

Uno strumento efficace contro la disoccupazione giovanile

di Franco Tosini

Premessa. Fra i vari interventi legislativi emanati in questi anni per favorire l'occupazione giovanile anche in Italia, così come in molti altri Paesi europei, si annoverano i contratti di formazione e lavoro (Cfl).

Il contratto di formazione e lavoro è un istituto che prevede la possibilità di assumere giovani di età compresa tra i 15 e i 29 anni, con un rapporto a termine della durata massima di 24 mesi, con l'impegno, da parte dell'azienda, di fornire ai giovani stessi un'adeguata formazione al lavoro. L'assunzione del giovane, che avviene con chiamata nominativa, è subordinata alla predisposizione, da parte dell'azienda, di un apposito progetto di formazione che dovrà essere preventivamente approvato dalla Commissione regionale per l'impiego, salvo il caso di accordo intervenuto al riguardo con le organizzazioni sindacali dei lavoratori. L'azienda, per tutto il periodo di durata del contratto, gode di una contribuzione agevolata, secondo i parametri della legge sull'apprendistato del 1955. Al termine del contratto il datore di lavoro può confermare o meno i giovani nell'organico dell'azienda.

I Cfl, a suo tempo sperimentati in Italia con la legge 285/77, sono stati reintrodotti nel gennaio del 1983 con la legge 79. Decaduta tale legge che aveva validità per un solo anno, i Cfl sono stati riproposti nel 1984 da vari decreti legge ed infine ripristinati stabilmente con la legge 863 del dicembre 1984 tuttora in vigore.

Mentre con la legge 285 erano presenti consistenti vincoli all'avviamento dei giovani (chiamate numeriche), le norme che si sono succedute hanno via via ridotto tali vincoli, introdotto i sostegni finanziari alle imprese (fiscalizzazione degli oneri sociali) e precisato la finalità formativa di tali strumenti.

È interessante notare come la legge 285 nell'arco di tre anni abbia portato a livello nazionale all'assunzione di 8.300 giovani (va rilevato che tra i soggetti economici che potevano effettuare tali assunzioni era compresa anche la pubblica amministrazione che, con le norme successive, è invece stata esclusa da tali opportunità). La legge 79 in 12 mesi (febbraio 1983 - gennaio 1984) ha consentito l'avviamento al lavoro di 162.422 giovani (va rilevato che con questa norma, se le finalità formative erano piuttosto generiche, totalmente assenti erano i sostegni finanziari alle imprese). Il 1984 è stato caratterizzato, in materia di Cfl, da una situazione di grande incertezza, sono stati emanati infatti ben 4 decreti legge (i dd.l. 94, 237, 519, 726). Questa situazione non poteva non influire sugli esiti quantitativi di tale modalità di avviamento al lavoro: solo 14.916 giovani hanno avuto l'opportunità di accedere al lavoro con questo strumento. La stabilizzazione del quadro legislati-

vo di riferimento ha consentito la ripresa delle assunzioni con i Cfl; 108.434 giovani hanno trovato lavoro in questo modo nel 1985 e altri 229.384 nel 1986.

Nel periodo compreso tra gennaio 1983 e dicembre 1986 in provincia di Brescia sono stati avviati al lavoro attraverso i Cfl 8.884 giovani in età compresa tra i 15 e i 29 anni. A questi se ne sono aggiunti altri 5.825 nei primi dieci mesi del 1987. Gli operatori economici hanno colto quindi con favore questa nuova opportunità legislativa che permette di affrontare con interventi specifici il grave problema della disoccupazione giovanile. Oltre il 70% delle persone in cerca di lavoro è rappresentato, infatti, da giovani con età inferiore ai 29 anni.

L'evoluzione delle principali variabili economiche nei primi anni '80 in provincia di Brescia. Come autorevoli studi hanno più volte documentato, la provincia di Brescia è caratterizzata dalla compresenza di un avanzato settore primario e di un comparto industriale sufficientemente articolato e distribuito sul territorio. Il terziario è ancora prevalentemente centrato sul commercio, ma vi sono aree e poli di sviluppo del settore turistico e del terziario cosiddetto "avanzato". Da alcuni anni è in atto un forte processo di ristrutturazione delle aziende e di importanti comparti produttivi.

