



Commissione speciale dell'Informazione (III)

RAPPORTO SUL MERCATO DEL LAVORO 2011 - 2012

18 Settembre 2012

Il presente rapporto è stato realizzato da un gruppo di lavoro REF Ricerche diretto dal Prof. Carlo Dell'Aringa, sulla base delle indicazioni e sotto la supervisione della Commissione speciale dell'Informazione (III) del CNEL.

La Commissione III è presieduta da Edoardo Patriarca, ed è composta dai Vice Presidenti Giampiero Bonifazi e Delio Napoleone, e dai Consiglieri Giorgio Alessandrini, Paolo Barberini, Giorgio Bertinelli, Giuseppe Casadio, Claudio Claudiani, Antonio Maria Colombo, Alessandra Del Boca, Maurizio Drezadore, Michele Gentile, Giannalberto Luzi, Marcello Tocco, Francesco Verrascina.

Il lavoro è stato svolto da Marina Barbini, Fedele De Novellis e Valentina Ferraris. Sara Signorini ha realizzato il paragrafo 3.5. Il riquadro 7.1 è a cura di Gabriele Olini.

Executive summary

Il Rapporto sul mercato del lavoro 2011-2012 affronta il tema dell'evoluzione del mercato del lavoro italiano in una fase in cui sono in corso importanti cambiamenti, le cui conseguenze avranno ripercussioni non solo sulle tendenze di breve periodo della nostra economia.

Il Rapporto si trova quindi a raccogliere una importante sfida: quella di leggere le tendenze in corso per cogliere i cambiamenti di tendenza che prevarranno nei prossimi anni.

Le direzioni della trasformazione sono molteplici. Il mutamento coinvolge la stessa struttura produttiva, i comportamenti degli operatori, le norme che regolano gli assetti del mercato del lavoro. L'analisi ha quindi dovuto necessariamente affrontare diversi temi, e senza la pretesa di avere esaurito la varietà delle questioni di maggiore rilevanza.

Una sintesi per punti delle evidenze di maggior rilievo emerse dall'analisi restituisce quindi una rappresentazione del tutto parziale dei temi con i quali si confrontano oggi i lavoratori, le imprese, gli organi di rappresentanza, le istituzioni.

Dal punto di vista ciclico per l'Italia **il 2011 è un anno di rottura**. Nei mesi centrali dell'anno l'economia è coinvolta in una crisi finanziaria, tuttora irrisolta, e che sta minando le basi della stessa costruzione europea. La fase di ripresa iniziata a metà del 2009 raggiunge il proprio apice nei mesi centrali dello scorso anno, per poi cedere il passo all'avvio

di una **nuova recessione** di cui al momento, metà del 2012, non si vede il termine.

In questo contesto, la domanda di lavoro ha iniziato a frenare, mentre i salari reali registrano già un'ampia contrazione. Data anche l'intonazione di segno restrittivo della politica di bilancio, si è prodotta una vistosa caduta del potere d'acquisto delle famiglie.

L'inversione ciclica ha riflesso la crisi finanziaria, il conseguente deterioramento delle condizioni di accesso al credito, e la politica fiscale, caratterizzatasi per il tentativo di accelerare il consolidamento dei conti pubblici, al fine di assecondare la riduzione del premio al rischio pagato sui rendimenti dei nostri titoli di Stato. Le aspettative dei mercati sulla **sostenibilità dei conti pubblici** italiani sono però anche condizionate dal prevalere di **attese di bassa crescita dell'economia nel medio termine**.

Tra i fattori che hanno condizionato la *performance* dei paesi della periferia europea nel corso degli anni duemila vi è anche la **perdita di competitività** che questi hanno subito nei confronti delle economie dell'area tedesca. Il nodo sta nel divario di crescita della produttività del settore manifatturiero rispetto alla Germania. In assenza dello strumento del cambio, il riequilibrio della posizione competitiva richiede una discontinuità nella crescita della produttività del sistema. Senza una svolta dal versante delle produttività potrebbero prevalere pressioni deflazionistiche sui salari e sui redditi interni, assecondate da politiche fiscali di segno restrittivo. Il rischio paventato negli scenari più pessimisti è che tali pressioni risultino di intensità tale da mettere in dubbio la stessa persistenza della moneta unica.

Il mercato del lavoro però non ha ancora risentito, se non in misura marginale della nuova recessione. I risultati recenti, se rapportati all'evoluzione del quadro macroeconomico complessivo, non sono quindi così sfavorevoli, considerando che fino a inizio 2012 **le ore lavorate si sono ridotte con gradualità** mentre l'occupazione addirittura non è mai scesa.

Guardando alle caratteristiche dei diversi gruppi di lavoratori, nel

2011 si confermano le tendenze in atto da alcuni anni

Innanzitutto, vi è una differenza sulla base del **genere**: a fronte di una stagnazione dell'occupazione maschile, **crescono le occupate donne**.

La **crescita del 2011 ha riguardato in prevalenza i lavoratori dipendenti con un contratto a termine**. Nel 2011 **continua a cadere l'occupazione autonoma**: la contrazione ha riguardato soprattutto gli imprenditori e i lavoratori in proprio, ovvero coloro che hanno risentito in prima persona delle difficoltà delle imprese, soprattutto le più piccole.

Sta aumentando anche la quota di lavoratori a tempo parziale involontari, ovvero coloro che lavorano *part time* perché non hanno trovato un lavoro a tempo pieno.

L'andamento dell'occupazione è, infine, **più favorevole per la componente dei lavoratori stranieri**. Nonostante la crisi dei settori dell'industria e delle costruzioni abbia ridotto la domanda di qualifiche operaie, gli immigrati stanno beneficiando della loro presenza in settori a domanda ancora crescente, come nel caso dei servizi alle famiglie.

Infine, **cambia la struttura del mercato del lavoro** per età, a tutto **svantaggio dei più giovani**: rispetto al 2008 si sono persi oltre un milione di occupati di età inferiore ai 34 anni, solo parzialmente compensati dalla crescita dell'occupazione di età superiore.

Trovano dunque conferma gli andamenti, già osservati durante gli anni scorsi, per cui le conseguenze della crisi sul numero degli occupati, pur rilevanti in termini assoluti, sono risultate nel complesso di entità contenuta, se rapportate alla pessima *performance* dell'economia. A ciò avevano concorso in parte la contrazione della produttività del lavoro, ovvero il solo parziale adeguamento delle ore lavorate al più basso livello del prodotto, e in misura significativa la caduta delle ore lavorate per occupato, dovuta soprattutto al ricorso alla Cig e all'aumentata diffusione del *part time*.

La parziale tenuta dei livelli occupazionali aveva anche contribuito, durante gli scorsi anni, a contenere l'entità dell'aumento della disoccupazione. Il tasso di disoccupazione era difatti aumentato poco, passando dal 6.1 per cento del 2007 all'8.4 per cento del 2010-2011.

La relativa tenuta del tasso di disoccupazione aveva riflesso anche la decelerazione dell'offerta di lavoro, dato che un numero ampio e crescente di lavoratori "scoraggiati" ha preferito interrompere gli sforzi di ricerca, e uscire dal mercato del lavoro, perdendo quindi di fatto lo status di disoccupato.

Dalla fine del 2011 si osserva però un cambiamento repentino delle decisioni di partecipazione. **L'offerta di lavoro riprende difatti ad aumentare** e, in mancanza di opportunità di impiego, i maggiori ingressi nel mercato vanno di fatto ad ingrossare le fila dei disoccupati, generando un rapido aumento del tasso di disoccupazione.

È ancora presto per stabilire cosa possa avere determinato un cambiamento così repentino nei comportamenti. Probabilmente, fra i fattori della spiegazione vi è anche il deterioramento delle aspettative sui redditi e l'aumento dei timori di disoccupazione dei capifamiglia, che spingono gli altri membri del nucleo familiare ad una ricerca attiva di opportunità di integrazione del reddito familiare. L'aumento della disoccupazione a fine 2011 inizio 2012 è stato particolarmente marcato al Sud, e legato in buona misura al travaso verso le forze di lavoro di parte degli inattivi scoraggiati.

L'adattamento del mercato del lavoro ad un'evoluzione meno favorevole da un punto di vista congiunturale si sovrappone a sua volta ad una fase di **trasformazione del sistema produttivo di carattere strutturale**. I principali *driver* della trasformazione sono rappresentati dall'invecchiamento demografico, dalla graduale femminilizzazione del mercato del lavoro, dai maggiori vincoli all'espansione della spesa pubblica, dall'abbandono delle attività manifatturiere a più basso valore aggiunto, dal cambiamento di regime della domanda al settore immobiliare.

L'invecchiamento demografico modifica la struttura della domanda, portando ad una **crescita occupazionale, più intensa nei settori dell'assistenza e della sanità** e a un andamento decrescente della spesa in consumi tradizionali. Il modello italiano si caratterizza per una sostenuta crescita dei collaboratori familiari, e questo ha favorito l'aumento del numero di lavoratori stranieri, mentre nell'esperienza di altri paesi ha prevalso il modello basato sulla crescita delle case di riposo.

L'Italia è indietro nel processo di femminilizzazione del mercato del lavoro. **L'aumento della partecipazione femminile si protrarrà quindi nei prossimi anni, secondo una tendenza destinata ad accrescere i servizi sostituiti dell'attività domestica:** aumenterà la domanda di pasti fuori casa, altre attività di servizio e la richiesta di collaboratrici domestiche.

Nonostante il tendenziale aumento della domanda per le prestazioni sanitarie, **tende a frenare il pubblico impiego**, secondo una tendenza che non potrà che essere confermata nei prossimi anni, dati i vincoli all'espansione della spesa pubblica.

Le forze della globalizzazione, il cambiamento della specializzazione produttiva e la tendenza all'esternalizzazione delle parti della produzione a basso valore aggiunto continueranno a penalizzare **l'occupazione nell'industria, che si manterrà su un trend decrescente**. Anche **per l'immobiliare il ridimensionamento della domanda di lavoro è un fatto strutturale**.

Le forti perdite occupazionali registrate nei settori dell'industria e delle costruzioni, e il fatto che queste appaiano di carattere permanente, rappresentano evidentemente un problema dal punto di vista del reinserimento nel mercato di coloro che hanno perso un lavoro. Vi è il rischio che l'aumento della disoccupazione in corso sia di carattere strutturale. Diversi indicatori depongono a favore di un graduale **aumento del tasso di disoccupazione di equilibrio**. In particolare, sta aumentando la quota dei disoccupati di lungo periodo, e questo potrà incidere sui tempi di riassorbimento dello stock di disoccupati formatosi con la crisi.

Dal punto di vista delle prospettive, un aumento della disoccupazione di equilibrio incide sulla crescita potenziale. Uno degli obiettivi delle politiche dei prossimi anni, dovrà essere proprio quello di trasformare la crescita dell'offerta di lavoro in un altrettanto ampio numero di occupati, per prevenire un incremento significativo dello stock di lavoratori disoccupati. L'aumento dell'offerta di lavoro nel corso dei prossimi anni verrà alimentato non solo dal graduale rientro degli inattivi nel mercato, ma anche dal flusso di stranieri in arrivo nel nostro paese, oltre che dall'incremento della

partecipazione da parte dei lavoratori anziani, conseguente in particolare agli effetti della riforma delle pensioni, che ha innalzato l'età di maturazione del diritto alla pensione.

La **riforma delle pensioni** vuole fornire una risposta ai problemi che discendono dal tendenziale invecchiamento della popolazione italiana, e quindi dal potenziale incremento della spesa pensionistica che ne consegue. Le nuove regole comporteranno nel corso del tempo dei risparmi di spesa significativi, oltre ad un incremento delle entrate per effetto dei maggiori contributi versati da ciascun lavoratore.

L'effetto di aumento dell'offerta di lavoro derivante dalla riforma, risulta pari ad un aumento aggiuntivo di 830mila persone nel 2020 rispetto alle tendenze spontanee del sistema che si sarebbero osservate in assenza di politiche.

I ritardi nell'uscita dei lavoratori anziani dal mercato del lavoro, concorreranno quindi a determinare una accelerazione delle forze di lavoro rispetto alle tendenze degli ultimi anni. Tale aumento dell'offerta richiede, per venire riassorbito, un aumento della domanda, conseguibile soltanto con una maggiore crescita dell'economia. Necessario un ritmo di crescita che nella media del decennio in corso risulta pari allo 0.9 per cento, il che implica una crescita sopra l'1.5 per cento nei prossimi anni per compensare il pessimo inizio del 2011-2013. Non si tratta di numeri impossibili, ma certamente essi rappresenterebbero una discontinuità rispetto al recente passato.

Tassi di crescita del prodotto e della domanda di lavoro più bassi ci condurrebbero immancabilmente verso una situazione di aumento ulteriore della disoccupazione, oppure implicherebbero tassi di attività inferiori. Il rischio è che parte della maggiore offerta potenziale di lavoratori anziani non riesca a trovare un impiego; è anche possibile che un mercato del lavoro più difficile determini una diminuzione del numero di lavoratori immigrati che entrano nel paese. È però certo che, se la crescita non ripartirà, a farne le spese saranno soprattutto i giovani, che si dovranno confrontare con un mercato del lavoro con poche opportunità per i nuovi entranti.

In un contesto di profondi mutamenti, le politiche sono intervenute anche nello specifico sui temi del mercato del lavoro. È recente l'approvazione di una riforma che sostanzialmente si propone di intervenire in tre ambiti fondamentali: la **flessibilità in entrata**; la **flessibilità in uscita**; e il sistema degli **ammortizzatori sociali**. Gli obiettivi finali sono essenzialmente quello di superare la segmentazione del mercato del lavoro che colpisce soprattutto i giovani, e quello di introdurre ammortizzatori sociali di carattere non solo universalistico, ma anche "condizionato" all'impegno dei lavoratori disoccupati nella ricerca attiva di un posto di lavoro alternativo; quanto alla flessibilità in uscita lo scopo principale della riforma è quello di allineare il nostro ordinamento, per quel che riguarda il grado di protezione della stabilità del lavoro regolare, a quello tedesco, facendo in modo cioè che la sanzione indennitaria – in caso di licenziamento illegittimo – diventi la regola generale, mentre quella reintegratoria un rimedio straordinario, riservato a una ristretta minoranza di casi in cui sia in gioco un diritto assoluto della persona (ovvero nei casi in cui entri in gioco la dignità, l'onorabilità o la libertà morale del lavoratore).

L'impianto della riforma del mercato del lavoro combina interventi diretti a proteggere i lavoratori (soprattutto giovani), impiegati in lavori temporanei, con interventi diretti ad aumentare la flessibilità dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato.

Indice

Executive Summary	III
Capitolo 1 – Il quadro economico del 2011.....	3
1.1 Frenata dell'economia mondiale nel 2011	4
1.2 L'economia italiana: un passaggio difficile	7
Approfondimento 1.1 - Differenziali di costo del lavoro, competitività e crescita: un confronto fra i paesi dell'area dell'euro	22
Capitolo 2 – Demografia e forze di lavoro.....	51
2.1 Popolazione e tendenze demografiche	53
<i>Riquadro 2.1 – Le nuove previsioni demografiche dell'Istat.....</i>	<i>58</i>
2.2 L'offerta di lavoro	63
<i>Riquadro 2.2 - La partecipazione femminile: esiste un segmento che ci avvicina all'Europa?</i>	<i>71</i>

Capitolo 3 – L’occupazione	79
3.1 Un quadro d’insieme.....	82
3.2 Gli andamenti settoriali.....	85
3.3 L’occupazione secondo le principali caratteristiche	115
3.4 Le transizioni tra le varie tipologie contrattuali	123
<i>Riquadro 3.1 – Le storie individuali dei lavoratori, sulla base dei dati Inps</i>	<i>132</i>
Approfondimento 3.1 – Il lavoro nero: cause e rimedi. Un’analisi sperimentale.....	136
3.5 Consistenza del pubblico impiego tra manovre restrittive e riforme	141
Capitolo 4 – La disoccupazione.....	165
4.1 Un quadro d’insieme.....	166
<i>Riquadro 4.1 - Differenti definizioni di disoccupazione.....</i>	<i>173</i>
4.2 Le caratteristiche della disoccupazione	192
Capitolo 5 – Le politiche	211
5.1 – Il ricorso alla Cassa integrazione nel 2011: andamenti per aree e settori.....	213
5.2 – Il sistema di sostegno al reddito dei disoccupati in Italia: un aggiornamento al 2011	222
5.3 – I principali interventi del governo in materia di lavoro	226
5.4 – Prima della riforma: l’Italia nel confronto internazionale.....	229
<i>Riquadro 5.1: Utilizzo dei Servizi per l’impiego in Italia.....</i>	<i>239</i>
5.5 – La Riforma Monti-Fornero	240
<i>Riquadro 5.2 – Quanti sono i lavoratori protetti dall’Articolo 18? ...</i>	<i>244</i>

Capitolo 6 – Prospettive e questioni aperte	253
6.1 – Il mercato del lavoro nel 2012.....	254
6.2 – Questioni di medio termine	273
Capitolo 7. I lavoratori anziani: tendenze, riforme e necessità di policy	291
7.2 Gli interventi sul sistema pensionistico	301
7.3 Gli effetti potenziali della riforma. Una simulazione al 2020.....	303
7.4 Gli strumenti di policy	316
<i>Riquadro 7.1 – Quale strategia per l'Age management in Italia?.....</i>	<i>321</i>
Capitolo 8 – I giovani e il mercato del lavoro: un aggiornamento	327
Riferimenti bibliografici.....	343

Capitolo 1

Il quadro economico
del 2011

Capitolo 1 – Il quadro economico del 2011

In sintesi

Nel corso del 2011 la ripresa dell'economia internazionale, iniziata intorno alla metà del 2009, ha registrato un deciso rallentamento. L'elemento decisivo alla base della frenata dell'economia mondiale è stato rappresentato dalla crisi finanziaria che si è abbattuta sul mercato dei titoli del debito pubblico dei paesi della periferia europea.

La crisi finanziaria, già in corso dal 2010, si è difatti acuita durante l'estate del 2011, coinvolgendo Spagna e Italia. Al fine di contrastare la crisi, i paesi della periferia europea hanno dovuto varare pesanti interventi di aggiustamento del bilancio pubblico, mentre sono state concordate misure di sostegno ai paesi in crisi da parte degli altri paesi europei e della Bce.

Una delle conseguenze della crisi finanziaria è stata rappresentata dal peggioramento delle condizioni creditizie che, sovrapponendosi alla politica di bilancio restrittiva, ha determinato una contrazione vistosa della nostra domanda interna. Nella media del 2011 la variazione del Pil è risultata ancora positiva, ma solo grazie ad un ampio contributo del *net export*, che ha compensato le conseguenze della caduta della domanda interna sulla crescita. In questo scenario, la domanda di lavoro ha iniziato a contrarsi, mentre i salari reali hanno intrapreso un percorso di diminuzione. Si è quindi configurato un quadro di tendenziale riduzione del potere d'acquisto delle famiglie.

La recessione da correzione fiscale, pur profonda, è per sua natura un passaggio transitorio. Ciò non di meno, restano diversi nodi strutturali da risolvere, prima di potere archiviare la crisi in corso. Primo fra questi, il riequilibrio della posizione competitiva all'interno dell'area dell'euro, e l'assorbimento del deficit dei conti con l'estero dei paesi che hanno perso competitività nel corso degli anni duemila. Tale aggiustamento è condizione necessaria per assecondare un ritorno della nostra economia su un trend di sviluppo, tale da favorire la credibilità di un processo di risanamento degli squilibri dei nostri conti pubblici.

1.1 Frenata dell'economia mondiale nel 2011

La ripresa decelera nel 2011

Il 2011 per l'economia mondiale è stato un anno di rallentamento: la ripresa, avviatasi intorno alla primavera del 2009, ha iniziato a perdere smalto.

Una tale circostanza non è di per sé motivo di sorpresa; è difatti abbastanza usuale che il ciclo economico possa rallentare dopo un paio d'anni dal precedente punto di minimo, perché si spengono gli effetti di breve legati alla fase di ricostituzione delle scorte, e perché viene avviata la fase di inversione dell'intonazione espansiva assunta durante la crisi dalle politiche economiche, monetarie e fiscali. D'altronde la ripresa, superato il rimbalzo dei primi trimestri, può risultare meno vivace, ma è in genere anche più solida, perché in grado di autosostenersi senza bisogno dello stimolo delle politiche: la crescita è difatti guidata dall'espansione di consumi e investimenti, in linea con aspettative di reddito e produzione, di famiglie e imprese, coerenti con un livello neutrale dei tassi d'interesse e valori sostenibili dei saldi di finanza pubblica.

La ripresa dell'economia mondiale del 2009-2010 non ha però seguito gli schemi classici delle fasi di recupero del ciclo economico.

Innanzitutto perché l'entità della precedente recessione era stata del tutto anomala nel confronto con le crisi osservate nel corso degli ultimi decenni. La maggiore caduta dei livelli produttivi

ha lasciato molti paesi con un elevato stock di capitale inutilizzato, soprattutto nell'immobiliare, e questo ha ritardato la ripresa degli investimenti. Anche il ciclo dei consumi stenta a rafforzarsi, dato che in diverse economie è ancora in atto una fase di *deleveraging* da parte delle famiglie, ovvero di riduzione del livello delle passività accumulate nel corso degli anni duemila a fronte di uno stock di ricchezza, finanziaria e reale, deprezzatosi in molti casi negli ultimi anni.

Inoltre, in molte economie l'aggiustamento del bilancio pubblico non è ancora stato completato; la politica fiscale è rimasta ancora di segno restrittivo, e continuerà ad esserlo ancora per diversi anni. Economie dove l'aggiustamento di bilancio è stato rinviato dovranno accelerare il percorso di consolidamento delle finanze pubbliche nei prossimi anni.

Infine, la politica monetaria è lungi dall'essersi "normalizzata". La cosiddetta *exit strategy* dalle condizioni di politica monetaria straordinaria seguite nel corso degli ultimi anni non è stata ancora avviata in diversi paesi. In molti casi le politiche monetarie devono restare eccezionalmente accomodanti, allo scopo di attenuare le difficoltà di accesso al credito legate ai problemi nei bilanci bancari.

Alla luce di queste considerazioni, si comprende come, nonostante a metà 2012 sia completato per l'economia globale il terzo anno di ripresa nell'accezione tecnica dell'espressione, di fatto la situazione risulti ancora complessa, con molti problemi tuttora da risolvere.

Potremmo riepilogare quanto sin qui osservato sottolineando come la ripresa del 2010-2011 sia stata frenata dal fatto che la recessione del 2008-2009 non aveva completamente corretto gli squilibri che l'avevano generata, e li ha quindi in parte trasmessi alla successiva fase di ripresa del ciclo economico.

Ostacoli alla ripresa internazionale nel 2011

Alle condizioni di fondo già relativamente precarie sopra descritte, si sono sovrapposti lo scorso anno alcuni problemi specifici.

Un primo punto è stato rappresentato dall'emergere di tensioni politiche nei paesi del Nord Africa, che si sono estesi gradualmente

all'intero mondo arabo, favorendo l'ascesa dei corsi petroliferi già nelle prime fasi della ripresa.

Un secondo problema emerso nel 2011 è stato rappresentato dal terremoto, e dal conseguente incidente alla centrale nucleare di Fukushima, che ha determinato un momentaneo crollo dell'attività produttiva in Giappone. Poiché le imprese giapponesi "comandano" alcune catene produttive lunghe molto internazionalizzate, soprattutto nei settori dell'elettronica e dell'auto, la battuta d'arresto della produzione giapponese ha avuto ripercussioni anche su altri paesi.

Il terzo evento, con effetti sul quadro economico internazionale ben maggiori rispetto ai due precedenti, è stato rappresentato dall'aggravarsi della crisi finanziaria che ha colpito i paesi europei della periferia.

La crisi finanziaria ha rappresentato uno spartiacque nell'evoluzione del ciclo globale. A metà anno, difatti, alcuni indicatori, come i prezzi delle materie prime, erano già in tensione, segnalando che la ripresa internazionale stava entrando in una fase oramai matura, tale da richiedere addirittura misure volte a smorzare l'intensità del recupero ciclico. Il recupero iniziava ad essere avvertito anche lontano dall'epicentro della ripresa, localizzata in prevalenza nei paesi dell'Asia orientale. Nell'area euro il miglioramento del quadro congiunturale si consolidava, tanto da indurre la stessa Banca centrale europea ad avviare la fase di normalizzazione del livello dei tassi d'interesse.

Nell'arco di pochi mesi dal primo aumento dei tassi da parte della Bce la situazione è però mutata rapidamente. La crisi, che aveva già colpito i paesi piccoli della periferia, si è estesa anche alla Spagna, e quindi all'economia italiana. L'aumento degli *spread* sui rendimenti dei titoli del debito sovrano dei paesi della periferia ha sollecitato misure di finanza pubblica di carattere straordinario nei paesi in crisi, al fine di accelerare la riduzione dei deficit pubblici, oltre che misure di sostegno finanziario a queste economie da parte degli altri paesi europei e del Fondo monetario internazionale, e, infine, misure straordinarie di politica monetaria, culminate nelle maxi-aste di rifinanziamento a lungo termine da parte della Bce.

L'aumento dell'incertezza e il peggioramento delle condizioni di accesso al credito hanno indotto un rallentamento dell'economia europea nel corso della seconda metà del 2011. Le incertezze finanziarie hanno però contagiato la maggior parte dei mercati, e in generale il segnale di decelerazione è stato condiviso da tutte le economie dell'area. Solamente a inizio 2012 è iniziata una fase di graduale recupero congiunturale in alcune economie, soprattutto in Germania, anche se la situazione resta incerta.

Nel complesso, quindi, la crisi finanziaria del 2011 non ha determinato una vera e propria interruzione della ripresa internazionale, ma certamente ha provocato una sostanziale divaricazione delle *performance* delle diverse economie.

I paesi sotto l'attacco dei mercati hanno dovuto subire le conseguenze della crisi finanziaria senza potere adottare misure espansive a contrasto della crisi. Anzi, la politica di bilancio ha assunto una intonazione di segno decisamente restrittivo, con conseguenze pesanti sull'attività economica. Le misure di austerità fiscale non sono peraltro risultate sufficienti per invertire l'andamento del premio al rischio pagato dai titoli di Stato dei paesi in crisi. Si è quindi materializzata una fase di recessione in tutti i paesi della periferia europea. La dimensione della crisi rende incerto il successo delle politiche di risanamento dei conti pubblici, sia per le stesse ripercussioni della recessione sull'andamento dei saldi, sia a seguito delle conseguenze di carattere sociale della crisi, che rendono problematica la prosecuzione delle politiche di consolidamento fiscale.

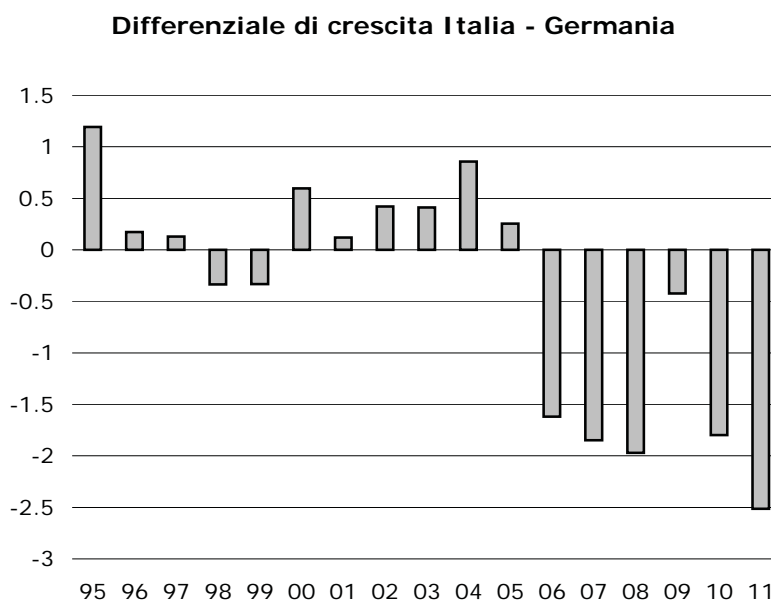
1.2 L'economia italiana: un passaggio difficile

Un'altra recessione

I due canali di trasmissione della crisi finanziaria all'economia reale – deterioramento delle condizioni di accesso al credito e stretta fiscale – hanno pesato sugli sviluppi dell'economia italiana sin dalla metà del 2011. L'Italia è quindi entrata in recessione, chiudendo l'anno con un modesto incremento del Pil (+0.4 per cento) spiegato sostanzialmente dalla crescita conseguita a cavallo fra la fine del 2010 e l'inizio del 2011.

L'economia italiana ha così realizzato non solo una crescita modesta in assoluto, ma ha anche mantenuto un differenziale di crescita elevato nel confronto con l'economia tedesca, la più importante nell'area dell'euro. Proprio la persistenza di un ampio divario di crescita rispetto alla Germania ha favorito la percezione da parte dei mercati di una sostanziale insostenibilità degli assetti su cui si basano gli equilibri macroeconomici all'interno della moneta unica.

Il deterioramento delle condizioni di accesso al credito ha riflesso la traslazione dell'aumento degli *spread* sui rendimenti dei titoli di Stato



differenza fra i tassi di variazione % del Pil
Elaborazioni REF Ricerche su dati Istat

sul costo della raccolta bancaria. Le banche sono esposte al rischio di *default* del debito sovrano, detenendo titoli del debito pubblico del loro paese, mentre il rischio di credito è esposto alle oscillazioni del ciclo economico. L'aumento dei rendimenti dei titoli di Stato tende a trasferirsi sul costo della raccolta bancaria, rendendo necessario un incremento parallelo dei tassi sugli impieghi sino a portarli su valori non sostenibili da parte della clientela, cui il credito viene quindi ridotto. Questo ha comportato che, mentre la Bce riduceva i tassi d'interesse per contrastare la crisi, le condizioni nei paesi della

periferia continuavano a peggiorare fino a scontrarsi, nelle situazioni più difficili, con una minore possibilità di accesso al credito.

È questo il canale attraverso il quale la crisi tende a trasferirsi dal debito pubblico alle banche e poi dalle banche alle imprese e famiglie, generando una flessione della domanda interna dell'economia. Dell'avvio di tale processo vi sono diverse evidenze, tra le quali le risposte delle imprese alle *survey*, dalle quali risultano oggettive carenze di liquidità, pur in un contesto in cui la ridotta attività economica e il rinvio di molte decisioni di investimento hanno comunque ridotto i fabbisogni di finanziamento delle imprese. Nella stessa direzione sono i risultati che emergono dalla *Bank lending survey* condotta dall'eurosistema, che ha messo in luce, per quanto riguarda il nostro paese, un peggioramento delle condizioni di erogazione del credito al settore privato. Solo dopo la seconda asta di finanziamento alle banche, effettuata a marzo, le indicazioni della *survey* per l'Italia hanno evidenziato un primo miglioramento, anche se la situazione appare lungi dall'essersi normalizzata.

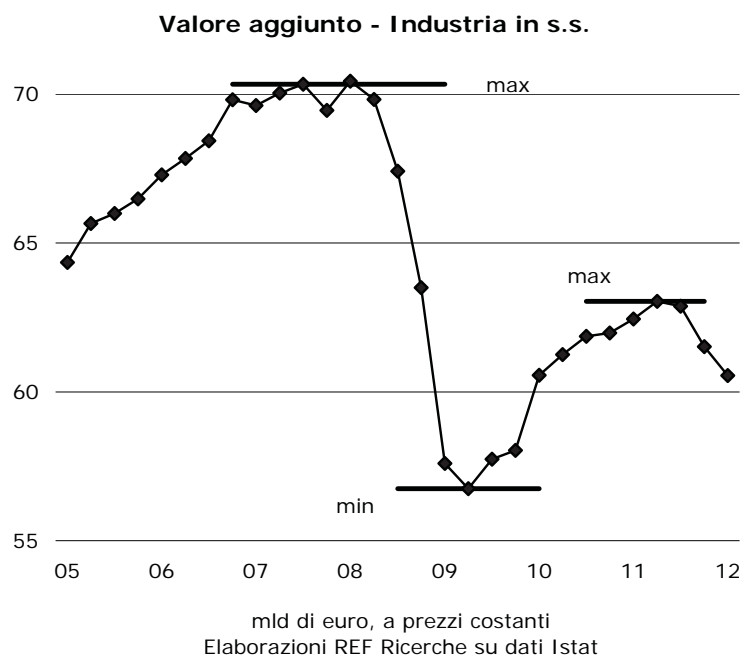
Al fine di contrastare il deterioramento dello scenario dei mercati finanziari e prevenire l'eventualità di una crisi del debito pubblico, la politica di bilancio ha assunto una intonazione di segno fortemente restrittivo, con interventi di dimensione eccezionale, attesi produrre i loro effetti nel 2012 e nel 2013, sino a portare il saldo della Pa in termini strutturali in una posizione di avanzo.

In queste condizioni, si comprende come l'economia italiana sia entrata in recessione nel 2012, subendo sia le conseguenze della crisi finanziaria che quelle della politica di bilancio restrittiva. Allo scopo di analizzare le implicazioni dello scenario si può fare prima riferimento alle imprese, e poi alle famiglie.

Le imprese

L'economia italiana è entrata in recessione della seconda metà del 2011 con livelli produttivi ancora largamente inferiori rispetto ai precedenti massimi del 2008. È la prima volta dal dopoguerra che una recessione inizia quando ancora non sono stati recuperati i livelli produttivi perduti durante la recessione precedente.

Per l'industria italiana l'ultimo massimo ciclico è collocabile difatti nel secondo trimestre del 2011, quando il valore aggiunto industriale risultava di oltre il 10 per cento al di sopra del minimo di due anni prima, ma con ancora un altro 15 per cento di crescita da realizzare per recuperare i livelli produttivi d'inizio 2008. Per ora la vera peculiarità della crisi in corso sta non tanto nella sua intensità in termini assoluti, quanto nel fatto che essa è iniziata con livelli della produzione ancora largamente inferiori ai massimi precedenti. Questa caratteristica conferma che le perdite di output degli anni scorsi sono in buona misura di carattere "definitivo", e slegate dall'andamento del ciclo economico.



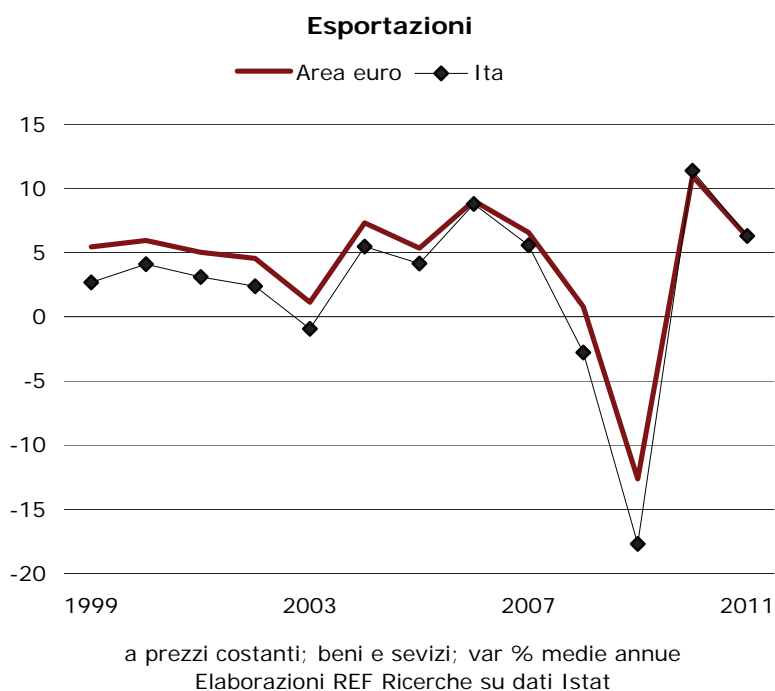
L'esiguità del recupero recente rispetto all'entità della precedente caduta è un tratto peculiare del nostro paese, che ha perso posizioni rispetto alle altre maggiori economie europee. Inoltre, il nostro *gap* rispetto agli altri paesi in termini di andamento dell'attività industriale si sta quindi ampliando ulteriormente.

Naturalmente, il fatto di avere un ciclo sfasato rispetto alle altre economie è una logica conseguenza delle caratteristiche della crisi, tradottesi essenzialmente in una fase di caduta della domanda

interna. Tale aspetto contraddistingue in maniera determinante la recessione attuale da quella del 2008-2009, che vedeva cadere la domanda in tutte le economie mondiali senza che nessuna di esse potesse compensare la caduta della propria domanda interna con un andamento migliore delle esportazioni.

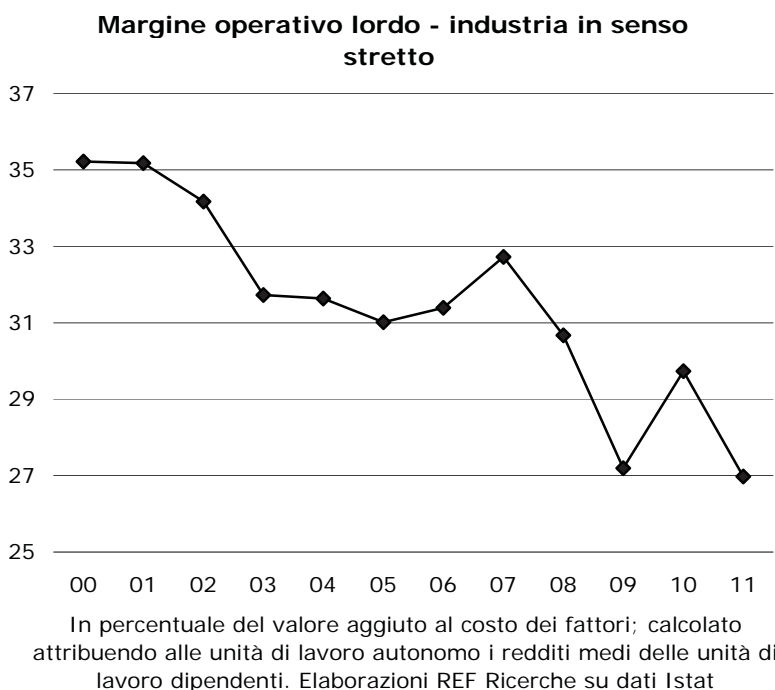
La relativa tenuta della domanda internazionale potrebbe aiutarci a limitare almeno parzialmente i danni della crisi, nella misura in cui le imprese riusciranno a fare espandere l'export.

Già nel corso del 2011 il *net export* ha giocato un ruolo determinante considerando che le esportazioni a prezzi costanti di contabilità nazionale sono aumentate del 6 per cento, mentre le importazioni sono cresciute solamente dell'1 per cento, dato il contesto di debolezza della nostra domanda interna. Nel 2011 quindi il contributo contabile delle esportazioni nette alla crescita è stato ampio, di quasi un punto e mezzo percentuale, ed ha compensato gli effetti sulla crescita della caduta della domanda interna.



È anche interessante osservare come, nel corso del biennio 2010-2011, l'Italia abbia chiuso il divario di crescita delle proprie esportazioni rispetto alla media dell'area euro, per la prima volta dall'avvio dell'euro. Sebbene la portata di tale risultato si ridimensioni una volta tenuto conto della maggiore contrazione del nostro export avvenuta nel precedente biennio 2008-2009, si tratta comunque di un risultato importante. Potrebbe indicare che la selezione del settore manifatturiero italiano avvenuta nel corso dell'ultima recessione ha ridotto la nostra base produttiva, mantenendo attive le imprese in grado di reggere alle sfide della competizione internazionale.

D'altronde, le caratteristiche della crisi attuale, proprio perché successive ad una precedente fase di contrazione della produzione, aprono seri quesiti in relazione alla capacità del nostro sistema produttivo di reggere l'urto della nuova recessione. Vi è il rischio che le imprese si riorganizzino adattandosi ai nuovi livelli produttivi permanentemente più bassi, attraverso ristrutturazioni della produzione, o anche vere e proprie chiusure di stabilimenti. Le perdite di prodotto diventerebbero così ancora una volta di natura



permanente, come già osservato dopo la caduta del 2009. D'altronde, l'industria si ritrova ad affrontare una situazione difficile dal punto di vista della redditività. Secondo i dati di contabilità nazionale, la crisi degli ultimi anni avrebbe determinato un crollo dei margini delle imprese industriali, che non sono riuscite a trasferire interamente sui prezzi dei prodotti gli incrementi dei costi unitari, derivanti soprattutto dai rincari dei prezzi delle materie prime. Le difficoltà delle imprese ad aumentare i prezzi sono un esito della fase di bassa domanda finale, oltre che delle pressioni competitive provenienti dall'esterno.

Il peggioramento della redditività dell'industria è un chiaro segnale di difficoltà. Esso concorre a influenzare il merito di credito delle imprese in una fase in cui le politiche delle banche sono diventate necessariamente più selettive. D'altronde, in molti casi gli impianti sono ampiamente sottoutilizzati, e questo non può a sua volta che influenzare negativamente l'andamento della produttività. Il recupero dei livelli della produttività del lavoro si è interrotto oramai da oltre un anno: una volta recuperata la caduta del 2008-2009, spiegata soprattutto da fattori ciclici, la produttività del lavoro nell'industria ha ripreso a ristagnare.



Questo è un aspetto di difficile lettura, dato che in genere le imprese, nelle fasi di deterioramento della redditività, dovrebbero essere incentivate ad accrescere la produttività del lavoro. È possibile che, con il rallentamento della crescita, molti operatori abbiano optato per una strategia attendista, auspicando un superamento rapido della fase di recessione dell'economia. Si tratta evidentemente di una circostanza preoccupante, in quanto segnalerebbe che già a fine 2011 le imprese si sono ritrovate con organici sovradimensionati, il che rischia di accrescere le perdite occupazionali del 2012-2013.

L'industria in senso stretto ha già registrato perdite occupazionali importanti fra il 2008 e il 2009, circa 700mila ragionando in termini di unità di lavoro, con un crollo dell'incidenza dell'occupazione industriale sul totale dell'occupazione italiana. Le perdite sono state inferiori guardando alle "teste", circa 400mila occupati in meno nell'industria in senso stretto, ma solo perché si sono ridotte le ore lavorate per occupato, sia per l'aumento dell'incidenza del part-time, che per effetto dei lavoratori in Cassa integrazione guadagni. Questo vuol dire che gli spazi di assorbimento di una nuova crisi attraverso la riduzione delle ore lavorate per occupato sono oggi limitati. È una



ragione in più per temere che la recessione in corso possa avere conseguenze occupazionali significative.

Del resto, la parziale ripresa osservata fra la metà del 2009 e la metà del 2011 ha portato solo un leggero aumento delle ore lavorate in presenza di livelli occupazionali stabili. Questo comportamento è coerente con la presenza di occupazione sottoutilizzata nelle imprese. Se nel 2008-2009 i margini delle imprese avevano assorbito parte degli occupati in eccesso formatisi con la crisi, oggi è possibile che non vi sia un'altra fase di *labour hoarding*, considerando fra l'altro che non vi sono attese di un recupero veloce dei livelli produttivi.

Questo scenario ha iniziato a produrre i primi effetti sulla dinamica salariale dell'industria. Le retribuzioni di fatto da contabilità nazionale sono aumentate a tassi intorno al 2.5 per cento fra il 2010 e il 2011, avendo oscillato fra il 3 e il 4 per cento nel corso degli anni precedenti. La decelerazione dei salari nominali, sovrapposta all'accelerazione dell'inflazione osservata nel corso dell'ultimo anno, si è tradotta quindi in un arretramento del potere d'acquisto dei salari.

La decelerazione dei salari in corso in Italia si confronta con una tendenza di segno opposto nei paesi più dinamici dell'area euro. Soprattutto in Germania nel 2012 e nel 2013 la dinamica delle retribuzioni risulterà più sostenuta rispetto agli anni scorsi. L'apertura di un differenziale nella crescita dei salari asseconda da un canto la divergenza nelle dinamiche della domanda interna fra i paesi dell'area euro, con conseguenze positive per i paesi più deboli che devono cercare di esportare verso le economie attraversate da una fase ciclica migliore. D'altro canto, tale andamento è coerente con l'esigenza di riequilibrio della posizione competitiva rispetto all'economia tedesca¹.

L'apertura di un differenziale di crescita fra le retribuzioni tedesche e quelle italiane potrebbe però non essere sufficiente per modificare in maniera sostanziale la competitività dal lato dei

¹ Si rinvia all'Approfondimento al termine del capitolo per un'analisi di questi aspetti.

costi del sistema industriale, sino a quando la nostra produttività continuerà a ristagnare, a fronte dell'andamento decisamente più dinamico riscontrato presso l'industria tedesca. La recessione non fa altro che aggravare la situazione poiché determina, come abbiamo visto, un andamento divaricato degli investimenti. Gli investimenti dell'industria italiana stanno cadendo, segnando la formazione di un ritardo nella fase di *upgrading* tecnologico del nostro apparato produttivo, e questo non potrà che ampliare le distanze rispetto alle economie dell'area tedesca, dove le imprese stanno investendo.

