strumentalmente di raggiungere "fuori" del lavoro e neppure all'orgoglio professionale del "lavoro ben fatto", quanto piuttosto alle opportunità che il lavoro fornisce di imparare cose nuove e di esprimere le proprie capacità, all'interesse che esso è in grado di stimolare in chi lo compie ed alla possibilità di stabilire con gli altri dei buoni rapporti di comunicazione. Confrontando tra loro i dati di ricerche recenti rispetto a quelle di alcuni anni fa, si nota immediatamente che gli aspetti legati al nuovo modello culturale tendono a rafforzarsi: ad esempio, sono di più oggi i giovani che ritengono più importante nel lavoro la possibilità di imparare cose nuove e di esprimere le proprie capacità che non la sicurezza del posto. Ciò non vuol dire naturalmente che reddito, sicurezza e opportunità di carriera non contino più; il modello tradizionale sopravvive accanto al nuovo modello, in una posizione, però, che non è più così dominante. La convivenza nella nostra società di due modelli culturali che valorizzano aspetti diversi dell'esperienza lavorativa è confermata dai vari dati. Se ordiniamo i vari aspetti a seconda della loro stabilità negli anni, vediamo che l'orientamento strumentale che vede nel guadagno l'aspetto più importante del lavoro si rivela come il più stabile, subito dopo, però, viene la possibilità di imparare cose nuove e di esprimere le proprie capacità e l'interesse intrinseco per il tipo di lavoro svolto. E' interessante notare come alcuni aspetti sia del modello tradizionale sia del nuovo modello siano correlati al livello socio-culturale della famiglia di origine, mentre altri lo sono assai meno o non lo sono affatto. Gli aspetti remunerativi del lavoro appaiono, ad esempio, assai più importanti per i giovani di origine sociale inferiore che non per i loro coetanei di classe più elevata e lo stesso vale per l'opportunità di avere buoni rapporti sia con i compagni di lavoro che con i superiori. Al contrario, lo interesse intrinseco per il tipo di lavoro svolto e l'autonomia e la possibilità di prendere decisioni sono aspetti assai più apprezzati al vertice che non al

la base della scala sociale. Le opportunità di carriera, la sicurezza del posto e la possibilità di accrescere la propria professionalità e di esprimere le proprie capacità sono aspetti che non variano sensibilmente in relazione alla dimensione verticale della stratificazione sociale. In altre parole, i bisogni di sicurezza, di affermazione e di crescita professionale e personale sono in linea di massima uniformemente distribuiti nella popolazione giovanile a prescindere dalla collocazione sociale dei soggetti intervistati. Se possiamo quindi dire che il nuovo modello culturale è senz'altro il portatore di livelli crescenti di cultura, nel senso che una popolazione giovanile più istruita e che proviene da un ambiente familiare più colto tende a privilegiare di più gli aspetti "espressivi" del lavoro rispetto agli aspetti "strumentali", è però vero che anche le classi inferiori non risultano impermeabili all'influenza del nuovo modello e che il vecchio modello in base al quale "bisogna lavorare per guadagnarsi da vivere" ha perso molto della sua capacità di motivazione e di legittimazione del lavoro.

E' da segnalare, inoltre, che la componente femminile della popolazione giovanile risulta propendere per il nuovo modello in misura più accentuata che non la componente maschile: le ragazze danno più peso dei ragazzi agli aspetti espressivi del lavoro che non agli aspetti retributivi e strumentali, come se l'affacciarsi delle giovani donne al mondo del lavoro portasse con sé anche un nuovo tipo di domande e di bisogni.

3. Giovani e relazioni industriali

E' arduo sbilanciarsi in considerazioni su questo tema, in mancanza di un quadro conoscitivo puntuale e rigoroso. In alcune ricerche parziali e circoscritte territorialmente risulterebbero interessanti opinioni espresse sui motivi della iscrizione al sindacato da parte dei giovani lavoratori (in ordine: per avere un punto di riferimento nell'ambito del mondo del lavoro, assegnando quindi al sindacato un ruolo orientativo delle aspirazioni e dei bisogni dei lavoratori; perchè si condividano i fini; per conformismo).

La non iscrizione è motivata con il fatto di non avere una chiara idea circa le finalità che il sindacato si propone.