L'evoluzione della dinamica occupazionale negli anni '70 aveva fatto registrare andamenti diversificati rispetto al quadro regionale e nazionale. I risultati del censimento del 1981 evidenziavano infatti, in provincia di Brescia, una crescita degli addetti all'industria (escluse le industrie estrattive e delle costruzioni) del 23,9% a fronte di un incremento dell'1,2% in Lombardia e del 12,2% in Italia).

Inoltre, mentre in Lombardia l'agricoltura registrava una flessione degli attivi del 23,9% rispetto al 1971, in provincia di Brescia tale calo si assestava al 28,8%. La situazione era invece pressoché allineata per quanto concerne il terziario: in dieci anni cresceva di circa il 37% sia in provincia di Brescia che in Lombardia.

Nello stesso periodo (1971-81) aumenta in provincia la popolazione attiva (cioè le persone che lavorano e quelle disponibili a lavorare); sono in particolare le donne a mostrare una propensione maggiore rispetto al passato, il tasso di attività si attesta così al 42,8% della popolazione residente.

Ma l'evoluzione positiva della dinamica occupazionale registrata dal censimento si attenua negli anni successivi in cui si verifica, all'opposto, un declino. Pur rimanendo leggermente inferiore a quello regionale, il tasso di disoccupazione in provincia ha raggiunto il 7%, due punti in più rispetto al 1981. Il numero delle persone in cerca di lavoro negli anni recenti (1981-86) è cresciuto di quasi 11 mila unità a fronte di un aumento di circa 7 mila unità dei posti di lavoro disponibili.

Il valore assoluto è il settore industriale che registra il più consistente calo occupazionale, seguito dal settore agricolo. Questo andamento può essere spiegato con uno sfasamento di collocazione nel ciclo "sviluppo-crisi-ristrutturazione-ripresa" della provincia di Brescia rispetto all'andamento delle altre province industriali della Lombardia, ed in particolare di Milano, Varese e Como.

L'analisi delle serie storiche delle rilevazioni dell'Istat relative all'andamento occupazionale per i vari settori economici della provincia di Brescia consente di disporre di utili indicazioni in merito ai percorsi di redistribuzione degli addetti alle varie attività produttive.

L'occupazione complessiva è aumentata di quasi 7 mila unità tra il 1981 ed il 1986: il settore della pubblica amministrazione e degli altri servizi ha incrementato i propri addetti di 14 mila unità, i settori del terziario privato (commer-

cio, trasporti, credito, ecc.) li hanno accresciuti di 16 mila unità, l'industria e l'agricoltura, al contrario, ne hanno persi rispettivamente 19 e 4 mila.

I contratti di formazione e lavoro in provincia di Brescia dal 1983 al 1987. L'introduzione delle nuove norme che regolano le procedure d'avviamento al lavoro dei giovani ha incontrato, come si è visto, un notevole interesse tra gli imprenditori e operatori economici della nostra provincia. In particolare, le procedure previste dalla legge 79 tendenti a facilitare l'accesso dei giovani al primo lavoro hanno consentito l'inserimento nell'industria e nelle aziende dei servizi e del commercio di 1.152 giovani con un contratto di lavoro a tempo determinato.

Nel corso del 1983 in provincia di Brescia erano stati avviati al lavoro dagli uffici di collocamento 38.853 persone; i giovani inseriti con la normativa dei Cfl rappresentavano quindi il 3% dell'insieme dei disoccupati che avevano in quell'anno trovato lavoro. L'incertezza della normativa e gli indubbi elementi di irrigidimento presenti nelle nuove norme spiegano la considerevole diminuzione delle assunzioni con Cfl nel corso del 1984 (190 giovani in tutto). L'approvazione della legge 863, che definisce con più certezza l'ambito delle nuove normative, trova nuovo consenso tra le imprese, che complessivamente assorbono oltre 7.542 giovani con i Cfl da gennaio 1985 a dicembre 1986.

I dati relativi ai primi dieci mesi del 1987, 5.825 giovani già avviati, confermano la presenza di una sempre più ampia diffusione dei Cfl all'interno delle unità produttive della provincia.

Gli accordi tra le parti sociali hanno sicuramente contribuito al diffondersi della conoscenza di questo strumento di politica del lavoro e alla semplificazione delle procedure di utilizzo. È possibile quindi trarre un primo bilancio dell'applicazione delle normative che regolano i Cfl, essendo gli stessi ormai diventati una parte importante dei contratti di lavoro realizzati ogni anno in provincia.