Le tendenze rappresentate per il caso dell'industria trovano poi riscontro nello scenario relativo all'intera economia, anche se con una crisi meno accentuata nei servizi, come è consuetudine data la maggiore stabilità della domanda che viene soddisfatta dalle imprese del terziario. Nei servizi l'attività economica ha ristagnato nella seconda parte del 2011, senza evidenziare una vera recessione, e la domanda di lavoro si è mantenuta lungo una tendenza moderatamente crescente, tant'è che la produttività del lavoro si è leggermente ridotta. I risultati in termini di andamento della domanda di lavoro non sono stati quindi del tutto sfavorevoli



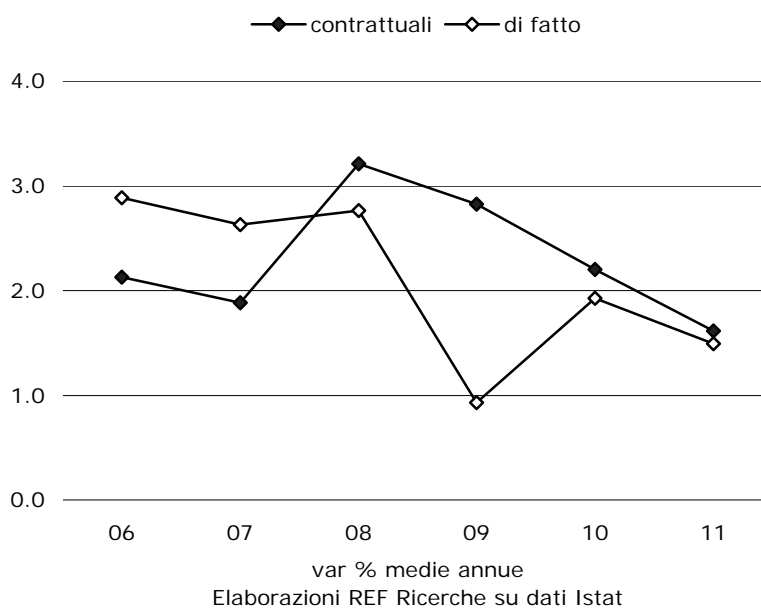
nel 2011, se rapportati all'evoluzione del quadro macroeconomico complessivo. Nei servizi l'andamento del monte ore e quello degli occupati sono allineati, anche perché in questo caso non c'è l'effetto dei lavoratori in Cig, che invece pesa molto nel caso dell'industria.

Un aspetto di rilievo delle tendenze del settore dei servizi è costituito dal profilo fortemente cedente della dinamica salariale. Secondo la contabilità nazionale, la crescita delle retribuzioni ha continuato a decelerare, portandosi al di sotto dell'1 per cento lo scorso anno, e ampliando il divario con le tendenze dell'industria. A tale risultato hanno contribuito in misura determinante le dinamiche riscontrate nel pubblico impiego, dove la dinamica retributiva è stata congelata dagli interventi volti a limitare la crescita della spesa pubblica, ma anche nel privato la crescita salariale è stata modesta. Altro aspetto da evidenziare è che nei settori dei servizi privati, per il quarto anno consecutivo, la dinamica delle retribuzioni di fatto da contabilità nazionale è risultata inferiore alla crescita delle retribuzioni contrattuali. Il cosiddetto "slittamento salariale" ha quindi assunto segno negativo.

Tale andamento riflette lo scarso apporto alla crescita salariale da parte delle componenti del salario non contrattate centralmente. È un segnale di come la crisi sta condizionando le tendenze del nostro mercato del lavoro. Nel 2008-2009 un peso rilevante alla decelerazione delle retribuzioni di fatto era derivato dalla caduta osservata nel settore bancario, mentre nel corso degli ultimi anni la decelerazione è apparsa maggiormente condivisa nei diversi settori dei servizi.

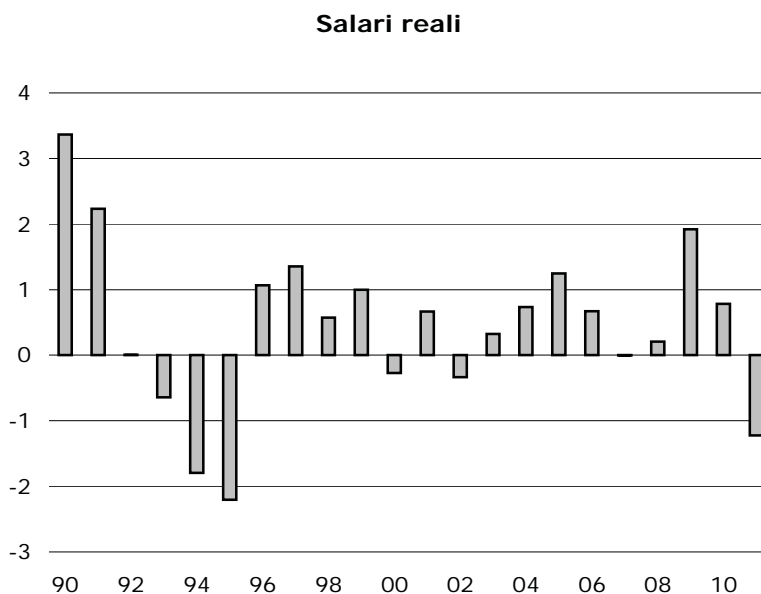
Altro elemento d'interesse è rappresentato dal fatto che, nei settori dell'industria, la crescita delle retribuzioni è risultata costantemente superiore a quella osservata nei servizi. Questo è un elemento in parte sorprendente, considerando la forte caduta della domanda di lavoro che ha colpito durante gli anni passati l'industria italiana, e tenendo presente che i settori dell'industria sono più esposti alla concorrenza internazionale, e dovrebbero essere quelli più sensibili all'andamento dei costi. Fra l'altro, non solo i contratti hanno mantenuto dinamiche retributive vicine al 3 per cento, ma anche lo slittamento salariale ha offerto un contributo positivo alla crescita delle retribuzioni.

I salari nei settori dei servizi privati



Pur con le divergenze settoriali menzionate, è comunque evidente che il sistema si sta portando su dinamiche retributive più contenute. Se fra il 2008 e il 2009 la crescita salariale in media per l'intera economia si è mantenuta intorno al 2 per cento, circa un punto all'anno in meno rispetto agli anni precedenti, nei prossimi anni non va esclusa una ulteriore decelerazione, considerando la pressione della recessione sul mercato del lavoro e gli effetti di contagio che potrebbero derivare dalla stagnazione salariale nel settore pubblico sulle dinamiche retributive del privato.

Una delle conseguenze della fase di moderazione salariale è naturalmente rappresentata dalla penalizzazione del potere d'acquisto dei salari. Nel 2011, così come nel 2012, la tendenza dei salari reali è risultata particolarmente sfavorevole. Questo è accaduto perché alla decelerazione delle retribuzioni si è sovrapposta un'accelerazione dell'inflazione. La maggiore inflazione del 2011-2012 è il riflesso da un canto di tendenze in atto a livello internazionale, legate alla crescita delle quotazioni del petrolio, e dall'altro di specificità nazionali, in buona misura spiegate dalle scelte della politica di bilancio, caratterizzate per l'adozione di diverse misure ad impatto sui prezzi.



Retribuzioni di fatto deflazionate con il deflatore dei consumi delle famiglie; variazioni %. Elaborazioni REF Ricerche su dati Istat

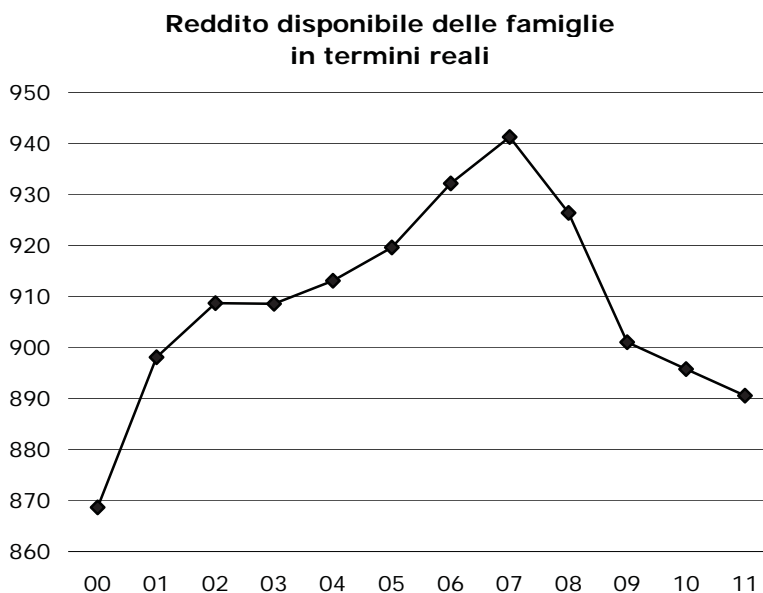
Pertanto, oltre agli effetti della crisi, anche l'andamento delle ragioni di scambio e le scelte della politica fiscale hanno giocato un ruolo importante nel penalizzare l'andamento dei salari reali.

Le famiglie

Nel corso del 2011 i segnali di recessione non hanno avuto riscontro dal lato della domanda di lavoro. Pur essendo questa una circostanza evidentemente favorevole, in prospettiva costituisce un elemento di forte incertezza, dato che le imprese potrebbero risultare sovraccaricate da un eccesso di lavoratori di fatto sottoutilizzati. Delle difficoltà della fase in corso vi è consapevolezza nelle famiglie, come è stato evidenziato dall'andamento degli indicatori della fiducia dei consumatori, in forte caduta sin dall'estate del 2011. Pesa la debolezza della domanda di lavoro e l'andamento sfavorevole del potere d'acquisto dei salari. Se a questo si aggiunge l'andamento delle componenti della fiscalità che intervengono a modificare l'evoluzione del reddito disponibile, il quadro per il potere d'acquisto delle famiglie diventa decisamente problematico. Il reddito disponibile in termini reali si mantiene lungo un profilo cedente oramai da diversi anni.

L'arretramento dei redditi è stato contrastato sinora attraverso la riduzione del tasso di risparmio da parte delle famiglie, che hanno quindi mitigato gli effetti della crisi sugli standard di consumo. Appare però anche evidente che il clima delle aspettative, che ha attenuato la flessione dei consumi durante gli anni passati, sta adesso cambiando. La fase di riduzione del tasso di risparmio potrebbe quindi invertirsi, facendo posto ad una revisione al ribasso delle aspettative dei consumatori sul reddito futuro.

Questo è uno degli aspetti più controversi dello scenario attuale. Difatti, tradizionalmente si ritiene che le famiglie possano rispondere ad una politica fiscale di segno restrittivo riducendo il tasso di risparmio perché il consolidamento della finanza pubblica riduce il risparmio futuro atteso necessario per pagare le maggiori imposte necessarie per servire il debito pubblico. D'altro canto, si deve anche considerare come per molte famiglie la necessità di interventi di correzione dei conti pubblici così pesanti possa essere stata un evento inatteso. La risposta ad uno shock inatteso, che modifica al ribasso il reddito disponibile futuro atteso a seguito delle manovre di consolidamento dei conti pubblici, può consistere in una revisione



Reddito disponibile in mld di euro a prezzi costanti.
Elaborazioni REF Ricerche su dati Istat

al ribasso del livello del proprio reddito permanente atteso dai consumatori, e quindi anche dei livelli della spesa. In tali circostanze i consumi possono cadere più del reddito, e il tasso di risparmio aumentare. Sono queste le condizioni che possono portare ad una caduta della domanda interna profonda e duratura.

A peggiorare il clima delle attese concorrono evidentemente anche le valutazioni dei consumatori sul quadro economico generale. Si tratta di percezioni che risentono anche della incerta evoluzione dei mercati finanziari. L'andamento dei mercati impatta sulle aspettative sia per la risonanza dal punto di vista mediatico delle notizie provenienti dalle borse, sia in maniera più sostanziale, per effetto delle variazioni dello stock di ricchezza delle famiglie. Per le famiglie dei paesi della periferia europea si sovrappongono le perdite legate alla caduta dei prezzi dei titoli di Stato a quelle derivanti dalla contrazione delle borse. Se a ciò si aggiunge la fase di difficoltà del mercato immobiliare, ne deriva una fase in cui il valore dello stock di ricchezza nel corso degli ultimi tre anni si è ridimensionato in misura significativa.

In conclusione, il 2011 e i primi mesi del 2012 hanno rappresentato una fase difficile per l'economia italiana, che sta compiendo importanti sforzi di consolidamento dei conti pubblici. Il superamento della crisi potrà essere sancito soltanto dal rientro dei timori dei mercati riguardo alla sostenibilità del nostro debito pubblico. La misura più efficace di tali timori è rappresentata dal premio al rischio pagato dai rendimenti dei nostri titoli di Stato. Nonostante gli sforzi, il livello di tali *spread* è rimasto elevato nel corso della prima parte dell'anno, segnalando come la fase critica del percorso di aggiustamento non sia stata ancora completata.

Approfondimento 1.1 - Differenziali di costo del lavoro, competitività e crescita: un confronto fra i paesi dell'area dell'euro

Introduzione

Il tema dell'evoluzione della posizione competitiva dei paesi appartenenti alla moneta unica è da tempo oggetto di riflessione nelle analisi sui processi di convergenza all'interno dell'area euro. Si è posto ora al centro del dibattito dopo l'esplosione della crisi dei debiti sovrani e l'insorgere di timori di un continuo deterioramento del quadro economico, tale da rischiare di generare una implosione del progetto europeo e un abbandono della moneta unica da parte dei paesi periferici. In particolare, fra le diverse chiavi di lettura della crisi, ne è stata avanzata una che sottolinea le difficoltà di alcune economie della periferia europea a resistere alle pressioni competitive provenienti dall'esterno, evidenziando la necessità per questi paesi di riappropriarsi dei margini di flessibilità concessi dallo strumento del tasso di cambio.

Non è agevole stabilire la probabilità da attribuire all'ipotesi che possano verificarsi eventi estremi, come la rottura dell'euro; d'altro canto, è evidente che oggi la crisi pone nuove sfide alle regole che governano i mercati del lavoro nazionali e ai modelli di contrattazione dei paesi europei, imponendo una più stretta considerazione dei vincoli derivanti dalle dinamiche in corso negli altri paesi.

Le relazioni industriali sono al centro di questa sfida, specie considerando che le tendenze in atto in Europa sembrerebbero evidenziare modelli vincenti, rispetto alle sfide poste dalla globalizzazione, proprio in quei paesi dove il sistema delle relazioni industriali ha saputo dare centralità alla questione della competitività del settore manifatturiero. Si tratta di evidenze impegnative per la politica economica, specie considerando come negli ultimi anni fosse stata messa in discussione la rilevanza di una ampia base industriale come fattore di traino della crescita. Anzi, il dibattito degli ultimi venti anni ha teso piuttosto ad accogliere l'ipotesi di processi di crescita economica contestuali ad una riduzione costante del peso dell'industria sul complesso dell'economia, con la ricerca di aumenti di produttività nei servizi, e rapida esternalizzazione di

tutte le parti del processo di produzione a valore aggiunto più basso. In questa direzione è andata la tendenza dei processi di sviluppo seguiti prevalentemente nei paesi anglosassoni, dove negli ultimi decenni la riduzione dell'incidenza dell'industria, in termini sia di valore aggiunto che di occupazione, è stata molto marcata.

In tal senso, colpisce che nel corso degli ultimi anni gli attori apparentemente di maggiore successo nel quadro economico globale siano proprio quelli che, come Cina e Germania, hanno puntato su una crescita trainata dalle esportazioni e basata sulla competitività dell'industria. È altresì altrettanto al centro della sfida la considerazione che tali posizioni di successo siano state conseguite dalle economie che, fra quelle più importanti, si distinguono per i livelli del costo del lavoro rispettivamente più basso e più alto.

La questione della competitività è centrale anche per comprendere le interdipendenze fra i diversi paesi dell'area euro, e l'evoluzione dei fattori che hanno condotto alla crisi. Questa scheda ha principalmente la finalità di fornire una dimensione quantitativa ai diversi fenomeni, proponendo una lettura ragionata degli indicatori disponibili. Dopo una sintetica rassegna della struttura analitica della tesi che enfatizza la questione della competitività per fornire una spiegazione degli squilibri interni all'area dell'euro, si passano in rassegna le evidenze empiriche disponibili, e quindi si valutano le diverse opzioni che si aprono per il futuro.

Sebbene tutta l'analisi si sviluppi secondo la logica del confronto internazionale, la lettura dei fenomeni privilegia le questioni più rilevanti secondo il punto di vista dell'economia italiana.

*Competitività e
crisi: una sintesi*

La crisi che ha colpito i paesi della periferia europea ha sollevato una serie di quesiti che pongono al centro dell'analisi l'interazione fra il percorso di crescita seguito dalla nostra economia, il funzionamento del mercato del lavoro, l'evoluzione della competitività e gli squilibri nei conti con l'estero, evidenziando tra le possibili conseguenze l'eventualità stessa di una rottura dell'unione monetaria. All'interno di questa chiave di lettura un punto centrale è relativo alla questione della produttività.

Uno degli aspetti di maggiore interesse è rappresentato dal fatto che all'interno di questo tipo di analisi è possibile anche rendere conto della crisi delle finanze pubbliche, e quindi della recente crisi finanziaria.

Pur con diverse sfumature, la tesi in questione può essere sintetizzata nel modo seguente.

1) Come molti, già prima della nascita dell'euro, avevano anticipato, condizione per il successo della moneta unica sarebbe stata la tendenza dei paesi più arretrati nel livello di sviluppo a mutuare gli standard dei paesi più avanzati. Un effetto di tale percorso sarebbe stato così rappresentato dall'aumento del tasso di crescita dell'economia, innanzitutto nelle economie della periferia. Si trattava, in altre parole, di conseguire una convergenza in termini di variabili reali, dopo avere accelerato sulla convergenza monetaria. Fra i diversi elementi, occorre misure volte ad aumentare la produttività nei paesi meno avanzati.

2) In aggiunta a ciò si sarebbe dovuta accelerare la costruzione di mercati in grado di assorbire eventuali shock di natura asimmetrica, ovvero shock che colpiscono soltanto alcune fra le economie appartenenti alla moneta unica. In assenza della possibilità di manovrare il tasso di cambio, la perdita di tale strumento avrebbe richiesto una elevata flessibilità dei prezzi relativi fra le diverse economie dell'area. Mobilità dei capitali e della forza lavoro, insieme a flessibilità di prezzi e salari, erano dunque tra gli ingredienti essenziali per potere ovviare alla perdita dello strumento del cambio. Solo valendo tali condizioni la nascente moneta unica europea avrebbe acquisito le caratteristiche di un'"area monetaria ottimale" in grado quindi di produrre i necessari aggiustamenti dei prezzi relativi fra i paesi dell'area di volta in volta richiesti dall'evoluzione dello scenario economico.

3) Il trattato di Maastricht prevedeva che l'euro sarebbe partito dopo una fase di "convergenza" in cui le diverse economie si sarebbero dovute organizzare, modificando le proprie istituzioni in modo da

adattarle al nuovo contesto definito dall'adesione all'euro. In realtà, al momento dell'avvio dell'euro, il 1° gennaio 1999, era abbastanza chiaro che molti paesi non soddisfacevano i requisiti che identificano un'"area monetaria ottimale". Ciò nonostante, la tesi prevalente fu che la stessa impossibilità di manovrare il tasso di cambio – rafforzata dalle clausole di non salvataggio nel caso di crisi del debito pubblico (la *no bail out clause* era uno dei cardini della costruzione europea) - avrebbe condizionato le aspettative degli operatori e dei *policy maker*, forzando gli aggiustamenti necessari perché ciascun paese potesse adattarsi ai vincoli posti dalla partecipazione all'euro. Tale ipotesi era scontata nelle aspettative dei mercati, tant'è che per tutto il primo decennio dell'euro i differenziali fra i rendimenti dei titoli di Stato dei diversi paesi sono risultati prossimi a zero.

4) Dopo l'avvio dell'euro, le cose sono però andate diversamente da come ipotizzato. I paesi della periferia hanno difatti seguito un percorso non sempre orientato ad adeguare le proprie strutture produttive alle esigenze della competizione internazionale. Tale ritardo nelle riforme può essere ricondotto a fattori specifici di ciascun paese; fra questi, un elemento di rilievo è rappresentato dalla caduta dei tassi d'interesse provocata dall'adesione alla moneta unica, che ha determinato per un lungo periodo condizioni finanziarie molto favorevoli per i paesi periferici, mascherando di fatto altri elementi problematici che nel frattempo andavano maturando, tra i quali innanzitutto una lenta, ma costante, erosione della posizione competitiva dei paesi della periferia nei confronti delle economie dell'area tedesca. Una spiegazione di ciò è che, dopo la caduta dei tassi d'interesse generata dall'adesione all'euro, i paesi periferici si sono ritrovati inondati da liquidità proveniente anche dal resto dell'area euro. In alcuni casi, come per Spagna e Irlanda, sono stati i sistemi bancari nazionali a veicolare gli afflussi di risparmio verso queste economie, rivelando cioè una diversa elasticità dell'offerta di credito nei vari paesi europei rispetto alle politiche della Bce. In diversi casi questo ha prodotto bolle nei mercati immobiliari, con una distrazione di risorse dai investimenti a più elevato contenuto tecnologico, al punto da sortire effetti addirittura negativi sulle prospettive di crescita nel medio termine.

5) Il deterioramento della posizione competitiva delle economie della periferia riflette principalmente il manifestarsi di un divario nella dinamica della produttività non compensato da un differenziale di segno opposto nella crescita del costo del lavoro. La dimensione dei divari nelle dinamiche della produttività è tale da caratterizzare in maniera inequivocabile le *performance* delle diverse economie europee. La divaricazione degli indicatori di competitività si traduce in un andamento divergente dei conti con l'estero, con i paesi dell'area tedesca in surplus, e i paesi della periferia che cumulano deficit ampi e crescenti.

6) Nel medio termine il processo si rivela non sostenibile perché l'accumulo di disavanzi di conto corrente richiede un crescente afflusso di capitali dall'estero per finanziare tali deficit. I paesi della periferia si ritrovano quindi in una situazione in cui il deterioramento dei conti con l'estero richiede continui afflussi di capitali. Un aggiustamento di tale squilibrio richiederebbe un recupero delle perdite di competitività subite nel corso degli anni duemila. I problemi dal lato della posizione competitiva condizionano anche le prospettive di sviluppo dei paesi della periferia. L'abbassamento delle prospettive di crescita influenza difatti anche le condizioni delle finanze pubbliche rendendo quindi necessarie politiche di bilancio ulteriormente restrittive.

La sequenza sopra sintetizzata conduce a conclusioni allarmanti sulle prospettive, nella misura in cui la soluzione della crisi richiederebbe un riequilibrio della posizione competitiva dei paesi della periferia, circostanza difficile da realizzare in assenza dello strumento della flessibilità del tasso di cambio.

Occorre quindi che la politica sappia reagire inducendo un impulso alla crescita della produttività, in modo da invertire il percorso seguito nel primo decennio dell'euro. L'alternativa è quella di un lungo periodo di "disinflazione competitiva", o meglio di "deflazione competitiva" data l'esigenza di conseguire un guadagno di competitività dal lato dei costi rispetto a paesi che presentano una crescita del costo del lavoro per unità di prodotto praticamente nulla.

Le conseguenze di un tale scenario per il mercato del lavoro dei paesi periferici sono di due tipi: da un lato nei prossimi anni i paesi della periferia potrebbero subire pressioni sulle dinamiche salariali dati i vincoli derivanti dalla concorrenza internazionale, mentre dall'altro la fase di consolidamento dei conti pubblici potrebbe portare a lunghi periodi di stagnazione dell'attività economica, comportando un rinvio ulteriore della ripresa della domanda di lavoro.

Tale tipo di scenario, come l'esperienza greca ha mostrato, ha implicazioni di carattere sociale allarmanti e, soprattutto, probabilità di un esito positivo tutte da verificare. Per questo, secondo alcuni commentatori non sarebbe da scartare l'ipotesi di un'uscita dalla moneta unica dei paesi della periferia. Una strada alternativa, alla base ad esempio della strategia adottata dal Governo italiano, è quella di un ampio spettro di riforme di carattere strutturale, tali da innalzare il tasso di crescita della produttività, in modo quindi da promuovere anche un riequilibrio della posizione competitiva del paese; importanti anche gli interventi sul versante dell'apertura di diversi mercati alla concorrenza, in modo da rendere più flessibili i prezzi relativi e aumentare la capacità di reazione del sistema agli shock.

Si tratta naturalmente del percorso preferibile, a condizioni che esso produca gli esiti auspicati. Gli effetti delle riforme strutturali sulla crescita sono però incerti sia dal punto di vista della quantificazione del loro impatto sul Pil, che dei tempi, sovente molto lunghi, con cui tali effetti si esplicano.

Alcune evidenze

La chiave di lettura della crisi sopra esposta può essere oggetto di analisi provando innanzitutto a fornire una dimensione quantitativa ai diversi fenomeni. In alcuni casi il compito non è agevole, perché le statistiche internazionali non sono sempre comparabili, e perché la lettura di alcuni indicatori non è univoca. Cercheremo quindi di proporre una rassegna critica delle evidenze a nostra disposizione. L'analisi non verrà estesa a tutti i paesi della periferia, date le lacune nelle basi informative; in ogni caso, si cercherà di valutare la posizione di Italia e Spagna, ponendola a confronto con quella dei maggiori partner europei, Germania, Francia e Olanda. L'analisi si concentrerà

principalmente sul settore industriale, quello maggiormente esposto alle pressioni della concorrenza internazionale.

Divari nelle dinamiche della produttività - Il primo tratto distintivo delle tendenze degli anni duemila è rappresentato, come ricordato, dalla divaricazione fra i tassi di crescita della produttività dei diversi paesi europei. Utilizzando le statistiche internazionali del Bureau of Labor Statistics (Bls) statunitense, che opera un raccordo delle informazioni prodotte dagli uffici di statistica nazionali dei vari paesi, possiamo estendere il confronto anche alle maggiori economie non appartenenti all'euro, e valutare le tendenze degli anni duemila confrontandole con quelle dei decenni precedenti². In particolare, nella tabella allegata si mostra l'andamento della produttività del lavoro nel settore manifatturiero a partire dagli anni settanta. La tavola mette in luce come la caduta nella dinamica della produttività dell'industria italiana risulti un tratto peculiare sia in una prospettiva storica che nel confronto internazionale. Tale fenomeno interessa, seppur con intensità inferiore, anche l'economia spagnola.

Il confronto internazionale consente di mettere in luce come nel corso degli ultimi venti anni la crescita della produttività del lavoro sia risultata parecchio sostenuta fuori dall'Europa. Nel caso degli Stati Uniti la dinamica è stata elevatissima, beneficiando anche della specializzazione nei settori manifatturieri legati all'informatica e agli strumenti per le telecomunicazioni. Anche il Giappone ha beneficiato della presenza nelle filiere dell'elettronica. Fra le maggiori economie europee, la dinamica degli anni duemila è simile, anche se la crescita della produttività tedesca è stata molto più accentuata di quella francese sino al 2008, ed è stata seguita da un crollo a fine decennio dato il fenomeno accentuato di *labour hoarding* che ha caratterizzato l'industria tedesca durante la crisi. È probabile, quindi, che a fine anni duemila la Germania abbia registrato una caduta di carattere

² In tutte le statistiche presentate nel seguito il Bls utilizza l'espressione "output" data la non uniformità delle definizioni adottate nei diversi paesi per i dati settoriali di contabilità nazionale. In ogni caso, per tutte le economie europee a tale espressione corrispondono i dati relativi al valore aggiunto al costo dei fattori. Rispetto ai dati Bls, per l'Italia abbiamo utilizzato le serie storiche di contabilità nazionale per tenere conto della revisione delle statistiche recentemente operata dall'Istat.

ciclico della produttività, più pronunciata di quella osservata in altre economie, il che rende probabile un nuovo rimbalzo (di cui già vi sono prime evidenze) nella prima parte del nuovo decennio.

Produttività del lavoro

variazioni % medie annue

	<i>anni settanta</i>	<i>anni ottanta</i>	<i>anni novanta</i>	<i>anni duemila</i>
Stati Uniti	2.7	3.4	4.3	5.2
Regno Unito	2.4	4.4	2.9	3.0
Giappone	5.4	4.0	3.4	3.3
Germania	4.0	2.5	3.3	1.8
Francia	4.2	3.4	3.9	2.5
Italia	6.5	3.2	2.6	0.4
Spagna		3.3	2.0	1.5
Olanda	5.2	3.4	3.4	2.8

Output per ora lavorata, settore manifatturiero

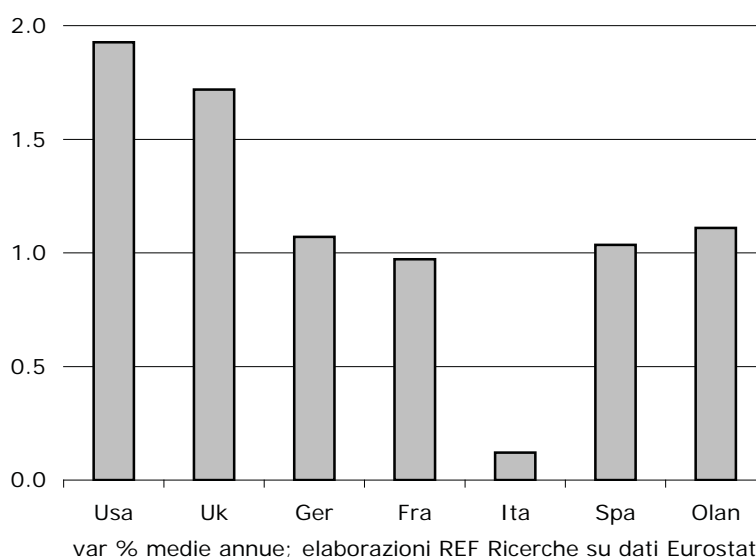
Elaborazioni REF Ricerche su dati Bureau of labour statistics e Istat

La frenata della produttività dell'industria italiana è stata oggetto di numerose analisi, che mostrano come essa derivi principalmente dalla caduta nella crescita della Ptf (Produttività totale dei fattori), anche se, almeno nel settore industriale, si è osservato anche un rallentamento del processo di accumulazione di capitale fisico. I ritardi negli investimenti potrebbero spiegare in parte il ritardo tecnologico accumulato dall'industria italiana nel corso degli anni duemila, e quindi indirettamente la debolezza della Ptf.

La decelerazione della produttività dell'industria condiziona poi le tendenze in aggregato; tradizionalmente, difatti, i guadagni di produttività sono molto concentrati nel settore industriale, il cui contributo alla crescita della produttività dell'intera economia è significativo, nonostante il peso limitato dell'industria sul Pil. È soprattutto nel caso di Francia e Olanda che si riconosce l'andamento tradizionale, con una dinamica della produttività per il totale dell'economia significativamente più bassa di quella osservata nel solo settore industriale.

Negli ultimi anni, comunque, anche i servizi hanno iniziato in diversi paesi a fornire un contributo all'aumento della produttività dell'intera economia, grazie all'innovazione di processo legata all'Ict in alcuni settori, soprattutto le telecomunicazioni, ma anche i servizi finanziari e il commercio. Anche in questi settori l'Italia ha comunque evidenziato un *gap* rispetto agli altri paesi, anche se di entità più contenuta rispetto a quanto osservato nel caso del solo settore industriale.

**La produttività del lavoro negli anni duemila -
Totale economia**



Andamenti differenziati nella crescita del costo del lavoro –

L'apertura dei differenziali di crescita della produttività del lavoro fra i paesi europei mette in luce una fase di difficoltà del tessuto industriale italiano. Gli anni duemila sono stati, come noto, una fase storica complessa, caratterizzata dall'accelerazione della globalizzazione e dall'aumento delle pressioni della concorrenza internazionale. Tale aspetto è particolarmente rilevante per un'economia, come quella italiana, caratterizzata per un peso relativamente elevato dell'industria sul complesso dell'economia, seconda solamente all'economia tedesca da questo punto di vista.

I salari reali nell'industria*variazioni % medie annue*

	anni settanta	anni ottanta	anni novanta	anni duemila
Stati Uniti	1.3	0.4	1.4	1.3
Regno Unito	3.8	2.7	1.2	1.6
Giappone	4.2	2.3	1.6	0.3
Germania	4.7	2.6	2.3	0.5
Francia	4.4	2.2	1.8	1.3
Italia	4.7	2.2	0.6	0.9
Spagna		1.6	0.8	0.9
Olanda	3.8	1.5	1.2	1.2

Costo del lavoro orario nel settore manifatturiero deflazionato con l'indice dei prezzi al consumo

Elaborazioni REF Ricerche su dati Bureau of labour statistics e Istat

Costo del lavoro*variazioni % medie annue*

	anni settanta	anni ottanta	anni novanta	anni duemila
Stati Uniti	8.8	5.0	3.9	3.7
Regno Unito	18.1	9.5	4.3	4.4
Giappone	13.5	4.4	2.4	0.0
Germania	10.0	5.3	4.7	2.1
Francia	14.6	8.6	3.7	3.2
Italia	19.2	12.1	4.4	3.1
Spagna		11.1	4.7	3.8
Olanda	11.4	4.0	3.7	3.3

Costo orario, settore manifatturiero

Elaborazioni REF Ricerche su dati Bureau of labour statistics e Istat

Anche altri paesi hanno dovuto affrontare le sfide poste dal nuovo ambiente internazionale. In particolare, motivo di attenzione è stata la strategia adottata proprio dall'industria tedesca che, sin dagli anni novanta, ha adottato politiche finalizzate a rafforzare la competitività delle imprese, in parte attraverso una delocalizzazione di parti del processo produttivo, verso i paesi dell'Europa orientale prima, e verso i paesi asiatici successivamente. Le imprese tedesche hanno anche guidato la strategia di disintegrazione delle catene produttive mantenendo le parti a più elevato valore aggiunto in Germania, e delocalizzando gli altri segmenti, o ricorrendo a forme di *outsourcing* nei paesi con maggiori vantaggi comparati dal lato dei costi di produzione. Fra le politiche adottate al fine di limitare le perdite di

prodotto e la caduta dei livelli occupazionali nell'industria vi è stata anche una fase di concertazione fra le parti sociali, concretizzatasi in una protratta moderazione salariale (Cnel, 2011)³. La Germania registra quindi una crescita del costo del lavoro inferiore di circa un punto percentuale all'anno rispetto a quella dei partner europei. La debolezza nella dinamica dei salari monetari si è tradotta anche in una fase di stagnazione dei salari reali durante l'intero scorso decennio.

Fra i paesi europei, l'Italia registra negli anni duemila una crescita salariale vicina alla media, prossima a quella francese e olandese, inferiore a quella spagnola; la nostra maggiore inflazione porta però la dinamica dei salari reali a decelerare, registrando comunque una crescita poco sopra quella osservata in Germania.

La Germania si distingue così nel panorama europeo per una modesta crescita salariale, sia nominale che reale.

Nel caso olandese e in quello francese si segnala come il fatto che il loro vantaggio in termini di produttività osservato dai dati sull'industria si riduca passando al dato relativo al complesso dell'economia fa sì che la crescita del Clup non sia molto inferiore a quella italiana, e questo è coerente con il nostro modesto differenziale d'inflazione rispetto a questi paesi, e quindi anche con il modesto *gap* in termini di crescita dei salari reali, data la crescita simile in termini di salari monetari.

Cambiamenti nella posizione competitiva dei paesi dell'area euro – I dati sintetizzati mettono in luce come il primo decennio dell'euro abbia visto un'apertura nelle dinamiche della produttività fra i paesi europei non compensata da divergenze di segno opposto nella crescita del costo del lavoro. Una conseguenza di tale configurazione è stata rappresentata dall'andamento ampiamente divergente fra le economie dell'area euro dei tassi di crescita del costo del lavoro per unità di prodotto. All'interno di una medesima area valutaria l'andamento differenziale del Clup quantifica l'evoluzione della posizione competitiva dal lato dei costi delle imprese industriali. Emerge immediatamente la divergenza fra

³ Un'analisi su questi temi, con un focus sull'esperienza dell'economia tedesca è stata già proposta nel rapporto dello scorso anno (Cnel, 2011).

le dinamiche del Clup in Italia rispetto agli altri paesi europei. Un andamento simile caratterizza anche la Spagna.

La perdita di competitività dell'Italia rispetto alle altre economie dell'area euro è stata significativa, oltre il 2 per cento all'anno. Un tale divario, cumulato in dieci anni, comporta una perdita complessiva di oltre il 20 per cento, difficilmente sostenibile nel medio termine.

Costo del lavoro per unità di prodotto

variazioni % medie annue

	<i>anni settanta</i>	<i>anni ottanta</i>	<i>anni novanta</i>	<i>anni duemila</i>
Stati Uniti	6.0	1.6	-0.4	-1.4
Regno Unito	15.4	4.8	1.4	1.4
Giappone	7.8	0.4	-0.9	-3.2
Germania	5.7	2.7	1.4	0.2
Francia	10.0	5.0	-0.2	0.6
Italia	11.9	8.6	1.7	2.7
Spagna		7.5	2.7	2.2
Olanda	5.9	0.6	0.3	0.5

Settore manifatturiero

Elaborazioni REF Ricerche su dati Bureau of labour statistics e Istat

A tale proposito si deve anche considerare che l'andamento descritto si è proposto in una fase particolare, caratterizzata da un apprezzamento del cambio dell'euro rispetto al dollaro, e da crescenti pressioni concorrenziali provenienti dall'apertura dei mercati dopo l'ingresso della Cina nel Wto. Facendo quindi riferimento a indicatori sintetici di competitività, come l'andamento del tasso di cambio effettivo per l'Italia, calcolato sulla base dell'andamento relativo del Clup, si osserva un forte apprezzamento; un'evoluzione simile a quanto riscontrato per l'Italia si osserva per la Spagna. Alla luce di tale andamento, non sorprendono le difficoltà di crescita del nostro settore industriale.

Indicatori di competitività a confronto

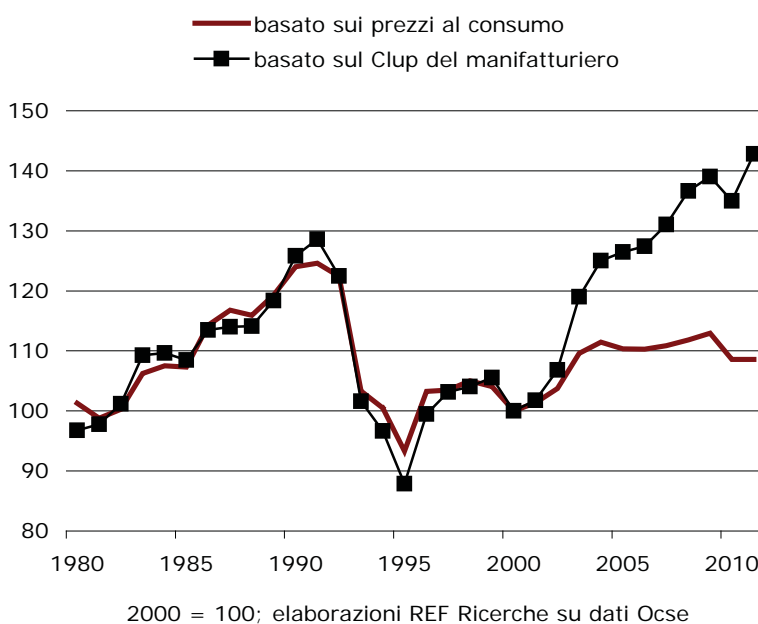
L'andamento relativo del Clup dell'industria evidenzia una significativa divergenza delle dinamiche riscontrate in Italia rispetto alle altre economie europee. Tale divaricazione può essere letta

come rappresentativa delle differenze nell'evoluzione relativa dei costi/prezzi dell'industria nazionale rispetto ai concorrenti europei.

Guardando però ad altri indicatori dell'andamento dei prezzi interni, ad esempio confrontando gli indici dei prezzi al consumo, si riscontra un differenziale dell'Italia decisamente inferiore. Nel grafico successivo si confronta l'andamento di due indici di cambio reale effettivo dell'Italia, il primo basato sull'andamento del Clup del settore manifatturiero e il secondo calcolato sulla base dell'indice dei prezzi al consumo. Come si osserva, il primo indicatore evidenzia una significativa perdita di competitività per il nostro paese, mentre il secondo pone in evidenza una relativa stabilità della nostra posizione competitiva.

Divergenze così marcate sono state oggetto di riflessione,

Italia - indici di cambio reale effettivo



conducendo in alcuni casi a sollevare obiezioni ai criteri di costruzione delle statistiche. Ad esempio, rinviando anche all'analisi proposta nel capitolo 3 a commento della revisione apportata dall'Istat alle serie storiche di contabilità nazionale, nel dibattito degli scorsi anni è stata avanzata l'ipotesi di una sottostima dell'andamento del valore aggiunto

a prezzi costanti dell'industria italiana legata ad una sopravvalutazione della dinamica dei prezzi; in altri casi si è poi evidenziato come anche il contenuto di lavoro nel processo produttivo possa essere stato sovrastimato, data la distorsione delle statistiche legata ai provvedimenti di emersione o alle successive misure di regolarizzazione di lavoratori immigrati. La sovrapposizione di una sottostima dell'andamento del valore aggiunto e di una sovrastima della domanda di lavoro porterebbe a sottostimare l'andamento della produttività e, simmetricamente, a sovrastimare la crescita del Clup. Dello stesso tipo di distorsione non sarebbero invece affette le statistiche sui prezzi al consumo, e questo spiegherebbe la divaricazione fra gli indicatori di competitività basati sui due tipi di deflatori.

Naturalmente, tale chiave di lettura conduce ad una valutazione più ottimista non solo della posizione competitiva, ma anche del quadro generale dell'economia italiana, considerando che il nostro tasso di crescita risulterebbe maggiore rispetto a quanto registrato nelle statistiche ufficiali.

La tesi basata sull'esistenza di problemi di misurazione ha un suo fondamento. In particolare, l'Istat non ha probabilmente colto pienamente le implicazioni del cambiamento qualitativo del mix di prodotti esportati dal nostro settore industriale, sovrastimando l'andamento dei rispettivi prezzi e sottostimando simmetricamente l'andamento dei volumi. È però anche vero che una divaricazione così marcata fra i due indicatori di cambio reale sopra illustrati, quasi il 30 per cento in dieci anni, va al di là dei possibili errori di misurazione, richiedendo un tentativo di interpretazione più sostanziale.

Una possibile lettura del divario fra i diversi indicatori può essere proposta tenendo conto dei vari elementi che possono avere differenziato l'andamento dei prezzi ai diversi stadi del processo produttivo o a livello settoriale. Allo scopo di cogliere le principali tendenze, nella tavola seguente si quantifica l'andamento di diversi indicatori di prezzo nel corso degli anni duemila nelle maggiori economie dell'area euro, oltre che il loro differenziale nei confronti della Germania. Ai due estremi vi sono il Clup del manifatturiero e l'indice dei prezzi al consumo che, come già osservato, evidenziano un differenziale molto diverso fra Italia e Germania: del 2.5 per cento all'anno nel primo caso, dello 0.6 nel secondo.

Un primo passaggio, probabilmente il più importante, è rappresentato dal confronto fra i dati sull'andamento del Clup e quelli della seconda colonna della tavola, che descrive la crescita del deflatore del valore aggiunto al costo dei fattori nell'industria. La differenza fra le due misure è un indicatore dell'andamento dei margini di profitto unitari nel settore industriale: quando questi aumentano, il deflatore cresce più del Clup, e viceversa quando questi diminuiscono.

Nel passaggio dalla misura della crescita del Clup a quella dell'andamento del deflatore del valore aggiunto, si osserva come quest'ultimo aumenti in Germania, Spagna e Olanda, evidenziando margini unitari in crescita, e diminuisca in Italia e Francia, indicando quindi in questo caso un peggioramento della redditività delle imprese. Il dato francese è condizionato soprattutto dagli andamenti osservati nel corso del biennio 2009-2010 quando la redditività delle imprese industriali peggiora in misura significativa.

L'andamento dei margini così descritto è importante per qualificare le osservazioni già proposte in termini di evoluzione della posizione

Andamento di diversi indicatori di prezzo/costi dei maggiori paesi europei negli anni duemila

	Clup sett manifat- turiero	Deflatore valore agg industria in s.s.*	Clup intera economia	Deflatore valore agg Intera economia*	Deflatore del Pil	Deflatore consumi famiglie	Indice prezzi al consumo**
<i>var % medie annue 2000-2010</i>							
Germania	0.2	1.1	0.4	0.7	1.0	1.4	1.6
Francia	0.6	-0.5	2.1	1.9	1.8	1.7	1.9
Italia	2.7	1.6	2.6	2.3	2.2	2.2	2.2
Spagna	2.2	3.2	2.5	3.1	3.1	2.8	2.8
Olanda	0.5	1.8	2.2	2.0	2.1	1.9	2.1
<i>differenziale rispetto alla Germania</i>							
Francia	0.4	-1.7	1.7	1.2	0.9	0.3	0.2
Italia	2.5	0.5	2.2	1.6	1.3	0.9	0.6
Spagna	2.0	2.1	2.1	2.4	2.1	1.4	1.2
Olanda	0.2	0.6	1.7	1.2	1.1	0.5	0.5

* Al costo dei fattori; ** Indice IPCA

Elaborazioni REF Ricerche su dati BIs, Eurostat, Istat e Ocse

competitiva dell'industria, in quanto da esso si evince una situazione di sofferenza dell'industria francese, che avrebbe visto erodere la propria redditività al pari di quella italiana. Si deve quindi notare che il miglioramento della posizione competitiva italiana e francese rispetto alla Germania, che traspare guardando all'andamento del deflatore del valore aggiunto, è soltanto apparente, nella misura in cui l'erosione dei margini denota piuttosto la difficoltà delle imprese che non sono state in grado di traslare i rincari nei costi unitari sui prezzi finali. All'opposto il caso della Spagna, dove la maggiore crescita del Clup non evidenzia una situazione di difficoltà del settore industriale.