Risulta consistente la preoccupazione di possibili ripercussioni ad opera delle aziende in caso di adesione sindacale a dimostrazione della non ancora raggiunta piena cittadinanza dei diritti dei lavoratori all'interno dei cancelli aziendali.

Resta comunque di rilievo la quota di giovani lavoratori che non si iscrive per sfiducia dichiarata. Tra questi consistente la presenza dei lavoratori in possesso di diploma di scuola media superiore. Quest'area di lavoratori, in misura significativa, esprime altresì piena condivisione sulle proposte e le finalità del sindacato.

Rispetto all'immagine che emergerebbe dai giovani lavoratori rispetto al "peso specifico" del sindacato va rilevato come gli si riconosca la capacità di tutelare i diritti dei lavoratori, di contrattare aumenti salariali e passaggi di categoria, di tutelare i portatori di handicaps; minore rilevanza è assegnata alla capacità di intervenire sull'organizzazione del lavoro e di far rispettare la regolarità delle assunzioni; poco significativo risulta essere il ruolo rispetto ai temi ambientali e sull'utilizzo degli straordinari; ininfluenza l'incidenza sulle scelte aziendali relative agli investimenti.

Comunque, più in generale, marginale risulta la partecipazione sindacale dei giovani lavoratori.

A fronte di questo scarno panorama, appare più opportuno impegnarsi in una riflessione su quali siano gli spazi di intervento nell'ambito delle "relazioni in

dustriali", spazi sui quali i giovani facciano da perno.

Permangono nella letteratura e nella pratica di intervento a sostegno dei giovani alcuni luoghi comuni che "viziano" l'analisi, e conseguentemente l'efficacia delle politiche. Si possono così sintetizzare: a) anzitutto la convinzione che la questione giovanile sia esclusivamente o eminentemente un problema di disoccupazione o di mancanza di lavoro; b) in secondo luogo, l'opinione che i giovani rappresentino (attualmente e in prospettiva) una componente debole e marginale del mercato del lavoro; c) in terzo luogo, che la domanda giovanile di intervento sul mercato del lavoro sia riconducibile senza residui a rivendicazioni economiche di tipo redistributivo, tanto in termini di occupazione relativa che di salari relativi.

L'evidenza più recente ed il confronto con i paesi industrializzati comporta un punto di vista notevolmente diverso, che possano essere così riassunti:

- 1 - L'occupazione giovanile pone almeno altrettanti problemi quanto la disoccupazione giovanile. Ciò non solo per le ben note difficoltà di identificazione e misurazione dell'offerta di lavoro giovanile, che spingono gli studiosi più attenti a concentrare l'attenzione sull'occupazione piuttosto che sulla disoccupazione dei giovani. Ma soprattutto perchè "mentre la disoccupazione dei giovani è essenzialmente parte del problema più vasto della disoccupazione in generale, l'occupazione giovanile pone problemi specifici" e richiede perciò interventi mirati sul segmento giovanile.
- 2 - Le segmentazioni ed eterogeneità presenti all'interno del segmento di forza lavoro giovanile fanno sì che accanto alle componenti di debolezza e di esclusione emergano e si manifestino posizioni di forza relativa. Esistono molteplici e diverse ragioni che giustificano la tendenza di specifici comparti della domanda di lavoro ad orientarsi in preferenza verso i giovani. Comprimerle serve non solo ad evitare l'illusione analitica di trovarsi di fronte ad un universo giovanile indifferenziato e marginalizzato, ma soprattutto consente di articolare le politiche in modo tale da tenere in conto e da valorizzare le specificità della condizione giovanile.
- 3 - Non basta creare nuovi posti di lavoro e migliorare i trattamenti retribu-

tivi per soddisfare le richieste della forza lavoro giovanile. Occorrono nuove "regole del gioco" del mercato del lavoro, che disciplinino in modo efficiente ed equo l'inserimento nell'occupazione, i percorsi di carriera, di mobilità sociale e professionale, i processi di trasmissione e di acquisizione delle conoscenze, i meccanismi di legittimazione e di cambiamento della stratificazione sociale, in ultima analisi la ripartizione del potere tra giovani ed adulti nel mondo del lavoro.