Le caratteristiche dei giovani avviati con i Cfl in provincia di Brescia. Nel 1983 il profilo del giovane che superava la soglia del primo impiego attraverso i contratti di formazione lavoro era definito dall'essere maschio (61%), in età compresa fra 19 e 24 anni (51%) e in possesso di una scolarità medio-bassa.

Le unità economico-produttive che maggiormente avevano attivato i contratti di formazione - lavoro erano di piccole dimensioni (il 66% con meno di 50 addetti), operavano nel settore industriale (83%) e collocavano gli assunti all'interno delle categorie operaie (91%). Le imprese di medie dimensioni (59-499 addetti) attivavano il 31,2% dei contratti, mentre la quota delle grandi aziende (500 addetti e oltre) era inferiore al 3%.

Nonostante l'agricoltura abbia attivato nel 1983 il 4% dei contratti di formazione-lavoro, questo settore pare non essere significativamente interessato alla normativa (non soltanto a livello locale), ed ha infatti negli anni successivi progressivamente ridotto la propria quota percentuale.

Il settore dei servizi (esclusa la pubblica amministrazione che non può attivare contratti di formazione-lavoro) ha assorbito il restante 13% dei lavoratori, collocandoli nelle qualifiche impiegatizie nel 13% dei casi.

Vi è stato quindi, nel primo anno di applicazione dei contratti di formazione-lavoro, un assorbimento di giovani a bassa scolarizzazione, prevalentemente da parte delle aziende industriali di piccole dimensioni.

Negli anni successivi si registrano alcune evoluzioni, sia nelle caratteristiche dell'offerta interessata dai contratti, sia nella composizione della do-

manda. Per i motivi considerati in precedenza non prendiamo a riferimento il 1984 e procediamo al confronto con i contratti di formazione-lavoro attivati nel 1985 e nel 1986.

I giovani inseriti nel 1985 presentano un tasso di femminilizzazione in crescita (le donne sono diventate il 44,4%), un'età ed una scolarizzazione più elevate. Il mutamento delle caratteristiche dei giovani interessati ai contratti è essenzialmente originato da una maggiore attenzione alle nuove normative da parte delle imprese di servizi, che aumentano la propria quota di 23 punti percentuali, rappresentando il 36% dei contratti attivati. Inoltre, il settore industriale accentua la domanda di ruoli impiegatizi che raggiungono il 18% delle assunzioni. Le aziende con meno di 50 addetti incrementano la propria quota di 12 punti percentuali, mentre quelle di medie dimensioni la riducono di 14 punti. Del tutto marginale resta il contributo delle grandi aziende.

Le tendenze emerse nel corso del 1985 sono in gran parte confermate dall'analisi dei contratti di formazione-lavoro attivati nel 1986. La presenza dei giovanissimi tra gli avviati al lavoro si riduce ulteriormente (rappresentano soltanto il 14,5%) e la fascia più interessata diventa soprattutto quella compresa tra 19 e 24 anni, con una buona percentuale di diplomati (28%). Il tasso di femminilizzazione aumenta di un altro mezzo punto. Non viene invece confermata la tendenza all'utilizzo di questo tipo di contratti da parte delle imprese dei servizi, che attivano nel 1986 una percentuale di contratti inferiore di circa 4 punti a quella del 1985. Il settore industriale rimane in termini assoluti certamente quello più interessato, prevalentemente per figure operaie (ancora l'80%), mentre il terziario, in relazione alle sue naturali caratteristiche, colloca il 51% dei giovani assunti in ruoli impiegatizi.

Sempre meno interessate sembrano le imprese di grandi dimensioni che attivano soltanto il 2% dei contratti. Anche le imprese di medie dimensioni riducono la propria quota, mentre le unità locali con meno di 50 addetti continuano a rappresentare la quota maggioritaria della domanda, attivando oltre l'82% dei contratti di formazione-lavoro.

Nel corso dei primi dieci mesi del 1987 non si registrano mutamenti sostanziali rispetto al 1986. I giovani tra 15 e 18 anni assunti con i Cfl rappresentano il 14% del totale e la fascia più interessata si conferma quella compresa fra 19 e 24 anni (67%). La percentuale di diplomati sale dal 28 al 32 per cento, mentre i giovani assunti con la sola licenza di scuola media scende dal 71 al 67 per cento. L'incidenza delle donne si riduce di oltre due punti, mentre a livello settoriale è l'industria che aumenta la quota di giovani avviati con i Cfl (dal 66 al 73 per cento). Le aziende di piccole dimensioni si confermano le più attive, assorbendo oltre il 73% dei giovani inseriti nel mondo del lavoro attraverso i Cfl.