Un secondo passaggio consiste nel guardare ai dati riferiti all'intera economia. In tal modo si riesce a comprendere in che misura i differenziali riscontrati per il settore manifatturiero, che è poi quello interessato direttamente dall'evoluzione della posizione competitiva internazionale, siano replicati a livello aggregato. Guardando all'andamento del Clup per l'intera economia le differenze fra i paesi si attenuano, fatta eccezione per la Germania che mantiene il proprio primato. Dall'andamento del deflatore del valore aggiunto per l'intera economia, espressione dell'evoluzione dei prezzi di tutti i settori, emerge come il posizionamento relativo dei diversi paesi non cambi molto, fatto salvo il caso della Francia: il deflatore del valore aggiunto francese aumenta per il complesso dell'economia molto più del deflatore dell'industria, il che comporta evidentemente dinamiche sostenute nei settori dei servizi. Difatti, mentre per l'industria l'andamento del deflatore del valore aggiunto risulta in Francia molto inferiore a quello italiano, in tutti gli altri settori la dinamica del deflatore del valore aggiunto francese è su livelli analoghi a quelli dell'Italia, e risulta quasi sempre superiore a quella tedesca.

Come già osservato, il dato francese e quello olandese riflettono la debolezza della produttività nei servizi, che determina un innalzamento relativo del Clup dell'intera economia e quindi degli indicatori di prezzo.

Deflatore del valore aggiunto: andamenti settoriali

	Germania	Francia	Italia	Spagna	Olanda
<i>var % medie annue 2000-2010</i>					
agricoltura	-7.0	-1.1	-0.8	0.6	-1.0
industria s.s.	1.1	-0.5	1.6	3.2	1.8
costruzioni	2.4	4.8	4.3	5.0	4.0
commercio	-0.6	1.9	2.1	3.4	0.4
telecomunicazioni	-2.6	-1.3	-0.1	0.6	0.4
servizi finanziari	3.9	1.6	0.7	-3.0	3.4
attività immobiliari	0.6	3.0	4.1	5.2	-0.1
attività professionali, servizi amministrativi	0.9	2.6	2.5	3.6	2.9
pubblica amministrazione	1.2	2.9	2.7	3.3	3.3
servizi ricreativi e alle famiglie	1.5	1.7	2.7	2.7	3.3
Totale economia	0.7	1.9	2.3	3.1	2.0

Elaborazioni REF Ricerche su dati Eurostat

L'evoluzione dei prezzi dei servizi non dovrebbe condizionare molto l'andamento della competitività di prezzo/costi di un'economia, nella misura in cui gli scambi con l'estero coinvolgono in prevalenza i prodotti dell'industria. Non va però trascurato che alcuni comparti dei servizi hanno un certo peso nelle partite correnti – si pensi al caso del turismo ad esempio – e che alcuni settori dei servizi producono per il settore manifatturiero, costituendo di fatto un suo indotto. Per questa ragione, incrementi sostenuti dei prezzi nel settore dei servizi possono influenzare la posizione competitiva dal lato dei costi delle imprese esportatrici.

Inoltre, la dinamica della produttività dei servizi condiziona la crescita della produttività dell'economia nel complesso e risulta quindi determinante rispetto all'andamento delle retribuzioni reali. L'andamento dei salari reali condiziona a sua volta la crescita della domanda interna, e quindi influenza la crescita del settore industriale sul mercato interno.

Nel passaggio dalla misura del deflatore del valore aggiunto a quella del deflatore del Pil (la divergenza fra le due variabili dipende dall'andamento differenziale dell'inflazione derivante dall'andamento delle imposte indirette nette) non vi sono cambiamenti di rilievo nella posizione relativa dei diversi paesi, fatto salvo il maggiore incremento che emerge per il caso dell'economia tedesca. Allo stesso

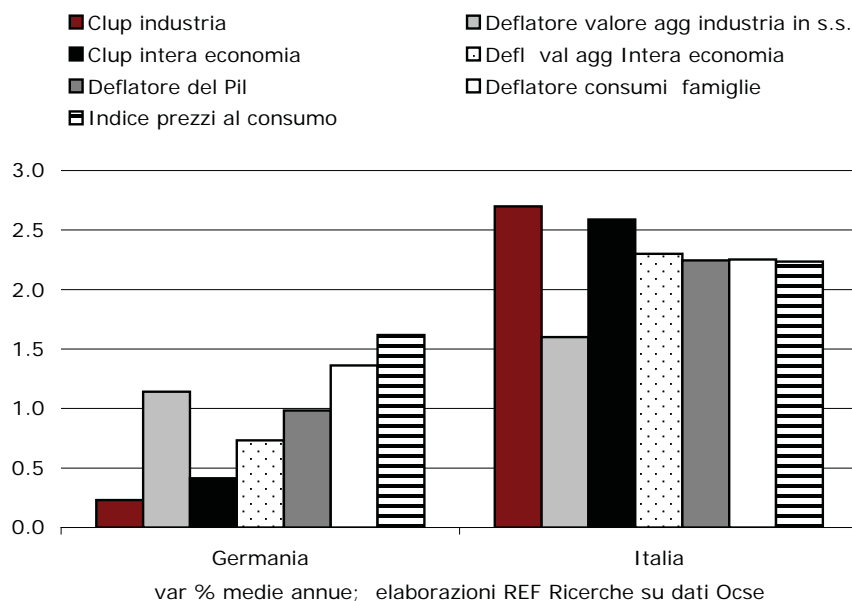
modo, i divari relativi non cambiano molto se da questa variabile si passa all'andamento del deflatore dei consumi (la divergenza fra l'andamento del deflatore del Pil a quello del deflatore dei consumi dipende principalmente dall'andamento differenziale dell'inflazione derivante dall'andamento delle ragioni di scambio, oltre che da come l'inflazione si è distribuita fra le diverse componenti della domanda finale).

In ogni caso, ancorché di minore rilievo, le differenze riscontrate nell'andamento di queste variabili forniscono un certo contributo nella spiegazione del basso differenziale d'inflazione fra Italia e Germania. Ad esempio, il differenziale in termini di deflatore del valore aggiunto, pari all'1.6 per cento, si riduce di tre decimi guardando al deflatore del Pil. Tale comportamento è in parte da ascrivere all'incremento dell'Iva tedesca del 2007. Il divario scende poi allo 0.9 passando al deflatore dei consumi. Il passaggio dal deflatore dei Pil ai prezzi pagati sul mercato interno dalle famiglie dipende in prima battuta dall'andamento delle ragioni di scambio. Tale variabile non ha però evidenziato divergenze significative nel confronto fra Italia e Germania; la riduzione del differenziale è legata piuttosto ad effetti di composizione della domanda interna, che ha visto in Germania una maggiore dinamica del deflatore dei consumi rispetto a quella dei deflatori degli investimenti. Difatti, nel caso tedesco, alla crescita del deflatore del Pil dell'1 per cento corrispondono un deflatore dei consumi delle famiglie che cresce dell'1.4 per cento e un deflatore degli investimenti che aumenta dello 0.2 per cento all'anno; in Italia, invece, ad un deflatore del Pil che aumenta del 2.2 per cento corrispondono ritmi di crescita analoghi per i deflatore dei consumi e degli investimenti.

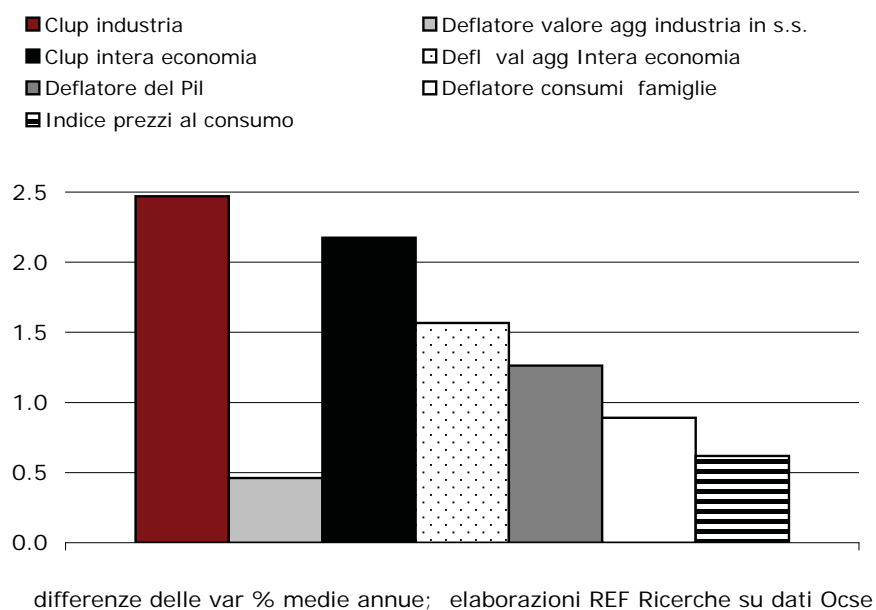
Infine, la stessa quantificazione dell'inflazione tedesca aumenta ancora se si passa dal deflatore dei consumi all'andamento dell'indice dei prezzi al consumo (secondo la misura offerta dall'indice dei prezzi al consumo armonizzati). Se il deflatore dei consumi sale meno dell'indice dei prezzi al consumo (che è un indice a pesi fissi, costruito sulla base della struttura dei consumi dell'anno base), se ne desume uno spostamento della spesa dei consumatori verso i prezzi che crescono meno. Tale comportamento è abbastanza usuale, rivelando un effetto di sostituzione nella struttura della

spesa, coerente con l'ipotesi di un'elasticità positiva della domanda al prezzo. In effetti il caso dell'Italia, caratterizzato da una crescita

Indicatori di prezzo/costi in Italia e Germania negli anni duemila



Differenziali Italia - Germania nelle dinamiche di diversi indicatori di prezzo/costi negli anni duemila



del deflatore dei consumi delle famiglie superiore a quella dell'indice dei prezzi al consumo (e lo sarebbe ancor di più se considerassimo l'indice dei prezzi al consumo per l'intera collettività nazionale) appare un fatto anomalo.

Al fine di sintetizzare i diversi passaggi sopra discussi, possiamo rappresentare graficamente la crescita delle diverse misure d'inflazione sopra presentate soffermandoci sugli andamenti osservati in Italia e Germania. Le conclusioni cui siamo giunti possono essere sintetizzate come segue: i differenziali di competitività misurati dall'andamento del Clup del settore manifatturiero si attenuano passando ad altre misure d'inflazione, ma le ragioni di tale cambiamento non paiono attenuare l'ipotesi di una divaricazione della posizione competitiva dei diversi paesi, evidenziando innanzitutto una contrazione dei margini dell'industria nei paesi che hanno perso competitività. Inoltre, passando dal deflatore del valore aggiunto all'indice dei prezzi al consumo, le diverse misure d'inflazione proposte cambiano poco per la maggior parte dei paesi, compresa l'Italia, ma non per la Germania, che registra un costante aumento. Tale andamento appare legato alle scelte della politica fiscale tedesca - come gli aumenti dell'imposizione indiretta che ha aumentato i prezzi al consumo o gli interventi sul cuneo fiscale, che hanno ridotto il costo del lavoro - ma anche a ricomposizioni nella struttura della spesa delle famiglie. Entrambi i fenomeni non ridimensionano la portata della perdita di competitività evidenziata dagli indicatori dell'andamento dei costi unitari del manifatturiero.

Squilibri e divari di crescita

L'evoluzione degli indicatori di competitività sopra descritta è significativa. Appare quindi utile cercarne i riscontri nell'evoluzione degli scambi con l'estero dei diversi paesi e nella crescita del settore industriale.

Andamento divaricato delle bilance commerciali – Da tutte le statistiche traspare con evidenza la *performance* più robusta delle esportazioni tedesche rispetto a quelle delle altre economie. D'altro canto, è anche vero che i dati sull'andamento delle esportazioni *tout court* in una fase storica come gli anni duemila hanno un significato limitato: l'internazionalizzazione della produzione e la

disintegrazione della catene produttive hanno difatti determinato un forte aumento degli scambi di mercati legato al cosiddetto "traffico di perfezionamento". È cioè aumentato il volume di scambi, sia in entrata che in uscita, di prodotti intermedi; questo ha quindi comportato una crescita significativa delle esportazioni in tutti i paesi, anche se a tale aumento non necessariamente è poi corrisposta una crescita analoga del valore aggiunto dei settori esportatori, nella misura in cui alle maggiori esportazioni corrispondono poi anche maggiori importazioni. Questo tipo di considerazioni limita anche la capacità interpretativa che può essere offerta dall'andamento delle quote di mercato.

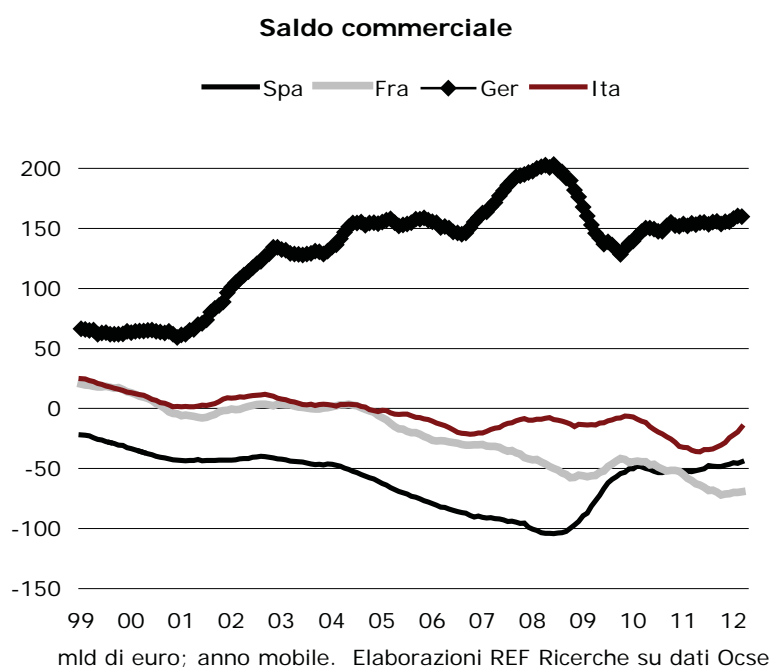
Per cogliere il posizionamento relativo dei diversi paesi nella gerarchia degli scambi, e per qualificare la presenza o meno di uno squilibrio dal lato dei conti con l'estero, ci si può quindi in prima battuta soffermare sull'andamento dei saldi commerciali. La configurazione che ha caratterizzato l'area dell'euro negli anni duemila si distingue per un surplus ampio e crescente delle economie dell'area tedesca, che hanno migliorato la propria posizione competitiva e realizzato una crescita trainata dalle esportazioni, e deficit crescenti invece nelle economie della periferia.

Dal punto di vista dei saldi commerciali l'area euro ha quindi mantenuto negli corso degli anni duemila un saldo sostanzialmente in pareggio, esito del surplus tedesco che ha compensato i deficit dei paesi della periferia. Fra l'altro, appare importante sottolineare il costante deterioramento del saldo della bilancia commerciale francese, andamento coerente con i segnali di difficoltà incontrati dal settore, che non è riuscito a traslare i rincari dei costi sui prezzi dell'output.

Anche negli ultimi due anni, con l'acuirsi della crisi, i segnali di ricomposizione degli squilibri commerciali non sono stati univoci. In particolare, si è osservata una riduzione del deficit commerciale dei paesi periferici, ma prevalentemente legato alla caduta delle importazioni, più che al rafforzamento dell'export, riflettendo quindi principalmente la recessione di queste economie.

Un aspetto di interesse è che lo sfasamento nei tassi di crescita dei paesi della periferia rispetto a quelli dell'area tedesca avrebbe

potuto giustificare un aggiustamento di tipo simmetrico, con un miglioramento dei saldi dei paesi in deficit, a fronte di una riduzione nei paesi in avanzo. Diversamente, il peggioramento del saldo commerciale della Germania negli ultimi anni è stato modesto, riflettendo più che altro il recupero dei prezzi delle materie prime del 2010-2011. Inoltre, le tendenze recenti paiono segnalare la possibilità di un ulteriore ampliamento del surplus tedesco. Pertanto, all'ipotesi di un miglioramento del saldo commerciale dei paesi della periferia corrisponderebbe un analogo miglioramento del saldo complessivo dell'area euro. Una conseguenza di tale configurazione è anche che non è corretto affermare che la Germania stia soffrendo della crisi della periferia europea, almeno dal punto di vista dell'evoluzione delle esportazioni tedesche che, pur avendo minori spazi di crescita nei paesi in crisi, stanno beneficiando del miglioramento della competitività derivante dall'indebolimento dell'euro.



Divari di crescita dell'industria – L'evoluzione della posizione competitiva del settore manifatturiero mostra pienamente i propri effetti se si guarda ai differenziali di crescita dell'industria.

Naturalmente, nel valutare la crescita in aggregato del decennio, dobbiamo rammentare che i risultati sono condizionanti in misura decisiva, rispetto ai decenni precedenti, da fattori ciclici, soprattutto perché la contrazione dell'output industriale del biennio 2008-2009 risulta di intensità eccezionale nel confronto con le altre recessioni del passato. Non è un caso che considerando il complesso dello scorso decennio la crescita risulti non solo pesantemente negativa per Italia e Spagna, ma anche appena positiva per Olanda e Germania.

In particolare, l'industria tedesca registra nel decennio una crescita robusta, cui segue un collasso nel 2008-2009, parzialmente recuperato già nel 2010-2011. La maggiore reattività al ciclo della produzione tedesca rispetto a quella francese, tende quindi a smorzare le differenze fra le due economie nella valutazione in termini di crescita media annua. Le tendenze all'inizio del nuovo decennio paiono peraltro indicare che il *gap* a favore della Germania si sta allargando.

È soprattutto nel quadriennio 2004-2007 che la Germania ha registrato una robusta espansione del ciclo industriale, ad un ritmo di crescita medio del 4 per cento, che ci riporta alle performance del quadriennio 1988-1991, in pieno boom post-unificazione, con un ciclo sostenuto anche da una forte domanda interna legata all'espansione fiscale.

La differenza per l'Italia sta nel fatto che in quegli anni la nostra industria riusciva a tenere il passo di quella tedesca, talvolta sopravanzandola anche (per ben tre anni dall'87 all'89 l'industria italiana, con un aumento del valore aggiunto mediamente del 5 per cento all'anno, superò la crescita di quella tedesca).

I dati della tavola descrivono un quadro importante soprattutto con riferimento alle prospettive che discendono da esso. In particolare, la divaricazione nelle *performance* dell'industria, con i paesi dell'area tedesca da un lato e Italia e Spagna dall'altro, pare essersi ulteriormente accentuata nel corso della fase più recente. La divaricazione è oggetto di particolare attenzione per

Il prodotto dell'industria

variazioni % medie annue

	anni settanta	anni ottanta	anni novanta	anni duemila
Stati Uniti	3.1	3.1	4.2	1.1
Regno Unito	-0.3	1.9	0.9	-1.0
Giappone	4.4	4.8	0.8	0.9
Germania	1.9	1.5	0.6	0.3
Francia	3.2	0.9	1.9	-0.1
Italia	6.9	2.2	1.4	-1.1
Spagna		2.3	2.8	-0.8
Olanda	2.1	2.6	2.7	1.1

Output del settore manifatturiero

Elaborazioni REF Ricerche su dati Bureau of labour statistics e Istat

le sue conseguenze rispetto al modello di sviluppo europeo. Non era difatti scontato che, in una fase di concorrenza internazionale intensa, riuscisse ad affermarsi proprio l'economia con una elevata specializzazione industriale e ad alta vocazione *export-led*, e quindi maggiormente esposta alla pressione competitiva internazionale.

Resta comunque difficile proporre una valutazione conclusiva della capacità del modello tedesco di sostenere la crescita occupazionale dell'industria in maniera più efficace rispetto agli altri paesi. I dati sull'andamento della domanda di lavoro nell'industria non presentano esiti migliori rispetto agli altri paesi dell'area dell'euro,

I salari reali nell'industria

variazioni % medie annue

	anni settanta	anni ottanta	anni novanta	anni duemila
Stati Uniti	1.3	0.4	1.4	1.3
Regno Unito	3.8	2.7	1.2	1.6
Giappone	4.2	2.3	1.6	0.3
Germania	4.7	2.6	2.3	0.5
Francia	4.4	2.2	1.8	1.3
Italia	4.7	2.2	0.6	0.9
Spagna		1.6	0.8	0.9
Olanda	3.8	1.5	1.2	1.2

Costo del lavoro orario nel settore manifatturiero deflazionato con l'indice dei prezzi al consumo

Elaborazioni REF Ricerche su dati Bureau of labour statistics e Istat

proprio perché la crescita del prodotto ha sostenuto il recupero dei livelli della produttività più che le ore lavorate.

Un aspetto che caratterizza l'economia tedesca, con elementi di analogia con l'esperienza italiana, è rappresentato dalla relativa tenuta dell'occupazione nell'industria nel corso degli anni della crisi rispetto alla flessione delle ore lavorate. La reazione delle imprese alla crisi ha fatto leva sulla riduzione delle ore lavorate pro-capite in modo da contenere le perdite di posti. A ciò hanno contribuito le misure che hanno incentivato l'adozione massiccio di schemi di lavoro ad orario ridotto. Si tratta di schemi analoghi a quelli adottati in altri paesi, come la stessa Cig in Italia, che hanno giocato un ruolo importante nell'evitare il distacco fra il lavoratore e il posto di lavoro, e sono risultati poi efficaci proprio perché la crescita in Germania è ripartita con buoni ritmi, consentendo di re-immettere nel circuito produttivo le minore ore lavorate dagli occupati.

*Un riequilibrio
difficile*

La rassegna proposta consente una lettura della divaricazione delle dinamiche nell'attività economica dei maggiori paesi europei, ponendo l'enfasi sui divari di competitività cumulatisi nel corso degli anni passati. A riprova di ciò, si deve considerare proprio il fatto che i paesi a maggiore crescita hanno anche saldi commerciali in surplus, a fronte dei deficit dei paesi a crescita inferiore. Si pone quindi con evidenza l'esigenza di riequilibrio dei conti con l'estero, in modo da ricondurre i paesi in crisi su un sentiero di crescita sostenibile. I quesiti che si aprono sono relativi alle caratteristiche del processo di aggiustamento in corso, considerando anche che esso si sta esplicando sotto la pressione di politiche di bilancio di segno restrittivo.

Ci si chiede in che misura la crisi possa indurre in alcuni casi fenomeni di deflazione salariale tali da assecondare anche un riequilibrio dal lato dei costi di produzione delle imprese industriali. In particolare, si apre l'eventualità che nei paesi in crisi possano emergere situazioni di contrazione dei salari, tali da migliorare la competitività dell'industria nazionale nei confronti delle altre economie europee. In tali condizioni, la flessibilità dei prezzi relativi all'interno dell'area euro determinerebbe un graduale riequilibrio

della posizione competitiva dei paesi in difficoltà, svolgendo un ruolo analogo a quello di una svalutazione competitiva. È la tesi della “disinflazione competitiva”, circostanza che però al momento non trova che riscontri molto parziali anche perché i paesi della periferia dovrebbero recuperare terreno rispetto alla Germania, paese dove la crescita dei costi unitari del lavoro è bassissima.

Allo scopo di valutare l'evoluzione dei differenziali salariali all'interno dell'area euro, nel grafico successivo si mostra l'andamento del costo del lavoro per occupato, confrontando la dinamica registrata nel corso dell'ultimo biennio con quanto osservato fra il 2007 e il 2009, periodo in cui l'economia europea era già entrata in recessione. Dal confronto fra i due sottoperiodi si nota innanzitutto come nella maggior parte dei paesi negli ultimi due anni la dinamica salariale sia risultata inferiore rispetto a quanto osservato nel corso del periodo precedente; difatti, la maggiore parte dei punti si colloca al di sotto della bisettrice (ovvero la retta che descrive i punti per i quali le dinamiche dei due sottoperiodi si eguagliano). Dinamiche in leggera accelerazione hanno caratterizzato Finlandia, Francia e Germania; quest'ultima economia era stata caratterizzata nel primo sottoperiodo da una crescita salariale inferiore agli altri paesi. Altre economie presentano invece una decelerazione, pur contenuta, nel corso dell'ultimo biennio. Fra queste vi è anche l'Italia, insieme ad Austria, Belgio e Olanda.

Si nota anche come la Spagna, che nel primo periodo era stato il paese con la dinamica salariale più vivace, abbia invece visto quasi azzerarsi la crescita delle retribuzioni. Infine, vi sono altri due paesi, come Grecia e Irlanda, dove vi sono evidenti segnali di deflazione salariale. Si tratta di un divario in atto già da un biennio e che, se protratto ancora per altri due o tre anni potrebbe indurre modifiche sostanziali nei differenziali salariali di questi due paesi rispetto al resto dell'area euro. Le divaricazioni osservate all'interno dell'area euro riflettono però in una certa misura anche le politiche salariali nel pubblico impiego, orientate sovente a estrema prudenza, e caratterizzate in alcuni casi da vere e proprie riduzioni degli stipendi dei pubblici dipendenti. Appare utile quindi concentrare l'attenzione sulle dinamiche osservate all'interno del solo settore manifatturiero: in tal caso si ottiene una rappresentazione più adeguata a cogliere i mutamenti dei costi relativi dei settori esportatori.

In questo caso si osserva come sia solo l'Irlanda ad avere descritto una fase di caduta dei livelli retributivi. Inoltre, pur essendo vero che i paesi caratterizzati in precedenza da dinamiche del costo del lavoro più sostenute hanno adesso registrato una drastica decelerazione, risulta pure evidente la difficoltà a recuperare terreno rispetto alla Germania, che ha presentato anche nella fase più recente una crescita salariale irrisoria, intorno all'1.5 per cento. Va peraltro sottolineata la posizione italiana, che presenta una crescita più sostenuta delle altre economie. In generale, quindi, se è vero che in alcuni casi i paesi della periferia europea stanno registrando una fase di decelerazione delle retribuzioni, le evidenze a favore di un aggiustamento della posizione competitiva guidato dall'andamento relativo dei salari sono tuttora scarse.

Alla mancanza di riscontri a favore dell'ipotesi di un aggiustamento guidato dai divari nelle dinamiche salariali si sovrappone poi anche lo scenario incerto relativo ai differenziali nella crescita della produttività, sul quale nei prossimi anni vi sono invece seri rischi di un ulteriore allargamento dei divari. È palese che ancora per diverso tempo i paesi della periferia tenderanno a perdere terreno, dato che la crisi limita le opportunità per nuovi investimenti, un passaggio necessario per qualsiasi recupero di efficienza. La caduta degli investimenti caratterizza non solo il settore privato, ma anche il pubblico, visto che le esigenze di bilancio si traducono in minore risorse da destinare al rafforzamento della dotazione infrastrutturale. Si ricade quindi pienamente in una situazione che giustifica un allargamento del *gap* di produttività fra i paesi della periferia europea e le economie dell'area tedesca.

Capitolo 2

Demografia e forze di lavoro

Capitolo 2 – Demografia e forze di lavoro

In sintesi

La popolazione residente in Italia è cresciuta anche nel 2011; secondo le stime preliminari, l'incremento è stato dello 0.5 per cento nel 2011, con un aumento di circa 286mila residenti. Restringendo l'analisi alla popolazione in età lavorativa (quella di età compresa tra i 15 e i 64 anni), l'incremento è risultato più contenuto, dello 0.4 per cento; negli ultimi anni il ritmo di incremento demografico è andato decelerando. Si sta deteriorando il saldo naturale, che è già in negativo da alcuni anni (ovvero, i decessi superano le nascite) ma soprattutto è in ridimensionamento il saldo migratorio, pur restando ampiamente positivo (è stato pari al 5.3 per mille) e fondamentale per la crescita della popolazione residente. Si stanno probabilmente riducendo i flussi in ingresso, risentendo anche degli effetti del deterioramento del quadro economico, che si traduce in minori opportunità occupazionali per i nuovi arrivati. Un altro fattore degno di nota è l'aumento dell'emigrazione italiana verso l'estero: le cancellazioni di cittadini italiani sono cresciute nel 2011 del 9.3 per cento. Sta quindi crescendo, soprattutto presso alcuni segmenti della popolazione italiana (tipicamente i più giovani, con minori legami e con le situazioni occupazionali meno stabili, e i più istruiti e qualificati) la scelta di emigrazione. I primi dati del censimento 2011 suggeriscono oltretutto che tale fenomeno sia sottostimato dai dati anagrafici; la popolazione residente in Italia risultava inferiore rispetto alle quantificazioni sulla base delle rilevazioni presso le anagrafi. Parte di tale differenza potrebbe essere dovuta alla difficoltà a raggiungere i

cittadini stranieri e a censirli, ma una parte potrebbe essere dovuta a flussi in uscita dal Paese non ancora registrati nelle anagrafi.

Le forze di lavoro sono cresciute in media d'anno dello 0.4 per cento; tale risultato è la sintesi di un avvio d'anno in contrazione e di un successivo recupero nella seconda metà dell'anno, ed è riconducibile in buona misura alla crescita della popolazione in età lavorativa, ma anche all'andamento della partecipazione, che torna a fornire un apporto positivo alla crescita dell'offerta di lavoro. La tendenza ad uscire dalle forze di lavoro si è arrestata dunque nel 2011; si è osservata un'interruzione del fenomeno dello scoraggiamento, sviluppatosi molto negli ultimi anni mentre si è probabilmente consolidato l'effetto cosiddetto del "lavoratore aggiuntivo", tipico delle fasi di recessione. Le prolungate difficoltà sperimentate da un numero crescente di famiglie, e le tensioni cui sono stati sottoposti i bilanci familiari, stimolano la ricerca attiva di opportunità di impiego.

La crescita delle forze di lavoro si è concentrata sulla componente immigrata, determinata interamente dalla crescita demografica, che a sua volta riflette il saldo migratorio. Il tasso di attività, invece, fornisce un apporto decisamente negativo alla variazione complessiva dell'offerta di lavoro degli stranieri: benché il tasso di attività degli immigrati resti su livelli superiori a quelli osservati dagli italiani, il differenziale tra le due componenti della popolazione si sta riducendo; in altre parole, anche nel 2011 si è osservato un deterioramento dell'occupabilità degli stranieri, che si sta traducendo in uno scivolamento nell'inattività e, probabilmente, anche nel sommerso.

Dal punto di vista territoriale la crescita è risultata omogeneamente distribuita, con la sola eccezione del Centro. La crescita dell'offerta di lavoro si osserva difatti sia nel Nord che nel Mezzogiorno; si interrompe così la tendenza negativa delle forze di lavoro nelle regioni meridionali, in atto da oltre un quinquennio, a causa soprattutto del progressivo deterioramento del tasso di partecipazione. La crescita dell'offerta di lavoro nel Mezzogiorno, però, non è stata assorbita che parzialmente dalla domanda: come si vedrà più avanti (cap.4) in buona misura il passaggio è stato dall'inattività alla disoccupazione.

L'offerta di lavoro in Italia sta invecchiando progressivamente: alle tendenze demografiche (coorti giovani sempre più ridotte, coorti mature invece consistenti, perché nate durante il baby boom) si sovrappongono

anche tendenze opposte in termini di partecipazione: negativa per i più giovani (giovannissimi ma non solo, anche per coloro che hanno tra i 25 e i 34 anni), positiva invece per i più anziani, per i quali il tasso di attività sta crescendo, riflettendo effetti generazionali (si tratta di coorti più scolarizzate che in passato, che tendono a restare attive più a lungo) e gli effetti delle riforme previdenziali passate.

2.1 Popolazione e tendenze demografiche

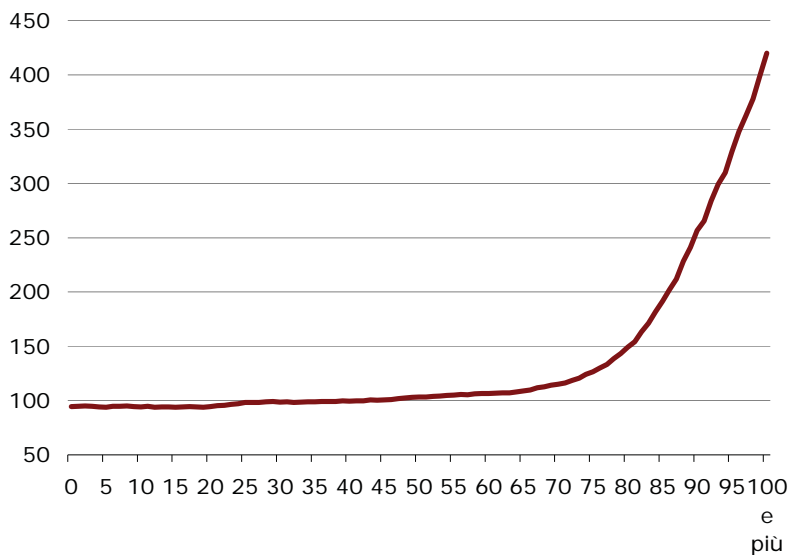
*Residenti prossimi ai
61 milioni*

Il 2011 ha rappresentato un altro anno di crescita della popolazione residente in Italia. Sulla base delle indicazioni desumibili dalle indagini effettuate con regolarità dall'Istat presso gli Uffici di Anagrafe dei comuni italiani, la popolazione residente sul territorio italiano è cresciuta dello 0.5 per cento nel 2011, con un aumento di circa 286mila residenti. Nel complesso, così, la popolazione sarebbe risultata di 60.6 milioni di persone a inizio 2011. Le indicazioni preliminari fornite dal bilancio demografico mensile suggeriscono come nel corso dell'anno la popolazione residente sia ulteriormente aumentata, salendo a 60.8 milioni di persone a novembre 2011.

Di questa popolazione, più della metà sono donne (il 51.5 per cento), per effetto dello sbilanciamento tra i sessi soprattutto nelle età più avanzate (dopo i 75 anni ogni 100 uomini ci sono 164 donne), data la maggiore speranza di vita femminile.

Per quanto riguarda la distribuzione geografica, quasi metà della popolazione (il 45.8 per cento) risiede nelle regioni settentrionali, circa un quinto (il 19.7 per cento) nel Centro e il 34.5 per cento nel Mezzogiorno. Rispetto ad un quinquennio fa si osserva una crescita della quota di popolazione residente nelle regioni settentrionali (ed in particolare nel Nord Est) e in quelle centrali, a discapito di quelle meridionali. In parte tale cambiamento è dovuto ai flussi migratori dall'estero, che tendono a confluire nelle regioni dove le opportunità occupazionali sono maggiori (e infatti, il saldo migratorio con l'estero è, nelle regioni del Centro-Nord, quasi il triplo di quello del Sud). D'altra parte, sono ripresi i flussi migratori interni da Sud verso le regioni centro-settentrionali. Il saldo migratorio interno per il Centro-Nord è risultato dell'1.3 per mille nel

Rapporto donne/uomini



età - donne ogni 100 uomini. Elaborazioni REF Ricerche su dati Istat

2011, a fronte di un saldo migratorio invece negativo per le regioni meridionali. Le regioni dove il saldo migratorio interno è più elevato sono Trentino Alto Adige, Emilia Romagna e Liguria, mentre le regioni di partenza dove l'emigrazione interna incide maggiormente sono la Campania, la Calabria e la Basilicata.

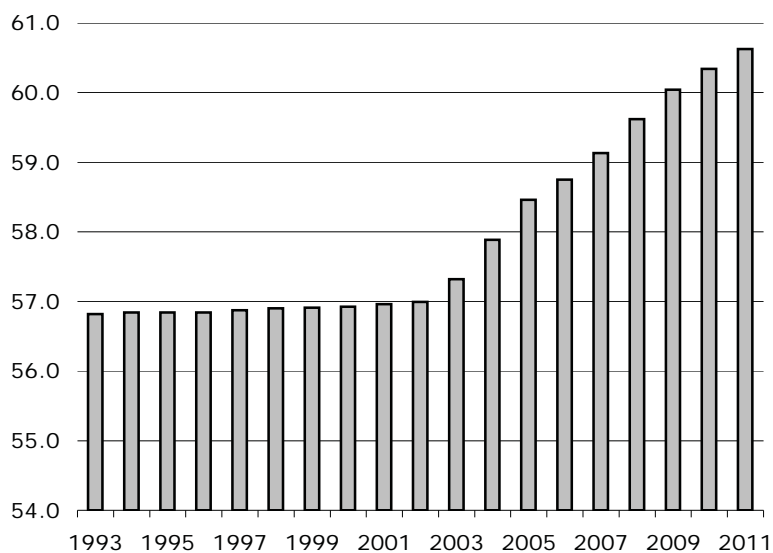
Come si è sottolineato anche nella passata edizione del Rapporto sul mercato del lavoro (Cnel 2011), la recente emigrazione meridionale verso il Centro-Nord si contraddistingue per il livello mediamente elevato di istruzione (si tratta prevalentemente di persone laureate). In molti casi, però, la migrazione non è registrata nei dati, che si basano sulle informazioni raccolte dalle anagrafi. La natura a termine di molti contratti di lavoro scoraggia nell'immediato il cambio di residenza, ed un numero crescente di persone, in prevalenza lavoratori all'inizio della carriera, che non hanno ancora raggiunto la stabilità occupazionale, pur essendosi trasferiti nel Centro-Nord per lavoro, non hanno registrato tale trasferimento, risultando pertanto ancora residenti nel Sud. Si tratta dei cosiddetti "pendolari di lungo raggio", ovvero persone che lavorano in una provincia non confinante con quella di residenza.

Decelera la crescita della popolazione: saldo naturale sempre più negativo...

Ad inizio 2011 la popolazione risulta aumentata dello 0.47 per cento rispetto all'anno precedente; restringendo l'analisi alla popolazione in età lavorativa (secondo le classiche definizioni, la popolazione di età compresa tra i 15 e i 64 anni), l'incremento è stato lievemente più contenuto, dello 0.4 per cento, pari ad un aumento di 156 mila persone. Sebbene i tassi restino ampiamente positivi, si rileva come negli ultimi anni il ritmo di incremento demografico sia andato decelerando. In media nel periodo tra il 2004 e il 2008 la popolazione risultava difatti crescere ad un tasso medio annuo dello 0.8 per cento. Le prime stime per il 2011, oltretutto, suggeriscono un'ulteriore decelerazione, con un tasso di crescita che scende a 0.37 per cento.

Alla base della decelerazione della crescita della popolazione ci sono due fattori fondamentali. Il primo è strettamente legato alle tendenze demografiche passate, che si riflettono sull'evoluzione negativa del saldo naturale. A fronte della stabilità del tasso di mortalità, si riduce difatti quello di natalità (da 9.3 a 9.1 nati vivi per mille abitanti), che riflette non solo le scelte di fecondità, ma anche la dimensione delle coorti in età fertile (che a sua volta deriva dall'andamento del tasso di natalità passato). Le coorti che entrano nell'età riproduttiva

Italia - popolazione totale



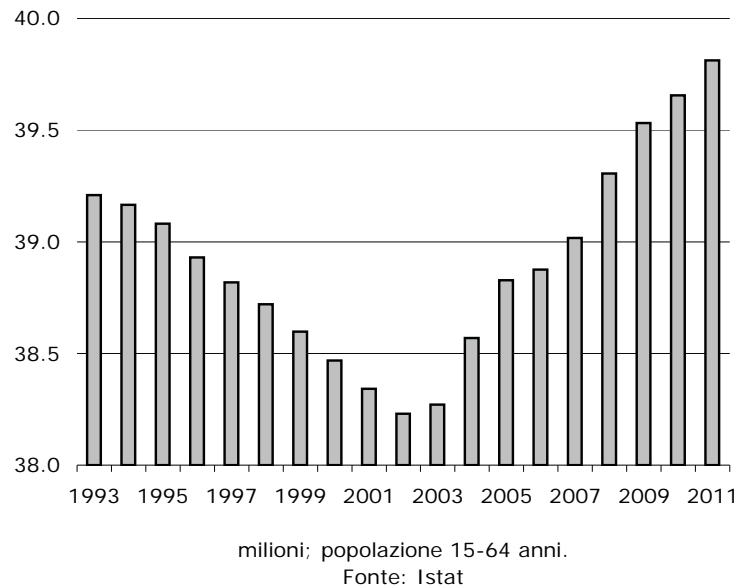
milioni. Fonte: Istat

sono di dimensioni sempre più ridotte (nate quando la natalità era crollata), mentre le generazioni nate durante il *baby boom* stanno progressivamente uscendo dal ciclo riproduttivo. Il tasso di fecondità rimane stabile ad 1.42 figli per donna per il terzo anno consecutivo: sembra interrotto il percorso di progressivo recupero della fecondità osservato nel recente passato, probabilmente perché si è esaurito il recupero delle maternità posticipate durante lo scorso decennio. C'è stato infatti un innalzamento dell'età media al parto, posticipato ai trent'anni d'età, da parte delle generazioni nate tra gli anni sessanta e la prima metà degli anni settanta; ora che queste maternità posticipate sono state recuperate, però, il trend pare essersi esaurito. Al momento, la fecondità nazionale continua a essere sostenuta in misura sostanziale dal contributo delle donne straniere, per le quali si stimano mediamente 2.07 figli per donna.

*..e moderazione
dell'apporto dato dal
saldo migratorio*

L'altro fattore che impatta sulla crescita della popolazione residente è l'andamento del saldo migratorio, che risente probabilmente anche di elementi congiunturali, e nello specifico del deterioramento del ciclo economico. Il saldo migratorio con l'estero, che pur continua ad apportare un contributo fondamentale e positivo alla crescita della popolazione residente, risulta in calo; nel 2011 è stato pari al 5.3 per mille, mentre nel triennio precedente, in cui peraltro già risultava in ridimensionamento, era stato mediamente del 6.6 per mille. Si è ridotto il flusso di nuove iscrizioni di individui con cittadinanza straniera, probabilmente sia perché si stanno riducendo i flussi in ingresso, sia perché si stanno esaurendo gli effetti ritardati delle passate regolarizzazioni. Come noto, le decisioni di migrazione rispondono a fattori *push* e *pull*; nei primi ricade l'insieme di elementi che spingono all'emigrazione (ad esempio, scarse opportunità lavorative, tensioni sociali e/o politiche, persecuzioni, emergenze ambientali, desiderio di realizzazione personale, necessità di formazione); sono fattori *pull* quelli che invece tendono ad attrarre il migrante in una specifica destinazione. L'attrattività di un paese è data da un insieme di elementi: democrazia, condizione di libertà, opportunità lavorative, differenziali salariali con il paese d'origine, presenza di una rete etnica di riferimento, opportunità di studio. In un momento di crisi economica si stanno probabilmente deteriorando i fattori *pull* legati alle

Italia - popolazione in età attiva



opportunità occupazionali o di realizzazione economica, allentando così l'incentivo alla migrazione. In prospettiva, oltretutto, sono stati bloccati i flussi non stagionali per il 2012.

Un altro fattore degno di nota è l'aumento dell'emigrazione italiana verso l'estero, che contribuisce a ridurre il saldo migratorio con l'estero: le cancellazioni di cittadini italiani sono cresciute nel 2011 del 9.3 per cento. Sta quindi crescendo, soprattutto presso alcuni segmenti della popolazione italiana (tipicamente, i più giovani, con minori legami e con le situazioni occupazionali meno stabili, e i più istruiti e qualificati) la scelta di emigrazione. I primi dati del censimento 2011 suggeriscono oltretutto che tale fenomeno sia sottostimato dai dati anagrafici; secondo la fotografia scattata dall'Istat il 9 ottobre 2011, la popolazione residente in Italia risultava pari a 59.6 milioni di persone, un numero inferiore rispetto alle quantificazioni sulla base delle rilevazioni presso le anagrafi. La differenza, pari a 1.28 milioni di persone, si concentra sulla popolazione straniera (più bassa di 993mila persone rispetto ai dati desumibili dalle anagrafi e pari a quasi 3.9 milioni di persone). Parte di tale differenza potrebbe essere dovuta alla difficoltà a raggiungere i cittadini stranieri e a censirli. Ma una parte potrebbe essere dovuta a flussi in uscita dal Paese non ancora registrati nelle anagrafi.

In ogni caso, da questi fenomeni discende una decelerazione anche della crescita della componente straniera, che dopo essere aumentata mediamente del 13.4 per cento nel triennio 2007-2009, vede ridimensionato tale tasso al 6.3 per cento nel 2011. Ad ogni modo, la componente immigrata è quella che ha permesso di osservare una crescita della popolazione in età lavorativa negli ultimi anni. Come si può vedere dal grafico allegato, nella storia dell'ultimo ventennio si rilevano due tendenze contrapposte: nel corso degli anni novanta la popolazione in età lavorativa, per effetto del progressivo invecchiamento demografico e del saldo naturale via via in esaurimento, si era notevolmente ridimensionata, riducendosi di circa un milione di persone nell'arco di un decennio. Dall'inizio degli anni duemila si è osservata invece un'inversione di tendenza, per effetto del crescente apporto di stranieri.