La conseguenza negativa più rilevante del sovrapporsi ed intrecciarsi delle spiegazioni convenzionali è la confusione che spesso si fa nell'analisi e nella politica tra le questioni di emarginazione e quelle di "voice" giovanile, cioè di struttura organizzativa degli interessi nel mondo del lavoro e della rappresentanza nel sistema di relazioni industriali. In generale finiscono così per essere trascurati gli aspetti caratterizzanti e condizionanti l'evolversi del contesto delle relazioni industriali e l'incidenza che questi determinano sulle questioni del lavoro giovanile.

L'ipotesi che qui si intende esplorare è che tanto nella spiegazione dell'emergere e dell'aggravarsi della questione giovanile, quanto in prospettiva nella ricerca di soluzioni e di rimedi efficaci, sia essenziale il ruolo del sistema di relazioni industriali. In tutti i paesi industrializzati infatti le questioni della disoccupazione giovanile esplodono nel pieno della crisi del sistema di "dialogo sociale", di fronte all'indebolirsi del potere contrattuale e delle capacità di rappresentanza delle organizzazioni dei lavoratori.

E' anche possibile stabilire tra i due processi, da una parte la crisi istituzionale delle relazioni industriali e, dall'altra, l'aggravarsi della questione giovanile, rapporti di causalità e di interconnessione reciproca. L'incapacità in tutti i paesi di far fronte alle difficoltà dell'occupazione giovanile e di evitare che l'impatto delle crisi economiche e delle ristrutturazioni si ripercuotesse in modo relativamente più pesante sui giovani, ha contribuito all'indebolimento e al logoramento dei meccanismi di interazione collettiva sul mercato del lavoro.

D'altro canto le questioni che riguardano l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro toccano temi che sono al centro del dibattito e del conflitto socia-

le: la flessibilità dei sistemi retributivi e normativi del rapporto di lavoro, la ristrutturazione dei mercati interni e dei percorsi di carriera, l'introduzione delle nuove tecnologie ed i processi formativi, la protezione sociale dei lavoratori delle piccole imprese e del terziario, la rappresentanza dei giovani ed il ruolo della contrattazione.

Appaiono chiaramente comprensibili, anche se non sempre vengono esplicitamente riconosciute, le tensioni suscitate dal rischio di una utilizzazione competitiva del lavoro giovanile, che a null'altro serve se non a "spiazzare" i lavoratori adulti e ad emarginare il sindacato. Come peraltro appare comprensibile la crescente insofferenza di fronte alla rigidità ed ai vincoli imposti ai processi di ammodernamento produttivo, oltre che di ricambio generazionale dall'arrocamento dei lavoratori adulti sindacalizzati nella difesa delle loro posizioni di occupazione relativa e di potere nell'organizzazione gerarchica del lavoro. Inserire i giovani nelle competenze tecniche e nelle capacità professionali necessarie ai sistemi produttivi dei paesi avanzati è un processo che porta "naturalmente" a mettere in discussione e (talora) a minacciare le posizioni consolidate dei lavoratori adulti, che sono poi quelli sindacalizzati, e suscita perciò altrettanto "naturalmente" meccanismi di regolamentazione e di difesa, spesso istituzionalizzati dall'azione sindacale, che tendono a proteggere gli interessi dei lavoratori adulti. Al tempo stesso, la regolamentazione dell'inclusione dei giovani nei posti di lavoro può rappresentare una fonte importante di rafforzamento del potere contrattuale dei lavoratori organizzati e dei sindacati, di estensione della base organizzativa e del ruolo dell'azione sindacale, di rinnovamento dei quadri e delle strategie.

La questione analitica rilevante che l'ipotesi in discussione implica è la seguente: come, ed in che misura, i diversi aspetti e l'evoluzione delle relazioni industriali hanno inciso sulla posizione dei giovani sul mercato del lavoro? E, da qui, in che modo è possibile nell'affrontare la questione giovanile sperimentare vie di uscita alla crisi dei meccanismi istituzionali di relazioni industriali; ovvero viceversa come si può, migliorando ed estendendo i meccanismi del dialogo sociale e del conflitto, dare risposte adeguate al problema giovani?