Conclusioni. L'inserimento dei giovani nelle unità produttive mediante questo canale si è quindi consolidato e rappresenta ormai oltre il 12% di tutti gli avviamenti realizzati dalle aziende industriali e dei servizi.

I dati a disposizione non consentono di trarre ulteriori elementi conoscitivi in ordine all'articolazione effettiva delle professioni di destinazione dei giovani e di disaggregazioni più puntuali delle caratteristiche delle imprese che concorrono a determinare questa consistente domanda di giovani. I dati prima esposti consentono comunque di delineare uno spostamento della collocazione dei giovani verso ruoli e settori economici meno tradizionali. Parallelamente si afferma una domanda che tende ad escludere i giovanissimi in possesso di scarsa scola-

rità e che tende a distribuire in forma più equilibrata, tra i sessi, la nuova occupazione.

Informazioni provenienti dalle rilevazioni dell'Istat sulle forze di lavoro dimostrano come la disoccupazione giovanile sia particolarmente concentrata tra le fasce a bassa scolarizzazione. Il 73% delle persone in cerca di lavoro in età compresa tra 14 e 24 anni in provincia di Brescia, nel 1986, era costituito da giovani in possesso di licenza elementare o media inferiore.

I Cfl possono rappresentare uno strumento per affrontare la problematica sociale accennata; le opportunità contenute in questa modalità di avviamento al lavoro possono offrire risposte interessanti agli stessi problemi del sistema formativo professionale. È possibile utilizzare le normative che regolamentano i Cfl al fine di attivare interventi di formazione professionale con il contributo tecnico-organizzativo del sistema delle imprese, utilizzando risorse economiche regionali e del Fondo sociale europeo, stabilendo rapporti di collaborazione con strutture di formazione pubbliche e private.

Iniziative in questa direzione sono già state avviate nella nostra provincia. Occorre però che la formazione non si limiti a fornire "tecniche specifiche", ma anche fondamenti del sapere tecnico, capacità ed attitudine a ragionare in modo logico, ad affrontare e risolvere problemi, capacità di base quali saper collaborare con gli altri e saper operare in autonomia. Ciò in coerenza con le trasformazioni tecnico-produttive che determinano nuovi elementi costitutivi delle professionalità sempre meno espressi da specifici mestieri e maggiormente rivolti alle attitudini che permettono, soprattutto ai giovani, di essere inseriti in ruoli con ambiti di autonomia crescenti.

Tab. 1 - Giovani assunti con contratti di formazione lavoro in provincia di Brescia

<i>periodo</i>	<i>numero di assunzioni</i>
febbraio - dicembre 1983	1.152
maggio - dicembre 1984	190
gennaio - dicembre 1985	1.702
gennaio - dicembre 1986	5.840
gennaio - ottobre 1987	5.825

Fonte: elaborazione su dati Ufficio del Lavoro e della Massima Occupazione di Brescia.

Tab. 2 Assunzioni con contratti di formazione-lavoro in provincia di Brescia (composiz. perc.)

	<i>febbraio dicembre 1983</i>	<i>gennaio dicembre 1985</i>	<i>gennaio dicembre 1986</i>	<i>gennaio ottobre 1987</i>
maschi	61,5	55,6	55,1	57,5
femmine	38,5	44,4	44,9	42,5
15/18 anni	33,4	17,6	14,5	14,2
19/24	50,8	71,0	68,4	66,8
25/29	15,8	11,4	17,1	19,0
agricoltura	4,1	1,3	1,4	0,6
industria	82,6	62,3	65,8	72,7
servizi	13,3	36,4	32,8	26,7
fino a 49 addetti	66,4	78,9	82,2	73,5
da 50 a 249	26,3	16,2	14,2	21,2
da 249 a 499	4,9	1,1	1,4	3,1
500 e oltre	2,4	4,1	2,1	2,2
operai industria	90,8	82,0	80,3	78,5
impiegati industria	9,2	18,0	19,7	21,5
operai servizi	88,2	47,7	49,1	59,1
impiegati servizi	12,8	52,3	50,9	40,9

Fonte: elaborazione su dati Ufficio del Lavoro e della Massima Occupazione di Brescia.