Riquadro 2.1 – Le nuove previsioni demografiche dell'Istat

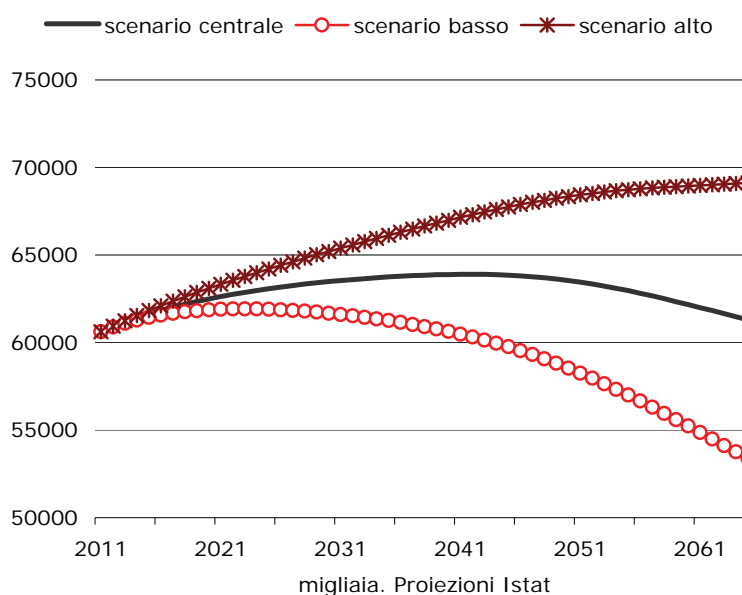
Nel dicembre 2011 l'Istat ha pubblicato le previsioni demografiche aggiornate per l'Italia; rispetto alle proiezioni precedenti, che coprivano il periodo dal 2007 fino al 2051, il periodo di previsione è stato ampliato fino al 2065. Le previsioni demografiche consentono di costruire gli scenari di lungo periodo (ad esempio, riguardanti l'evoluzione dell'offerta di lavoro o la spesa pensionistica o sanitaria), in modo da pianificare le azioni di intervento. Le previsioni permettono non solo di avere quantificazioni circa la dimensione della popolazione nel suo complesso, ma anche di avere informazioni circa la sua composizione. Sono aggiornate periodicamente, rivedendo le ipotesi sull'evoluzione della fecondità, della sopravvivenza e dei flussi migratori e tengono esplicitamente in considerazione l'inerzia strutturale di una popolazione, dato che la metodologia adottata, che si rifà al modello per componenti, tiene conto del naturale processo di avanzamento delle età. Allo scenario centrale, fondato su un insieme di ipotesi ritenute verosimili e che risulta quello maggiormente probabile, sono affiancati due scenari alternativi (basso e alto), per delineare il campo di incertezza; tali scenari sono costruiti sulla base di evoluzioni alternative a quelle "verosimili" per le diverse variabili che entrano in gioco (sopravvivenza, fecondità, flussi migratori).

Secondo lo scenario centrale la popolazione residente in Italia nel 2065 sarà pari a 61.3 milioni di persone, con un incremento complessivo di circa 679 mila persone rispetto al livello nel 2011. L'andamento della popolazione non è però lineare, ma segue un profilo crescente fino all'inizio degli anni quaranta, per poi progressivamente ridursi: il massimo, secondo lo scenario centrale, verrebbe toccato nel 2042, quando la popolazione residente toccherà i 63.9 milioni. Lo scenario basso profila una caduta della popolazione residente, che nel 2065 dovrebbe scendere a 53.4 milioni di persone; secondo lo scenario alto, invece, la popolazione potrebbe crescere lungo tutto il periodo di previsione, seppur con un rallentamento dei ritmi di incremento nella parte finale, arrivando a quota 69.1 milioni di persone nel 2065.

La crescita non interessa in egual misura tutte le ripartizioni; secondo le proiezioni Istat (scenario centrale) la crescita sarà più alta nel Centro-Nord, mentre nel Sud la popolazione si ridurrebbe gradualmente, assumendo così un proseguimento delle tendenze migratorie osservate di recente (sia in termini di attrattività nei confronti dei flussi dall'estero che in termini di flussi migratori interni).

Le proiezioni dello scenario centrale si basano sull'ipotesi di graduale recupero del tasso di fecondità per le italiane (che sale da 1.42 figli per donna nel 2011 a 1.49 nel 2030 e a 1.61 nel 2065) e di sostanziale stabilità invece per le straniere (per le quali si passa da 2.11 a 2.13 e 2.12 figli per donna, rispettivamente, nel 2030 e nel 2065). La speranza

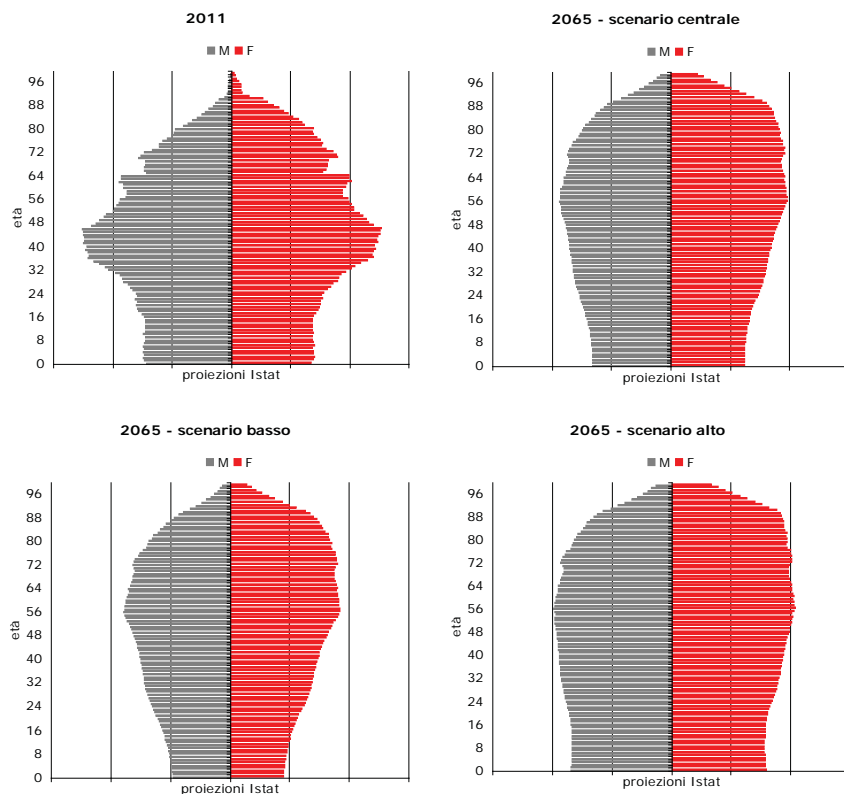
Italia - popolazione residente

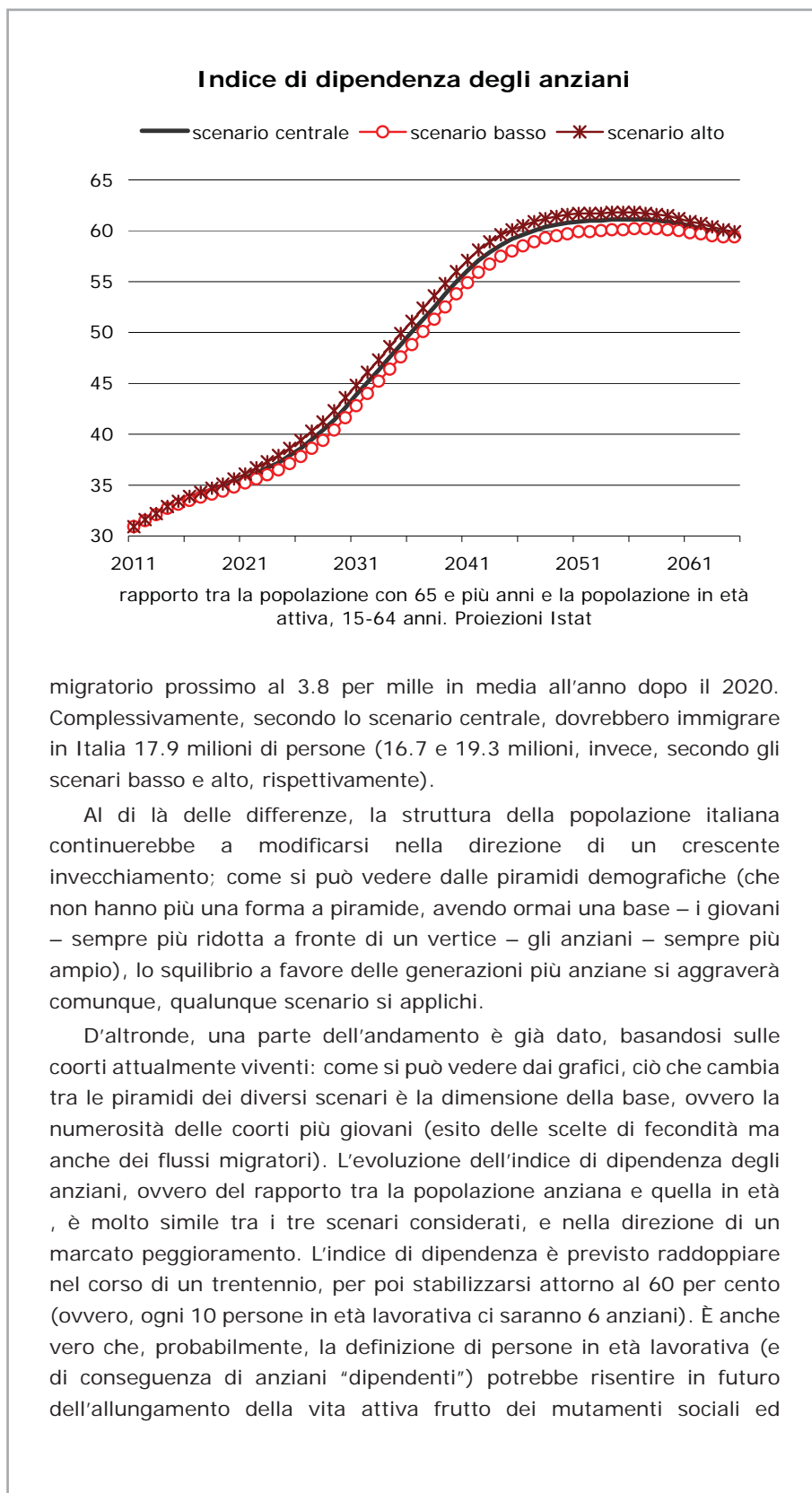


di vita alla nascita è supposta crescere ulteriormente passando, per gli uomini, dai 79.5 anni del 2011 a 86.6 anni nel 2065 e, per le donne, da 84.6 anni a 91.5, con una graduale riduzione delle differenze di sopravvivenza tra i generi. Nonostante una sostanziale stabilità del tasso di natalità e l'aumento della sopravvivenza, l'aumento del tasso di mortalità, legato alla struttura sempre più anziana della popolazione, si tradurrebbe in un deterioramento del saldo naturale, già negativo, qualunque scenario si consideri: nello scenario centrale si passerebbe da tassi di crescita naturale mediamente del -1.3 per mille all'anno nel decennio in corso a tassi del -5.4 per mille in media all'anno dopo il 2050, pari a 300 mila persone in meno all'anno.

Un ruolo determinante, pertanto, per la crescita demografica è svolto dalle migrazioni con l'estero. Nello scenario centrale si assume un livello iniziale di saldo migratorio netto con l'estero di 300 mila persone all'anno, che scenderebbe sotto le 250 mila persone entro il 2020, un tasso migratorio pari al 4.5 per mille in media all'anno nel decennio in corso. Il tasso migratorio continuerebbe a ridursi gradualmente, fino a scendere al 3 per mille in media all'anno dopo il 2050. Lo scenario basso, invece, assume tassi migratori con l'estero che in media non superano il 2.7 per mille già dopo il 2020, mentre quello alto ipotizza un saldo

PIRAMIDI DELLA POPOLAZIONE RESIDENTE - ITALIA

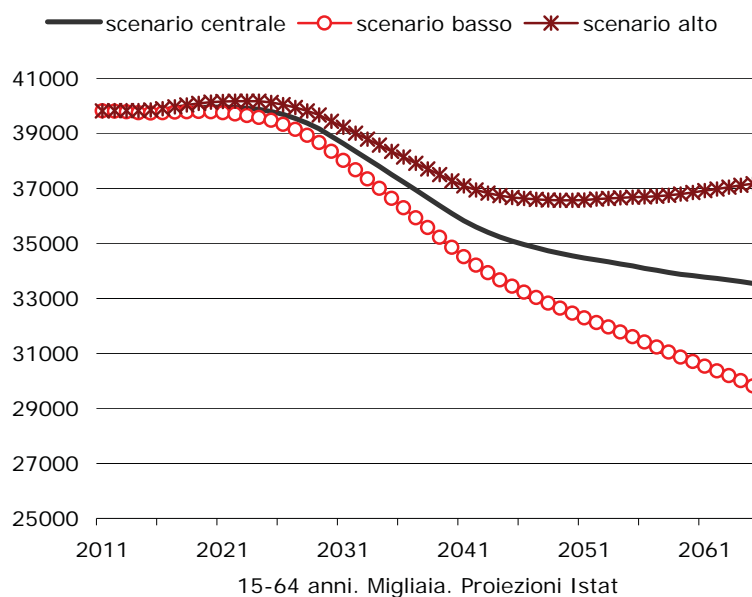




economici in atto nonché delle riforme previdenziali¹. Comunque tale evoluzione evidenzia un'area di possibili tensioni tra generazioni.

La popolazione in età lavorativa crescerebbe, secondo lo scenario centrale, solo fino al 2011 (essenzialmente per effetto del saldo migratorio), ma già a partire dal prossimo decennio dovrebbe cominciare a contrarsi, dato che escono le coorti nate durante gli anni del *baby boom*, rimpiazzate dalle coorti nate dopo la seconda metà degli anni novanta, di ampiezza modesta, e il saldo migratorio comincia a ridimensionarsi. Secondo lo scenario centrale, la popolazione in età lavorativa si sarà ridotta complessivamente del 3.7 per cento nel 2030 e del 25 per cento nel 2065, scendendo a poco meno di 30 milioni di persone. Al fine di compensare almeno in parte tale contrazione, per bilanciarne gli effetti sull'offerta di lavoro, saranno necessari degli incrementi nella partecipazione.

Italia - popolazione in età lavorativa



¹ Si veda il Capitolo 7 a tale proposito.

2.2 L'offerta di lavoro

*In ripresa la
partecipazione*

Nel 2011 le forze di lavoro sono cresciute di 0.4 punti percentuali in media d'anno: tale risultato è la sintesi di un avvio d'anno in contrazione e di un successivo recupero nella seconda metà dell'anno, che si è ulteriormente rafforzato nell'ultimo trimestre; tale tendenza, peraltro, è proseguita anche nei primi mesi del 2012.

In termini assoluti, l'offerta di lavoro in Italia (tra i 15 e i 64 anni) è aumentata in media nel 2011 di 92 mila persone. Tale incremento in buona misura è stato determinato dalla crescita della popolazione in età lavorativa, proseguita anche nel 2011 grazie al saldo migratorio, come si è sottolineato in precedenza. Torna però ad essere positivo l'apporto dato dalla partecipazione: il tasso di attività nel 2011 è mediamente cresciuto.

Dal punto di vista del profilo dell'offerta di lavoro, la ripresa della crescita nella seconda parte dell'anno è da ricondurre fondamentalmente all'inversione di tendenza mostrata dall'andamento del tasso di partecipazione. Come si può vedere nel grafico allegato, il tasso di attività negli anni immediatamente successivi alla crisi era andato calando, soprattutto per gli uomini ma anche per le donne (per le quali si era interrotta una tendenza crescente in atto da parecchi anni). Molti attivi senza un'occupazione, dato il contesto di progressivo deterioramento del mercato del lavoro, avevano smesso di cercare attivamente un impiego, talvolta decidendo di riprendere con la formazione, oppure diradando le attività di ricerca in attesa che la situazione migliorasse: si tratta dei cosiddetti "scoraggiati". In tal modo una quota non trascurabile di non occupati, non soddisfacendo i criteri per essere definiti in cerca di un impiego, sono usciti dall'area della disoccupazione e quindi dalle forze di lavoro per passare in quella dell'inattività.



Cresce l'offerta femminile.

La tendenza ad uscire dalle forze di lavoro si è interrotta con il 2011; probabilmente le prolungate difficoltà sperimentate da un numero crescente di famiglie, e le tensioni cui sono stati sottoposti i bilanci familiari, hanno spinto coloro che erano fuori dal mercato del lavoro a rientrarvi: in particolare, la ripresa del tasso di attività è stata più intensa per le donne. In un contesto in cui le difficoltà economiche possono diventare pressanti, ogni reddito è importante, spingendo a rientrare nel mercato anche chi ne era uscito per poter far fronte alle necessità familiari (il cosiddetto fenomeno del "lavoratore aggiuntivo").

Si è così registrata una ripresa del tasso di attività; tale incremento è stato più intenso per le donne, permettendo al tasso di colmare la lacuna creatasi nel 2009-2010, e di tornare verso il trend crescente seguito, pur con alcune attenuazioni, fino al 2008. Anche per gli uomini il tasso ha invertito il proprio profilo, ma ciò non gli ha permesso di tornare a crescere già nella media del 2011. La crescita delle forze lavoro, pertanto, ha interessato nel 2011 solo la componente femminile: naturalmente qui si stanno analizzando i risultati in media d'anno. Nell'ultima parte del 2011, anche l'offerta maschile è tornata a crescere, ma non ancora sufficientemente da compensare il profilo in discesa dei trimestri precedenti. Nel complesso dell'anno, le forze di lavoro

femminili sono aumentate di 111 mila persone: un incremento che è stato trainato soprattutto dalla ripresa della partecipazione, e che ha più che compensato la modesta contrazione (-19 mila persone) registrata dalla componente maschile.

Un'offerta di lavoro sempre più straniera

Ancora una volta, la crescita delle forze di lavoro si è concentrata sulla componente immigrata: nel 2011 la crescita delle forze lavoro immigrate è stata di 202 mila nuovi attivi, pari ad un incremento dell'8.6 per cento. Per quanto riguarda gli italiani, invece, l'andamento nel corso del 2011 è stato decisamente negativo, con una contrazione delle forze di lavoro di 110 mila persone. Di fatto, sta cambiando progressivamente la composizione dell'offerta di lavoro in Italia: nel 2011, più di un attivo su dieci, oramai, aveva cittadinanza non italiana.

Un'analisi più nel dettaglio, però, rivela come le determinanti di andamenti così estremi siano in realtà più favorevoli per gli italiani che

L'offerta di lavoro nel 2011 - analisi per componenti

	2011			2010-2011		
	<i>n.attivi ('000)</i>	<i>% delle forze lavoro</i>	<i>var ass. ('000)</i>	<i>var %</i>	<i>contributo demografia %</i>	<i>contributo partecipazione %</i>
Genere						
uomini	14 438	58.5	-19	-0.1	0.2	-0.3
donne	10 248	41.5	111	1.1	0.4	0.7
Cittadinanza						
italiani	22 137	89.7	-110	-0.5	-0.5	0.0
stranieri	2 550	10.2	202	8.6	9.3	-0.7
Area						
Nord Ovest	7 184	29.1	37	0.5	0.4	0.1
Nord Est	5 263	21.3	31	0.6	0.4	0.1
Centro	5 129	20.8	-7	-0.1	0.4	-0.6
Mezzogiorno	7 111	28.8	31	0.4	0.0	0.4
Età						
15-34 anni	7 184	29.1	-231	-3.1	-1.4	-1.7
35-44 anni	7 752	31.4	-38	-0.5	-0.5	0.0
45-54 anni	6 795	27.5	204	3.1	2.7	0.4
55-64 anni	2 956	12.0	157	5.6	1.6	4.0
Titolo di studio						
lic.elementare o media	8 907	36.1	-100	-1.1	-1.5	0.4
diploma superiore	11 537	46.7	119	1.0	2.0	-0.9
laurea e oltre	4 242	17.2	73	1.8	1.4	0.4
Forze di lavoro (15-64 anni)	24 686	100.0	92	0.4	0.3	0.1

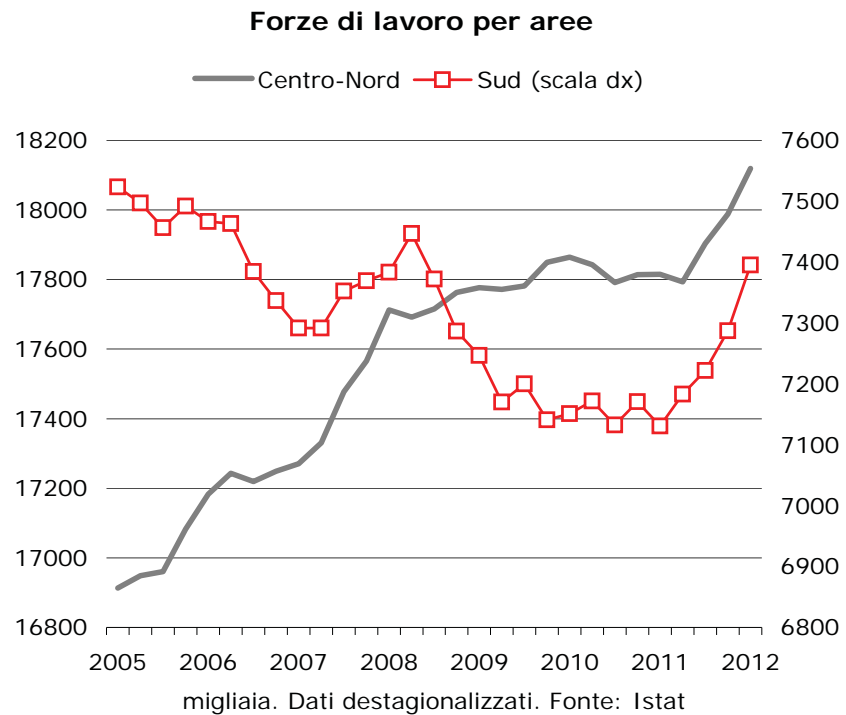
Elaborazioni REF Ricerche su dati Istat

per gli stranieri. La crescita dell'offerta di lavoro straniera, difatti, è da ascrivere interamente alla crescita demografica, che a sua volta riflette il saldo migratorio. Il tasso di attività, invece, fornisce un apporto decisamente negativo alla variazione complessiva dell'offerta di lavoro. Benché gli immigrati continuino a mostrare livelli del tasso di attività ben superiori a quelli osservati dagli italiani (per varie motivazioni: dalla minore propensione a proseguire gli studi per i giovani, alla necessità di dimostrare di avere un impiego, o di cercarlo attivamente, per mantenere il permesso di soggiorno), il differenziale tra le due componenti della popolazione si sta riducendo. Se nel 2009 era superiore agli 11 punti percentuali, ora è sceso a 9.5; il deterioramento dell'occupabilità degli stranieri si sta traducendo in un graduale scivolamento verso l'inattività e, probabilmente, il lavoro sommerso. Tra gli italiani, invece, nonostante le tendenze demografiche sfavorevoli, si rileva una tenuta del tasso di partecipazione.

*Tornano a crescere
le forze di lavoro al
Sud*

Dal punto di vista territoriale, si osserva una sostanziale omogeneità degli andamenti, con la sola eccezione del Centro. La crescita dell'offerta di lavoro si osserva difatti sia nel Nord, che nel Mezzogiorno. Si interrompe così una tendenza negativa in atto da oltre un quinquennio nelle regioni meridionali, in cui le forze di lavoro si erano complessivamente ridotte di quasi 350 mila persone; alla cui base vi era sia una contenuta crescita demografica (dovuta alla minore capacità di attrazione dei flussi migratori non stagionali) sia soprattutto un progressivo deterioramento del tasso di partecipazione, sceso dal 56.1 per cento del 2002 al 50.8 per cento del 2010. La caduta della partecipazione, ovvero il passaggio di una parte crescente della popolazione in età attiva nelle fila dell'inattività, aveva interessato entrambi i generi; e le motivazioni erano da attribuire, oltre al già discusso scoraggiamento, alle decisioni di prolungare gli studi per i giovani (scelta che comunque non è sconnessa dallo scoraggiamento), oltre allo scivolamento probabile di parte di queste persone nel lavoro nero.

Nel 2011, comunque, si è osservata un'importante inversione di tendenza, anche nel Sud. La partecipazione è tornata a crescere, riflettendosi sulle forze di lavoro, che sono aumentate, avvicinandosi a fine anno alla soglia dei 7.3 milioni di persone.



La crescita dell'offerta di lavoro nel Mezzogiorno, però, non è stata assorbita che parzialmente dalla domanda: come si vedrà più avanti (cap.4) in buona misura il passaggio è stato dall'inattività alla disoccupazione.

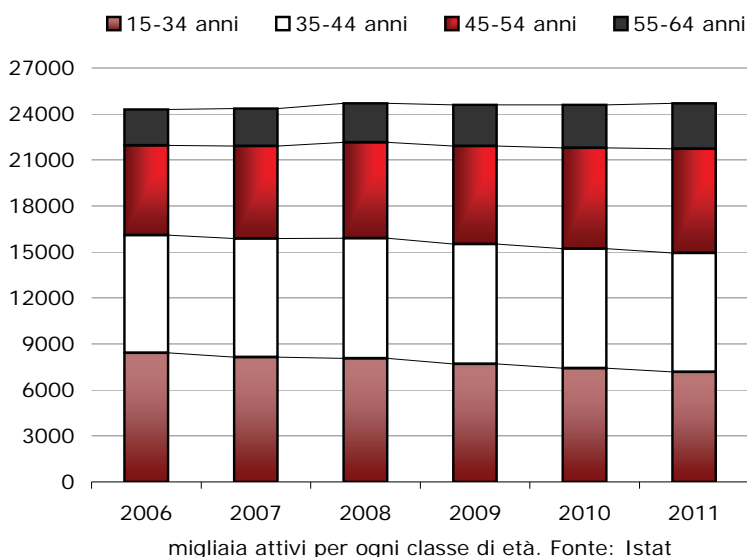
Nel Nord la tendenza della partecipazione è stata nettamente più limitata, e la crescita delle forze di lavoro è stata quasi interamente dovuta alle tendenze demografiche sottostanti.

Un'offerta di lavoro sempre più anziana

Distinguendo all'interno delle forze di lavoro le differenti classi di età che la compongono si osserva come, con il passare degli anni, l'offerta di lavoro sia progressivamente invecchiata: se nel 2007 l'età media dell'offerta di lavoro era di 40.4 anni, dopo solo un quadriennio risulta salita a 41.5 anni. Alla base ci sono naturalmente le tendenze demografiche che sono state illustrate in precedenza. Alle tendenze demografiche, però, si sovrappongono anche tendenze talvolta opposte in termini di partecipazione. La partecipazione dei più giovani (15-34 anni) è in calo: i giovanissimi (15-24 anni) rimandano l'ingresso

nel mercato del lavoro per effetto della crescente scolarizzazione, ma anche perché scoraggiati dalle crescenti difficoltà e dalle ridotte opportunità in particolare per i più giovani ed inesperti. Anche per i più grandi (25-34 anni) si osserva, ancora nel 2011, una tendenza negativa del tasso di partecipazione al mercato del lavoro. D'altra parte, la transizione scuola-lavoro era complicata già prima della crisi, per carenze strutturali del nostro sistema di formazione, e si è ulteriormente deteriorata con la crisi, che ha colpito soprattutto i più giovani². Per i più anziani, invece, il tasso di partecipazione negli ultimi anni sta mostrando una tendenza decisamente crescente. Rispetto a qualche anno fa, le coorti che oggi entrano nelle classi d'età più mature si mostrano mediamente più attive, per più motivi. Innanzi tutto, ci sono degli effetti generazionali: le coorti che oggi hanno tra i 50 e i 64 anni sono quelle nate tra gli anni cinquanta e la prima metà degli anni sessanta, ovvero generazioni caratterizzate da una maggiore scolarizzazione di quelle che le avevano precedute. Questo comporta due ordini di conseguenze: in primo luogo, coorti più scolarizzate entrano nel mercato del lavoro relativamente più tardi,

Offerta di lavoro - composizione per età

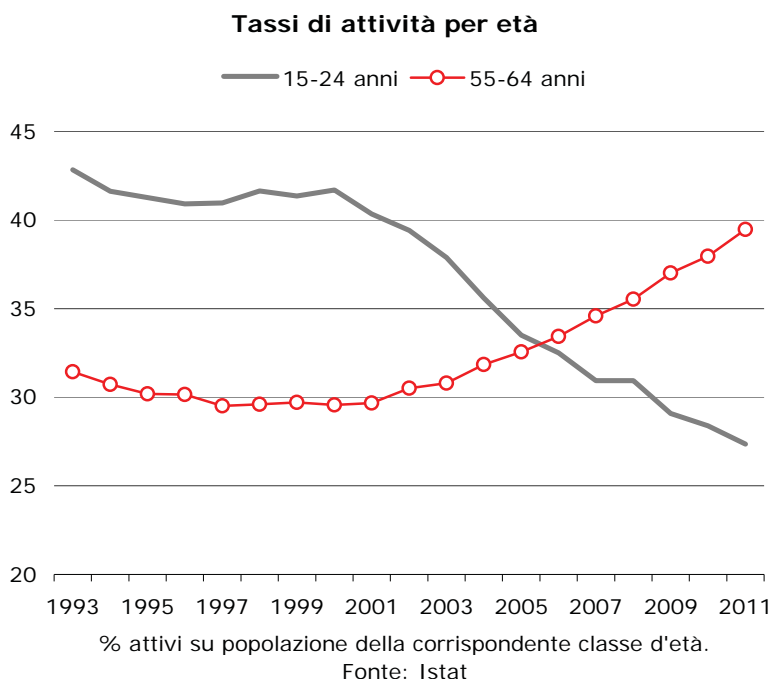


² Si veda il Capitolo 8 e il Rapporto Cnel 2011.

e quindi maturano più tardi il diritto a pensionarsi. In secondo luogo, coorti più scolarizzate tendono ad essere più attive, in particolare per quanto riguarda la componente femminile: le generazioni di donne che oggi sono nell'età matura sono state tra le prime a mostrare maggiore propensione a partecipare attivamente al mercato del lavoro.

L'altro motivo alla base dell'incremento del tasso di attività medio per le classi più mature è da ricondurre agli effetti delle riforme previdenziali attuate a partire dagli anni novanta, che hanno reso più restrittive le condizioni per accedere al pensionamento, portando di fatto a posticipare tale momento³.

Le tendenze sulla partecipazione (in calo per i giovani e in crescita per i senior) si sono mantenute anche nel 2011, rafforzando le tendenze demografiche: ne risulta una contrazione dell'offerta di lavoro delle persone fino a 34 anni (-231 mila persone rispetto al 2010) e un incremento invece di quella delle persone tra i 55 e i 64 anni (+157 mila).



³ Si veda il Capitolo 7 per un approfondimento sul tema.

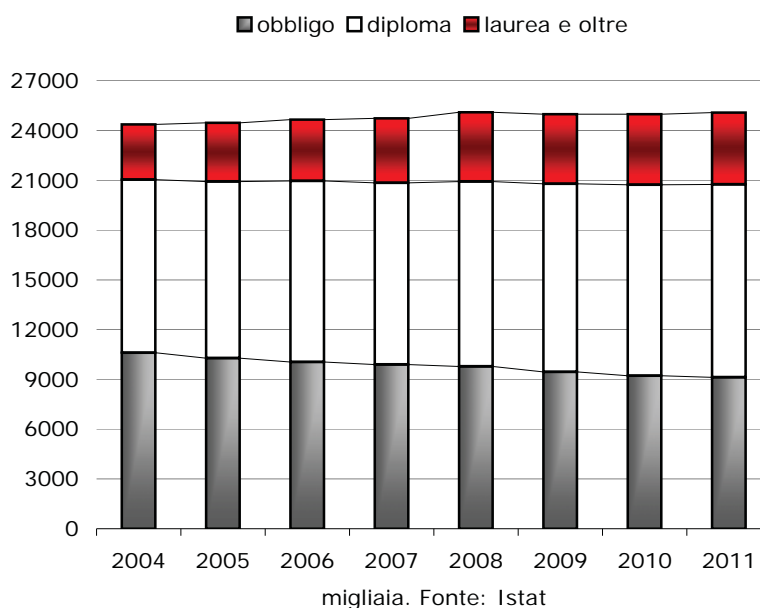
Cresce l'offerta di lavoro qualificata

Distinguendo l'evoluzione delle forze di lavoro sulla base dei titoli di studio si osserva come la crescita si sia concentrata sulle persone con livelli di istruzione più elevati: in particolare, è cresciuta l'offerta da parte di chi possiede un diploma di scuola secondaria (119 mila attivi in più rispetto al 2010), anche se la crescita più brillante, in termini di variazione percentuale, è quella registrata dalle forze di lavoro laureate (+1.8 per cento). Si contraggono invece le forze di lavoro che hanno concluso al massimo la vecchia scuola dell'obbligo (quindi, al più licenza media inferiore, se non addirittura licenza elementare).

Anche in questo caso ci sono delle tendenze demografiche sottostanti da considerare: la crescente scolarizzazione si riflette sulla composizione delle forze lavoro, nel senso che le coorti più anziane, che gradualmente ne escono, sono mediamente meno istruite di quelle che vi entrano e le sostituiscono. Il contributo della demografia è pertanto negativo per le persone con al massimo la licenza media, mentre è positivo per i segmenti più istruiti. Per quanto riguarda invece gli andamenti della partecipazione, nel 2011 il tasso di attività è cresciuto, apportando un contributo favorevole alla ripresa dell'offerta, per i segmenti "estremi", mentre si è ridotto per chi ha un diploma di scuola secondaria; per chi ha al massimo la licenza media, però, il tasso di attività resta molto basso. Meno di una persona su due, tra le poco istruite, risulta attiva sul mercato del lavoro. Tra i diplomati, invece, il tasso di partecipazione medio supera il 70 per cento, e tra i laureati l'81 per cento.

Le tendenze passate si sono tradotte, come si può vedere dal grafico allegato, in un mutamento della composizione delle forze di lavoro. Se nel 2004, più del 43 per cento dell'offerta di lavoro era costituita da persone con al massimo la licenza media, una quota lievemente superiore a quella dei diplomati (42.8 per cento), mentre i laureati pesavano meno del 14 per cento, nel 2011 il quadro risulta cambiato. L'offerta di lavoro è composta principalmente da persone con un diploma di scuola superiore (46.4 per cento); è aumentato il peso delle forze di lavoro laureate (17.3 per cento), mentre si è ridotta l'incidenza di chi è poco istruito.

Offerta di lavoro per istruzione



Riquadro 2.2 - La partecipazione femminile: esiste un segmento che ci avvicina all'Europa?

La partecipazione al mercato del lavoro da parte delle donne ha conosciuto un deciso sviluppo nel corso degli ultimi decenni. A favorire la maggiore attività femminile sono stati mutamenti socio-economici, che hanno cambiato l'aspetto della società italiana rispetto a qualche decennio fa. La crescente scolarizzazione si è tradotta in un maggior coinvolgimento delle donne nel mercato del lavoro: oltre a cambiare la coscienza femminile, dato l'investimento in capitale umano si è osservato un mutamento del modello di partecipazione; si sono modificate le aspettative e il lavoro formale non è più stato inteso come limitato ad una fase della vita femminile (come avveniva precedentemente, quando le donne dopo il matrimonio uscivano dal mercato del lavoro). Ci sono stati anche fattori dal punto di vista della domanda che hanno favorito l'ingresso delle donne nel mercato del lavoro: come evidenzia anche Istat (2012), il processo di terziarizzazione dell'economia italiana, con il progressivo sviluppo del settore dei servizi in cui le donne hanno trovato più facilmente impiego, ha facilitato l'incremento della presenza femminile nel mercato del lavoro.

Come si è visto poco sopra, comunque, la crescita della partecipazione femminile è stata piuttosto intensa nel corso degli anni novanta, per poi stabilizzarsi attorno al 50 per cento per buona parte dell'ultimo decennio. L'accelerazione osservata nella partecipazione femminile nel corso del 2007 si è bruscamente interrotta con la crisi, che si è tradotta in un'uscita dal mercato del lavoro per effetto del fenomeno dello "scoraggiamento". Nel corso del 2011, però si è osservato una nuova inversione di tendenza.

Nonostante l'incremento della partecipazione femminile, il tasso di attività delle donne italiane resta complessivamente modesto quando confrontato con i livelli osservati negli altri paesi europei. Nel 2011, in media, poco più di una donna su due (il 51.5 per cento) tra quelle in età lavorativa risultava essere o occupata oppure alla ricerca attiva di un impiego; un livello piuttosto modesto se confrontato con la media europea, in cui quasi due donne su tre (il 64.9 per cento) risultavano attive nel 2011.

Una delle obiezioni che talvolta viene avanzata è che il tasso medio nazionale è, appunto, una media di livelli tra loro ben diversi, e che la media italiana risente di effetti di composizione ancora poco favorevoli.

La popolazione è composta da segmenti molto eterogenei, distinguibili principalmente in base all'età, al territorio di residenza e al livello di istruzione:

Il modello di partecipazione segue un profilo a parabola: nelle **età** più giovani il livello del tasso di partecipazione è basso, perché parte delle persone è ancora impegnata nel processo di formazione. L'ingresso nel mercato del lavoro si concentra prevalentemente dopo i 25 anni, e la partecipazione è massima almeno fino ai 40 anni; dopo di che si osserva un calo dovuto alle esigenze di conciliazione con gli impegni familiari, che talvolta spingono fuori dal mercato del lavoro. Con l'aumentare dell'età la partecipazione tende a ridursi, soprattutto in prossimità dei 60 anni, quando finora si sono concentrate le uscite verso la pensione.

Ci sono differenze importanti a livello **territoriale**, riconducibili al dualismo che contraddistingue l'economia italiana che si traduce in un mercato del lavoro più brillante e fluido nel Nord e nel Centro, e invece più vischioso, con una maggiore disoccupazione e più frequente inattività nel Sud. A queste differenze se ne sommano altre di natura culturale.

Infine, ci sono differenziali nei tassi di attività anche tra segmenti della popolazione con livelli di **istruzione** differenti: quanto più i titoli di studio sono elevati tanto maggiore è la partecipazione, dato l'investimento nel capitale umano che è stato effettuato.

Ovviamente, le caratteristiche (età, territorio, istruzione) così individuate si combinano tra loro, talvolta rafforzandosi, talvolta compensandosi.

Una maniera per effettuare dei confronti al netto degli effetti di composizione è quella di restringere l'analisi a segmenti tra loro

omogenei. Si è quindi concentrata l'attenzione su un segmento "avanzato" della popolazione femminile, per verificare se persiste la differenza con la media europea o se al contrario esista un sottoinsieme della popolazione femminile italiana molto più "europeo" di quanto i dati medi sembrino suggerire. L'analisi è stata così ristretta alle donne laureate, di età compresa tra i 25 e i 39 anni, ovvero quando il profilo di partecipazione raggiunge il suo massimo.

Come si può vedere nella tavola, il tasso di attività delle donne italiane laureate e nelle età centrali, pur risultando decisamente superiore a quello medio italiano, presenta ancora un differenziale negativo piuttosto ampio con la media europea corrispondente. Rispetto alla media europea, infatti, il livello del tasso di attività registrato in Italia è più basso di oltre 9 punti percentuali: oltretutto, si osserva un deterioramento rispetto al 2005, quando il differenziale era di 6 punti, per effetto da una parte della caduta dell'attività osservata negli ultimi anni in Italia (nonostante l'inversione di tendenza segnata nel 2011) e dall'altra parte dalla tenuta invece a livello europeo.

Oltretutto va considerato che la media europea è a sua volta una sintesi di livelli molto differenti, con tassi di partecipazione più elevati nei paesi del Nord Europa (che hanno tradizioni e istituzioni molto più favorevoli al coinvolgimento delle donne nel mercato del lavoro) e tassi più bassi nei paesi mediterranei. Restringendo l'analisi ad alcuni paesi "campioni" di attività femminile, come i paesi scandinavi, la Francia e in certa misura anche la Germania (che pur partendo da un livello di partecipazione inferiore alla media europea ha più che recuperato il ritardo), si osserva come la distanza del caso italiano sia ancora più ampia.

Come si è sottolineato in precedenza, però, esiste un'altra dimensione importante che influisce sul livello della partecipazione (mediante opportunità occupazionali, servizi per favorire la conciliazione con gli impegni familiari e in generale tradizioni culturali) che è quella territoriale. Se si restringe l'analisi al territorio dove la partecipazione

Esiste un segmento avanzato di donne in Italia?

Tasso di attività

Donne, età 25-39 anni, laureate

	2005	2010	2011
media UE27	87.6	88.1	87.9
Germania	84.6	86.6	88.1
Francia	89.2	90.8	90.5
media scandinavi	88.3	88.7	88.6
<i>Danimarca</i>	89.3	91.1	91.9
<i>Finlandia</i>	86.3	84.5	83.2
<i>Svezia</i>	89.2	90.5	90.8
Italia	81.3	78.4	78.7
<i>Italia Nord</i>	<i>85.8</i>	<i>84.9</i>	<i>85.1</i>

Elaborazioni REF Ricerche su dati Istat

tende ad essere più alta, ovvero al Nord, si individua un segmento avanzato di donne con livelli di attività non molto dissimili da quelli rilevati a livello europeo. Il differenziale però, pur restringendosi parecchio, non viene del tutto chiuso.

Non è chiaro ancora se la differenza osservata tra i livelli di partecipazione femminile a livello complessivo sia da attribuire prevalentemente alle differenze di composizione, oppure da livelli comunque più bassi della partecipazione, trasversali ai diversi segmenti. In generale, la composizione della popolazione residente in Italia, anche per quanto riguarda la sola componente femminile, appare sbilanciata verso i segmenti più arretrati in termini di composizione. Rispetto a quanto osservato per la media europea, la popolazione in età lavorativa femminile in Italia è lievemente più anziana (il 54.5 per cento, contro il 52.5 della media Ue, è nella fascia 40-64 anni) e soprattutto è meno istruita. Ancora nel 2011, il 44 per cento delle donne con età tra i 15 e i 64 anni aveva al massimo la licenza media, mentre le laureate erano meno del 15 per cento della popolazione. Nella media Ue la situazione è diversa: le non diplomate sono poco più del 30 per cento della popolazione in età lavorativa, mentre le laureate sono quasi il 25 per cento.

Tale differenza di composizione, con una minore incidenza in Italia dei segmenti più avanzati, ha indubbiamente un ruolo nello spiegare il differenziale di partecipazione osservato nei confronti della media europea.

Come si è osservato poc'anzi, però, anche all'interno di segmenti avanzati permane un differenziale, seppur ridimensionato.

Al fine di quantificare il ruolo dell'effetto composizione e delle specificità territoriali si è fatto ricorso alla tecnica dell'analisi *shift-share*; questa consente di scomporre un tasso (generalmente di crescita) in componenti strutturali e locali. In altre parole, gli scostamenti (*shift*) dalla tendenza osservata per l'area (nel nostro caso, l'Unione europea) di cui la regione (l'Italia, per esempio) è articolazione, sono suddivisi in due componenti. La componente strutturale fa riferimento alla struttura specifica della regione in esame e alle differenze con quelle dell'area di riferimento: permette così di quantificare gli effetti riconducibili a differenze di composizione. La componente locale, invece, esprime le differenze, al netto degli effetti composizione.

Applicando tale tecnica al tasso di attività, e considerando come area di riferimento la media europea (Ue27), si ottengono i risultati riportati nella tavola allegata. I segmenti considerati sono nove, dati dalla combinazione delle caratteristiche d'età (suddivisa in tre classi, 15-24 anni, 25-39 anni e 40-64 anni) e dell'istruzione (licenza inferiore, diploma superiore, laurea). Oltre all'Italia nel suo complesso, sono

state considerate le tre principali ripartizioni e alcune delle regioni settentrionali, dove il tasso di attività femminile è risultato più elevato nel 2011. Per confronto, si sono considerati anche tre paesi europei particolarmente avanzati in termini di partecipazione femminile. Come si può vedere, la componente strutturale ha un ruolo negativo e non trascurabile nello spiegare il differenziale che si osserva per il tasso di attività femminile in Italia. Se infatti la composizione della popolazione residente fosse quella media europea, il tasso di attività femminile in Italia sarebbe più alto di 3.5 punti percentuali, e quindi pari al 55 per cento. Lo svantaggio dato dalla composizione sbilanciata verso i segmenti meno avanzati (ovvero, con partecipazione più bassa) si osserva anche per le tre ripartizioni: è però decisamente più ampia nel Sud (dove ad esempio solo il 12 per cento delle donne residenti sono laureate, la metà della quota osservata mediamente in Europa) che nel Nord e soprattutto nel Centro. Con una composizione pari a quella europea, nel Nord il differenziale si ridurrebbe di 2.5 punti percentuali, e il tasso di attività salirebbe al 63.3 per cento; nel Sud invece la riduzione del differenziale sarebbe più rilevante (5.9 punti percentuali), ma il tasso di attività resterebbe comunque molto contenuto (42.6 per cento). Differentemente da quanto osservato in Italia, nei paesi europei "avanzati" gli effetti composizione sono favorevoli: se infatti la Svezia avesse la stessa struttura osservata per la media dell'Unione Europea, il suo tasso di attività femminile sarebbe più basso di quasi due punti; pur con dimensioni diverse, lo stesso si può dire per Germania e Francia.

Per quanto riguarda la componente locale, invece, si osservano risultati piuttosto differenziati tra i territori italiani. In generale, si è visto come l'effetto composizione spiega solo una parte del differenziale rilevato con la media europea: la restante parte è dovuta a livelli dell'attività inferiori all'interno di ogni segmento. Se infatti ogni segmento età-istruzione nella popolazione in età lavorativa femminile in Italia avesse lo stesso livello di partecipazione di quello osservato, per il segmento corrispondente, nella media Ue, il tasso di attività femminile medio risulterebbe più alto di quasi 10 punti percentuali. In altre parole, per la media italiana, non è tanto questione di composizione della popolazione (e quindi di accrescere la quota del segmento avanzato, ad esempio aumentando il livello di scolarizzazione), quanto di facilitare una maggiore partecipazione a livello di singolo segmento, ad esempio con politiche che favoriscano la conciliazione.