L'analisi comparativa offre dal punto di vista metodologico rilevanti opportuni

tà e spunti interpretativi. Il quadro economico delle difficoltà dei giovani sul mercato del lavoro mostra in quasi tutti i paesi industrializzati un vasto insieme di analogie: in tutti i paesi la disoccupazione giovanile oltre ad essere molto più elevata di quella adulta presenta caratteristiche di minore durata media e di maggiore frequenza; in molti paesi è più variabile rispetto alle fluttuazioni del ciclo economico; è perciò più soggetta ad assorbire le ripercussioni della recessione; l'occupazione giovanile, in quasi tutti i paesi, tende a concentrarsi negli stessi settori.

In termini di politiche di sostegno all'occupazione giovanile invece le risposte variano molto da paese a paese. Come spiegare queste differenze di fronte alla sostanza in larga misura comune del problema? Ciò che varia da paese a paese, e che perciò spiega il diverso peso e impatto delle politiche, sono i differenti sistemi nazionali di relazioni industriali e i diversi meccanismi istituzionali di regolamentazione dell'inserzione dei giovani sul mercato del lavoro. Confrontando le varie esperienze nazionali emerge chiaramente che relazioni industriali e meccanismi d'ingresso dei giovani configurano un "sistema" le cui interdipendenze e i cui principi di funzionamento è necessario mettere in evidenza ed analizzare approfonditamente dal punto di vista economico ed istituzionale.

Alcune di queste relazioni erano state individuate dalla letteratura sul "capitale umano"; ad esempio è noto il fatto che la disponibilità all'investimento formativo da parte della singola impresa è fortemente condizionata dall'esistenza e dallo spessore del mercato interno del lavoro. Occorre infatti, mediante meccanismi di segmentazione e vincoli di intrasferibilità delle capacità lavorative garantirsi dai rischi di perdite dei rendimenti attesi dall'investimento formativo che maturerebbero in seguito a dimissioni volontarie dei lavoratori coinvolti.

D'altra parte c'è una significativa correlazione tra il grado di segmentazione e di internalizzazione di un mercato del lavoro e la concentrazione dell'occupazione giovanile nei settori a minore produttività e a più bassi salari. Infatti, se esiste uno sviluppato mercato interno e le nuove assunzioni si concentrano ai cosiddetti "porti di ingresso", che si trovano ai livelli più bassi nella

scala di progressione di carriera, i datori di lavoro tenderanno a preferire "ce teris paribus" i lavoratori adulti e limiteranno le assunzioni di giovani alle ipotesi di espansione netta della base occupazionale. Perciò laddove prevalgono mercati interni del lavoro strutturati, e la flessibilità è legata più alle condizioni del mercato interno che alla mobilità e al turnover sul mercato esterno del lavoro, si riducono gli spazi per l'occupazione giovanile. Questa relazione, che è sufficientemente consolidata nella letteratura e trova un'illustrazione chiara nel caso italiano, richiede tuttavia una spiegazione ulteriore: perchè mai infatti in alcuni contesti nazionali lo sviluppo dei mercati interni condiziona il turnover, ed in altri invece la mobilità per fasce occupazionali sul mercato esterno del lavoro appare pratica diffusa e regolata consensualmente dalle parti sociali? O meglio, dobbiamo chiederci se queste significative differenze di funzionamento e di regolamentazione istituzionale dei mercati del lavoro possano ritenersi del tutto indipendenti dalla organizzazione e dalle politiche degli attori del sistema di relazioni industriali, ed in particolare dai riflessi che queste esplicano sulla occupazione giovanile. La risposta a questa questione non può che essere negativa. Il modello di mercato interno strutturato con formazione prevalentemente intra-aziendale appare infatti profondamente legato ad una "cultura" aziendale delle relazioni industriali dominata dalla grande impresa e dai sindacati della grande impresa. E in questa "cultura" la difesa dei lavoratori adulti dalla "competizione giovanile" gioca un ruolo rilevante; rappresenta infatti l'anello mancante che completa il quadro di un meccanismo che è stato chiamato di "esclusione selettiva" dei giovani dal mercato del lavoro. Questo sistema con le specificazioni e gli approfondimenti necessari a trasformare gli "idealtipi" in modelli storici concreti potrebbe corrispondere con sufficiente approssimazione ai casi di Italia e Francia.