D'altra parte, realtà territoriali caratterizzate da cultura di partecipazione al mercato del lavoro, strutture istituzionali di supporto e una domanda più fluida e consistente, presentano una componente locale positiva: sebbene sfavorite da una struttura ancora poco

sbilanciata verso i segmenti più avanzati, alcune regioni italiane⁴ hanno livelli elevati di partecipazione femminile a livello di singoli segmenti. Se alla loro struttura applicassimo difatti i tassi di attività osservati per la media Ue ne ricaveremmo tassi complessivi inferiori a quelli effettivi.

Si tratta pertanto di realtà da analizzare per identificare le buone pratiche in grado di migliorare la partecipazione complessiva, al di là della struttura più o meno avanzata della popolazione e all'arretratezza in termini di capitale umano rispetto all'Europa.

Un'analisi shift share
2011

	tasso di attività (F)	differenziale media UE27	componente strutturale	componente locale
Italia	51.5	-13.4	-3.5	-9.9
Nord	60.8	-4.1	-2.5	-1.6
<i>Piemonte</i>	62.6	-2.3	-2.9	0.7
<i>Trentino Alto Adige</i>	63.1	-1.7	-3.0	1.3
<i>Emilia Romagna</i>	65.0	0.1	-1.5	1.6
Centro	56.8	-8.0	-1.9	-6.1
Sud	36.8	-28.1	-5.9	-22.2
Francia	66.1	1.3	0.0	1.2
Germania	71.8	6.9	1.3	5.7
Svezia	78.1	13.2	2.0	11.2
media UE27	64.9			

Elaborazioni REF Ricerche su dati Istat e Eurostat

⁴ Qui ci siamo concentrati su Piemonte, Trentino Alto Adige ed Emilia Romagna, che presentano livelli particolarmente elevati dell'attività femminile.

Capitolo 3

L'occupazione

Capitolo 3 – L'occupazione

In sintesi

La domanda di lavoro ha avviato nel 2011 una fase di ripresa interrottasi però già sul finire dell'anno. Il recupero è stato guidato dai maggiori settori, industria e servizi privati, ed attenuato, nei suoi risultati complessivi, dalle contrazioni di agricoltura, pubblico impiego e costruzioni.

La ripresa si è però interrotta troppo presto, quando ancora l'economia non aveva riassorbito lo stock di lavoratori in Cassa integrazione e ripristinato orari normali per i diversi part-time involontari prodottisi durante la recessione precedente.

Il processo di adattamento del mercato del lavoro rispetto ad un'evoluzione meno favorevole da un punto di vista congiunturale si sovrappone a sua volta ad una fase di trasformazione del sistema produttivo di carattere strutturale che sta modificando anche le caratteristiche della domanda di lavoro. La crisi ha d'altronde contribuito probabilmente a determinare una accelerazione dei processi di cambiamento generando una sostanziale discontinuità rispetto al passato. I principali *driver* della trasformazione sono rappresentati dall'invecchiamento demografico, dalla graduale femminilizzazione del mercato del lavoro, dai maggiori vincoli all'espansione della spesa pubblica, dall'abbandono delle attività manifatturiere a più basso valore aggiunto, dal cambiamento di regime della domanda al settore immobiliare.

Parte di questi fattori spiegano peraltro la consistente quota di lavoratori stranieri in alcuni particolari settori, e la crescita costante

di questa componente dell'occupazione che non si è sostanzialmente interrotta nemmeno in questi ultimi anni di crisi. L'arrivo di lavoratori dall'estero, specie in quei settori dove la domanda di lavoro non viene soddisfatta completamente dai lavoratori italiani, sembra quindi essere un'esigenza della nostra struttura produttiva.

Il cambiamento nella struttura settoriale della domanda di lavoro condiziona anche la domanda delle diverse figure professionali, aumentando la probabilità di *mismatch* fra caratteristiche della domanda e dell'offerta di lavoro, e questo contribuisce ad aggravare le conseguenze occupazionali legate alla congiuntura sfavorevole.

È cambiata la composizione dell'occupazione per figure professionali. Se durante gli anni novanta si era osservato un progressivo orientamento della domanda di lavoro verso le componenti più qualificate, associato alla crescente terziarizzazione, a partire dagli anni duemila si è registrato un progressivo spostamento verso figure con livelli di competenza minori, poco qualificate.

Alla crisi dell'industria è da ricondurre la perdita di peso delle figure *medium-skilled* come gli artigiani e gli operai specializzati; lo stesso si è osservato per le figure meno specializzate. In controtendenza è invece la domanda di lavoro per le professioni non qualificate; in parte, l'aumento di peso di queste figure sull'occupazione complessiva riflette anche fattori di offerta, come il persistente flusso migratorio e la presenza elevata di lavoratori stranieri nelle occupazioni non qualificate. Un simile scenario suggerisce la presenza di una distorsione nella dinamica delle competenze nel nostro Paese, dove l'incremento di occupati con istruzione terziaria che si è osservato negli ultimi anni non viene adeguatamente assorbito dalla crescita delle professioni ad elevata specializzazione, tradizionalmente composte da chi ha conseguito almeno la laurea. Ne consegue un basso livello di valorizzazione del capitale umano in Italia, testimoniato dall'elevata incidenza dei lavoratori che risultano sotto-inquadrati rispetto ai livelli di istruzione conseguiti. Il rischio di depauperamento del capitale umano è quindi elevato, e comporta una perdita netta per lo sviluppo economico del Paese.

L'andamento dell'occupazione mostra andamenti divergenti tra la prima e la seconda parte del 2011. La debole ripresa della domanda di lavoro

osservata nel corso della prima parte dell'anno, rapidamente interrottasi nel secondo semestre, si è tradotta in un incremento modesto del numero di occupati rispetto al 2010, pari allo 0.4 per cento in media d'anno.

A fronte di una stagnazione dell'occupazione maschile, crescono le occupate donne. Alla base di tale andamento potrebbero esserci sia fattori di domanda, legati agli andamenti settoriali, che questioni di offerta: alla crescente tendenza ad una maggiore partecipazione femminile, dovuta a mutamenti sociali come la scolarizzazione, si aggiunge anche la necessità, in un contesto di crescenti difficoltà, di avere un secondo stipendio per far fronte alle necessità familiari (il cosiddetto fenomeno del "lavoratore aggiuntivo").

Rispetto al 2008 si sono persi oltre un milione di occupati fino ai 34 anni, solo parzialmente compensati dalla crescita dell'occupazione tra i 35 e i 74 anni; ne discende un mutamento non trascurabile della struttura per età dell'occupazione italiana, la cui età media è salita di 1.1 anni rispetto al 2008.

Riprende a cadere l'occupazione autonoma: la contrazione ha riguardato soprattutto gli imprenditori e i lavoratori in proprio, ovvero coloro che hanno risentito in prima persona delle difficoltà delle imprese, soprattutto le più piccole.

I lavoratori dipendenti con un contratto a termine sono la categoria contrattuale sulla quale si è concentrata la non brillante crescita dell'occupazione. La maggior parte di questi occupati a termine sono però involontari: un segnale preoccupante di deterioramento della qualità dell'occupazione. Il lavoro a termine, oltretutto, ha sempre meno come esito l'occupazione permanente (se prima della crisi quasi il 29 per cento degli occupati a termine diventava permanente l'anno successivo, ora questo vale per il 23 per cento dei temporanei), e sempre più la non occupazione.

Sta aumentando anche la quota di lavoratori a tempo parziale involontari, ovvero coloro che lavorano *part time* perché non hanno trovato un lavoro a tempo pieno. Se prima della crisi erano circa il 40 per cento degli occupati, ora rappresentano più della metà degli occupati *part time*, il 53 per cento.

3.1 Un quadro d'insieme

Domanda di lavoro e occupazione nel 2011

La fase di graduale recupero dei livelli di attività economica prodottasi nel 2010 e nei primi mesi del 2011 si è accompagnata anche ad un modesto incremento della domanda di lavoro. Nel dato medio annuo il monte ore lavorate per l'intera economia torna a registrare una variazione positiva, pari allo 0.5 per cento, dopo due pesanti contrazioni nel 2009 e nel 2010. Simile il profilo che si registra sulla base dell'andamento delle unità di lavoro standard da contabilità nazionale, la cui variazione nel dato medio annuo si è attestata lo scorso anno allo 0.1 per cento.

Il 2011 sarebbe stato pertanto il primo anno di recupero dopo il crollo della domanda di lavoro prodottosi a seguito della grande recessione del 2008-2009. In ogni caso, coerentemente con l'evoluzione dell'attività economica, la ripresa si è arrestata già nel quarto trimestre dello scorso anno.

La modestia del recupero osservato nel 2011 sintetizza comunque spiccate divergenze settoriali. Difatti, sia l'industria che i servizi privati registrano rialzi di una discreta consistenza nel corso dell'anno. A ridimensionare il rimbalzo dello scorso anno è stato innanzitutto il settore dei servizi pubblici e alle famiglie, al cui interno vi sono i settori del pubblico impiego dove la domanda di lavoro negli ultimi anni è risultata in flessione, anche a seguito dei vincoli di bilancio che hanno imposto limiti all'ampliamento degli organici. In secondo luogo, il recupero della domanda di lavoro è stato penalizzato dalla pesante contrazione nei settori dell'agricoltura e delle costruzioni.

Monte ore lavorate var % medie annue

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Totale	0.8	1.8	0.7	-2.2	-2.5	0.5
di cui:						
Agricoltura	-1.0	1.2	-4.7	-2.6	-1.6	-2.1
Industria in s.s.	0.4	2.5	-0.1	-6.2	-7.7	1.3
Costruzioni	2.8	4.4	0.9	-0.2	-3.9	-2.1
Servizi	0.9	1.3	1.3	-1.2	-0.9	0.8
Commercio, pub eserc, trasporti, comunicazioni	0.6	1.3	0.8	-2.4	-2.1	0.7
Credito, servizi imprese	2.5	2.6	3.9	-2.1	0.3	2.5
Istruz, sanità, serv pubbl e alle persone	0.5	0.5	0.6	0.9	-0.2	0.1

Elaborazioni REF Ricerche su dati Istat

La divaricazione negli andamenti settoriali della domanda di lavoro è in buona misura legata alle *performance* economiche registrate da ciascun settore, specie per quello delle costruzioni che nel 2011 si è caratterizzato per il quarto anno consecutivo per una pesante contrazione del valore aggiunto. L'attivazione di una maggiore domanda di lavoro, pur in presenza di una crescita nel complesso relativamente contenuta, ha comportato un andamento di fatto stagnante della produttività dopo il rimbalzo di natura ciclica dell'anno precedente. La contrazione ciclica della produttività del lavoro avvenuta nel biennio 2008-2009 è stata comunque completamente recuperata, ad eccezione del comparto delle costruzioni.

Valore aggiunto
var % medie annue

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Totale	2.3	1.7	-1.1	-5.6	2.0	0.7
di cui:						
Agricoltura	-1.1	0.2	1.4	-2.5	-0.3	-0.5
Industria in s.s.	4.1	2.2	-3.0	-15.1	6.7	1.7
Costruzioni	2.2	0.6	-2.8	-8.4	-3.1	-3.1
Servizi	1.9	1.6	-0.5	-2.7	1.4	0.8
Commercio, pub eserc, trasporti, comunicazioni	1.7	2.3	-1.3	-6.3	3.1	1.1
Credito, servizi imprese	2.8	1.5	-0.5	-1.6	0.4	1.2
Istruz,sanità, serv pubbl e alle persone	1.0	1.0	0.3	0.3	0.5	0.0
Al costo dei fattori, a prezzi costanti						
Elaborazioni REF Ricerche su dati Istat						

Produttività del lavoro
var % medie annue

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Totale	0.7	0.7	-0.8	-2.8	3.0	0.6
di cui:						
Agricoltura	-2.3	3.3	3.5	0.0	-1.0	2.4
Industria in s.s.	2.9	1.4	-1.6	-6.2	10.2	1.0
Costruzioni	0.9	-2.3	-2.9	-7.0	-0.8	0.0
Servizi	0.2	0.5	-0.6	-1.7	1.6	0.3
Commercio, pub eserc, trasporti, comunicazioni	-0.1	1.7	-1.0	-5.1	3.8	0.4
Credito, servizi imprese	0.4	-1.6	-1.0	0.4	-0.8	-0.7
Istruz,sanità, serv pubbl e alle persone	-0.3	0.3	0.2	0.5	1.0	0.3
Valore aggiunto al costo dei fattori, a prezzi costanti per unità di lavoro standard						
Elaborazioni REF Ricerche su dati Istat						

Al modesto recupero delle ore lavorate nel 2011 è corrisposta una ancor più contenuta crescita degli occupati perché sono aumentate le ore lavorate per occupato dopo un biennio di contrazione. Nonostante l'incremento dello scorso anno, le ore lavorate per occupato restano però ancora inferiori al livello del 2007, perché l'effetto di aumento dei part-time involontari e l'incremento passato del numero di lavoratori in Cassa integrazione guadagni non sono ancora stati del tutto assorbiti.

Tale circostanza potrebbe quindi indicare che si tratta di settori ancora gravati da un eccesso di occupati rispetto ai livelli produttivi, e che potrebbero rivelarsi dunque vulnerabili rispetto alle conseguenze della nuova fase di recessione. È soprattutto l'effetto del fatto che lo stock di lavoratori in Cig non era stato ancora riassorbito prima che il ciclo invertisse nuovamente la propria direzione volgendo al peggio.

A livello settoriale l'andamento degli occupati è risultato simile a quello descritto per la domanda di lavoro, con guadagni nel settore dei servizi compensati in parte dalle contrazioni osservate nell'agricoltura e nelle costruzioni.

Occupati

var % medie annue

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Totale	2.0	1.3	0.3	-1.6	-0.7	0.3
di cui:						
Agricoltura	2.0	-2.4	-2.1	-2.6	1.4	-2.0
Industria in s.s.	1.2	0.6	-0.8	-4.4	-3.3	0.2
Costruzioni	1.3	3.1	0.4	-1.4	-1.8	-3.5
Servizi	2.3	1.5	0.7	-0.8	0.1	0.9
Commercio, pub exerc, trasporti, comunicazioni	2.7	1.5	0.5	-1.2	-0.5	0.9
Credito, servizi imprese	2.7	3.4	1.7	-2.6	1.1	1.6
Istruz,sanità, serv pubbl e alle persone	1.7	0.5	0.5	0.6	0.0	0.7

Occupati da contabilità nazionale

Elaborazioni REF Ricerche su dati Istat

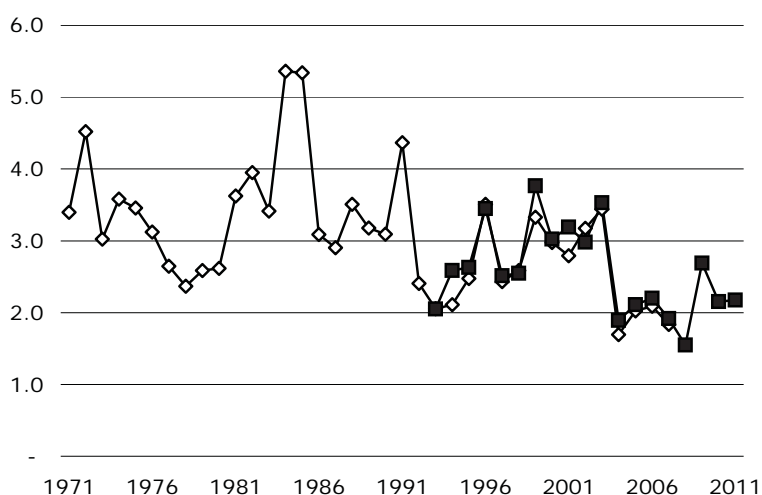
3.2 Gli andamenti settoriali

Divergenze settoriali: un bilancio delle conseguenze della recessione del 2008-2009

I dati di sintesi sopra discussi possono essere oggetto di ulteriore analisi prendendo in esame i divari nelle dinamiche osservate a livello settoriale. La divergenza nelle performance occupazionali dei diversi settori produttivi non è certo una novità. È abbastanza usuale difatti che i trend occupazionali vadano in direzioni diverse, riflettendo i mutamenti nella composizione della domanda, i cambiamenti nella tecnologia, le modifiche nella localizzazione della produzione. Il punto è però che, essendosi tale dispersione esplicitata nel corso degli ultimi anni intorno a valori molto bassi (negli ultimi anni le variazioni dell'occupazione sono state mediamente di segno negativo) ne risulta una maggiore numerosità di settori in contrazione rispetto al passato.

L'indicatore tradizionale di dispersione delle dinamiche occupazionali è l'indice di Lilien. Tale indice è calcolato come deviazione standard delle variazioni dell'occupazione nei diversi settori produttivi. L'indice è descritto nel grafico seguente, con i dati riferiti alla nuova classificazione Ateco2007 che partono dai primi anni novanta. Il significato attribuito tradizionalmente a questo tipo di indicatore è che ad una dispersione

Riallocazione strutturale dell'occupazione - indice di Lilien



L'indice di Lilien è pari alla deviazione standard ponderata dei tassi di crescita dell'occupazione settoriale, è calcolato sulla base dell'andamento degli occupati da contabilità in 37 settori; Elaborazioni REF Ricerche su dati Istat

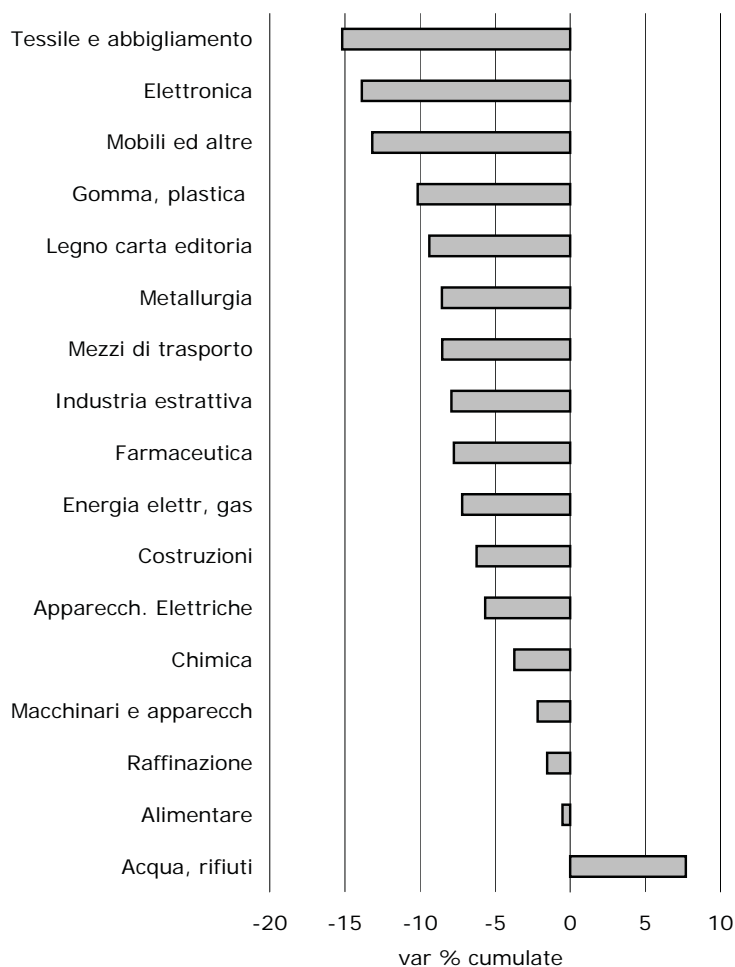
elevata corrispondono situazioni di crisi specifiche di alcuni settori, per cui la disoccupazione che ne consegue non è riassorbibile all'interno del settore stesso, dando con maggiore probabilità luogo a perdita di capitale umano specifico e quindi a formazione di disoccupati di lungo periodo. Quando la dispersione è bassa invece le crisi sono trasversali ai settori, ed hanno quindi una comune radice di tipo macroeconomico, per cui risulta meno marcato l'effetto di *mismatch* settoriale fra lavoratori in uscita da alcuni settori e altri settori a occupazione crescente.

Il fatto che la contenuta dispersione settoriale delle dinamiche occupazionali si verifichi rispetto a valori medi molto bassi comporta comunque che vi sia un elevato numero di settori a occupazione decrescente. In alcuni casi le perdite occupazionali sono state così pesanti da rendere palese che questi settori stanno subendo un ridimensionamento permanente del loro peso sulla struttura occupazionale italiana. Questo aspetto è importante perché segnala che i lavoratori che hanno perso il posto durante la crisi difficilmente riusciranno a ritrovarlo nello stesso settore in cui lavoravano in precedenza. Vi è poi anche un aspetto di carattere territoriale in quanto, essendo le perdite di occupati diversificate sulla base degli andamenti settoriali, ciò comporta che le aree dove maggiore è l'incidenza dei settori in declino sono anche quelle che stanno subendo i costi occupazionali più pesanti. D'altro canto, il fatto che vi siano settori dove l'occupazione è aumentata anche fra il 2007 e il 2011 mette in luce l'esistenza di segmenti strutturalmente più forti, dove i guadagni occupazionali potrebbero anche diventare consistenti nei prossimi anni in un contesto congiunturale meno sfavorevole rispetto a quello attuale.

Nei due grafici seguenti si rappresenta la variazione percentuale del numero di occupati fra il 2007 e il 2011 guardando, rispettivamente, ai settori dell'industria e a quelli dei servizi. Dai due grafici appare evidente che vi è una elevata divergenza nelle dinamiche settoriali, con settori in contrazione e settori in espansione.

I settori dove l'occupazione si è contratta negli ultimi anni sono prevalentemente appartenenti all'industria, ma anche nei servizi vi sono settori che vedono ridursi i livelli occupazionali con le perdite più consistenti concentrate nei comparti dell'istruzione e della Pa, che hanno risentito delle politiche di freno all'andamento della spesa pubblica.

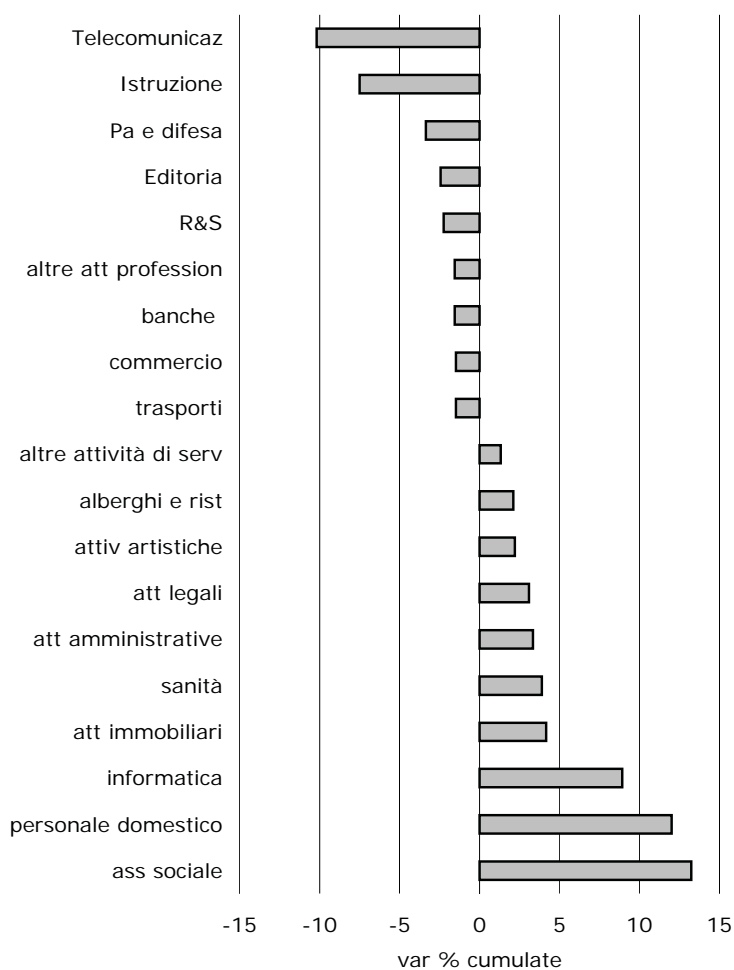
Gli occupati nell'industria: var % 2007-2011



Fonte: elaborazioni e stime REF Ricerche su dati Istat

Venendo ai settori in stabilità o crescita occupazionale, si osserva come questi siano in prevalenza appartenenti al terziario mentre, tra i settori industriali, quelli che hanno tenuto i livelli occupazionali stabili o in espansione sono relativamente pochi. I casi più significativi, considerando anche la rilevanza dal punto di vista dimensionale del settore, sono nel settore dei macchinari e nell'industria alimentare, dove sono occupate circa 450mila persone. I settori dei servizi che hanno fornito un contributo positivo alla creazione netta di nuovi posti di lavoro sono nelle attività legate ai servizi alle imprese, nel settore degli alberghi e pubblici esercizi, ma i guadagni più importanti sono

Gli occupati nei servizi: var % 2007-2011



Fonte: elaborazioni e stime REF Ricerche su dati Istat

stati registrati nei settori della sanità¹ e dell'assistenza sociale e nel comparto delle collaborazioni domestiche

Un confronto internazionale

Alla luce del quadro sintetizzato, si osserva quindi come i dati relativi alla fase di crisi della nostra economia confermino comunque alcune tendenze di fondo legate alla ricomposizione della domanda aggregata da parte delle famiglie, che sta evidentemente modificando la specializzazione settoriale del sistema a tutto vantaggio di alcune

¹ La crescita degli addetti nel macro-settore della sanità è spiegata essenzialmente dall'incremento registrato nel settore delle residenze di assistenza, dove pesano le case di riposo.

attività a servizio prevalente delle persone più anziane. La rilevanza assoluta in termini occupazionali di questi settori e il fatto che vi sia un importante ruolo, diretto e indiretto, dello Stato all'interno della struttura dell'offerta di questi servizi, giustificano una particolare attenzione sulle dinamiche e sulle azioni di *policy* in grado di assecondare i processi in corso in queste filiere dei servizi.

Il cambiamento strutturale è un fenomeno intrinseco al processo di sviluppo economico e caratterizza tutte le fasi storiche. La trasformazione degli ultimi anni è però probabilmente stata resa più veloce di quella osservata in altri periodi dalle conseguenze della crisi; in secondo luogo, una cosa è una trasformazione della struttura produttiva che si verifica in un contesto di crescita del sistema economico, altra cosa è un cambiamento all'interno di un sistema che sta seguendo una traiettoria decrescente. In queste condizioni, i settori in declino superano la capacità di assorbimento occupazionale da parte dei settori in crescita, e questo rende evidentemente il cambiamento strutturale più oneroso. Ciò rende anche complessa la ricollocazione dei lavoratori espulsi dai settori in crisi nei nuovi settori, aumentando la probabilità di *mismatch* legati alle competenze dei lavoratori.

Altro aspetto importante della trasformazione produttiva dell'economia italiana degli ultimi anni è che essa appare guidata prevalentemente dalla ricomposizione della struttura della domanda. Si tratta di un tipo di cambiamento diverso da altre esperienze del passato, in cui l'evoluzione della struttura produttiva era più spesso guidata da fattori di offerta, legati tipicamente a innovazioni di processo o di prodotto. In altri termini, era l'introduzione di nuovi prodotti o la discesa dei prezzi di prodotti già esistenti a generare lo spostamento della domanda verso di essi. Inoltre, i settori a occupazione decrescente lo erano prevalentemente a seguito di incrementi sostenuti della produttività, più che per contrazione dei livelli produttivi.

Da questo punto di vista, l'economia italiana era stata in passato pronta a cogliere diversi cicli di offerta, specie quelli legati all'introduzione di durevoli di consumo negli anni cinquanta e sessanta, oltre che all'innovazione dei prodotti in molti comparti della meccanica e quelli legati al cambiamento qualitativo delle produzioni negli anni ottanta e novanta, come per la moda. Negli ultimi due decenni siamo rimasti invece fuori dai grandi cicli dell'elettronica e della finanza che hanno guidato la crescita in

altri paesi, mentre abbiamo condiviso il ciclo dell'immobiliare, che però è stato trainato più che altro dalla domanda, avendo presentato scarsi elementi di innovazione dal lato dell'offerta, e certamente nessun vantaggio di prezzo per il consumatore. Più recentemente l'Italia ha seguito il boom delle rinnovabili, ma più nella parte della produzione di energia a valle della filiera, avendo perso in buona misura la partita della costruzione delle infrastrutture per la produzione, e generando peraltro un andamento discontinuo dell'offerta date le accidentalità imposte dall'andamento degli incentivi.

Non è agevole identificare i fattori che stanno guidando la trasformazione della struttura produttiva, soprattutto al fine di anticipare i trend futuri della domanda di lavoro. Il cambiamento strutturale di un sistema è difatti difficile da cogliere nel suo manifestarsi iniziale; esso acquisisce piena evidenza solo dopo qualche tempo dall'emergere dei primi sintomi. Ciò è vero a maggior ragione nella fase storica attuale, in cui le tendenze di medio termine vengono dominate da fluttuazioni di carattere ciclico di ampiezza inusuale.

Ciò nonostante, dai dati degli ultimi anni pare di cogliere almeno cinque driver della trasformazione in atto nel mercato del lavoro italiano.

- Il primo tipo di cambiamento è legato all'**invecchiamento della popolazione**, con l'aumento delle esigenze legate alla cura degli anziani.
- Vi è poi un secondo elemento di cambiamento strutturale, legato alle **risorse pubbliche più limitate**, che riduce l'offerta di servizi pubblici, il che interagisce poi con la domanda rivolta al privato.
- Il terzo trend, già in corso da tempo, è legato alla **femminilizzazione del mercato del lavoro**, con i cambiamenti nelle abitudini di consumo che esso comporta, in termini di minore disponibilità rispetto al passato per mansioni di cura della casa e della famiglia.
- Il quarto è legato alla ristrutturazione industriale e alla **globalizzazione**, ed è il noto processo di riconversione dell'apparato produttivo, con la perdita dei segmenti della produzione a minore

valore aggiunto e aumento del contenuto di capitale umano della produzione.

- L'ultimo è legato alla **crisi dell'immobiliare** con le sue ripercussioni sull'occupazione nel settore dell'edilizia e in tutti gli altri segmenti della filiera.

Un'analisi di queste tendenze è possibile confrontando gli andamenti in atto in Italia con quelli delle altre maggiori economie europee. Nelle tavole seguenti utilizziamo i dati forniti dall'Eurostat, relativi all'andamento settoriale dell'occupazione ripartita secondo un dettaglio di 64 branche in base alla classificazione NACE. Tenendo anche conto della disponibilità delle statistiche di base, il confronto è effettuato con Germania, Francia, Spagna e Svezia. Le statistiche riferite a questo grado di dettaglio limitano però l'aggiornamento delle serie storiche al 2010, per cui in genere l'analisi verterà sulle tendenze dello scorso decennio.

Il fenomeno del tendenziale **invecchiamento delle popolazione** comporta un puro effetto di cambiamento delle esigenze dei consumatori per cui è lo spostamento della domanda a guidare il mutamento nella struttura dell'offerta. Con l'aumento dell'età media della popolazione vi sono consumi che vengono penalizzati, soprattutto per quanto concerne la domanda di beni, mentre i settori interessati in misura prevalente dall'aumento della domanda sono quelli dell'assistenza e la sanità.

Naturalmente, l'offerta può reagire a seconda dei paesi in base a diversi fattori. Innanzitutto perché la struttura delle preferenze che orientano il mutamento della domanda non è esattamente la stessa nei vari paesi: vi sono aspetti culturali, soprattutto nel modello di cura degli anziani, incentrato nel nostro paese sul ruolo delle famiglie, oppure aspetti legati all'organizzazione dell'offerta pubblica di servizi sanitari e di assistenza, o anche fattori di natura economica legati al grado di sviluppo del sistema pensionistico o alla diffusione del possesso della prima casa.

Non vi è dubbio che l'Italia si presenti da questo punto di vista come un sistema caratterizzato da forti tratti peculiari. Gli anziani sono frequentemente proprietari dell'abitazione in cui vivono, e dispongono di

redditi da pensione bassi, eredità in prevalenza dei bassi tassi di attività femminili del passato. I servizi di assistenza tendono quindi ad essere offerti nell'abitazione dell'anziano, sovente sovrapponendosi al supporto dei familiari, e con l'ausilio di collaboratori domestici prevalentemente nelle fasi di non autosufficienza.

Questo ha dato luogo lo scorso decennio all'esplosione del fenomeno delle badanti. L'Italia, che già nel 2000 era insieme alla Spagna il paese caratterizzato dalla maggiore incidenza dei collaboratori domestici sul totale dell'occupazione, ha ulteriormente incrementato tale quota, sino ad arrivare al 6.3 per cento sul totale degli occupati nel 2010.

La classificazione Nace fa anche riferimento al settore delle case di cura di tipo residenziale, all'interno delle quali le case di cura per anziani hanno un peso di particolare rilievo. Per l'area euro nel complesso questo settore ha visto salire la propria incidenza sul totale dell'occupazione dal 3.6 al 4.2 per cento in dieci anni; anche in Italia l'incremento è stato significativo, anche se su un livello decisamente più basso che in altri paesi. Si osserva subito come queste attività siano di fatto dei sostituti rispetto al modello dell'assistenza nell'abitazione, tant'è che nei paesi dove è più elevato il peso dei collaboratori familiari risulta inferiore quello delle case di cura, e viceversa. Come si osserva, il modello delle case di riposo è prevalente in Francia o in Svezia, mentre Italia e Spagna sono più spostati verso il modello dei collaboratori familiari. In una posizione intermedia si colloca il caso tedesco, che vede una sovrapposizione dei due modelli.

Un terzo settore interessato dal cambiamento della struttura demografica è poi quello della sanità. Si tratta di un settore di peso rilevante per la sua incidenza in assoluto sul numero di addetti, e che durante gli anni passati ha registrato un incremento significativo, passando dal 5.2 al 5.7 per cento del totale degli occupati. L'Italia è l'unica economia, fra quelle prese in esame, a non avere registrato una spinta significativa all'aumento del numero di occupati in questo settore.

Se cumuliamo l'occupazione nei tre settori considerati, osserviamo come questi arrivino ad assorbire una quota rilevante dell'occupazione totale, intorno al 13 per cento in Italia come nelle altre maggiori economie dell'area euro, al 16 per cento invece nel caso della Svezia, paese noto per un ruolo maggiore dei servizi di assistenza sociale.

Naturalmente, questo tipo di settori diverge da altri per il ruolo rilevante del settore pubblico. In alcuni casi lo Stato fornisce servizi in esclusiva, mentre in altri vi è una interazione fra pubblico e privato. Appare sempre più evidente che in prospettiva l'invecchiamento della popolazione contribuirà ad accrescere la domanda in questi settori, nei quali i vincoli al bilancio pubblico limitano peraltro la capacità dello Stato di soddisfare interamente i fabbisogni di assistenza. Una sovrapposizione fra risorse pubbliche e private appare probabile, e il ruolo dello Stato potrà contribuire anche ad accrescere la creazione occupazionale, oltre che a modificare le caratteristiche di alcuni segmenti di questi settori, caratterizzata da una elevata quota di lavoratori irregolari.

Il peso dello Stato dal punto di vista della domanda di lavoro è al centro dell'attenzione in questa fase da diversi punti di vista. In particolare, in una fase di crisi dell'economia quello del pubblico impiego

Occupati - Servizi presso le famiglie

	<i>in % dell'occupazione totale</i>				<i>var % medie annue</i>
	2000	2005	2009	2010	2000/2010*
Area euro	2.5	2.7	2.8	2.8	2.3
Germania	2.1	2.1	2.2	2.2	0.7
Spagna	4.1	4.1	4.2	4.3	1.8
Francia	0.7	0.9	0.9		3.3
Italia	4.8	5.6	6.1	6.3	3.6
Svezia	0.0	0.0	0.1	0.1	11.6

* 2000-2009 o 2000-2010 a seconda della disponibilità delle statistiche
Elaborazioni REF Ricerche su dati Istat

Occupati - Attività di cura presso strutture residenziali

	<i>in % dell'occupazione totale</i>				<i>var % medie annue</i>
	2000	2005	2009	2010	2000/2010*
Area euro	3.6	3.8	4.1	4.2	3.0
Germania	3.7	4.0	4.3		2.1
Spagna	1.3	1.6	1.8	1.9	5.1
Francia	5.9	6.1	6.9		2.2
Italia	1.4	1.6	1.8	1.9	3.6
Svezia	9.6	9.4	9.3	9.3	0.1

* 2000-2009 o 2000-2010 a seconda della disponibilità delle statistiche
Elaborazioni REF Ricerche su dati Istat

Occupati - Sanità

	<i>in % dell'occupazione totale</i>				<i>var % medie annue</i>
	2000	2005	2009	2010	2000/2010*
Area euro	5.2	5.5	5.6	5.7	2.3
Germania	5.4	6.0	6.1		1.7
Spagna	4.1	4.4	5.1	5.3	4.0
Francia	6.0	6.2	6.5		1.5
Italia	4.8	4.7	4.7	4.8	0.7
Svezia	6.8	7.2	7.1	7.0	0.8

* 2000-2009 o 2000-2010 a seconda della disponibilità delle statistiche

Elaborazioni REF Ricerche su dati Istat

è uno dei comparti dell'economia che dovrebbero mantenere livelli occupazionali più stabili, andando di fatto a smorzare l'ampiezza delle oscillazioni della domanda di lavoro. Anzi, in alcuni casi si suggerisce proprio di utilizzare la leva anche del pubblico impiego in funzione anticiclica. Inoltre, nel corso della fasi di crisi è possibile che aumenti l'esigenza di alcune attività di sostegno alle fasce più disagiate, il che può comportare una maggiore offerta di servizi pubblici ai cittadini e una crescita dei dipendenti pubblici.

A considerazioni di segno opposto si perviene andando invece a considerare, nella fase storica più recente, i problemi che la crisi economica ha posto a carico dei bilanci pubblici. Il prevalere di politiche finalizzate a ridurre i livelli del deficit comporta in generale la tendenza a ridurre il numero dei dipendenti pubblici. Poiché, come abbiamo visto sopra, gli spazi per limitare l'occupazione nel settore della sanità sono del tutto esigui, data la domanda in espansione, i settori che più hanno sofferto dei vincoli ai bilanci pubblici sono in genere la Pubblica amministrazione e, in alcuni casi, la scuola.

La dinamica dell'occupazione nella Pa registra nel corso degli anni duemila una contrazione in tutti i paesi considerati, ad eccezione della Spagna. Si tratta di settori tipicamente soggetti alla pressione derivante dai limiti alle risorse nei bilanci pubblici, anche per la elevata presenza di mansioni impiegatizie, e dove quindi appaiono plausibili processi di ristrutturazione attraverso l'informatizzazione di molte attività.

Il cambiamento tecnologico legato all'applicazione delle tecnologie Ict potrebbe generare una riduzione di domanda di lavoro nella Pa e risparmi di spesa per lo Stato negli anni a venire, anche nei paesi dove

Occupati - Istruzione

	<i>in % dell'occupazione totale</i>				<i>var % medie annue</i>
	2000	2005	2009	2010	2000/2010*
Area euro	6.1	6.2	6.3	6.3	1.6
Germania	5.5	5.9	6.1	6.2	1.4
Spagna	5.3	5.1	5.6	5.8	2.3
Francia	7.2	6.9	6.7		-0.1
Italia	6.6	6.4	6.2	6.2	0.0
Svezia	8.7	9.9	9.8	9.8	1.6

* 2000-2009 o 2000-2010 a seconda della disponibilità delle statistiche

Elaborazioni REF Ricerche su dati Istat

Occupati - Pubblica amministrazione e difesa

	<i>in % dell'occupazione totale</i>				<i>var % medie annue</i>
	2000	2005	2009	2010	2000/2010*
Area euro	7.6	7.3	7.1	7.2	0.7
Germania	7.4	7.1	6.8	6.7	-0.7
Spagna	7.5	6.8	7.4	7.6	1.5
Francia	9.7	9.5	9.2		-0.1
Italia	6.4	5.8	5.5	5.5	-0.9
Svezia	6.4	6.0	5.5	5.5	-1.0

* 2000-2009 o 2000-2010 a seconda della disponibilità delle statistiche

Elaborazioni REF Ricerche su dati Istat

già si sono osservati ridimensionamenti anche cospicui degli organici, come per Italia, Svezia o Germania.

Circa la scuola, dai dati si osserva ancora una volta la maggiore incidenza di questo settore sul totale dell'occupazione in Svezia rispetto alle economie europee. L'Italia insieme alla Francia registra negli anni duemila una riduzione degli occupati in questo settore, diversamente dagli altri paesi, ma a partire da un'incidenza di questo settore sul totale più bassa rispetto alla Francia. È vero che la dinamica occupazionale nella scuola può in parte essere legata anche alla demografia delle coorti più giovani, che in Italia ha registrato dinamiche tendenzialmente cedenti; è però anche vero che gli anni di istruzione formale degli studenti italiani sono inferiori a quelli degli altri paesi. Di fatto, la tendenza a contenere l'occupazione nel settore della scuola rivela un classico "circolo vizioso", per cui la crisi spinge a contrarre la spesa riducendo proprio le voci che maggiormente incidono sulla crescita economica futura.

Occupati - Alberghi e pubblici esercizi

	<i>in % dell'occupazione totale</i>				<i>var % medie annue</i>
	2000	2005	2009	2010	2000/2010*
Area euro	4.1	4.6	4.8	4.9	2.9
Germania	3.5	3.9	4.1	4.1	2.1
Spagna	5.7	6.5	7.3	7.3	3.8
Francia	3.7	3.9	4.0	4.1	1.6
Italia	4.3	4.7	5.0	5.1	2.6
Svezia	2.8	2.8	3.2	3.4	2.4

* 2000-2009 o 2000-2010 a seconda della disponibilità delle statistiche

Elaborazioni REF Ricerche su dati Istat

La **femminilizzazione del mercato del lavoro** è il terzo fra i driver del processo di cambiamento strutturale in corso. Storicamente tale tendenza si afferma parallelamente alla terziarizzazione dell'economia e alla contestuale perdita di peso del settore agricolo, e rappresenta uno dei tratti caratteristici dell'organizzazione produttiva di un'economia moderna.

È noto che questo trend tende ad associarsi ad un processo di emancipazione della donna dagli impegni familiari, e questo va a sua volta a creare ulteriore occupazione. Vi è evidenza di ciò in parte nell'andamento dell'occupazione nel settore dei servizi alle famiglie. Un rafforzamento delle politiche su questo versante è quindi indirettamente anche un fattore di traino all'ingresso delle donne nel mercato del lavoro, con effetti dunque positivi sulla crescita dell'economia. Un altro settore in una certa misura legato alla femminilizzazione del mercato del lavoro è quello della ristorazione, dato che l'aumento della spesa per pasti fuori casa è strettamente legato al cambiamento delle abitudini familiari legato all'ingresso delle donne nel mercato del lavoro. Non sorprende quindi che il settore degli "alberghi e pubblici esercizi" abbia evidenziato nell'ultimo decennio una fase di costante espansione, tenendo le posizioni anche durante la recessione.

Il quarto è legato alla **ristrutturazione industriale conseguente alla globalizzazione**. Si è modificata cioè la struttura produttiva con una tendenziale riduzione del peso dei settori a più basso valore aggiunto nella produzione, anche a seguito dei processi di delocalizzazione produttiva. In molti paesi quindi la perdita di peso del manifatturiero ha guidato la caduta soprattutto dopo il 2007, quando l'industria globale

Occupati - Industria in senso stretto

	<i>in % dell'occupazione totale</i>				<i>var % medie annue</i>
	2000	2005	2009	2010	2000/2010*
Area euro	19.4	17.6	16.4	16.0	-0.8
Germania	21.7	20.3	19.3	18.9	-1.1
Spagna	18.8	16.8	14.1	13.8	-1.8
Francia	15.2	13.5	12.5		-1.7
Italia	22.6	21.2	20.0	19.4	-0.8
Svezia	19.2	17.4	15.6	15.3	-1.8

* 2000-2009 o 2000-2010 a seconda della disponibilità delle statistiche

Elaborazioni REF Ricerche su dati Istat

Occupati - Servizi legati all'informatica

	<i>in % dell'occupazione totale</i>				<i>var % medie annue</i>
	2000	2005	2009	2010	2000/2010*
Area euro	1.2	1.3	1.5	1.5	3.0
Germania	1.3	1.5	1.6		3.2
Spagna	0.9	1.0	1.2	1.2	4.3
Francia	1.4	1.4	1.5		1.9
Italia	1.4	1.5	1.6	1.6	2.5
Svezia	1.9	1.9	2.0	2.0	0.8

* 2000-2009 o 2000-2010 a seconda della disponibilità delle statistiche

Elaborazioni REF Ricerche su dati Istat

è entrata in recessione. Le divergenze nelle performance delle varie economie sono state comunque ampie, riflettendo soprattutto la diversa velocità registrata nel corso del successivo periodo di ripresa.

La perdita di peso dell'industria in senso stretto sul complesso dell'occupazione è comunque un trend tuttora in corso in tutti i paesi. Questo di per sé costituisce un problema per l'Italia che ha un'incidenza dell'industria sul totale degli occupati maggiore rispetto agli altri paesi per cui, anche a parità di caduta, l'impatto della crisi industriale risulta nel nostro caso maggiore. Una quota della maggiore caduta della produzione industriale in Italia negli anni duemila è stata legata alla peculiare specializzazione, rispetto agli altri paesi, nella filiera del tessile-abbigliamento e dell'industria delle pelli. Fra il 2000 e il 2011 le perdite complessive in questo settore sono di 240mila occupati rispetto ai 350mila posti perduti dal totale dell'industria in senso stretto. Il ruolo della nostra specializzazione in questi settori, aggrediti negli anni passati dalla concorrenza dei produttori asiatici, è palese se si considera che l'incidenza sul totale dell'occupazione italiana nel 2000 era pari al 3.7 per cento,

Occupati - Costruzioni

	<i>in % dell'occupazione totale</i>				<i>var % medie annue</i>
	2000	2005	2009	2010	2000/2010*
Area euro	7.6	7.6	7.3	7.0	0.4
Germania	7.4	6.0	5.9	5.9	-2.0
Spagna	11.3	12.7	9.7	8.8	-1.2
Francia	5.8	6.3	6.9	6.8	2.5
Italia	6.9	7.7	7.9	7.8	2.0
Svezia	5.2	5.6	6.6	6.8	3.2

* 2000-2009 o 2000-2010 a seconda della disponibilità delle statistiche

Elaborazioni REF Ricerche su dati Istat

rispetto al 2.2 per cento della Spagna, all'1.1 della Francia e allo 0.7 della Germania. Legato alla ristrutturazione del tessuto industriale è anche il fenomeno della terziarizzazione del tessuto produttivo, che ha favorito la creazione di nuovi posti in molti comparti dei servizi alle imprese.

Lo **scoppio della bolla immobiliare** ha arrestato in molti paesi una tendenza che si era avviata verso la fine degli anni novanta, facendo dell'edilizia e del relativo indotto una delle filiere trainanti, soprattutto in termini di creazione occupazionale, data la elevata intensità di lavoro che caratterizza il settore delle costruzioni. Questa filiera comprende al proprio interno il settore delle costruzioni oltre ai settori industriali a monte (lavorazione dei minerali non metalliferi, industria del legno fra i principali) oltre a quelli a valle (soprattutto studi di progettazione e agenzie immobiliari). Si tratta quindi di un'attività che complessivamente incide molto sul totale degli occupati. Riguardo all'occupazione nelle costruzioni, nell'intera area euro fra il 2000 e il 2007 si era osservata una creazione complessiva di oltre un milione settecentomila posti di lavoro, andati tutti perduti dal 2008 ad oggi.

Il paese più colpito dalla crisi immobiliare è certamente la Spagna, dove le perdite sono state estremamente pronunciate. Anche gli altri paesi, ad eccezione della Germania, hanno registrato un aumento del peso delle attività legate all'immobiliare nel corso degli anni duemila. L'inversione di tendenza di questi settori è oramai in corso in tutte le economie che erano state interessate dalla crescita dello scorso decennio. Le perdite in corso appaiono in questi settori di carattere strutturale, ovvero di tipo permanente. Difficilmente difatti l'edilizia e il suo indotto vedranno una ripresa nei prossimi anni.

Un ultimo commento, infine, può essere rivolto al confronto della struttura settoriale dell'occupazione in Italia con quella degli altri paesi, al fine di valutare in quali settori evidenziamo specializzazioni più marcate, oppure eventuali deficit da colmare. Innanzitutto, i dati possono essere esaminati guardando, come da tavole precedenti, al peso di ciascun settore sul totale dell'occupazione. Nella tavola di sintesi che segue abbiamo quindi riportato l'incidenza dei settori più importanti in termini di occupazione. In alcuni casi i dati sono soggetti ad una leggera imprecisione in quanto, non essendo disponibile la statistica del settore per l'anno 2010, si è utilizzato il dato 2009.

Le tavole mostrano che la nostra struttura produttiva appare meno terziarizzata di quella di altri paesi, con un peso maggiore di agricoltura, industria in senso stretto e costruzioni, a fronte di una incidenza inferiore dei settori dei servizi, sia privati che pubblici. I dati sono quindi relativamente eloquenti del fatto che il processo di terziarizzazione della nostra struttura produttiva sia destinato a protrarsi ancora nei prossimi anni.

D'altronde, sappiamo anche che la rappresentazione dei livelli occupazionali in rapporto al totale dell'occupazione è inficiata dal fatto che i tassi di occupazione nei diversi paesi possono essere diversi. In particolare, nel caso dell'Italia il tasso di occupazione è decisamente inferiore, pari al 57 per cento sulla popolazione di età compresa fra i 15 e i 64 anni rispetto ad un dato medio del 65 per cento per l'intero aggregato dei paesi Ue. Questo comporta che non necessariamente una elevata incidenza di un settore sul totale degli occupati in Italia corrisponde ad un elevato livello di occupazione rispetto alle esigenze della popolazione. Questo è importante, ad esempio, per i servizi di assistenza alla popolazione, che andrebbero parametrati alla platea dei potenziali fruitori di servizi, più che al numero di occupati.

Avendo l'Italia quindi un tasso di occupazione inferiore a quello delle maggiori economie avanzate, è chiaro che tutte le posizioni relative si ridimensionano se i livelli occupazionali sono rapportati alla popolazione del paese. Pertanto, nella tavola abbiamo aggiunto un'ultima colonna che descrive il differenziale fra Italia ed area euro normalizzando i livelli occupazionali sulla popolazione di età compresa fra i 15 e i 64 anni per tenere conto dei diversi livelli occupazionali sulla popolazione in età di lavoro. Tutti i differenziali

così misurati si abbassano in misura proporzionale al differenziale nei tassi di occupazione. La lettura di questi dati è importante perché implicitamente dimostra come un tasso di occupazione più basso, legato in prevalenza al basso tasso di femminilizzazione della nostra forza lavoro, fa sì che ci sia anche minore domanda di lavoro proprio in quei comparti dei servizi dove di fatto le famiglie realizzano una forma di autoconsumo producendo esse stesse i servizi di cui necessitano. D'altro canto è noto come nel sistema italiano i comportamenti lavorativi siano strettamente intrecciati con i legami familiari: ad esempio, all'assistenza degli anziani da parte dei figli sovente corrisponde un sostegno di tipo economico ai figli dagli anziani; oppure il ruolo dei nonni nell'accudimento dei bambini, soprattutto da parte delle generazioni che hanno goduto della possibilità di pensionamento in età relativamente giovane. In sostanza, tutto il settore dei servizi appare in Italia in una certa misura sotto dimensionato in termini di

La struttura settoriale dell'occupazione nei paesi europei

<i>in % dell'occupazione totale</i>							<i>differenza</i>	<i>differenza normalizzata *</i>
	Area euro	Germania	Spagna	Francia	Italia	Svezia	Italia - area euro	Italia - area euro
Agricoltura	3.7	2.1	4.6	3.2	4.0	2.2	0.3	-0.4
Industria in senso stretto	16.0	18.9	13.8	12.5	19.4	15.3	3.4	0.3
di cui:								
alimentare	2.0	2.1	2.1	2.4	1.8	1.2	-0.2	-0.5
tessile, lavorazione delle pelli	1.0	0.4	0.9	0.5	2.6	0.2	1.5	1.1
prodotti in metallo (excl i macchinari)	1.9	2.1	2.0	1.4	2.8	1.7	0.9	0.4
macchinari e attrezzature	1.5	2.6	0.6	0.8	2.0	1.7	0.5	0.1
mezzi di trasporto	1.0	2.0	0.8	0.7	0.7	1.3	-0.3	-0.4
mobili	1.0	0.9	1.2	0.6	1.3	0.7	0.3	0.1
Costruzioni	7.0	5.9	8.8	6.8	7.8	6.8	0.8	-0.5
Servizi	73.3	73.2	72.9	77.3	68.8	75.8	-4.5	-15.9
di cui:								
commercio; riparazione di autoveicoli	14.9	14.2	17.6	14.0	14.5	11.8	-0.4	-2.7
trasporti e magazzinaggio	4.9	4.9	5.2	5.3	4.3	5.4	-0.6	-1.3
servizi di alloggio e di ristorazione	4.9	4.1	7.3	4.2	5.1	3.4	0.2	-0.6
servizi di informazione e comunicazione	2.7	3.1	2.4	3.0	2.5	3.8	-0.2	-0.6
attività finanziarie e assicurative	2.9	3.0	2.2	3.4	2.6	2.1	-0.2	-0.7
attività profess, scientifiche, tecniche; amministraz	11.8	12.1	12.2	13.1	10.9	10.7	-1.0	-2.7
amministrazione pubblica	7.2	6.7	7.6	9.2	5.5	5.5	-1.7	-2.6
istruzione	6.3	6.2	5.8	6.9	6.2	9.8	-0.2	-1.2
sanità	5.7	6.1	5.3	6.5	4.8	7.0	-0.9	-1.7
assistenza sociale	4.2	4.3	1.9	6.9	1.9	9.3	-2.4	-2.7
servizi presso le famiglie	2.8	2.2	4.3	0.9	6.3	0.1	3.5	2.4

dati al 2009 o al 2010 a seconda della disponibilità delle statistiche; * dati normalizzati in base al differenziale nei tassi di occupazione

Elaborazioni REF Ricerche su dati Istat

domanda di lavoro rispetto agli altri paesi, anche per effetto di fattori socio-culturali che influenzano i comportamenti dal lato dell'offerta di lavoro. Da questo punto di vista, si può sostenere che la famiglia diviene un luogo di compensazione rispetto a scambi che altrimenti avverrebbero sul mercato.

*Cambiamento
strutturale e flussi
migratori*

Uno degli aspetti collegati alle modifiche nella struttura della domanda delle famiglie è rappresentato dal fatto che alcuni determinati settori, dove la domanda si sta dimostrando più dinamica, sono anche quelli a elevata incidenza di immigrati nella struttura dell'offerta di lavoro.

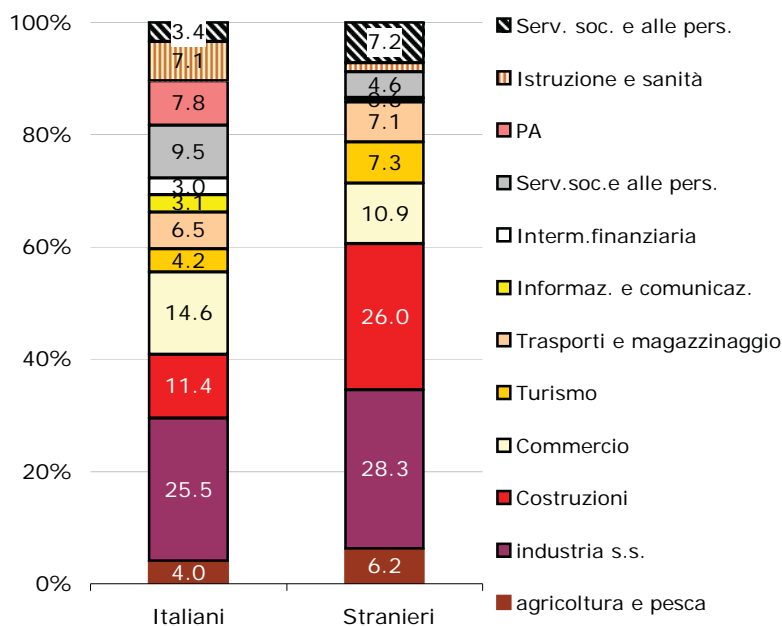
Quello che si osserva relativamente all'occupazione immigrata è infatti che la manodopera straniera tende frequentemente a rispondere a peculiari fabbisogni che la manodopera italiana non riesce a soddisfare. I lavoratori stranieri si concentrano infatti nelle costruzioni, nei servizi turistici (alberghi, ristoranti e pubblici esercizi) e nei servizi alle persone. In questi tre macrosettori è impiegata quasi la metà degli occupati immigrati (49.7 per cento), contro meno di un quinto (il 17.5 per cento) degli italiani. La concentrazione settoriale della manodopera immigrata si differenzia in parte in base al genere. Tra gli uomini, si osserva una decisa concentrazione dell'occupazione immigrata nell'industria manifatturiera, nelle costruzioni e negli alberghi e ristoranti; la quota di occupati nelle costruzioni sul totale dell'occupazione immigrata, pari al 26 per cento nel 2011, è più che doppia rispetto a quella rilevata per gli occupati italiani, e più o meno lo stesso divario si osserva anche per i servizi turistici, dove la quota di occupati nel settore, sul totale degli occupati stranieri, è pari al 7.3 per cento, quasi doppia della quota osservata per gli italiani (4.2 per cento). Per le donne, invece, si rileva una decisa concentrazione dell'occupazione immigrata nei servizi sociali e alle persone: più della metà delle occupate immigrate (il 51.3 per cento) svolgono servizi alle famiglie o servizi domestici, lavorando quindi come collaboratrici domestiche o assistenti familiari. La quota è quasi sette volte quella rilevata per le occupate italiane, che invece tendono a concentrarsi nel terziario (commercio, servizi alle imprese, pubblica amministrazione, sanità ed istruzione). L'alta concentrazione nei lavori domestici e di cura della manodopera immigrata, in particolare delle donne, si è tradotta in flussi elevati di arrivi e regolarizzazioni per le persone con questo particolare tipo di professionalità. Si osserva

peraltro come i settori dove tendono a concentrarsi gli immigrati siano tendenzialmente ad elevata intensità di lavoro (si pensi ad esempio ai servizi di cura, che richiedono in genere orari molto lunghi, spesso anche di notte) o dove il tipo di lavoro svolto è in genere molto duro e faticoso (come ad esempio nelle costruzioni, o anche nel settore della ristorazione), il che spiega la minore offerta di lavoro italiano.

Al fine di cogliere la presenza di modelli di specializzazione, è possibile fare ricorso a degli indici di specializzazione relativa, calcolati prendendo a riferimento la struttura settoriale dell'occupazione italiana e straniera. Se l'indice assume valore superiore all'unità, significa che la quota di occupati stranieri in un dato settore è superiore alla quota osservata tra gli italiani: in altre parole, si può affermare che esiste una specializzazione relativa degli stranieri in quel settore. Come si può vedere nella tabella allegata, per il complesso degli immigrati la specializzazione è, non sorprendentemente, nei servizi alle persone e alle famiglie, nelle costruzioni, nel turismo (alberghi e ristoranti), e, anche se in misura meno netta, nell'agricoltura e nel manifatturiero. I modelli di specializzazione tendono in parte a distinguersi in base al genere: per quanto riguarda le donne si conferma, ad esempio, una specializzazione relativa (rispetto alle occupate italiane) nei servizi alle persone e alle famiglie, mentre per gli uomini la specializzazione si osserva prevalentemente nelle costruzioni, e in minor misura nel turismo e in agricoltura.

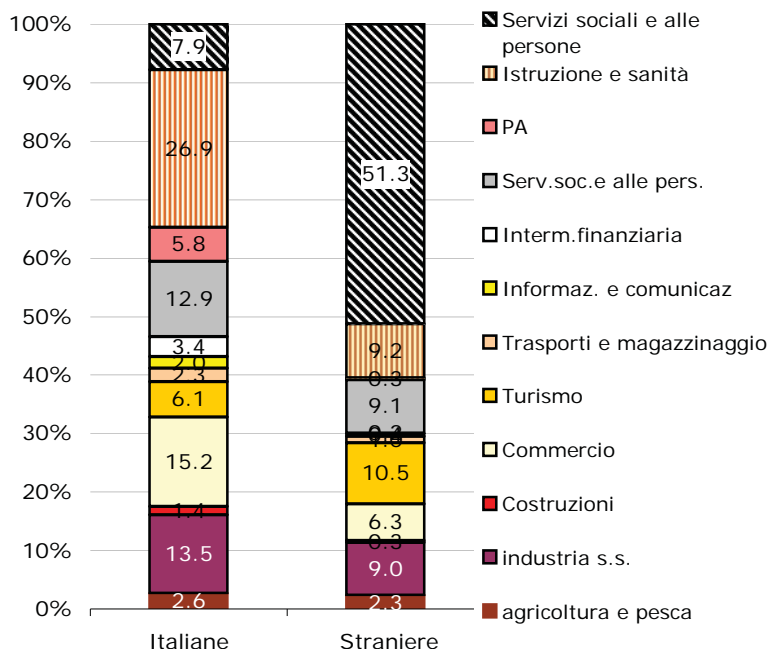
Quanto commentato viene ulteriormente confermato se si analizza come è cambiata la distribuzione della manodopera straniera all'interno dei diversi settori dell'economia italiana negli ultimi sei anni. Di particolare interesse è il caso dei servizi alle famiglie, dove in questi ultimi anni si è notevolmente ampliata la quota di occupati immigrati, favorita anche dalle recenti operazioni di regolarizzazione che hanno privilegiato il lavoro domestico e di cura; ma quote consistenti si riscontrano anche in diversi altri settori, sia industriali che dei servizi: quasi un quinto degli occupati nel settore edile è straniero, e percentuali di poco inferiori si osservano nel settore turistico e della ristorazione, nel settore della gomma e delle materie plastiche, o in quello della lavorazione dei minerali non metalliferi, e della metallurgia. Risulta inoltre interessante osservare che solo in pochi casi il peso della manodopera immigrata si è ridotto tra il 2008 e il 2011, e che per gran parte dei settori considerati si è verificato anzi un ulteriore sviluppo, anche se quest'ultimo deve in

Struttura dell'occupazione - Uomini



Quote in % dell'occupazione per cittadinanza;
 Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su microdati Istat (2011)

Struttura dell'occupazione - Donne



Quote in % dell'occupazione per cittadinanza; Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su microdati Istat (2011)

parte essere attribuito a un mero effetto emersione di lavoratori che hanno regolarizzato nel tempo la propria posizione.

La richiesta di manodopera straniera, in particolare nel settore della cura, non sembra quindi aver conosciuto crisi. E questo fenomeno è testimoniato anche dai dati dell'Inps, riferiti al 2010, in base ai quali il numero di lavoratori domestici regolarmente iscritti ammonterebbe ad oltre 870mila nel complesso, di cui l'81.5 per cento è straniero (710 mila). In dieci anni (dal 2001 al 2010) il loro numero risulterebbe, peraltro, quintuplicato, mentre per gli italiani l'incremento sarebbe più contenuto (+23.7 per cento nello stesso periodo). Il progressivo invecchiamento della popolazione, la maggiore presenza delle donne nel mercato del lavoro e la scarsità dei servizi assistenziali pubblici sembra così spingere molte famiglie ad affidare a terzi (e in prevalenza agli stranieri) la gestione dei propri anziani e della casa.

I dati illustrati segnalano quindi come gli afflussi di immigrati si spieghino anche perché vi sono settori in crescita, dove la domanda di lavoro non viene soddisfatta completamente dai lavoratori italiani, per cui l'arrivo di lavoratori dall'estero è un'esigenza della nostra struttura produttiva. D'altra parte lo spostamento della struttura della domanda verso un tipo di mansioni non ricoperte da lavoratori italiani ha anche la conseguenza di rendere più difficile l'assorbimento di lavoratori italiani disoccupati. Si tratta in altri termini di un classico caso di *mismatch*

Indici di specializzazione relativa (vs gli italiani) *

<i>Settori</i>	Totale	Donne	Uomini
agricoltura e pesca	1.3	0.9	1.6
industria s.s.	1.0	0.7	1.1
Costruzioni	2.1	0.2	2.3
Commercio	0.6	0.4	0.7
Turismo	1.8	1.7	1.7
Trasporti e magazzinaggio	0.9	0.5	1.1
Informaz. e comunicaz	0.2	0.2	0.2
Interm.finanziaria	0.1	0.1	0.1
Serv.soc.e alle pers.	0.6	0.7	0.5
PA	0.0	0.1	0.0
Istruzione e sanità	0.3	0.3	0.2
Servizi sociali e alle persone	5.0	6.5	2.1

*calcolati come rapporto tra la quota di occupati nel settore considerato sull'occupazione immigrata totale e quota di occupazione nel settore sull'occupazione italiana.

Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su microdati Istat (2011)

fra le caratteristiche settoriali della domanda e quelle dell'offerta di lavoratori italiani, che tende ad innalzare il livello strutturale della nostra disoccupazione.

Occorre quindi pensare che nel segmento dell'assistenza agli anziani si sta formando uno stock di lavoratori ampio, che richiede un'attenzione particolare anche da parte delle politiche. Fra i diversi elementi ricordiamo quelli relativi all'offerta di lavoratori immigrati in modo da consentire flussi adeguati a coprire la crescita della domanda; un rafforzamento delle politiche di regolarizzazione in modo da limitare le aree del lavoro sommerso; una maggiore offerta formativa per i lavoratori immigrati, in particolare in relazione alla formazione linguistica oltre che a formazione specifica per alcune professioni, come nel caso degli infermieri. Occorre anche pensare, soprattutto in tempi di risorse limitate per il bilancio pubblico, a come utilizzare in maniera ottimale le risorse permettendo un'integrazione fra spesa privata e sostegno delle finanze pubbliche.

Incidenza % dell'occupazione straniera sul totale dell'occupazione in ogni settore
Anni 2005-2008-2011

<i>Settori</i>	2005	2008	2011
Agricoltura, caccia e pesca	5.0%	4.7%	12.2%
Industrie estrattive	8.9%	5.7%	13.5%
Industrie alimentari e delle bevande	5.8%	8.0%	11.2%
Industrie tessili, dell'abbigliamento e calzature	5.8%	8.9%	9.9%
Industrie del legno e del mobile	6.9%	9.1%	7.2%
Industrie della carta, cartotecnica e stampa	4.2%	3.1%	5.3%
Industrie chimiche, e petrolifere	6.5%	4.9%	4.8%
Industrie della gomma e delle materie plastiche	8.7%	8.9%	14.7%
Industrie della lavorazione dei minerali non metalliferi	7.8%	9.0%	13.2%
Industrie metallurgiche e dei prodotti in metallo	8.7%	12.8%	12.6%
Ind. fabbric. macchin. e attrezzature e dei mezzi di trasporto	4.5%	5.5%	7.7%
Altre industrie manifatturiere	8.3%	6.3%	9.1%
Public utilities (energia, gas, acqua, ambiente)	0.6%	0.7%	4.3%
Costruzioni	10.1%	14.7%	18.6%
Commercio	3.2%	4.0%	6.5%
Servizi di alloggio e ristorazione; servizi turistici	9.6%	12.4%	15.8%
Servizi di trasporto, logistica e magazzinaggio	5.9%	7.2%	10.9%
Poste e telecomunicazioni	1.0%	2.2%	2.9%
Servizi avanzati di supporto alle imprese	4.8%	5.9%	6.0%
Servizi finanziari e assicurativi	0.2%	1.4%	0.7%
Servizi alle famiglie	26.6%	41.2%	47.6%
Istruzione e servizi formativi privati	1.0%	1.1%	1.6%
Sanità e assistenza sociale	2.3%	3.8%	5.2%
Amministrazione pubblica	0.1%	0.0%	0.4%

Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su microdati Istat

Confronto della struttura dell'occupazione per figure professionali

	2004	2007	2011	var 04/11
high-skilled	34.8	37.3	33.8	-1.0
medium-skilled	46.6	45.0	47.5	0.9
low-skilled	18.6	17.7	18.7	0.1
<i>nel dettaglio</i>				
Legislatori, dirigenti e imprenditori	4.8	5.0	3.1	-1.7
Prof intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione	10.2	10.1	12.8	2.6
Professioni tecniche	19.8	22.2	17.9	-1.9
Impiegati	11.4	10.4	12.0	0.6
Prof. qualificate nel terziario	15.9	16.0	17.7	1.8
Artigiani, agricoltori e operai specializzati	19.3	18.5	17.9	-1.4
Conduttori di impianti e operai semispecializzati	9.3	8.9	8.4	-0.9
Prof. non qualificate	9.3	8.8	10.3	1.0

elaborazioni REF Ricerche su dati RCFL Istat

Cambiamento strutturale e professioni

Nel corso degli ultimi anni l'occupazione ha registrato un mutamento anche dal punto di vista della composizione per figure professionali. Se durante gli anni novanta si era osservato un progressivo orientamento della domanda di lavoro verso le componenti più qualificate, che si associava alla crescente terziarizzazione, a partire dagli anni duemila si è registrato un progressivo spostamento verso figure con livelli di competenza minori, poco qualificate.

Un rapido confronto per macro gruppi professionali, distinti in base al livello di *skill* posseduti, mostra come il periodo 2004-2011 sia contraddistinto da due andamenti opposti. Tra il 2004 ed il 2007, ovvero durante una fase di congiuntura favorevole, la composizione dell'occupazione italiana si era modificata a favore delle figure *high-skilled* (dirigenti, professioni intellettuali e scientifiche, figure tecniche), il cui peso sul totale degli occupati è rapidamente aumentato: in una fase di espansione dell'economia, la domanda è stata maggiormente rivolta a figure qualificate. Nella seconda parte del periodo considerato, invece, si è osservata un'inversione di tendenza: la domanda di lavoro si è spostata sulle professioni a media e a bassa qualifica. Per molte figure ad alta specializzazione si è registrato un calo deciso dell'incidenza sull'occupazione complessiva, per effetto di una caduta del numero di occupati più marcata di quanto osservato per il totale degli occupati: è il caso soprattutto dei dirigenti e degli imprenditori, che hanno risentito notevolmente della crisi e della chiusura delle imprese. È però anche possibile che questa tendenza nasconda fenomeni di sottoinquadramento.

**Quali professioni sono cresciute maggiormente tra il 2004 e il 2011?
 Una graduatoria delle professioni in base alla performance occupazionale 2004-2011**

	<i>peso %</i>
<i>crescita >3% all'anno</i>	
Impiegati addetti alla raccolta, controllo, conservazione e recapito della documentazione	1.5
Impiegati addetti alle funzioni di segreteria e alle macchine da ufficio	5.2
Professioni tecniche nei servizi pubblici e alle persone	1.9
Professioni non qualificate nel commercio e nei servizi	5.5
Ingegneri, architetti e professioni assimilate	1.4
Professioni qualificate nei servizi sanitari e sociali	0.7
Professioni tecniche nelle scienze della salute e della vita	3.0
<i>crescita <3% all'anno</i>	
Specialisti in scienze matematiche, informatiche, chimiche, fisiche e naturali	0.7
Professioni qualificate nelle attività ricettive e della ristorazione	4.4
Professioni qualificate nei servizi culturali, di sicurezza, di pulizia e alla persona	4.5
Professioni tecniche in campo scientifico, ingegneristico e della produzione	4.8
Professioni qualificate nelle attività commerciali	8.1
Operatori di macchinari fissi in agricoltura e nella industria alimentare	0.3
Professioni non qualificate nell'agricoltura, nella manutenzione del verde, nell'allevamento, nella silvicoltura e nella pesca	1.4
Artigiani ed operai metalmeccanici specializzati e installatori e manutentori di attrezzature elettriche ed elettroniche	5.6
Specialisti nelle scienze della vita	0.5
Impiegati addetti ai movimenti di denaro e all'assistenza clienti	2.1
Conduttori di veicoli, di macchinari mobili e di sollevamento	3.7
Specialisti della salute	1.2
Specialisti in scienze umane, sociali, artistiche e gestionali	3.8
<i>calo fino 3% all'anno</i>	
Artigiani e operai specializzati dell'industria estrattiva, dell'edilizia e della manutenzione degli edifici	6.1
Conduttori di impianti industriali	1.4
Specialisti della formazione e della ricerca	5.2
Professioni tecniche nell'organizzazione, amministrazione e nelle attività finanziarie e commerciali	8.2
Agricoltori e operai specializzati dell'agricoltura, delle foreste, della zootecnia, della pesca e della caccia	2.4
Imprenditori, amministratori e direttori di grandi aziende	1.2
Artigiani ed operai specializzati della meccanica di precisione, dell'artigianato artistico, della stampa ed assimilati	1.0
<i>calo superiore al 3% all'anno</i>	
Operai semiqualeficati di macchinari fissi per la lavorazione in serie e operai addetti al montaggio	3.0
Professioni non qualificate nella manifattura, nell'estrazione di minerali e nelle costruzioni	1.1
Artigiani e operai specializzati delle lavorazioni alimentari, del legno, del tessile, dell'abbigliamento, delle pelli, del cuoio e dell'industria dello spettacolo	2.8
Professioni non qualificate nelle attività domestiche, ricreative e culturali	2.3
Impiegati addetti alla gestione amministrativa, contabile e finanziaria	3.2
Imprenditori e responsabili di piccole aziende	1.5
Membri dei corpi legislativi e di governo, dirigenti ed equiparati dell'amministrazione pubblica, nella magistratura, nei servizi di sanità, istruzione e ricerca e nelle organizzazioni di interesse nazionale e sovranazionale	0.4

elaborazioni REF Ricerche su dati RCFL Istat

Si sono ridotte notevolmente anche le figure tecniche, mentre tengono le professioni ad alta specializzazione. Hanno guadagnato posizioni invece le professioni qualificate nel terziario, grazie ad una maggior tenuta del settore. La perdita di peso delle figure *medium-skilled* come gli artigiani e gli operai specializzati è da ricondurre alla crisi dell'industria, che ha acuito la riduzione strutturale della domanda

di lavoro nel settore. Lo stesso si è osservato per le figure meno specializzate, come i conduttori di impianti e gli operai semispecializzati, che hanno risentito della chiusura di molte realtà produttive. In controtendenza è invece la domanda di lavoro per le professioni non qualificate; in parte, l'aumento di peso sull'occupazione complessiva di queste figure riflette anche fattori di offerta, come il persistente flusso migratorio e la presenza elevata di lavoratori stranieri nelle occupazioni non qualificate.

Scendendo maggiormente nel dettaglio, abbiamo cercato di misurare le *performance* occupazionali per le differenti figure professionali tra il 2004 e il 2011; è però necessaria una certa cautela nella lettura dei risultati, dato che nella rilevazione del 2011 è cambiata la classificazione delle professioni utilizzata dall'Istat² e per il confronto si utilizzano figure professionali "ricostruite" secondo la nuova classificazione. Con tutte le cautele del caso, dato che alcune variazioni possono in parte riflettere anche erronee attribuzioni, è possibile identificare quattro gruppi di figure professionali, tra di loro distinte per livelli di qualifica e specializzazione, caratterizzate da *performance* simili. Il primo gruppo è costituito da figure professionali che hanno sperimentato nel corso degli ultimi otto anni uno sviluppo deciso; si tratta di un andamento medio nel corso di un periodo caratterizzato invece, come si è visto prima, da due trend ben distinti prima e dopo la crisi economica. Alcune di queste figure rappresentano nel 2011 una quota non trascurabile dell'occupazione, come gli impiegati addetti alle funzioni di segreteria (segretari, data-entry, archivisti, impiegati per la gestione del personale, ecc.), e le professioni non qualificate nel commercio e nei servizi (addetti alle consegne, personale non qualificato negli alberghi e nei ristoranti, addetti ai servizi di pulizia, custodi, ecc.). Le uniche figure professionali *high-skilled* che hanno registrato un incremento occupazionale sono gli ingegneri e gli architetti (che hanno probabilmente beneficiato dell'espansione, terminata però nel 2008, del settore delle costruzioni). Crescono le professioni qualificate nei servizi sanitari e sociali

² Dalla classificazione CP2001, utilizzata fino al 2010, si è passati alla classificazione CP2011, frutto di un lavoro di aggiornamento. Le due classificazioni si somigliano, ma ci sono alcune differenze importanti. Inoltre, dato che nelle rilevazioni precedenti il dettaglio massimo era alle 3 cifre (classi professionali), la riclassificazione dei dati del 2004 secondo la classificazione CP2011, in modo da permettere un confronto coi dati del 2011, è soggetta in una certa misura ad errori di attribuzione.

Le principali professioni per settore d'attività				% cumulata prime 4 professioni	
nel 2011	1°	2°	3°	4°	
Agricoltura, caccia e pesca	Agricoltori e operai specializzati dell'agricoltura, delle foreste, della zootecnia, della pesca e della caccia	Professioni non qualificate nell'agricoltura, nella manutenzione del verde, nell'allevamento, nella silvicoltura e nella pesca	Imprenditori e responsabili di piccole aziende	Conducenti di veicoli, di macchinari mobili e di sollevamento	92.0
Industria in senso stretto	Artigiani ed operai metalmeccanici specializzati e installatori di attrezzature elettroniche ed elettroniche	Operai semiqualeficati di macchinari fissi per la lavorazione in serie e operai addetti al montaggio	Artigiani e operai specializzati delle lavorazioni alimentari, del legno, del tessile, dell'abbigliamento, delle pelli, del cuoio e dell'industria dello spettacolo	Professioni tecniche nell'organizzazione, amministrazione e nelle attività finanziarie e commerciali	46.9
Costruzioni	Artigiani e operai specializzati dell'industria estrattiva, dell'edilizia e della manutenzione degli edifici	Artigiani ed operai metalmeccanici specializzati e installatori e manutentori di attrezzature elettriche ed elettroniche	Professioni non qualificate nella manifattura, nell'estrazione di minerali e nelle costruzioni	Conducenti di veicoli, di macchinari mobili e di sollevamento	79.2
Commercio	Professioni qualificate nelle attività commerciali	Professioni tecniche nell'organizzazione, amministrazione e nelle attività finanziarie e commerciali	Artigiani ed operai metalmeccanici specializzati e installatori e manutentori di attrezzature elettriche ed elettroniche	Professioni non qualificate nel commercio e nei servizi	76.3
Alberghi e ristoranti	Professioni qualificate nelle attività ricettive e della ristorazione	Professioni non qualificate nel commercio e nei servizi	Professioni qualificate nelle attività commerciali	Imprenditori e responsabili di piccole aziende	86.9
Trasporti, magazzino, comunicazioni	Conducenti di veicoli, di macchinari mobili e di sollevamento	Professioni tecniche in campo scientifico, ingegneristico e della produzione	Professioni tecniche nell'organizzazione, amministrazione e nelle attività finanziarie e commerciali	Impiegati addetti alle funzioni di segreteria e alle macchine da ufficio	56.5
Intermediazione finanziaria, immobiliari e servizi alle imprese	Professioni tecniche nell'organizzazione, amministrazione e attività finanziarie e commerciali	Specialisti in scienze umane, sociali, artistiche e gestionali	Professioni non qualificate nei servizi	Professioni tecniche in campo scientifico, ingegneristico e della produzione	54.1
PA, difesa, assicurazioni sociali obbligatorie	Impiegati addetti alle funzioni di segreteria e alle macchine da ufficio	Professioni qualificate nei servizi culturali, di sicurezza, di pulizia e alla persona	Specialisti in scienze umane, sociali, artistiche e gestionali	Professioni tecniche nei servizi pubblici e alle persone	57.4
Istruzione, sanità ed altri servizi sociali	Specialisti della formazione e della ricerca	Professioni tecniche nelle scienze della salute e della vita	Specialisti della salute	Professioni non qualificate nel commercio e nei servizi	69.0
Servizi pubblici, sociali e alle persone	Professioni qualificate nei servizi culturali, di sicurezza di pulizia e alla persona	Professioni non qualificate nelle attività domestiche, ricreative e culturali	Specialisti in scienze umane, sociali, artistiche e gestionali	Professioni tecniche nei servizi pubblici e alle persone	68.9

elaborazioni REF Ricerche su dati RCFL Istat

nel 2004		1°	2°	3°	4°	% cumulata prime 4 professioni
Agricoltura, caccia e pesca	Agricoltori e operai specializzati dell'agricoltura, delle foreste, della zootecnia, della pesca e della caccia	Professioni non qualificate nell'agricoltura, nella manutenzione del verde, nell'allevamento, nella silvicoltura e nella pesca	Imprenditori e responsabili di piccole aziende	Imprenditori, amministratori e direttori di grandi aziende		90.1
Industria in senso stretto	Operai semiqualeficati di macchinari fissi per la lavorazione in serie e operai addetti al montaggio	Artigiani ed operai metalmeccanici specializzati e installatori e manutentori di attrezzature elettriche ed elettroniche	Artigiani e operai specializzati delle lavorazioni alimentari, del legno, del tessile, dell'abbigliamento, delle pelli, del cuoio e dell'industria dello spettacolo	Professioni tecniche nell'organizzazione, amministrazione e nelle attività finanziarie e commerciali		50.4
Costruzioni	Artigiani e operai specializzati dell'industria estrattiva, dell'edilizia e della manutenzione degli edifici	Professioni non qualificate nella manifattura, nell'estrazione di minerali e nelle costruzioni	Artigiani ed operai metalmeccanici specializzati e installatori e manutentori di attrezzature elettriche ed elettroniche	Conducenti di veicoli, di macchinari mobili e di sollevamento		78.4
Commercio	Professioni qualificate nelle attività commerciali	Professioni tecniche nell'organizzazione, amministrazione e nelle attività finanziarie e commerciali	Artigiani ed operai metalmeccanici specializzati e installatori e manutentori di attrezzature elettriche ed elettroniche	Impiegati addetti alla gestione amministrativa, contabile e finanziaria		71.6
Alberghi e ristoranti	Professioni qualificate nelle attività ricettive e della ristorazione	Imprenditori e responsabili di piccole aziende	Professioni non qualificate nel commercio e nei servizi	Professioni qualificate nelle attività commerciali		88.3
Trasporti, magazzinaggio, comunicazioni	Conducenti di veicoli, di macchinari mobili e di sollevamento	Impiegati addetti alla gestione amministrativa, contabile e finanziaria	Professioni non qualificate nel commercio e nei servizi	Professioni tecniche nell'organizzazione, amministrazione e nelle attività finanziarie e commerciali		63.2
Intermediazione finanziaria, immobiliari e servizi alle imprese	Professioni tecniche nell'organizzazione, amministrazione e nelle attività finanziarie e commerciali	Specialisti in scienze umane, sociali, artistiche e gestionali	Professioni tecniche in campo scientifico, ingegneristico e della produzione	Impiegati addetti alla gestione amministrativa, contabile e finanziaria		55.7
PA, difesa, assicurazioni sociali obbligatorie	Professioni qualificate nei servizi culturali, di sicurezza, di pulizia e alla persona	Impiegati addetti alle funzioni di segreteria e alle macchine da ufficio	Professioni tecniche nell'organizzazione, amministrazione e nelle attività finanziarie e commerciali	Impiegati addetti alla gestione amministrativa, contabile e finanziaria		54.7
Istruzione, sanità ed altri servizi sociali	Specialisti della formazione e della ricerca	Professioni tecniche nelle scienze della salute e della vita	Specialisti della salute	Professioni non qualificate nel commercio e nei servizi		69.1
Servizi pubblici, sociali e alle persone	Professioni qualificate nei servizi culturali, di sicurezza, di pulizia e alla persona	Professioni non qualificate nelle attività domestiche, ricreative e culturali	Specialisti in scienze umane, sociali, artistiche e gestionali	Professioni tecniche nei servizi pubblici e alle persone		71.0

elaborazioni REF Ricerche su dati RC-FL Istat

(fisioterapisti o comunque addetti al supporto del personale sanitario per la somministrazione di terapie) e le professioni tecniche nelle scienze della vita (infermieri, professionisti della riabilitazione, tecnici diagnostici ecc.), per effetto della maggior domanda di queste figure dato il progressivo invecchiamento della popolazione.

Nel gruppo di professioni che nel periodo 2004-2011 hanno registrato un incremento, ma contenuto, ci sono alcune professioni qualificate nei servizi (in quelli ricettivi, in quelli culturali e di cura della persona, nelle attività commerciali), che appartengono al gruppo dei *medium-skilled*. Tra gli specialisti, crescono soprattutto quelle figure legate allo sviluppo della domanda sanitaria (medici, farmacisti, biologi e farmacologi, etc).

Per circa il 40 per cento dell'occupazione, invece, si è osservato un calo del numero di occupati, particolarmente marcato per alcune figure professionali, come gli operai semiqualeficati per le lavorazioni in serie, gli operai specializzati nella manifattura di base, ma anche gli imprenditori e responsabili di piccole aziende, che risentono della chiusura di molte imprese, e le figure dirigenziali. In alcuni casi, come in quello degli specialisti della ricerca e della formazione, il calo riflette anche le misure di riduzione dell'occupazione nel settore dell'istruzione, dovute sia a scelte di contenimento dei costi per il bilancio pubblico che alle evoluzioni demografiche.

In sintesi, nel periodo 2004-2011 risultano essere cresciuti solo gli occupati nelle figure professionali *medium* e *low-skilled* nel complesso. Analizzando la composizione dell'occupazione settoriale, si evidenzia come in generale, rispetto al 2004, abbiano guadagnato posizione nelle graduatorie delle principali professioni a livello settoriale le figure professionali non qualificate. In particolare, nel 2011 le professioni non qualificate rappresentano la seconda principale figura professionale nell'agricoltura, negli alberghi e ristoranti e nei servizi sociali e alle persone (in questo caso, si tratta principalmente di collaboratori domestici e badanti). Sono tra le prime quattro professioni nelle costruzioni, nell'intermediazione finanziaria e nei servizi alle imprese e nell'istruzione, sanità e servizi sociali. Le figure ad elevata specializzazione (professioni intellettuali e scientifiche) sono invece mediamente poco rappresentate nei settori; solo nel terziario avanzato (intermediazione finanziaria e servizi alle imprese, PA, istruzione, sanità e servizi sociali) queste figure sono tra le prime quattro professioni per numero di occupati nel settore.

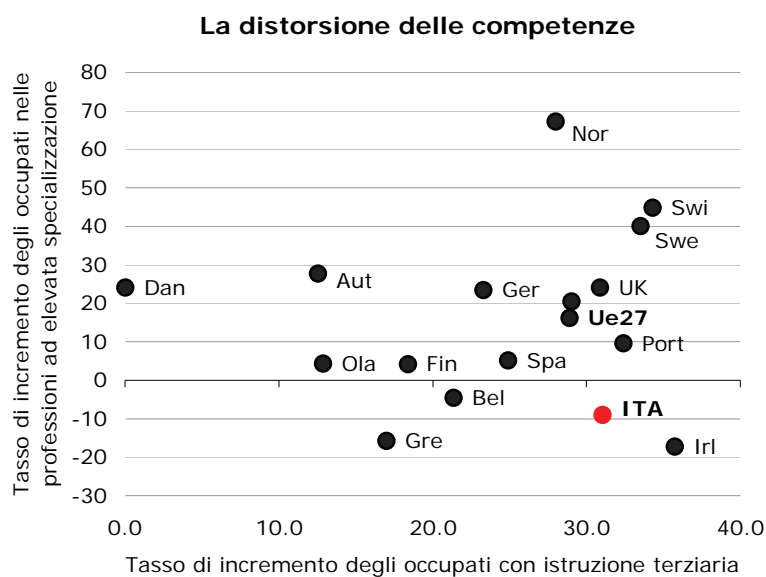
Il sottoutilizzo della forza lavoro e il fenomeno dell'over-education

L'Italia presenta una composizione della forza lavoro sensibilmente più sbilanciata verso le professioni manuali ed elementari e, come visto, le tendenze degli ultimi anni non hanno migliorato la situazione. Un simile scenario suggerisce la presenza di una distorsione nella dinamica delle competenze nel nostro Paese, dove l'incremento di occupati con istruzione terziaria che si è osservato negli ultimi anni non viene assorbito in misura sufficiente dall'aumento della domanda per le professioni ad elevata specializzazione, tradizionalmente composte da chi ha conseguito almeno la laurea. Peraltro, è da segnalare che la gran parte dei paesi europei mostra tassi di incremento degli occupati con istruzione terziaria superiori ai tassi di incremento degli occupati nelle professioni ad elevata specializzazione.

Per il nostro Paese si evince dunque un basso livello di valorizzazione del capitale umano. La mancata corrispondenza tra le caratteristiche della forza lavoro occupata (con particolare riferimento al più elevato titolo di studio posseduto) e quelle della professione svolta può generare un utilizzo inefficiente dell'input di lavoro nei processi produttivi e segnalare uno scollamento tra il risultato del sistema formativo e la domanda di lavoro. A partire dalla classificazione internazionale delle professioni, che ordina i gruppi in relazione al livello di abilità e competenze per svolgere il lavoro, l'incrocio tra il titolo di studio conseguito e la professione svolta può essere la base per fornire una quantificazione del fenomeno dell'*over-education*³.

Come si può osservare dai dati presentati nella tabella allegata, per circa un quarto degli occupati tra i 15 e i 64 anni (5.2 milioni di persone) si registra, nel 2011, una mancata corrispondenza tra il titolo di studio conseguito e la professione esercitata. Calcolando l'incidenza dell'*over-education* sul totale degli occupati con le stesse caratteristiche, vengono peraltro alla luce alcuni aspetti interessanti. Ad esempio, si osserva che l'incidenza dei lavoratori sotto-inquadrati si attenua progressivamente nel passaggio dalle età più giovani a quelle meno giovani, con differenze piuttosto marcate: il 35.2 per cento degli occupati con meno di 35 anni è impiegato in lavori che richiedono una qualifica più bassa rispetto a quella posseduta,

³ Un lavoratore è definito *over-educato* se esercita un lavoro a bassa specializzazione pur disponendo di un livello di istruzione medio-elevato. Un'analisi dettagliata del legame tra titolo di studio e professione si può trovare in Istat (2005).



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Eurostat, anno 2011

mentre tale percentuale scende al 12.6 per cento per gli occupati dai 55 anni in su. Il fenomeno assume inoltre la maggiore intensità tra le giovani laureate, le quali in quasi metà dei casi risultano sotto-inquadrate. Dato che si tratta di persone che presumibilmente hanno iniziato a lavorare da non molti anni, ciò riflette una certa difficoltà di ingresso nel mercato del lavoro da parte dei giovani, almeno inizialmente occupati in professioni dove il livello di competenze richiesto è inferiore rispetto al titolo di studio conseguito, dato anche che la domanda di lavoro tende ad assegnare un peso importante alla conoscenza informale e al *training on the job*. Tuttavia, un terzo delle persone sotto-inquadrate ha un'età compresa tra i 35 e i 44 anni; e circa una su quattro ha un'età più elevata: in questi casi l'esistenza di un sottoinquadramento sembra quindi più consolidata.