Un sistema diverso, per molti aspetti opposto, di regolamentazione dell'inserimento lavorativo dei giovani punta invece alla trasferibilità delle competenze professionali, ed è perciò compatibile con un mercato "aperto" del lavoro ad elevato turnover e con una ampia sostituibilità "tecnica" tra lavoro adulto e lavoro giovanile. Per funzionare efficacemente tuttavia questo sistema richiede

vaggia" tra adulti e giovani, che si sostanziano nella strutturazione di percorsi regolamentati di accesso al lavoro (sistema di "inclusione regolamentata"). Le regole fondamentali di questi percorsi sono generalmente rappresentate da meccanismi istituzionali come la separazione legale tra rapporto di lavoro ordinario e rapporto di apprendistato, l'apprendistato obbligatorio per l'ingresso nel lavoro dei giovani, l'esistenza di sconti salariali o di sussidi che consentano una internalizzazione delle esternalità implicite nella formazione in profili professionali dotati di elevata trasferibilità e spendibilità sul mercato esterno del lavoro, l'imposizione di standard minimi di qualità dei processi formativi, ecc..

Le conseguenze di questo sistema tipizzato di "inclusione regolamentata" dei giovani, che somiglia al sistema tedesco o al sistema austriaco sono da una parte una maggiore diffusione intersettoriale dell'occupazione giovanile e perciò una maggiore omogeneità di collocazione dei giovani nella struttura occupazionale rispetto a quella degli adulti, e dall'altra una più elevata elasticità dell'occupazione giovanile al salario relativo. E tuttavia, le più recenti evoluzioni non sembrano consentire una idealizzazione del modello tedesco soprattutto in termini di indicazioni propositive. Quel sistema sembra infatti logorarsi sotto la duplice spinta da un lato della trasformazione economica, che amplia il gap fra domanda ed offerta di posti di apprendistato (che rappresentano il canale di accesso regolamentato dei giovani all'occupazione), e dall'altro delle difficoltà di dialogo e di consenso nel rapporto fra le parti sociali. Il doppio "collo di bottiglia" del sistema tedesco che crea code di giovani in parcheggio, prima della scuola e negli istituti di formazione professionale, e, dopo l'apprendistato, nell'attesa dell'ingresso nell'occupazione, sembra aver funzionato bene nei primi anni della crisi economica, anche se non è del tutto infondata la critica che attribuisce ai meccanismi di parcheggio formativo niente altro che un'efficacia di miglioramento manipolativo delle statistiche (chi fa domanda di apprendistato infatti non è conteggiato come disoccupato dalle statistiche, anche se deve attendere più di un anno per iniziare il periodo di formazione). Ma con l'aggravarsi delle trasformazioni economiche e l'aumentare della disoccupazione l'efficacia e la capacità di contenimento del disagio di que-

ste forme di mera organizzazione delle code di attesa (o peggio di window dressing delle statistiche) si riduce notevolmente.

La stabilità della "inclusione regolamentata dei giovani" però dipende crucialmente dal coinvolgimento e dalla cooperazione attiva delle organizzazioni dei lavoratori e degli imprenditori e dal loro consenso. I sindacati in Germania federale ed in Austria premono per far aumentare l'offerta di posti di apprendistato, magari facendo leva su incentivi e interventi pubblici sul sistema di finanziamento della formazione professionale. Sollecitano anche l'introduzione, con il finanziamento pubblico, di più severi controlli e regolamentazioni che garantiscano la "qualità" dell'intervento formativo. Senonchè i programmi speciali di formazione del governo federale, quasi tutti ispirati alla logica della flessibilità e della deregolamentazione, tendono a sottrarsi al controllo e al coinvolgimento sindacale, con il risultato di pregiudicare proprio quegli standard qualitativi della formazione (previsti dal Training Act) che si volevano salvaguardare, e di accentuare il dualismo esistente tra posti di apprendistato "buoni" e "cattivi", che riflette e cristallizza la distinzione tra posti di lavoro "buoni" e "cattivi". Il dato che tre quarti dell'occupazione femminile in Austria è concentrata in sole 5 delle 224 occupazioni previste dal sistema è da questo punto di vista emblematico. E' la perdita di consenso, di coinvolgimento e di partecipazione sindacale ai meccanismi dell'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro, l'aspetto che manifesta i segni più chiari della decadenza del sistema tedesco di inserimento dei giovani.

L'indicazione della necessità di un intervento pubblico di sostegno nell'inserimento dei giovani nell'occupazione emerge chiaramente anche nell'analisi del passaggio dal mercato secondario al mercato primario del lavoro. Nei confronti dei percorsi di mobilità professionale e sociale, infatti, la domanda di intervento istituzionale è giustificata dal fatto che lo Stato funge non soltanto, né principalmente, da fonte di sostegno finanziario, ma soprattutto da fornitori di regole di ultima istanza, di fronte al fallimento dei meccanismi di mercato o di regolamentazione collettiva. In riferimento al mercato del lavoro americano, lo aspetto interessante e sconcertante che emerge, che legittima e argomenta la tesi di una "trappola del mercato secondario giovanile del lavoro", è che la pas-

sività che caratterizza la ricerca di occupazione da parte del "giovane rappresentativo", e che in qualche modo ne finisce per giustificare l'emarginazione ed il fallimento, non è frutto di pura irrazionalità o di meccanismi psicopatologici di perdita di motivazione. Al contrario questo comportamento di passività corrisponde ad una percezione razionale dei processi reali di passaggio dal mercato secondario del lavoro all'occupazione di tipo primario. Questi processi appaiono infatti dominati da componenti casuali o accidentali e da fattori di relazioni personali o familiari, piuttosto che da requisiti tecnologici e professionali. L'avanzamento del giovane nella carriera è dal giovane stesso percepito, e di fatto si determina nelle pratiche correnti di selezione e di assunzione del personale, come un processo largamente al di là del controllo e della capacità di influenza del singolo lavoratore, e perciò di una decisione coerente di investimento professionale. La stessa formazione appare più come un processo di socializzazione all'impiego che non come un'investimento nella acquisizione di competenze tecnico-professionali. Siamo ben lontani perciò nella realtà dalla logica analitica dei modelli economici convenzionali di ricerca di lavoro (job search) o di job sampling, cioè di sperimentazione occupazionale!

La mancanza nel mercato esterno del lavoro, ma anche in quelli delle grandi imprese, di percorsi strutturati (in qualche modo predeterminati riconoscibili e perciò programmabili) di transizione dal settore secondario al primario: ecco uno dei dati più inquietanti del problema giovanile. Un dato che spiega, e giustifica, la domanda giovanile di regole, che è anzitutto domanda di "riti di passaggio", cioè di percorsi di mobilità coerenti, percepiti come equi ed efficienti e garantiti da una autorità 'super partes' che propone, gestisce, difende e controlla le "regole del gioco": una "autorità" che promuove in condizioni di trasparenza e di efficienza la disseminazione delle informazioni, che vigila sui meccanismi di selezione, che favorisce la trasmissione delle competenze tecnico-professionali.

Sarebbe difficile dire nelle attuali circostanze quanto di questa domanda giovanile crescente di mediazione regolatoria da parte del settore pubblico sia dovuta alle difficoltà di riannodare i fili di dialogo sociale inconcludente, e quanto invece dipenda dalla necessità di istituzionalizzare la dinamica di conflit-

to-cooperazione, di sganciare il dialogo sociale dal condizionamento dei rapporti di forza contingenti, di sostenerlo rendendo permanente e sistematica la ricerca del consenso ed il coinvolgimento dei lavoratori. E' probabile però che il sistema di "competizione deregolamentata" per l'accesso al mercato del lavoro, che potrebbe configurare un terzo modello di inserimento dei giovani accanto a quelli della "inclusione regolamentata" e della "esclusione selettiva", e che tra la fine degli anni '70 e gli inizi di quelli '80 era stato sbandierato in molti paesi (soprattutto in Gran Bretagna e negli Stati Uniti) come la soluzione più efficace al problema dell'occupazione giovanile volga oggi al tramonto in quegli stessi paesi in cui le condizioni politiche per la sua realizzazione erano le più propizie. Ripristinare un meccanismo di competizione al ribasso sul salario e sulle condizioni di lavoro tra giovani ed adulti, del tipo di quello che si era determinato nel periodo fra le due guerre e nella grande crisi, si è infatti rivelato oggi un progetto in larga misura irrealizzabile, perchè astratto e ideologico anche a causa dell'assenza delle condizioni esterne ed interne che lo avevano reso possibile nel passato. Si rischierebbe inoltre, particolarmente nella fase attuale di ripresa delle tensioni da inflazione salariale sul mercato del lavoro, di determinare la frantumazione della contrattazione e del conflitto di fronte alla debolezza del movimento sindacale e delle sue capacità di mediazione e di controllo.