Tra i 5.2 milioni di occupati che risultano sotto-inquadrate, quasi tre quarti possiedono il diploma, e il restante terzo la laurea. Tuttavia, il rischio di essere sotto-inquadrate risulta lievemente maggiore proprio tra i laureati (37.4 per cento) rispetto ai diplomati (37 per cento). In relazione al genere, il peso relativo dei lavoratori sotto-inquadrate rispetto al livello di competenze presenta andamenti opposti per i diversi titoli di studio: tra i laureati, il rischio di *over-education* è maggiore per le donne, mentre le stesse registrano un valore più basso di circa dieci punti percentuali rispetto ai colleghi maschi, se in possesso di diploma.

Occupati sottoinquadri per titolo di studio, sesso, classe di età e ripartizione geografica

Anno 2011

	Occupati sottoinquadri								
	In migliaia			Composizioni %			Incidenze %		
	Laurea*	Diploma**	Totale	Laurea*	Diploma**	Totale	Laurea*	Diploma**	Totale
MASCHI									
<i>Età</i>									
15-34 anni	196	958	1 154	31.8	40.8	39.0	45.3	51.7	33.8
35-44 anni	249	753	1 002	40.5	32.1	33.8	40.6	43.3	25.1
45-54 anni	122	475	597	19.9	20.3	20.2	29.8	32.3	16.8
55-64 anni	48	161	209	7.8	6.8	7.1	18.2	27.0	12.8
<i>Area</i>									
Nord	339	1 077	1 416	55.2	45.9	47.8	39.4	36.3	22.4
Centro	148	528	676	24.1	22.5	22.8	36.9	44.3	26.5
Sud	127	742	869	20.7	31.6	29.3	27.8	49.5	23.5
Totale	615	2 347	2 962	100.0	100.0	100.0	35.7	41.5	23.5
FEMMINE									
<i>Età</i>									
15-34 anni	312	612	925	41.0	43.0	42.3	48.9	44.2	37.0
35-44 anni	274	474	748	35.9	33.3	34.2	38.6	32.3	25.3
45-54 anni	124	322	447	16.3	22.6	20.4	28.7	25.0	17.2
55-64 anni	52	76	128	6.8	5.3	5.9	23.1	17.6	12.2
<i>Area</i>									
Nord	412	715	1 127	54.1	50.2	51.5	40.4	27.9	22.7
Centro	196	322	519	25.8	22.6	23.7	41.3	31.6	26.0
Sud	154	388	541	20.2	27.2	24.8	30.1	39.0	25.5
Totale	762	1 424	2 187	100.0	100.0	100.0	38.0	31.1	24.0
TOTALE									
<i>Età</i>									
15-34 anni	508	1 570	2 079	36.9	41.0	39.9	47.4	48.5	35.2
35-44 anni	522	1 227	1 749	37.9	32.0	33.6	39.5	38.2	25.2
45-54 anni	247	797	1 044	17.9	20.8	20.0	29.2	28.9	17.0
55-64 anni	100	237	337	7.3	6.2	6.5	20.5	23.0	12.6
<i>Area</i>									
Nord	751	1 792	2 543	54.6	46.8	48.8	40.0	32.4	22.5
Centro	345	911	1 255	25.0	23.8	24.1	39.3	41.2	27.6
Sud	281	1 130	1 410	20.4	29.5	27.1	29.0	45.3	24.2
Totale	1 377	3 832	5 209	100.0	100.0	100.0	37.0	37.4	24.0

*Comprende tutti i titoli di studio universitari (laurea 2-3 anni, laurea 4-5 anni)

**Comprende tutti i titoli di istruzione secondaria superiore (diploma 2-3 anni, diploma 4-5 anni)

Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su microdati Istat

Rispetto al quadro di fondo, che vede il rischio di sotto-inquadramento maggiore al Sud rispetto al Nord, si osservano delle differenze a seconda del titolo di studio posseduto. Tra i diplomati, la maggiore incidenza di lavoratori sotto-inquadri è al Mezzogiorno e la minore al Nord (rispettivamente il 32.4 e il 45.3 per cento); tra i laureati, al contrario, il fenomeno è significativamente più diffuso nelle regioni settentrionali (40 per cento a fronte del 29 per cento nel Mezzogiorno). Questo però

non significa che esistano maggiori opportunità di lavoro qualificato per i laureati nel Mezzogiorno; tale risultato, infatti, deve tenere conto del diverso contesto occupazionale delle due aree. In genere, il Nord, essendo caratterizzato da un mercato del lavoro più dinamico, tende a offrire più opportunità occupazionali in professioni tecniche e di media professionalità, che invece scarseggiano al Sud. La maggiore incidenza di lavoratori sotto-inquadrati tra i laureati del Nord potrebbe quindi essere spiegata con l'offerta di maggiori occasioni di lavoro nelle professioni tecniche. Diversamente, nel Mezzogiorno i laureati che non trovano un'occupazione in professioni specialistiche rischiano di restare disoccupati. Le stesse ragioni spiegano le maggiori possibilità per i diplomati di trovare un'occupazione adeguata al Nord rispetto al Mezzogiorno.

Per concludere, lo spostamento della domanda di lavoro sulle professioni a media e bassa qualifica aumenta il rischio per i lavoratori di trovarsi a svolgere una professione che non permette di utilizzare appieno la preparazione acquisita nel percorso di studi, specie tra le coorti più giovani che sono caratterizzate da più elevati livelli di scolarizzazione. Il lavoratore coinvolto nel fenomeno del sottoinquadramento è una figura piuttosto debole nel mercato del lavoro. I motivi vanno dal contesto territoriale alla maggiore spendibilità della priora formazione, dalla necessità di entrare nel mercato del lavoro con forme contrattuali non tradizionali alla difficoltà di mutare la propria condizione.

In un simile scenario il capitale umano investito nel processo di produzione di beni e servizi rischia, da un lato, un lento deterioramento dovuto all'obsolescenza delle competenze acquisite e non pienamente sfruttate, e, dall'altro, di non essere più in grado di sostenere quel meccanismo virtuoso in grado di assicurare benefici paralleli e complementari per l'offerta di lavoro e per il sistema produttivo.

3.3 L'occupazione secondo le principali caratteristiche

La debole ripresa della domanda di lavoro osservata nel corso della prima parte del 2011, rapidamente interrottasi nella seconda parte dell'anno, si è tradotta in un incremento modesto del numero di occupati

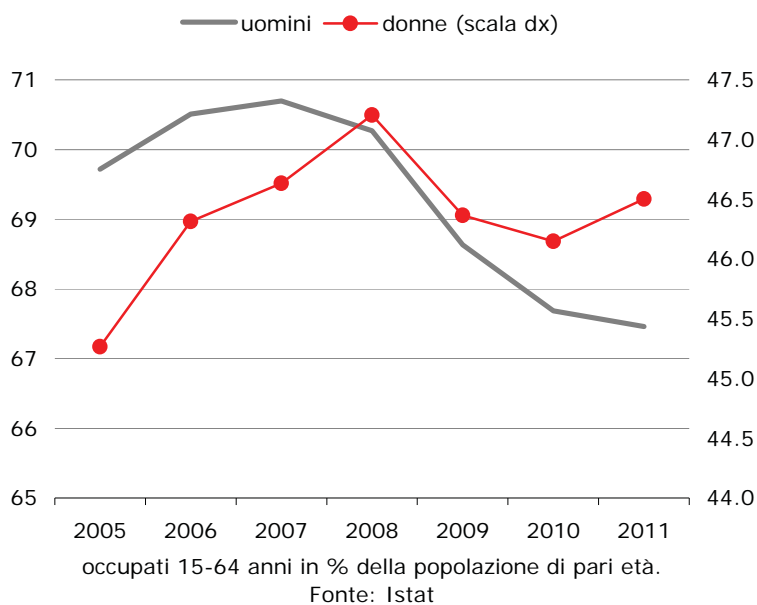
rispetto al 2010, pari allo 0.4 per cento in media d'anno, 96mila occupati in più rispetto all'anno precedente.

La distribuzione di questi 96mila occupati in più osservati mediamente nel 2011 è piuttosto eterogenea tra i diversi segmenti che costituiscono il mercato del lavoro italiano.

Una ripresa timida e concentrata sulle donne

La prima distinzione è quella di genere. L'occupazione maschile, dopo essersi contratta ancora nel 2010, resta sostanzialmente stagnante nel 2011; nella media d'anno, i posti di lavoro maschili persi, rispetto all'anno precedente, sono stati quasi 14 mila. Per quanto riguarda le donne, si osserva invece una crescita dell'1.2 per cento, con la creazione di 110 mila posti di lavoro.

Tassi di occupazione



Occupazione per genere

	var % 2010/2011	valori assoluti (‘000)	var % 2008/2011	valori assoluti (‘000)
Uomini	-0.1	-14	-3.2	-445
Donne	1.2	110	0.1	6
Totale	0.4	97	-1.9	-439

Elaborazioni REF Ricerche su dati Istat

Parte di questa crescita occupazionale femminile è da ascrivere a fattori demografici; la popolazione femminile in età lavorativa è difatti cresciuta nel corso del 2011 dello 0.4 per cento, ad un tasso doppio di quello osservato invece per gli uomini. Ancora una volta, come osservato già negli ultimi anni, la crescita demografica per la popolazione in età lavorativa (intendendo il consueto intervallo 15-64 anni) è interamente riconducibile al saldo migratorio. È la popolazione immigrata, difatti, che continua a crescere, e negli ultimi anni cresce maggiormente per la componente femminile: questo sia perché si è sviluppata l'immigrazione per ricongiungimento familiare, con lo stabilizzarsi di molti immigrati sul territorio, sia perché la domanda di lavoro, negli ultimi anni, proviene soprattutto dai settori a maggiore femminilizzazione (cura della persona, sanità), mentre nei settori a maggiore componente maschile dell'occupazione (industria e costruzioni) la domanda è in contrazione.

Ma non sono solo i fattori demografici che spiegano la crescita rilevata per l'occupazione femminile: nel corso del 2011 si è difatti osservato un incremento del tasso di occupazione femminile, salito a quota 46.5 per cento. Alla base di tale andamento potrebbero esserci, oltre a fattori di domanda (soprattutto legati agli andamenti settoriali, come s'è visto), anche questioni di offerta: alla crescente tendenza ad una maggiore partecipazione femminile, dovuta a mutamenti sociali come la scolarizzazione, si aggiunge probabilmente anche la necessità, in un contesto di crescenti difficoltà, di avere un secondo stipendio per far fronte alle necessità familiari (il cosiddetto fenomeno del "lavoratore aggiuntivo").

Rispetto al 2008, ovvero alla situazione precedente la crisi, l'occupazione femminile sembra aver recuperato, nella media del 2011, le perdite occupazionali subite: lo stesso non si può dire invece per gli uomini, per i quali mancano all'appello ancora 445 mila posti di lavoro.

*Nel 2011
l'occupazione
aumenta solo al
Nord*

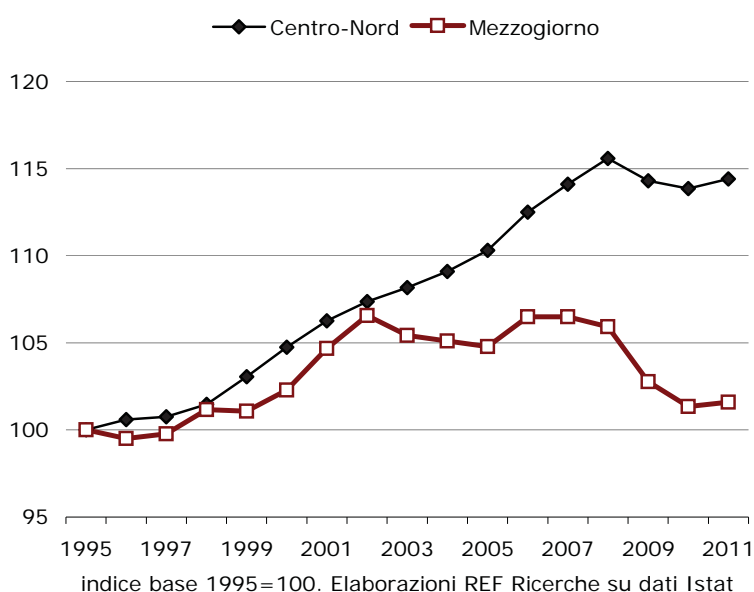
Dal punto di vista territoriale, ancora una volta si rileva un'evoluzione dell'occupazione maggiore nel Centro-Nord. La crisi del biennio 2008-2009 si era andata sovrapponendo ad una tendenza già precedentemente negativa nel Mezzogiorno: era difatti dal 2002 che l'occupazione nel Mezzogiorno risultava avere un andamento pressoché stagnante. La caduta dell'occupazione durante la crisi è stata poi decisamente più

Occupazione per area territoriale

	var % 2010/2011	valori assoluti (‘000)	var % 2008/2011	valori assoluti (‘000)
Nord Ovest	0.4	29	-1.5	-102
Nord Est	1.2	61	-0.7	-35
Centro	-0.1	-6	-0.7	-34
Mezzogiorno	0.2	12	-4.1	-268
Totale	0.4	97	-1.9	-439

Elaborazioni REF Ricerche su dati Istat

Occupati



marcata al Sud, rispetto a quanto osservato nel Centro-Nord. Anche la debole ripresa del 2011 si declina diversamente tra le aree, ed è risultata molto più contenuta nel Mezzogiorno (+0.2 per cento), e più vivace nel Nord Est (+1.2 per cento).

D'altra parte, nel Mezzogiorno il tasso di occupazione risulta stabilmente sul livello al quale era sceso nel 2010; nel Nord, invece, si osserva un recupero, seppure modesto e prevalentemente concentrato nel Nord Est.

Complessivamente, nel corso del 2011 nel Mezzogiorno sono stati creati solo poco più di 12mila posti di lavoro, concentrati in Abruzzo, Puglia e Sardegna; in controtendenza è andata l'occupazione in Campania, Sicilia e Molise. Rispetto al livello dell'occupazione registrato nel 2008, restano ancora da recuperare quasi 268 mila posti di lavoro nel Mezzogiorno, di cui quasi quattro su dieci in Campania.

Nonostante la crescita decisamente più vivace nel Centro-Nord, ed in particolare nel Nord Est, nemmeno in quest'area sono stati recuperati i livelli occupazionali precedenti la crisi, con l'eccezione del Trentino Alto Adige; i posti di lavoro che ancora mancano sono 171 mila.

*Un'occupazione
sempre più anziana,
ancora in caduta i
giovani*

La crescita, per quanto modesta, dell'occupazione nel suo complesso si è declinata in modo estremamente diverso tra le classi di età. Le classi di età più giovani hanno registrato una caduta occupazionale anche nel 2011, mentre la crescita si è concentrata esclusivamente sulle classi di età più matura. Per i più giovani, di età compresa tra i 15 e i 34 anni, la contrazione osservata nel 2011 è stata notevole, -3.2 per cento; si sono persi quasi 200 mila occupati. Ma la caduta interessa anche persone che sono nel mercato del lavoro da un po', come gli occupati nella classe d'età 35-44 anni; nel corso del 2011 il numero di occupati per questa classe si è ridotto dello 0.6 per cento. Queste contrazioni dell'occupazione sono state più che compensate dalla crescita osservata invece nelle classi più mature, e in particolare tra i 45 e i 64 anni; nel corso del 2011 gli occupati appartenenti a queste classi sono aumentati del 3.7 per cento, pari a 330 mila occupati in più.

Se poi si allarga lo sguardo ad un periodo più ampio, confrontandosi con i livelli pre crisi del 2008, si osserva come si sia perso oltre un milione di occupati fino ai 34 anni, solo parzialmente compensati dalla crescita dell'occupazione tra i 35 e i 74 anni (614 mila occupati in più in questa classe). Questo ha comportato un mutamento non trascurabile della struttura per età dell'occupazione italiana, la cui età media è salita di 1.1 anni rispetto al 2008, passando da 41.1 a 42.2 in un quadriennio.

Alla base di questo andamento ci sono fattori riconducibili alle evoluzioni demografiche: le classi di età più giovani sono meno numerose perché le coorti in ingresso si stanno progressivamente assottigliando; all'opposto, le classi più mature, in cui entrano le coorti nate durante il baby boom, sono più numerose che in passato. Questo ha comportato un invecchiamento della popolazione in età lavorativa, che ovviamente si è riflesso sull'occupazione. L'età media della popolazione in età lavorativa è quindi aumentata di 0.5 anni nello stesso periodo.

Il resto è frutto di tendenze divergenti per quanto riguarda il tasso di occupazione, che hanno esasperato gli effetti demografici: infatti,

Occupazione per età

	<i>var % 2010/2011</i>	<i>valori assoluti (‘000)</i>	<i>var % 2008/2011</i>	<i>valori assoluti (‘000)</i>
15-24 anni	-5.5	-68	-20.5	-303
25-34 anni	-2.6	-131	-13.3	-750
35-44 anni	-0.6	-44	-2.5	-185
45-54 anni	3.0	188	7.2	435
55-64 anni	5.3	143	15.2	375
65-74 anni	3.2	10	-3.2	-11
Totale	0.4	97	-1.9	-439

Elaborazioni REF Ricerche su dati Istat

mentre per le classi di età più matura si osserva un andamento crescente del tasso di occupazione, per effetto della presenza di coorti mediamente più attive di quelle precedenti⁴, per quelle più giovani, al contrario, la tendenza è cedente. Questo da una parte riflette la minore presenza dei più giovani sul mercato del lavoro, per effetto della crescente scolarizzazione che ha ridotto negli ultimi anni la propensione all’attività; d’altra parte, però, ci sono anche gli effetti della crisi, che ha determinato un notevole peggioramento delle opportunità di lavoro per i più giovani. Il crollo del tasso di occupazione riflette infatti anche la minore domanda, e la sua fase più intensa è coincisa con la crisi, senza peraltro inversioni di tendenza nell’ultimo anno.

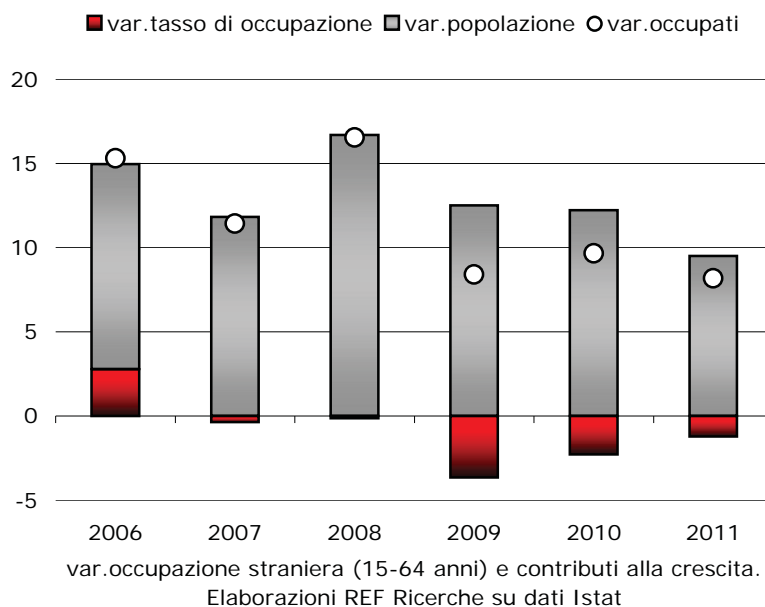
Crescono solo gli occupati stranieri

La crescita modesta dell’occupazione nel 2011 si è interamente concentrata sulla componente immigrata; se infatti si distingue sulla base della cittadinanza, si osserva come la crescita ci sia stata solo per gli occupati stranieri (il cui numero è aumentato nel 2011 dell’8.2 per cento), mentre per gli italiani si è osservata una lieve contrazione (-0.4 per cento). Rispetto al 2008, la perdita di occupati italiani è di quasi 941 mila persone, mentre per gli stranieri gli occupati sono aumentati di quasi 502 mila persone.

L’incremento dell’occupazione straniera è però da ricondurre esclusivamente alla crescita demografica, che sebbene sia in decelerazione rispetto ai ritmi elevati negli anni scorsi, ancora resta ampiamente positiva, per effetto sia dei flussi in ingresso che delle regolarizzazioni passate. Nel 2011 la popolazione in età lavorativa (con più

⁴ Si rimanda al capitolo 7 per un’analisi dell’occupazione anziana e per una stima degli effetti della riforma previdenziale di dicembre 2011.

Occupati stranieri



Occupazione per cittadinanza

	var % 2010/2011	valori assoluti ('000)	var % 2008/2011	valori assoluti ('000)
Italiani	-0.4	-74	-4.4	-941
Stranieri	8.2	170	28.7	502
Totale	0.4	97	-1.9	-439

Elaborazioni REF Ricerche su dati Istat

di 15 anni) straniera è cresciuta difatti del 9.5 per cento (nel quinquennio precedente, invece, il tasso medio di crescita è stato del 13 per cento all'anno).

Si è invece deteriorata l'occupabilità degli stranieri: il tasso di occupazione è risultato ulteriormente in calo, per il terzo anno consecutivo, sia per gli uomini che per le donne. In un contesto di ridotte opportunità occupazionali, gli immigrati non sono esenti dalle difficoltà, senza peraltro avere tutte le reti di sicurezza (risparmi, legami familiari, conoscenze) che gli italiani hanno con più facilità: non stupisce pertanto che gli immigrati siano a maggior rischio di sottoinquadramento.

Occupazione per titolo di studio				
	<i>var % 2010/2011</i>	<i>valori assoluti (‘000)</i>	<i>var % 2008/2011</i>	<i>valori assoluti (‘000)</i>
nessun titolo-lic.elem	-5.8	-72	-21.7	-329
lic.media	-0.5	-37	-6.4	-472
diploma 2-3 anni	1.9	33	1.2	21
diploma 4-5 anni	1.0	87	2.6	227
laurea o oltre	2.1	86	2.9	113
<i>15-35 anni</i>				
obbligo	-5.1	-87	-24.0	-511
diploma 2-3 anni	-6.0	-30	-11.2	-60
diploma 4-5 anni	-2.8	-82	-11.7	-379
laurea o oltre	-0.1	-1	-8.5	-103
Totale	-3.2	-200	-14.8	-1 053

Elaborazioni REF Ricerche su dati Istat

*Restano migliori
le performance
occupazionali dei
laureati*

Declinando l'andamento dell'occupazione nel corso del 2011 secondo i titoli di studio si osserva una performance migliore per gli occupati con livelli di istruzione medio-alta. Infatti, la modesta crescita osservata in media d'anno è la sintesi di una contrazione del numero di occupati con bassa istruzione (che hanno al massimo concluso la vecchia scuola dell'obbligo), e di una crescita invece per chi ha un diploma di scuola superiore o una laurea. La perdita di occupati con bassi titoli di studio è stata difatti pari a 109 mila occupati (-1.3 per cento rispetto al 2010), mentre gli occupati con titoli medio-alti sono cresciuti di quasi 206 mila persone. D'altra parte, la divergenza nelle tendenze dell'occupazione tra le due categorie di istruzione (bassa e medio-alta) è in atto da parecchio tempo, ed è il frutto anche di mutamenti sociali e demografici. Sta cambiando difatti la composizione per titoli di studio della popolazione in età attiva: le coorti in uscita, che via via si ritirano, erano caratterizzate da una bassa incidenza di titoli di studio elevati, mentre le coorti che ora stanno costituendo le forze di lavoro sono state interessate dalla progressiva scolarizzazione, che ha innalzato il livello medio di istruzione.

Le evoluzioni recenti, peraltro, sembrano essere state esclusivamente determinate dalle tendenze demografiche: il tasso di occupazione è difatti in deterioramento per tutti i segmenti individuati in base al titolo di studio, con la sola eccezione dei laureati, che nel 2011 hanno registrato un'interruzione della tendenza cedente del tasso di occupazione.

Se poi si restringe l'analisi ai più giovani, ovvero a coloro che sono entrati da poco nell'occupazione, si osserva come la caduta dell'occupazione

(che per la classe d'età 15-34 anni è stata del 3.2 per cento, pari a 200 mila persone nel solo 2011), pur avendo riguardato tutti i titoli di studio, è stata particolarmente intensa per i livelli di istruzione bassi e per i diplomati, mentre sembra aver risparmiato i giovani laureati, per i quali si è osservata una stagnazione rispetto al 2010. Più che altro, dalla lettura congiunta di questi dati e da quelli sulle professioni⁵ sembra emergere come un titolo di studio elevato permetta un ingresso nell'occupazione ma non garantisca di svolgere mansioni qualificate.

3. 4 Le transizioni tra le varie tipologie contrattuali

*L'occupazione
autonoma torna a
cadere*

L'occupazione autonoma, dopo la breve eccezione osservata nel 2010 quando aveva registrato una stabilizzazione, riprende a cadere nel 2011. D'altra parte, la riduzione dell'occupazione autonoma è una tendenza in atto ormai da oltre un decennio e che riflette mutamenti strutturali importanti, in particolar modo nel settore del commercio (con la diffusione della grande distribuzione organizzata e la chiusura dei piccoli esercizi), che ha portato parte dell'occupazione autonoma a riconvertirsi in occupazione dipendente (diversamente da quanto invece osservato negli anni ottanta e novanta, quando il lavoro autonomo rappresentava uno sbocco per gli espulsi durante le ristrutturazioni aziendali). Se nel 2001 gli occupati indipendenti erano oltre 6.1 milioni, nel 2011 sono risultati poco più di 5.7 milioni; e l'incidenza del lavoro autonomo sull'occupazione complessiva è scesa dal 26 al 23 per cento, pur restando su livelli piuttosto elevati nel confronto europeo.

Complessivamente, rispetto al 2010, sono stati persi altri 51 mila occupati autonomi: la contrazione ha riguardato particolarmente gli imprenditori (ridottisi di quasi il 10 per cento in un solo anno) e i lavoratori in proprio, ovvero coloro che hanno risentito in prima persona delle crescenti difficoltà delle imprese, soprattutto quelle più piccole.

Cresce invece il numero dei liberi professionisti, dove però si concentrano le partite Iva "parasubordinate" (l'8.2 per cento dei libero

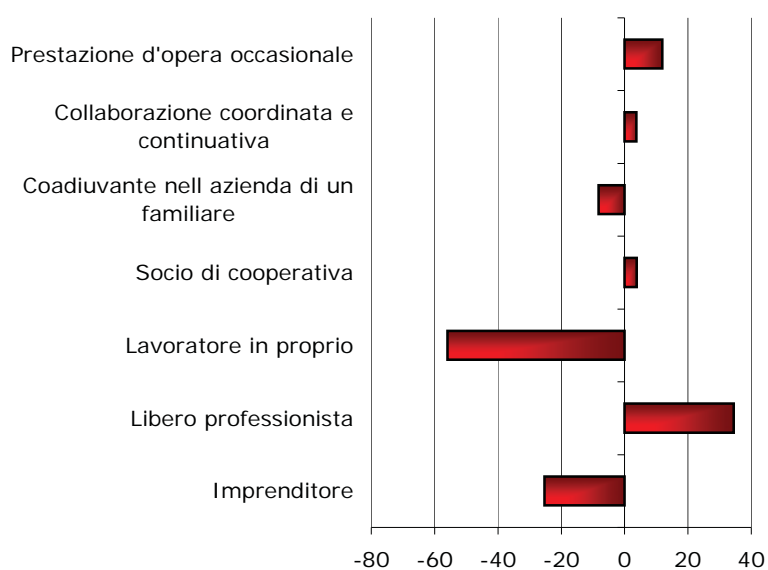
⁵ Vedi paragrafo 3.1

Occupazione per posizione nella professione

	var % 2010/2011	valori assoluti (‘000)	var % 2008/2011	valori assoluti (‘000)
Dipendente	0.8	130	-1.2	-206
Collaboratore	3.9	16	-10.6	-49
Autonomo	-1.0	-51	-3.3	-183
Totale	0.4	95	-1.9	-437

Elaborazioni REF Ricerche su dati Istat

Occupati indipendenti



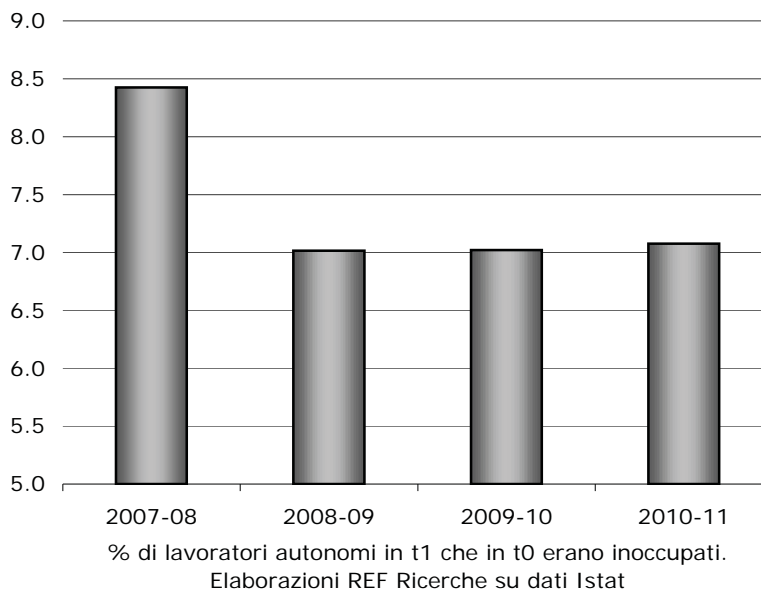
v.a. ('000) 2010-2011. Elaborazioni REF Ricerche su dati Istat

professionisti lavorano per un solo committente e presso la sua sede, e sono riconducibili a qualche forma di parasubordinazione⁶).

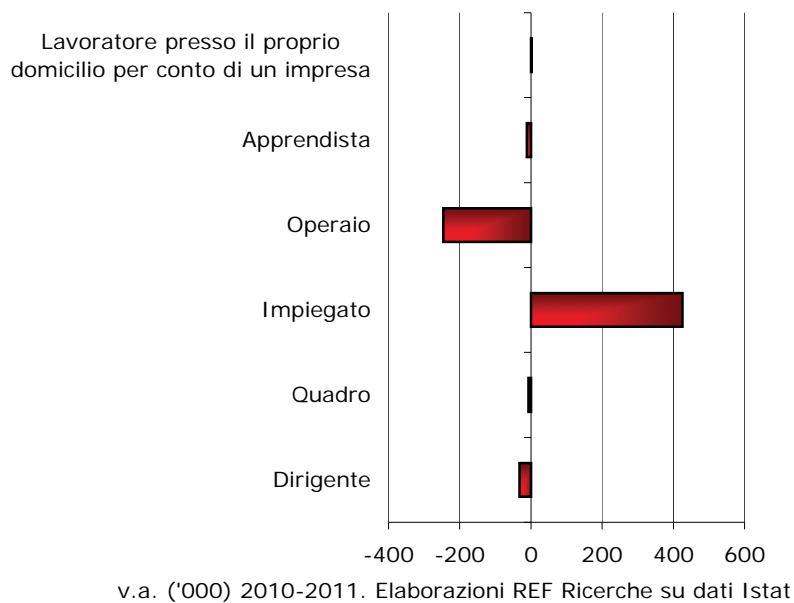
Sembra essersi ridotta la capacità del lavoro autonomo di creare nuova occupazione; la probabilità di ingresso nel lavoro autonomo dalla non occupazione è calata rispetto alla situazione pre crisi. Prendendo 100 lavoratori autonomi, si è difatti ridotto il numero di coloro che l'anno precedente avevano uno status di non occupato (disoccupato o inattivo). Nello stesso periodo, invece, si è osservato un incremento, seppur marginale, della probabilità di uscita dall'occupazione autonoma verso la non occupazione.

⁶ Queste persone potrebbero essere interessate dalla riforma del lavoro in esame al Parlamento. Si rimanda al capitolo 5 per ulteriori approfondimenti.

Tasso di ingresso nell'occupazione autonoma

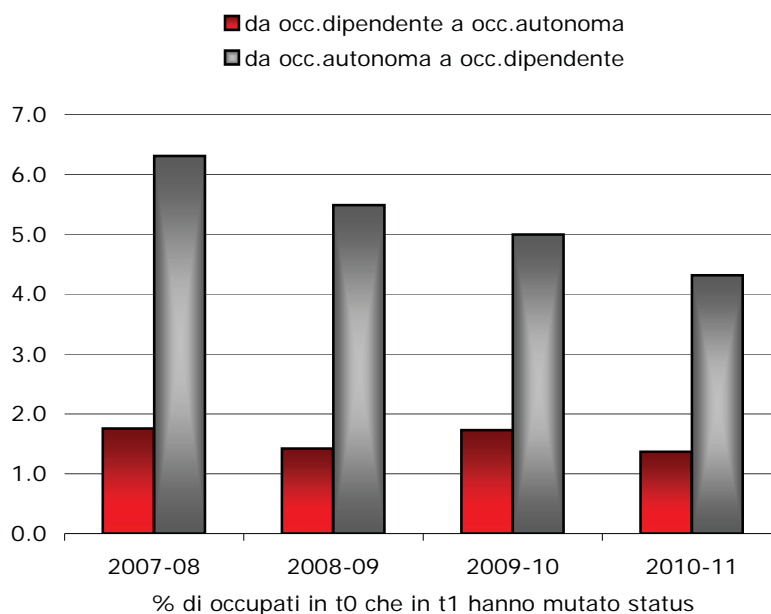


Occupati dipendenti



L'occupazione dipendente è invece cresciuta, seppur in misura modesta (0.8 per cento, pari a 130 mila occupati dipendenti in più) tra il 2010 e il 2011. Rispetto alla situazione pre crisi, però, lo scarto resta ancora piuttosto ampio: mancano difatti all'appello 206mila dipendenti rispetto a quattro anni prima.

Tasso di uscita



Focalizzando lo sguardo sulle posizioni contrattuali che costituiscono il complesso dell'occupazione dipendente si evidenzia come la debole crescita registrata in media d'anno nel 2011 si sia interamente concentrata sugli impiegati, riflettendo sia la miglior performance dei servizi che la crescita delle figure professionali intermedie. Va però sottolineato che in questo caso non è detto che chi viene inquadrato come impiegato poi di fatto svolga mansioni impiegatizie in senso stretto: la crescita del numero di impiegati, a fronte di un calo del numero di quadri e dirigenti, potrebbe anche celare fenomeni di sottoinquadramento. Si riduce il numero di operai, per i quali nel solo 2011 sono stati persi 246 mila posti di lavoro, per effetto dell'irrisolta crisi dell'industria.

L'occupazione appare così meno fluida che in passato, anche per quanto riguarda i passaggi tra diverse posizioni professionali. L'occupazione autonoma è stata in parte storicamente anche un passaggio per diventare dipendente: la quota di occupati autonomi che da un anno all'altro cambia status, restando occupato, si è però ridotta notevolmente dopo la crisi. Ma anche nell'altro verso ci sono passaggi: una quota di occupati dipendenti, invece di diventare inoccupati, si mette in proprio; il tasso di passaggio verso l'occupazione autonoma è però anch'esso in riduzione. Nonostante l'occupazione autonoma possa rappresentare una valvola di sbocco per i dipendenti espulsi, risente sempre più delle

difficoltà che sta attraversando l'economia italiana, e non riesce più a costituire un'opportunità, nemmeno come passaggio verso l'occupazione dipendente.

*La crescita torna
a concentrarsi sui
temporanei*

I lavoratori dipendenti con un contratto a termine (in cui secondo la classificazione Istat si trovano i lavoratori a tempo determinato, apprendisti, lavoratori stagionali) sono la categoria contrattuale sulla quale si è concentrata la peraltro non brillante crescita dell'occupazione osservata in media d'anno nel 2011. Nel corso dell'anno sono stati creati 121 mila posti di lavoro a termine, con un incremento dell'occupazione dipendente temporanea del 5.5 per cento rispetto all'anno precedente.

Tale evoluzione è piuttosto consueta; sono stati i lavoratori temporanei i primi a registrare la contrazione all'inizio della crisi e, una volta passata la fase più acuta, i posti di lavoro prevalentemente creati sono stati quelli flessibili, che permettono maggiori margini di manovra alle imprese in una fase di elevata incertezza. I dati trimestrali, peraltro, suggeriscono che la crescita dell'occupazione temporanea è proseguita anche negli ultimi mesi del 2011, seppur in decelerazione, quando il quadro economico è andato velocemente deteriorandosi. I dati per l'inizio del 2012 suggeriscono invece che tale tendenza si sia interrotta bruscamente.

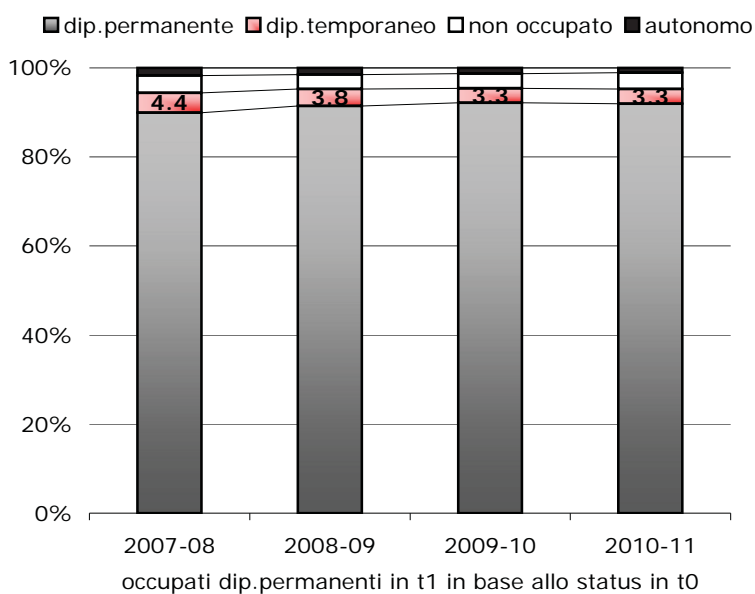
Occupazione a termine involontaria

in % degli occupati a termine

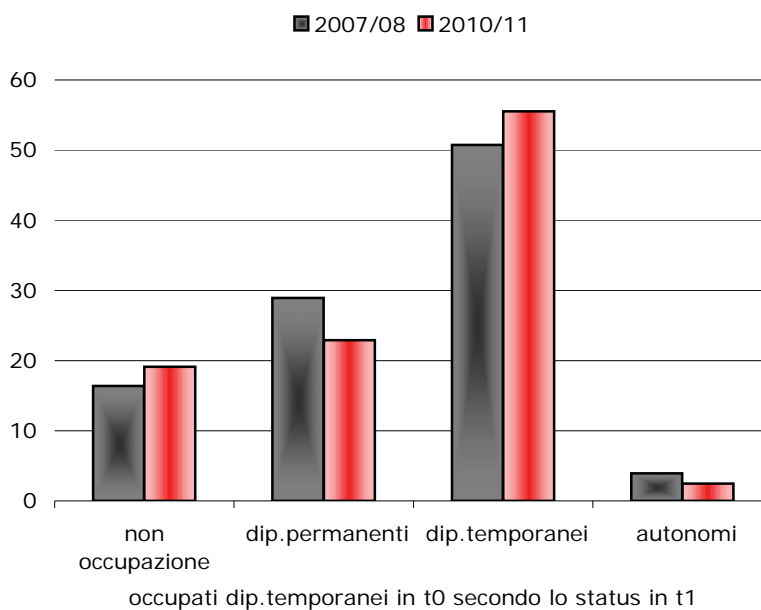
Totale	93.5
Uomini	93.1
Donne	93.9
Nord	91.8
Centro	93.4
Mezzogiorno	96.1
15-24 anni	91.7
25-34 anni	96.4
35-44 anni	95.9
45-54 anni	94.8
55-64 anni	80.6
65-74 anni	38.0

Elaborazioni REF Ricerche su dati Istat

Ingresso nell'occupazione dipendente permanente



Esiti dell'occupazione a termine



L'incidenza del lavoro a termine sull'occupazione complessiva italiana è così salita sopra il 10 per cento in media d'anno. La maggior parte di questi occupati a termine sono involontari: il 93.5 per cento degli occupati con contratto a termine dichiara di aver accettato tale tipo di lavoro perché non ha trovato alternative. Tale andamento è un segnale preoccupante di

deterioramento della qualità dell'occupazione. L'involontarietà del lavoro a termine è più elevata nel Mezzogiorno (dove solo 4 occupati su 100 non volevano un lavoro a tempo indeterminato), e tra i 25 e i 44 anni, ovvero nelle età centrali.

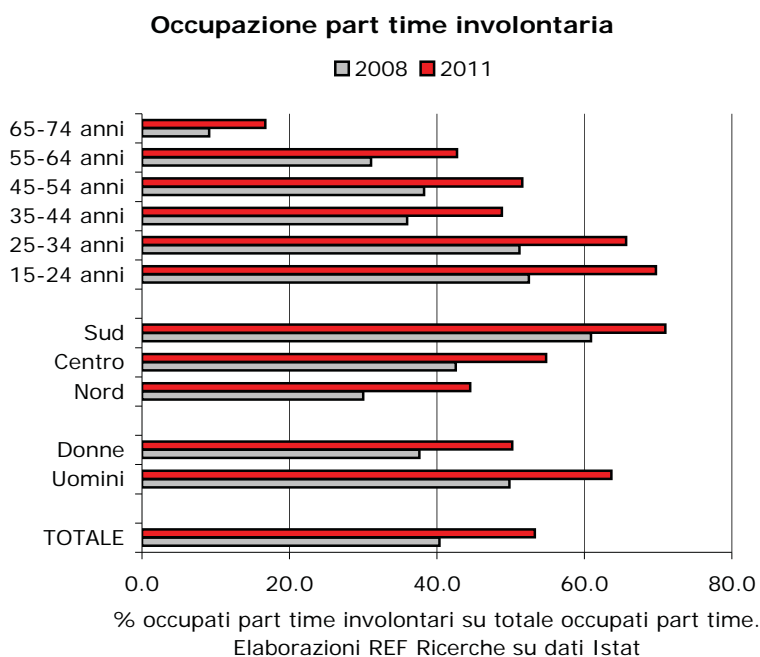
L'analisi con le matrici di transizione evidenzia come l'occupazione a termine abbia ridimensionato il suo ruolo di trampolino (*stepping stone*) o comunque passaggio per entrare nell'occupazione permanente e abbia invece creato un segmento a sé stante di occupati. Si è ridotto difatti il passaggio dall'occupazione temporanea a quella permanente: su 100 lavoratori a tempo indeterminato, ormai solo il 3 per cento l'anno precedente risultava essere invece un occupato a termine; d'altra parte, anche per ragioni congiunturali, si osserva una minore permeabilità tra gli stati. Il lavoro a termine, oltretutto, ha sempre meno come esito l'occupazione permanente (se prima della crisi quasi il 29 per cento degli occupati a termine diventava permanente l'anno successivo, ora questo vale per il 23 per cento dei temporanei), e sempre più la non occupazione, verso la quale il tasso di uscita è salito dal 16 al 19 per cento. Inoltre, il tasso di permanenza nel lavoro a termine (da un anno all'altro) tende ad aumentare.

Part time: sempre più una scelta non voluta

Distinguendo gli occupati in base all'orario di lavoro si evidenzia come la crescita dell'occupazione abbia interessato esclusivamente i lavoratori a tempo parziale, che sono aumentati del 3.3 per cento rispetto al 2010 e che risultano essere cresciuti anche rispetto al livello precedente la crisi (con un incremento di 205 mila occupati).

L'aumento del numero di occupati a tempo parziale ha permesso, durante la crisi, di contenere le perdite occupazionali riducendo il numero di ore lavorate per occupato. Inoltre, la crescita del *part time* riflette un trend storico, legato soprattutto alla femminilizzazione del mercato del lavoro. Le donne fanno spesso ricorso al lavoro a tempo parziale, soprattutto dopo la maternità, per poter affrontare la conciliazione tra i tempi di lavoro e le responsabilità familiari, ancora prevalentemente a loro carico.

Ma i dati più recenti segnalano un aspetto preoccupante: sta aumentando difatti la quota di lavoratori a tempo parziale involontari, ovvero coloro che lavorano *part time* perché non hanno trovato un lavoro a tempo pieno. Se prima della crisi erano circa il 40 per cento



degli occupati, ora rappresentano più della metà degli occupati *part time*, il 53 per cento. D'altra parte, la crescita dell'occupazione a tempo parziale è stata decisamente più intensa per la componente maschile (7.4 per cento nel solo 2011), tra i quali gli involontari sono oramai quasi due su tre (il 64 per cento). Ma anche tra le donne, la crescita dell'occupazione a tempo parziale, pari al 2.2 per cento nel 2011, è stata spesso non richiesta; più della metà delle donne con un lavoro *part time* ne avrebbe preferito uno *full time*.

L'incremento della quota di lavoratori a tempo parziale involontari suggerisce una riflessione: se si considerassero, come in alcuni contesti viene fatto (si veda il Bureau of Labor Statistics), i lavoratori *part time* involontari come sottoccupati, ovvero come occupati sottoutilizzati, o disoccupati parziali, si otterrebbero delle stime del livello di disoccupazione ben più elevate di quelle che si osservano dalle valutazioni ufficiali⁷.

L'occupazione tiene solo per le imprese di medie dimensioni

La crescita modesta osservata in media d'anno si è concentrata sulle imprese di dimensioni medie e medio-grandi, mentre per quanto riguarda le imprese di dimensioni più ridotte il 2011 ha rappresentato un anno di contrazione dei livelli occupazionali. Complessivamente, nelle imprese con meno di 20 addetti sono stati persi circa 40 mila

⁷ A questo proposito, si rimanda al capitolo 4.