Sarebbe però ingiustamente pessimistico concludere questa rassegna dei sistemi di inserimento dei giovani sul mercato del lavoro con un messaggio esclusivamente di crisi dei modelli e di difficoltà di cambiamento strutturale. Qualche promettente direzione di ricerca e di sbocco positivo alle questioni può trarsi proprio dalla riconsiderazione, sia pure in questa sede necessariamente sintetica e approssimativa, di alcune caratteristiche della vicenda italiana. Le riflessioni sul fallimento del modello di "esclusione selettiva" bene si applicano all'esperienza del nostro mercato del lavoro. Inoltre certamente insoddisfacente si è rivelato il tentativo di rimediare con gli interventi di politica occupazionale agli oneri imposti sull'occupazione giovanile dalle "regole" di funzionamento istituzionale del mercato del lavoro. E, tuttavia, sarebbe improprio limitare l'analisi e la valutazione a questi aspetti negativi, senza vedere lo

sforzo e le capacità di innovazione dimostrata dalle strategie dei soggetti del sistema di relazioni industriali. Basterebbe a provarlo l'osservazione che in fondo la questione della disoccupazione giovanile in Italia esplose, non certo nella fase di crisi economica più acuta e di maggiore deterioramento della posizione dei giovani sul mercato del lavoro (cioè negli anni '70), ma piuttosto nel periodo successivo di crisi istituzionale del sistema di relazioni industriali, quando peraltro già si cominciano ad avvertire i primi segnali (sia pure timidi) di una inversione di tendenza nel rapporto tra disoccupazione giovanile ed occupazione adulta.

L'analisi comparativa e l'approccio che lega la posizione economica dei giovani al sistema di relazioni industriali consente in relazione alla crisi della disoccupazione giovanile di fare un significativo passo avanti rispetto alle generalizzazioni economicistiche fondate su di una presunta irrecuperabilità ed inutilità dell'esperienza italiana di strategie e di politiche per l'occupazione giovanile. Questa esperienza al contrario presenta momenti di grande interesse e consente di evidenziare talune prospettive incoraggianti di evoluzione futura, in una materia in cui peraltro la riflessione e l'intervento in tutti i paesi non hanno registrato sinora risultati apprezzabili.

Basterà richiamare in proposito un solo episodio significativo con il duplice intento di fornire un esempio illustrativo paradigmatico delle capacità di risposta alle istanze giovanili del sistema istituzionale di relazioni industriali, e inoltre di richiamare alla memoria in modo emblematico una direzione di ricerca e di sperimentazione politica che si è rivelata negli sviluppi successivi utile e suggestiva. E' questo il caso delle vicende sindacali della seconda metà degli anni '60 che vedevano i giovani operai non qualificati, spesso immigrati con scarse tradizioni di cultura industriale e politico-sindacale, apparire in grandi numeri sulla scena del mercato del lavoro industriale, e chiedere cittadinanza e strumenti di partecipazione e di lotta al sistema rigido e sclerotizzato del sindacalismo post-anni '50.

Si ritiene che l'invenzione intellettuale e strategica dell'"operaio-massa" introdotta alla fine degli anni '70 di fronte alla sfida della nuova conflittualità giovanile operaia abbia rappresentato una delle risposte più geniali ed innova-

tive di politica sindacale nella storia delle relazioni industriali di questo secolo. Queste strategie attribuivano con una grande operazione di "ideologia" proprio ai lavoratori giovani non qualificati del settore industriale addirittura la leadership del movimento sindacale e delle lotte di quegli anni. Il sindacato in quegli anni si trovava alle prese con i formidabili problemi posti dal diffondersi incontrollato della conflittualità, dal suo interessare vasti strati di giovani operai, settori e segmenti di forza lavoro largamente al di fuori della tradizione e della organizzazione sindacale, dal venir meno della funzionalità e della rappresentatività delle strutture tradizionali dell'azione sindacale, dalla necessità di profonde ristrutturazioni industriali, dalle nuove tensioni del mercato del lavoro post-boom. Si era all'inizio della stagione della grande crescita delle produzioni di massa, del diffondersi delle tecnologie di produzione su larga scala e dello sviluppo dell'occupazione nella grande industria. L'invenzione "intellettuale" di una capacità egemonica dell'"operaio-massa" attribuì un ruolo importante ai giovani di quella generazione. Ciò appare tanto più sorprendente, se si considera che l'avvento dei giovani sulla scena sindacale si determinò ben prima del generalizzarsi e radicarsi dei processi di produzione tayloristica; inoltre il mercato del lavoro non aveva certo esaurito del tutto le sue riserve toccando il tetto (e scatenando le tensioni) del pieno impiego. In altri termini non possiamo attribuire deterministicamente un ruolo decisivo ai fattori tecnologici e di mercato, che pure hanno molto contribuito alla cultura dell'"operaio-massa". Quella invenzione consentì di rinnovare l'organizzazione sindacale e le strategie dei soggetti collettivi delle relazioni industriali, determinando (con il concorso di altri fattori) un contesto che si sarebbe rivelato poi idoneo a favorire tanto le esigenze del sistema produttivo quanto le spinte sociali al cambiamento.

Il sindacato uscì da quella esperienza rafforzato e rinnovato e - importa notarlo - lo stimolo a questo aggiustamento fu fornito proprio dal tentativo di dare risposta ad una "questione giovanile", nel significato che Tarantelli usava dare a questa espressione, cioè ad una questione di "cultura generazionale". Oggi, sotto la spinta di "culture generazionali" diverse, quel modello appare definitivamente tramontato. Nè ci sembra di poter plausibilmente affermare di

trovarci alla vigilia di invenzioni di pari portata e capacità innovativa, anche se le sfide al cambiamento portate al sistema di "sindacalismo politico" dalla trasformazione sociale e dalla pressione giovanile non sono certo di minore entità e rischio rispetto a quelle degli anni '60.

Tuttavia sarebbe imperdonabile non cogliere anche nelle difficoltà del presente gli elementi o i segnali di trasformazione delle relazioni industriali che sono stati indotti nel periodo più recente in Italia dalla pressione della questione giovanile: si pensi alle nuove tendenze di flessibilizzazione del mercato del lavoro con il contributo della contrattazione collettiva e del consenso sociale (ad esempio l'accordo sui contratti di formazione-lavoro), la rivalutazione dell'apprendistato, gli sconti salariali all'ingresso introdotti da taluni accordi aziendali, gli osservatori paritetici sulla formazione professionale previsti da taluni contratti nazionali di categoria, il sostegno sindacale alle politiche di job creation, ecc..

Appare anche interessante la tendenza delle organizzazioni sindacali, nel tentativo di rispondere alla "questione giovanile" e guadagnare consenso tra i giovani, a muoversi nella direzione di fornire servizi di informazione e di orientamento (i centri giovani o i centri per l'informazione ai disoccupati), agendo perciò sul piano dei rapporti diretti interpersonali a livello decentrato, piuttosto che con gli schemi di mobilitazione centralizzata sperimentati (con scarso successo) nel passato. Non è un caso che nel panorama internazionale di declino inarrestato del movimento sindacale, il sindacato in Italia, pur con le sue difficoltà ed i suoi ritardi, dia l'impressione di tenere meglio degli altri l'impatto con la crisi istituzionale delle relazioni industriali, così come aveva saputo relativamente meglio degli altri far fronte alle tensioni generate dalla crisi economica.

In questo suo sforzo, però, non può essere lasciato solo.

Il compito rilevante della politica occupazionale per i giovani, soprattutto di quella promossa e realizzata a livello locale, dovrebbe proprio essere quello di sostenere questo sforzo importante di rinnovamento delle relazioni industriali, favorendo, e se è il caso incentivando, il consenso e la risoluzione fisiologica del conflitto, creando spazi per la contrattazione a tutti i livelli, va

lorizzando il ruolo ed il significato dello "scambio politico", sostenendo i meccanismi di partecipazione e di coinvolgimento dei lavoratori, al fine di ricomporre la frattura inaccettabile che si è creata fra giovani e adulti nella forza lavoro, e riunificare così il mercato del lavoro sotto il segno dell'efficacia e del consenso.