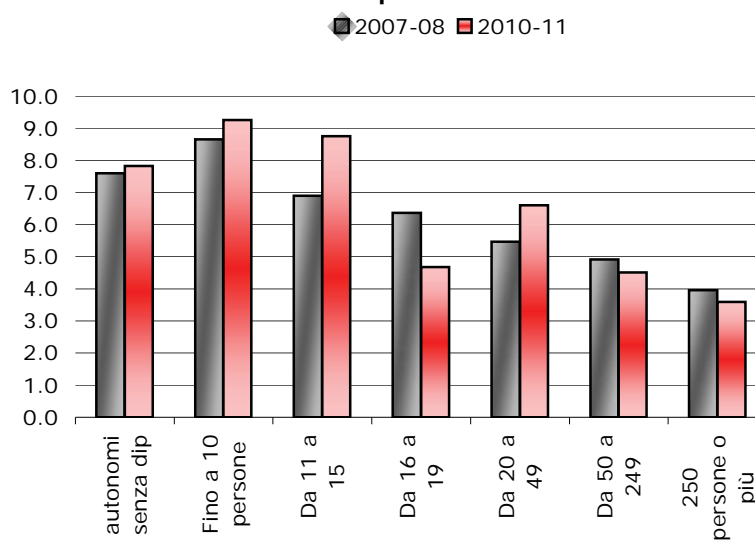
occupati, ai quali vanno aggiunti i 27 mila autonomi senza dipendenti che hanno cessato l'attività. Il deterioramento dell'economia italiana, e le condizioni più restrittive per l'accesso al credito, si sono così tradotte in una nuova caduta dell'occupazione per le imprese più fragili, quelle di dimensioni più ridotte. Tale contrazione si è andata aggiungendo alle perdite occupazionali osservate durante la crisi: le ditte individuali (gli autonomi senza dipendenti) e le imprese con meno di 10 dipendenti hanno complessivamente perso 304 mila occupati rispetto ai livelli osservati in media nel 2008. L'occupazione è invece cresciuta, di 171 mila occupati, nelle imprese di medie e medio-grandi dimensioni, tra i 20 e i 249 addetti,

Occupazione per dimensione di impresa

	<i>var % 2010/2011</i>	<i>valori assoluti ('000)</i>	<i>var % 2008/2011</i>	<i>valori assoluti ('000)</i>
autonomi senza dipend	-0.7	-27	-2.7	-105
Fino a 10 persone	-0.2	-14	-2.9	-199
Da 11 a 19	-0.8	-26	8.4	238
Da 20 a 49	3.0	95	6.0	183
Da 50 a 249	2.0	76	-6.7	-279
250 persone o più	-0.4	-9	-10.7	-276
Totale	0.4	95	-1.9	-437

Elaborazioni REF Ricerche su dati Istat

Uscita dall'occupazione per dimensione d'impresa



occupati in t0 che risultano non occupati in t1.

Elaborazioni REF Ricerche su dati Istat

ma non per quelle invece più grandi (oltre i 250 addetti), per le quali si è registrata una riduzione dello 0.4 per cento.

Ad ogni modo, la composizione dell'occupazione è lievemente cambiata rispetto al 2008: si è ridotto il peso dell'occupazione nelle imprese di dimensione più ridotta (fino a 10 dipendenti), mentre è cresciuto il peso delle imprese tra gli 11 e i 49 dipendenti, che ora assorbono più del 27 per cento dell'occupazione (era solo il 25 nel 2008).

Le imprese di dimensione più piccola sono quelle dove è più elevata la probabilità di uscita, da un anno all'altro, verso la non occupazione; sono imprese caratterizzate da un maggiore turnover e da una maggiore incidenza del lavoro temporaneo, che può non essere riconfermato una volta a scadenza. Inoltre, come si è visto, le imprese di dimensione più piccola sono anche quelle più fragili, più esposte alle oscillazioni cicliche, nonché quelle per le quali non valgono le restrizioni sui licenziamenti individuali. Dal confronto con la situazione immediatamente precedente la crisi, si osserva come in questo quadriennio sia cresciuta soprattutto per gli occupati nelle imprese più piccole. Il rischio di uscita dall'occupazione è più elevato nelle piccole imprese rispetto a quelle di dimensioni maggiori; e il differenziale di rischio risulta aumentato dopo la crisi.

Riquadro 3.1 – Le storie individuali dei lavoratori, sulla base dei dati Inps

Una delle domande che in genere sorgono nei periodi di crisi economica è che tipo di prospettiva lavorativa abbiano le persone che entrano nel mercato del lavoro con rapporti di lavoro flessibili. Per rispondere a questa domanda è possibile analizzare alcuni dati molto interessanti che si trovano nel *Rapporto sulla coesione sociale* del Ministero del Lavoro (2011). In quest'ambito è stata effettuata un'analisi longitudinale di due generazioni di lavoratori, l'evoluzione della cui condizione lavorativa è stata seguita anno per anno fino al 2010. Le due coorti iniziali sono costituite dai nuovi lavoratori dipendenti con contratto a tempo determinato: la prima fa riferimento a coloro che sono entrati nel mercato del lavoro nel 2000, ed è costituita da 560.305 individui, la seconda agli esordienti nel 2005, ed è costituita da 674.767 lavoratori. Dall'analisi dei dati relativi alla prima generazione è emerso che dopo cinque anni il 75.4 per cento dei dipendenti a tempo determinato della coorte iniziale è ancora in attività; tale percentuale sale al 78.9 per cento tra i giovani sotto i 30 anni e scende al 69.8 per cento per i lavoratori più

La situazione dei lavoratori dipendenti entrati con contratto a tempo determinato nel 2000 dopo 5 e 10 anni di distanza

	Tempo determinato	Tempo indeterminato	Altro tipo di contratto	Lavoratori autonomi	Lavoratori parasubordinati	Lavoratori attivi	Silenti* o deceduti
in % su coorte iniziale							
<i>Dopo 5 anni</i>							
Totale	17.4	41.7	2.4	3.7	3.5	75.4	21.8
Maschi	14.2	45.5	2.4	4.9	2.9	75.7	21.0
Femmine	20.7	37.7	2.4	2.5	4.2	75.1	22.5
Fino 29 anni	15.7	48.0	1.8	3.9	4.1	78.9	19.8
30 anni e oltre	20.0	31.7	3.3	3.5	2.6	69.8	24.8
<i>Dopo 10 anni</i>							
Totale	11.7	40.4	2.5	4.4	2.8	71.9	24.2
Maschi	10.0	43.2	2.6	5.7	2.6	72.0	23.4
Femmine	13.5	37.4	2.4	3.0	2.9	71.9	24.9
Fino 29 anni	11.3	48.0	2.1	5.0	3.3	78.0	20.7
30 anni e oltre	12.5	28.4	3.2	3.4	2.0	62.4	29.6

*cioè non rientrante in nessuna delle condizioni possibili, né attivo né pensionato o percettore di prestazioni di mobilità o disoccupazione né deceduto.

Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Ministero del Lavoro, *Rapporto sulla coesione sociale*

La situazione dei lavoratori dipendenti entrati con contratto a tempo determinato nel 2005 dopo 5 anni di distanza

	Tempo determinato	Tempo indeterminato	Altro tipo di contratto	Lavoratori autonomi	Lavoratori parasubordinati	Lavoratori attivi	Silenti* o deceduti
in % su coorte iniziale							
<i>Dopo 5 anni</i>							
Totale	19.0	35.2	3.4	3.2	3.3	70.4	25.6
Maschi	16.8	36.6	3.1	4.3	3.0	69.4	25.2
Femmine	21.0	33.8	3.7	2.3	3.6	71.3	25.9
Fino 29 anni	19.4	40.7	2.6	3.1	4.1	75.1	23.9
30 anni e oltre	18.6	29.8	4.1	3.4	2.6	65.9	27.2

*cioè non rientrante in nessuna delle condizioni possibili, né attivo né pensionato o percettore di prestazioni di mobilità o disoccupazione né deceduto.

Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Ministero del Lavoro, *Rapporto sulla coesione sociale*

adulti (oltre i 30 anni). Se si analizzano i percorsi occupazionali di questa coorte di lavoratori si osserva poi che il 17.4 per cento di essi, a distanza di cinque anni, si trova ancora nella stessa condizione di lavoratore a tempo determinato; il rischio di rimanere con lo stesso tipo di contratto è più elevato per le donne (20.7 per cento) rispetto agli uomini (14.2 per cento), e per chi ha più di 30 anni (20 per cento) rispetto ai più giovani (15.7 per cento). Ad ogni modo, dopo cinque anni, il 41.7 per cento dei lavoratori ha invece potuto stabilizzare la propria condizione lavorativa con un contratto a tempo indeterminato, situazione decisamente migliore per i maschi (45.5 per cento) rispetto alle femmine (37.7 per cento) e per i più giovani (48 per cento) rispetto ai lavoratori con più di 30 anni (31.7 per cento). Già dopo cinque anni, il *turnover* dal lavoro dipendente a tempo determinato verso la stabilità è quindi un fenomeno di entità discreta. I passaggi ad altri tipi di contratto (comprese le transizioni verso forme di lavoro autonomo o parasubordinato) sono infatti decisamente modesti; mentre risulta più consistente la quota di coloro che risultano *silenti* (cioè né attivi, né percettori di prestazioni pensionistiche o di sussidi di disoccupazione o mobilità, e neppure deceduti): una condizione che

La situazione dei lavoratori dipendenti entrati con contratto di apprendistato nel 2000 dopo 5 e 10 anni di distanza

	Tempo determinato	Tempo indeterminato	Altro tipo di contratto	Lavoratori autonomi	Lavoratori parasubordinati	Lavoratori attivi	Silenti* o deceduti
in % su coorte iniziale							
<i>Dopo 5 anni</i>							
Totale	14.5	44.8	13.1	5.6	2.3	81.5	17.5
Maschi	15.2	44.3	12.8	6.9	1.8	82.4	16.7
Femmine	13.5	45.5	13.4	4.0	3.0	80.3	18.5
Fino 29 anni	22.6	38.2	13.2	4.7	1.8	81.4	18.0
30 anni e oltre	6.0	51.8	13.0	6.6	2.9	81.7	17.0
<i>Dopo 10 anni</i>							
Totale	3.3	49.0	13.9	9.0	2.3	79.8	18.9
Maschi	3.2	48.9	13.5	11.1	2.1	81.4	17.3
Femmine	3.5	49.1	14.3	6.3	2.6	77.8	20.9
Fino 19 anni	5.3	47.6	15.1	8.7	2.2	81.0	17.9
20 anni e oltre	1.3	50.4	12.6	9.3	2.5	78.6	19.9

*cioè non rientrante in nessuna delle condizioni possibili, né attivo né pensionato o percettore di prestazioni di mobilità o disoccupazione né deceduto.

Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Ministero del Lavoro, *Rapporto sulla coesione sociale*

La situazione dei lavoratori dipendenti entrati con contratto di apprendistato nel 2005 dopo 5 anni di distanza

	Tempo determinato	Tempo indeterminato	Altro tipo di contratto	Lavoratori autonomi	Lavoratori parasubordinati	Lavoratori attivi	Silenti* o deceduti
in % su coorte iniziale							
<i>Dopo 5 anni</i>							
Totale	12.5	40.0	17.6	4.6	2.4	78.0	21.1
Maschi	12.7	40.7	17.1	5.4	1.9	79.0	20.1
Femmine	12.3	39.0	18.2	3.4	3.0	76.7	22.3
Fino 19 anni	17.1	35.1	19.4	4.2	1.7	77.9	21.3
20 anni e oltre	8.7	44.1	16.1	4.9	2.9	78.1	20.8

*cioè non rientrante in nessuna delle condizioni possibili, né attivo né pensionato o percettore di prestazioni di mobilità o disoccupazione né deceduto.

Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Ministero del Lavoro, *Rapporto sulla coesione sociale*

riguarda circa un lavoratore su cinque. Dopo dieci anni, invece, il 71.9 per cento delle persone che hanno iniziato a lavorare nel 2000 con un contratto a termine risulta ancora attiva, senza differenze apprezzabili per genere, ma con differenze sostanziali rispetto all'età (78 per cento per gli under 30 contro 62.4 per cento per i lavoratori più adulti). Il 40.4 per cento ha un contratto a tempo indeterminato, mentre sale leggermente la quota di quanti risultano silenti o deceduti: quasi un lavoratore su quattro (il 24.2 per cento, e questa percentuale arriva quasi al 30 per cento tra quanti hanno oltre 30 anni).

Per quanto riguarda la seconda generazione di individui, ovvero quella che ha esordito nel 2005, si osservano quote di lavoratori ancora attivi a distanza di cinque anni decisamente più basse rispetto a quanto visto per la prima coorte (70.4 per cento). Cresce peraltro in percentuale il livello di coloro che restano nella condizione iniziale di lavoro a tempo determinato (19 per cento nel complesso, 16.8 per cento per gli uomini e 21 per cento per le donne), e nello stesso tempo diminuisce la quota di coloro che hanno ottenuto un contratto a tempo indeterminato (35.2% nel complesso, e che a livello di genere vede più svantaggiate le donne). Infine, già dopo cinque anni più di un quarto

(25.6%) di questo campione di lavoratori a tempo determinato, non risulta più né attivo, né percettore di prestazioni pensionistiche o di sussidi di disoccupazione o mobilità.

Per questa coorte di esordienti si osserva pertanto un peggioramento, che si traduce più che altro in minori *chance* di passare da un contratto a tempo determinato a uno a tempo indeterminato, e in una maggior quota di individui che a distanza di cinque anni escono definitivamente dal mercato del lavoro, e ciò è probabilmente attribuibile al deterioramento del ciclo economico determinatosi nell'ultimo biennio di osservazione (cioè tra il 2009 e il 2010).

Lo stesso studio di tipo longitudinale è stato poi effettuato anche su due generazioni di apprendisti, la cui evoluzione è stata seguita fino al 2010. In questo caso le due corti iniziali sono costituite dai nuovi lavoratori dipendenti con contratto di apprendistato nel 2000 (prima generazione di 235.512 lavoratori) e nel 2005 (seconda generazione di 226.498 lavoratori). Dall'analisi dei dati relativi alla prima coorte è emerso che dopo cinque anni l'81.5 per cento degli apprendisti è ancora in attività; mentre dopo dieci anni i lavoratori ancora attivi sono poco meno dell'80 per cento, con differenze più accentuate sia per genere (81.4 per cento per i maschi, 77.8 per cento per le femmine), sia per età (81 per cento per gli under 20, 78.6 per cento per quelli oltre i 19 anni). Considerando l'assunzione con contratto a tempo indeterminato come la naturale evoluzione dell'apprendistato, possiamo notare che a distanza di cinque anni si trova in questa situazione il 44.8 per cento degli apprendisti che hanno esordito nel 2000, e che dopo dieci anni questa quota sale al 49 per cento. Rispetto a quanto osservato in precedenza, sembrerebbe quindi che esordire come apprendista dia una "probabilità" maggiore di avere una *chance* a tempo indeterminato che esordire a tempo determinato.

Infine, anche in questo caso si osserva un peggioramento della situazione relativamente alla seconda coorte di individui (ovvero quelli che hanno iniziato a lavorare come apprendisti nel 2005): dopo cinque anni gli apprendisti ancora in attività sono infatti il 78 per cento, mentre solo il 40 per cento è riuscito ad avere un contratto a tempo indeterminato, con un *turnover* inferiore per le donne (39 per cento) e per i più giovani (35.1 per cento per chi ha meno di 20 anni).

Approfondimento 3.1 – Il lavoro nero: cause e rimedi. Un'analisi sperimentale

La presente ricerca trae spunto dalla disponibilità dei dati amministrativi messi a disposizione per la prima volta dal Ministero del Lavoro e che riguardano i risultati delle ispezioni condotte presso un campione di imprese, al fine di accertare eventuali irregolarità in materia di utilizzo del personale. In particolare sono stati esaminati i risultati riferiti alla presenza di personale non regolarizzato e definibile, di conseguenza, come lavoro "in nero".

L'attività di vigilanza e di ispezione

Ogni anno la Direzione generale per le attività ispettive redige un Rapporto annuale sull'attività di vigilanza in materia di lavoro e previdenziale, in linea con l'azione di riforma organizzativa e funzionale portata a compimento con la Direttiva del Ministro del 18 settembre 2008 su "servizi e attività di vigilanza". Pertanto ogni anno vengono esaminate le proposte provenienti dalle Direzioni regionali del lavoro che, sulla base della conoscenza delle realtà socio-economiche locali individuano i fenomeni maggiormente rilevanti nei rispettivi ambiti territoriali su cui viene di conseguenza indirizzata la attività ispettiva.

Negli ultimi anni una rilevanza prioritaria viene riservata al contrasto del lavoro sommerso in particolare nei settori dell'agricoltura e dell'edilizia nei quali si riscontra una maggiore concentrazione del fenomeno del "lavoro nero".

Il Ministero del Lavoro non è l'unico ente che svolge attività di vigilanza. Oltre al Ministero, anche l'Inps, l'Inail e l'Enpals svolgono regolarmente ogni anno delle ispezioni. Ad esempio nel 2010 le aziende ispezionate dal Ministero del lavoro erano state circa 150 mila, ma il totale delle aziende ispezionate, oltre che dal Ministero, anche dagli enti previdenziali, era di 262 mila. Il totale dei lavoratori totalmente "in nero" scoperti dalle ispezioni era di oltre 133 mila; quelli che erano risultati "in nero" dalle sole

indagini del Ministero erano stati poco più di 57 mila , meno della metà del totale.

Non avendo a disposizione i dati disaggregati a livello territoriale dei risultati ispettivi dei tre enti previdenziali, l'analisi condotta nella presente nota fa riferimento ai soli dati del ministero del Lavoro. Si tratta, come si è visto, di dati parziali, che non possono fornire una misurazione complessiva del "lavoro nero", pur tuttavia sono utili per fare alcuni confronti sul territorio e per effettuare alcune correlazioni con le variabili più significative del mercato del lavoro.

Qualche ulteriore precisazione va fatta per una corretta lettura dei dati utilizzati. Questi ultimi, infatti, sono solo riferiti ai lavoratori dipendenti e ai comportamenti illegittimi messi in campo dalle imprese. Altri casi di "lavoro nero" sono esclusi, come ad esempio quello del "doppio lavoro" oppure quello delle varie forme di lavoro autonomo non dichiarato. È probabile inoltre che le ispezioni del Ministero del lavoro riguardino soprattutto imprese di una certa dimensione e che le microimprese sotto i 9 dipendenti non siano adeguatamente rappresentate nel campione utilizzato per la vigilanza.

I dati e le ipotesi di lavoro

Sono quindi diversi i motivi per cui i dati utilizzati non possono dare una misura sia pur approssimativa, del lavoro sommerso (quello di natura economica) presente nel nostro Paese e che, per questo motivo, difficilmente possono essere confrontati con le altre stime sul lavoro sommerso di natura economica che vengono effettuate in Italia. L'Istat ad esempio stima una percentuale di "lavoro nero" che si aggira sul 17 per cento dell'occupazione totale del Paese. Vedremo dai dati che la percentuale cui si arriva con i dati del Ministero è alquanto più bassa. Le ragioni sono quelle accennate sopra e a queste si deve aggiungere una ragione che agisce in senso opposto ed è dovuta al fatto che le ispezioni vengono generalmente svolte nei settori e in quelle imprese che, più degli altri, vengono ritenuti maggiormente inclini ad utilizzare "lavoro sommerso". Ci si dovrebbe quindi aspettare che dai dati del Ministero emerga un più elevato (e non un più basso) tasso di irregolarità.

L'attività ispettiva è comunque uno degli strumenti principali con cui si combatte il "lavoro nero" (Ocse, 2004). Ed è quanto si è cercato di fare nella presente nota, e cioè cominciare a verificare in che misura la diffusione del "lavoro nero" risente dell'intensità della attività ispettiva.

I dati utilizzati fanno riferimento a quelli contenuti nelle tavole del riepilogo nazionale delle attività ispettive. I dati sono riferiti al 2010 e al 2011, e sono distinti per regione e per i quattro macrosettori (agricoltura, industria, edilizia e terziario). Sono state utilizzate le seguenti informazioni: il numero delle ispezioni effettuate, il numero delle posizioni lavorative ispezionate (cioè il numero di occupati nelle aziende ispezionate) e il numero dei lavoratori completamente in nero individuati. Il rapporto tra il numero dei lavoratori in nero riscontrati e il numero dei lavoratori ispezionati, offre una misura del tasso di "lavoro nero"; questa variabile assume valori molto diversi a seconda del settore e della regione considerati. Scopo della presente indagine è di verificare se la varianza di questo tasso di lavoro nero possa essere spiegata da alcune variabili del mercato del lavoro che, almeno in teoria, potrebbero essere con questa messe in relazione.

Innanzitutto il tasso di lavoro nero può essere messo in relazione con l'intensità dell'ispezione svolta dal Ministero, che è misurata dal rapporto tra il numero totale delle posizioni di lavoro ispezionate sul totale dei lavoratori dipendenti nel settore-regione esaminati. Quest'ultimo dato è preso dalle indagini sulle Forze di Lavoro dell'Istat, così come i dati statistici di altre variabili che sono state messe in relazione con il tasso di lavoro nero.

Tra queste, vi sono la percentuale di lavoratori dipendenti con contratto di lavoro temporaneo e la percentuale di lavoratori *part time* sul totale di lavoratori dipendenti. Entrambe le variabili sono considerate indicatori di utilizzo dei contratti flessibili. Ci si aspetta che laddove esiste un forte utilizzo dei lavori flessibili, il lavoro nero sia più contenuto. Di fatto era questo uno degli obiettivi delle riforme del lavoro che si sono succedute a cavallo degli anni novanta e duemila. Nel corso degli anni successivi, la diffusione del lavoro sommerso (calcolato dall'Istat) si è ridotta e parte della spiegazione di questa riduzione è stata attribuita proprio alle riforme del lavoro che hanno introdotto i lavori flessibili.

Una seconda variabile è costituita dalla percentuale di imprese piccolissime (sotto i dieci dipendenti) esistenti nel settore-regione

I risultati dell'analisi sui dati circa il lavoro nero

	Agricoltura	Edilizia	Industria	Servizi privati	Totale	Pooled
In posizioni verificate	0.660*** [7.559]	0.883*** [3.861]	0.2 [1.137]	0.312** [2.135]	0.241 [1.633]	0.470*** [7.076]
In occupati temporanei	0.051 [0.249]	0.526* [1.700]	0.044 [0.084]	-0.123 [0.355]	0.318 [0.895]	0.231** [2.409]
In part time	0.141 [1.168]	-0.246 [1.372]	-1.241** [2.396]	-0.479 [1.108]	-1.254*** [2.916]	-0.170*** [2.671]
In immigrati	-0.012 [0.167]	-0.121 [0.946]	0.086 [0.423]	-0.07 [0.479]	0.015 [0.106]	-0.154*** [2.894]
In occupati in PMI	0.097 [0.338]	-0.04 [0.094]	1.824*** [3.220]	1.295** [2.392]	1.591** [2.739]	0.592*** [4.523]
costante	-1.888*** [3.220]	-2.679** [2.665]	-3.999*** [3.511]	-3.393*** [4.218]	-3.256*** [4.174]	-3.152*** [8.659]
n.osservazioni	35	36	36	36	36	143
R ² aggiustato	0.929	0.786	0.748	0.923	0.908	0.88

* significant at 10%; ** significant at 5%; *** significant at 1%

Elaborazioni distinte per settori, considerando 2010 e 2011

tra parentesi i valori della statistica t

elaborazioni REF Ricerche su dati Ministero del Lavoro e Istat

considerati, come percentuale di tutte le imprese presenti. Si presume che laddove il tessuto produttivo è caratterizzato da una massiccia presenza di micro-imprese, l'ambiente sia più favorevole alla diffusione del lavoro nero.

Una terza variabile è la percentuale di lavoratori immigrati sul totale dei lavoratori dipendenti nel settore-regione. Il dato dell'Istat sugli immigrati fa riferimento agli immigrati regolarizzati e quindi non appartenenti (con tutta probabilità) al segmento del lavoro sommerso. Le ipotesi di possibile relazione sono due. La prima è che una forte presenza di immigrati regolari si accompagni ad una altrettanto massiccia presenza di immigrati irregolari (e quindi in nero): prima di diventare regolari gli immigrati trascorrono un periodo di irregolarità e sulla base di una ipotesi di "catena migratoria" i due fenomeni vanno insieme. Può anche essere vero il contrario e cioè che a parità di condizioni, maggiore è il segmento degli immigrati regolari e minore (per ragioni quasi algebriche) è quello degli immigrati irregolari. Il segno della variabile può quindi essere negativo o positivo.

I risultati delle stime

Nella tavola allegata sono riportati i risultati delle stime (i valori dei coefficienti dell'analisi di regressione multipla). Sono stati utilizzati insieme i dati del 2011 e del 2012. Ogni regressione settoriale è calcolata quindi su 36 osservazioni (18 regioni per due anni). Una regressione è stata calcolata anche per l'intera economia (la somma

dei quattro settori). E infine è stata calcolata una regressione che ha messo insieme le osservazioni dei quattro settori dei due anni (regressione "pooled" dell'ultima colonna della tavola).

L'intensità delle ispezioni (cioè la percentuale di posizioni lavorative verificate) ha un buon valore esplicativo in un buon numero di equazioni. La variabile risulta significativa nell'agricoltura, nell'edilizia, nel terziario e nella regressione "pooled". La significatività non può essere considerata come un segno inequivocabile di un rapporto di causa ed effetto: il risultato può essere interpretato anche in modo contrario a quanto ipotizzato e cioè che la attività di ispezione viene intensificata nelle regioni e nei settori dove si presume che sia più elevato il rischio di lavoro nero. Per una analisi più approfondita occorrerebbe un set più ricco di dati statistici (soprattutto di serie storiche).

La percentuali di temporanei è quasi mai significativa, a parte la regressione "pooled" dove il coefficiente è significativo, ma con il segno contrario a quello atteso. Che la flessibilità svolga qualche ruolo è confermato solo dal coefficiente negativo della percentuale di lavoratori *part time*: questo è significativo nell'industria, nel totale dell'economia e nell'equazione "pooled".

La percentuale di immigrati infine è poco significativa e lo è solo in alcune regressioni. In queste, comunque, il segno è negativo e ciò sta a significare che il fenomeno della regolarità e quello della irregolarità non vanno insieme (almeno stando a questi dati).

Molto buona è la significatività della percentuale di micro-imprese nel tessuto produttivo. Il segno è quello aspettato, positivo, e i risultati sono molto buoni nei settori dell'industria e del terziario, nonché dell'intera economia e dell'equazione "pooled". Si conferma l'idea che il lavoro nero è elevato nelle aree del Paese dove le micro-imprese sono maggiormente presenti.

Conclusioni

La presente indagine è stata condotta con una fonte di dati che finora non era mai stata utilizzata per stimare equazioni di regressione sui fattori che possono spiegare la diffusione del lavoro nero. Si tratta dei dati raccolti dalla attività di vigilanza del Ministero del lavoro. I dati sui lavoratori completamente in nero individuati nelle ispezioni permettono di calcolare un tasso che, per quanto parziale, può essere utilmente

messo a confronto con variabili esplicative di questo fenomeno. I risultati raggiunti sono parziali e intendono offrire solo alcune indicazioni che dovranno essere approfondite e confermate.

L'intensità della attività ispettiva (numero di lavoratori ispezionati sul totale dei lavoratori occupati alle dipendenze) e la diffusione sul territorio di micro-imprese rappresentano le due variabili maggiormente correlate (positivamente) con il tasso di lavoro nero. Scarsa invece è la correlazione trovata con variabili che misurano il grado di utilizzo di contratti flessibili e con la diffusione del fenomeno migratorio (quello regolarizzato).

Si tratta di indicazioni interessanti che aspettano di essere eventualmente confermate attraverso analisi di dati maggiormente disaggregati a livello territoriale (provinciale). I problemi metodologici che analisi di regressione di questo tipo mettono in luce, sono numerosi e dipendono essenzialmente dal carattere parzialmente endogeno delle variabili utilizzate come fattori esplicativi del fenomeno sotto osservazione. Per tentare di superare questi problemi, si dovrebbe avere a disposizione serie storiche più lunghe di quelle messe sinora a disposizione.

L'analisi comunque dimostra come l'utilizzo di questi dati di natura amministrativa possa contribuire in misura significativa alla conoscenza dei meccanismi di funzionamento del lavoro sommerso nel nostro Paese.

3.5 Consistenza del pubblico impiego tra manovre restrittive e riforme⁸

Dinamiche recenti

La questione dell'efficienza della Pubblica Amministrazione ha assunto una particolare enfasi nelle analisi e nei disegni di *policy*, soprattutto negli ultimi anni nei quali si sono acuite le tensioni sul mercato dei titoli di Stato. Non è in ogni caso una novità dell'ultimo periodo l'idea che una maggiore efficienza ed efficacia nella dimensione e allocazione della forza lavoro nel settore pubblico sia una condizione essenziale per conseguire una maggiore efficienza nella produzione ed erogazione dei servizi. D'altra parte, le spese per il personale costituiscono ad oggi

⁸ L'elaborazione del presente paragrafo precede il decreto legge sulla Spending Review.

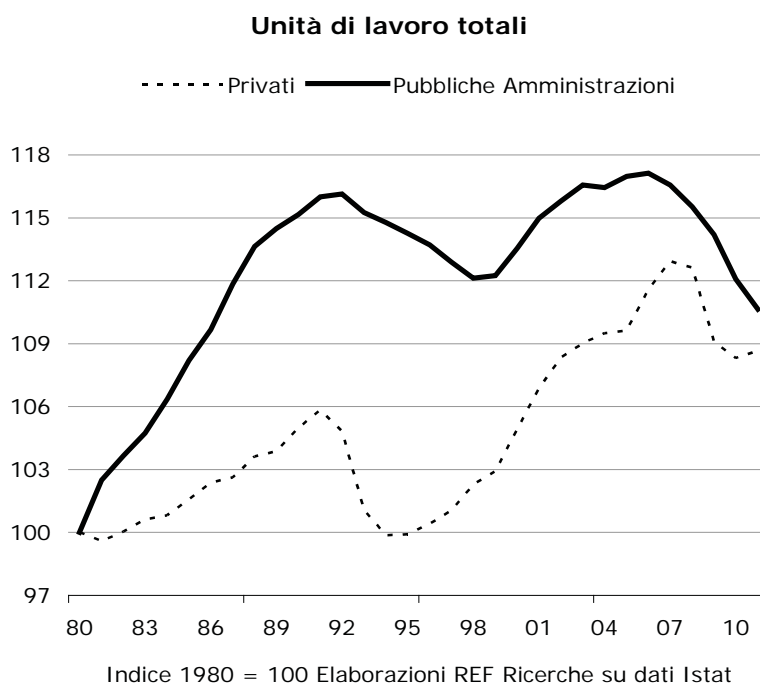
più del 20 per cento della spesa pubblica complessiva; è chiaro quindi come una strategia di contenimento della spesa pubblica debba passare anche attraverso questa voce.

L'Italia si è inserita in una tendenza, diffusa anche a livello internazionale, volta a ridurre il peso del personale pubblico sull'economia, attraverso misure sia di contenimento delle retribuzioni che di ridimensionamento dell'organico nei diversi comparti. Come evidenzia una indagine condotta dall'Ocse (OECD 2011) sulla gestione strategica delle risorse umane nel settore pubblico, le politiche di riorganizzazione della forza lavoro nel pubblico sono ormai strategia enormemente diffusa, e resa ancora più necessaria dalle pressioni sui bilanci emerse in seguito alla crisi in molti paesi. Tutto ciò si verifica in un contesto di progressivo invecchiamento della popolazione, che implicherà una domanda crescente di servizi pubblici, per cui si rendono ancora più urgenti interventi volti a ridurre gli sprechi e a sfruttare le possibilità anche tecnologiche per incrementare la produttività del lavoro pubblico. Dall'indagine emerge come più dei tre quarti dei paesi Ocse (compresa ovviamente l'Italia) sono impegnati in riforme che ridurranno negli anni a venire la consistenza della forza lavoro nel pubblico. Solo 7 paesi su 33, tra cui la Germania, hanno indicato nel 2010 l'intenzione di mantenere il livello dell'occupazione nel pubblico sostanzialmente invariata, mentre in nessun paese sono attesi aumenti nell'organico.

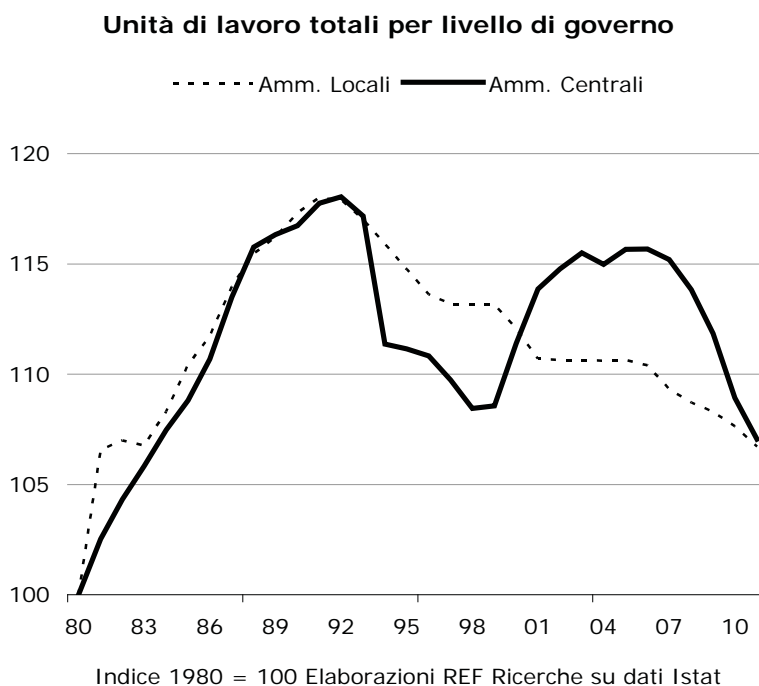
Sulla base dei dati di contabilità nazionale, si dispone di stime relative all'andamento delle unità di lavoro nel settore pubblico in Italia. Dai dati emergono gli effetti delle politiche che negli anni si sono mosse nella direzione di un ridimensionamento dell'organico, e tradottesi in una riduzione del 5.5 per cento, pari a 200mila unità di lavoro, fra il massimo del 2006 e il livello del 2011.

I due grafici seguenti presentano l'evoluzione del lavoro pubblico confrontandola l'andamento registrato nel settore privato dell'economia. A un periodo di crescita esponenziale delle unità di lavoro del settore pubblico nel corso degli anni ottanta, con una crescita di gran lunga superiore rispetto alla dinamica che ha interessato il settore privato, è seguito un periodo di relativa stabilizzazione del numero di dipendenti pubblici che ha caratterizzato buona parte degli anni novanta, anni in cui invece le unità di lavoro nel privato sono cresciute in modo più sostenuto.

Questi andamenti opposti si sono tradotti in una fase prolungata di riduzione del peso della forza lavoro nel settore pubblico rispetto



al totale dell'economia (al netto della Pa). Il legame con le politiche adottate negli anni precedenti l'ingresso nell'area dell'euro è immediato: l'esigenza di rientrare negli obiettivi definiti dal trattato di Maastricht ha comportato un periodo di austerità che ha interessato anche il pubblico



impiego. A ciò si aggiungono considerazioni alla base delle strategie di contenimento della dimensione del personale pubblico, legate alla dinamica demografica di un paese come l'Italia in cui la popolazione non cresce, e di conseguenza non richiede un ampliamento rilevante delle risorse umane impegnate nella fornitura dei servizi pubblici, al netto evidentemente degli effetti di composizione della popolazione per età, che porteranno nei prossimi anni ad accrescere l'esigenza di interventi pubblici in materia di assistenza agli anziani.

La contrazione delle unità di lavoro nel pubblico avvenuta negli anni novanta è stata però solo parziale, la consistenza del pubblico impiego secondo la contabilità nazionale Istat è rimasta comunque vicino ai massimi toccati alla fine degli anni ottanta, per poi riprendere ad accrescersi subito dopo l'ingresso nell'euro, sino alla metà degli anni duemila. Peraltro, l'aumento delle unità di lavoro non sembra legato all'introduzione del federalismo nell'ordinamento con la riforma del Titolo V della Costituzione: il recupero delle unità di lavoro nel pubblico avvenuto nella prima metà degli anni duemila è infatti dipeso principalmente dalle amministrazioni centrali, mentre per le amministrazioni locali (Regioni, Province, Comuni ed enti sanitari locali) si osserva una dinamica stabilmente decrescente dagli anni 90 ad oggi, come mostra la figura allegata.

Come anticipato, la nuova inversione di tendenza si osserva a partire dal 2008, anno in cui si è dato inizio ad un vistoso calo nelle unità di lavoro della Pa, tale da riportarne il livello ai valori osservati intorno alla metà degli anni ottanta.

Ciò è dipeso dall'avvio di una serie di politiche di intervento sul pubblico impiego, volte a contenere sia la spesa per il personale che la sua consistenza attraverso limiti alle nuove assunzioni e blocchi del turnover, e il cui tenore è stato esacerbato in seguito al vistoso peggioramento dello stato dei conti pubblici conseguente alla crisi.

Evoluzione della normativa

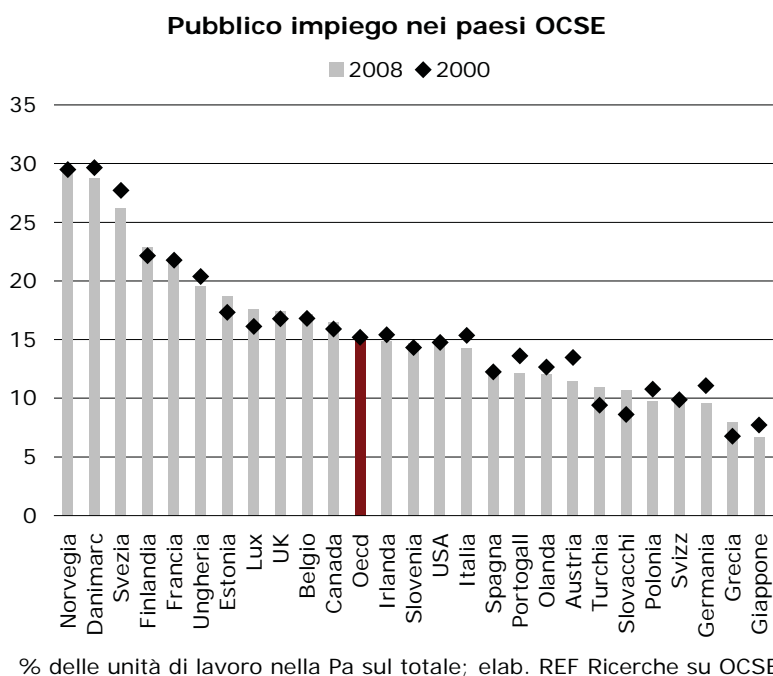
Gli interventi normativi che già a partire dal 2008 hanno interessato la materia del pubblico impiego sotto diversi aspetti sono numerosi. A partire dalla manovra finanziaria per il 2009⁹, le politiche messe in atto hanno cercato di incidere sull'organizzazione dell'organico, sulla flessibilità dei contratti di lavoro per il pubblico impiego, sul costo dei dipendenti pubblici e sulla stessa consistenza del pubblico impiego, al fine di razionalizzare le spese di personale ed ottenere una maggiore efficienza. Le importanti limitazioni al *turnover* dei dipendenti pubblici, introdotte proprio con la Finanziaria 2009¹⁰, hanno già avuto evidenti ripercussioni sul numero dei dipendenti del pubblico, e continueranno ad esplicitare i propri effetti fino al 2013, determinando un aumento delle forme di lavoro non a tempo indeterminato preposte alla gestione di servizi pubblici, che per loro natura debbono essere stabili. La normativa ha notevolmente inasprito i controlli previgenti rispetto alle nuove assunzioni, limitandone il numero in funzione del personale uscente. Per l'anno 2008 i limiti imposti hanno riguardato la spesa per nuovi assunti, che non doveva superare il 20 per cento di quanto sostenuto per il personale cessato; per gli anni successivi, alle limitazioni di spesa sono stati aggiunti vincoli sul numero di nuovi contratti a tempo indeterminato: per il 2009 si è imposto un limite di un nuovo assunto ogni dieci esonerati, incrementato a uno ogni cinque per il biennio 2010-2011 (rispetto ai limiti di uno ogni sei per il 2010 e uno a uno per il 2011 secondo la normativa previgente), e uno ogni due per il 2012-2013 (mentre la normativa precedente prevedeva un turnover del 100 per cento). La stessa Finanziaria ha poi esteso il limite anche alle

⁹ DI 112 del giugno 2008 convertito con la Legge 133.

¹⁰ DI 112/2008 (all'art. 66 la disciplina riguardante le limitazioni al turnover)

stabilizzazioni di personale precario, al 10 per cento delle unità cessate nell'anno prima¹¹.

Come accennato in precedenza, gli effetti della crisi economica sulle finanze pubbliche sono stati tali da richiedere ulteriori interventi restrittivi, che hanno interessato una parte cospicua della spesa pubblica, compresa la spesa per il personale. Sempre in merito ai limiti alle assunzioni, la manovra anticrisi varata nel 2010 ha previsto un rafforzamento delle precedenti misure, estendendo il limite di un nuovo assunto ogni cinque pensionati fino al 2013, e prevedendo per il 2014 una assunzione ogni due lavoratori pensionati. I limiti alle assunzioni sono stati inoltre estesi a tutti i comparti della Pa, mentre in precedenza avevano interessato solo le amministrazioni centrali. In particolare, per quanto riguarda gli enti locali, se in precedenza le limitazioni alla spesa di personale erano intese come strumentali al rispetto dei vincoli del Patto di Stabilità e del coordinamento della finanza pubblica, estendendo ad essi limitazioni così puntuali è stata notevolmente limitata l'autonomia di spesa degli enti, senza un vero quadro programmatico volto a rendere più efficiente la macchina amministrativa a livello decentrato.



¹¹ Art. 66 DI 112/2008 comma 5.

In generale, l'approccio verso una politica di riforma del pubblico impiego è apparso finora poco organico, costituito da una costellazione di interventi normativi "tampone", che hanno privilegiato l'aspetto finanziario della questione, certamente non secondario visto anche il peggioramento della situazione dei conti pubblici dovuto alla crisi, ma nemmeno unico aspetto da considerare se l'obiettivo è quello di contenere non tanto la spesa *tout court*, quanto gli sprechi, in un'ottica di *spending review*.

Non è semplice, attraverso i dati disponibili, offrire un quadro della *performance* del personale pubblico, e in generale della macchina amministrativa. Indicatori di efficienza nella fornitura dei servizi esistono, ed evidenziano sia ritardi dell'Italia rispetto all'estero, che importanti divari territoriali all'interno del paese. Chiaramente queste differenze non dipendono soltanto da problemi legati alle risorse umane, ma segnalano l'esistenza di ampi spazi di miglioramento che vanno al di là della mera riduzione del peso della forza lavoro del pubblico sull'economia.

Per quanto riguarda la dimensione del pubblico impiego, l'Italia appare allineata alla media dei paesi Ocse anzi negli ultimi anni il peso dei dipendenti pubblici sul totale della forza lavoro si è ridotto portando l'Italia al di sotto della media Ocse.

Continuare ad agire solo nella direzione di un contenimento della forza lavoro pubblica potrebbe rivelarsi insostenibile nel lungo termine, con il risultato di non avere le risorse sufficienti per garantire un livello accettabile nei servizi pubblici. È quindi importante sottolineare la necessità di una vera e propria riforma del pubblico impiego che abbandoni la logica dei tagli lineari e punti all'organizzazione ottimale delle risorse e ad un processo di modernizzazione della Pa.

Passi in questa direzione sono stati fatti con la riforma iniziata dal precedente Governo con il decreto 150 del 2009, sulla cui valutazione lo stesso Cnel non ha raggiunto un parere unanime e come tale non si è espresso ufficialmente. Lo scopo della riforma era quello di migliorare la produttività del lavoro del settore pubblico, così come l'efficienza e la trasparenza delle pubbliche amministrazioni. In particolare le misure concernenti il pubblico impiego miravano a responsabilizzare le singole amministrazioni verso la performance dei propri dipendenti,

potenziando i meccanismi di valutazione degli individui e incrementando la trasparenza nei confronti dei cittadini in merito alla *performance* delle amministrazioni stesse. In sostanza, attraverso l'introduzione nel pubblico impiego di meccanismi tipici del settore privato, potenziando il ruolo di "datore di lavoro" della pubblica amministrazione nei confronti dei dipendenti, il decreto intendeva incrementare sensibilmente la produttività dei lavoratori stessi. Altre misure contenute nel decreto erano andavano nella direzione di rivedere il sistema delle relazioni industriali in particolare ridimensionando il ruolo della contrattazione collettiva soprattutto per quanto riguarda i trattamenti accessori, per evitare che questi venissero conferiti con una sorta di sistema "a pioggia", e legandoli in misura maggiore all'effettiva performance delle amministrazioni.

La riforma in oggetto non è stata esente da critiche. Una su tutte, l'eccessiva rigidità dei meccanismi di valutazione e il ruolo di primo piano che essi hanno nella riforma rischiano di deresponsabilizzare i dirigenti delle amministrazioni, che diventano meri esecutori della legge attuando procedure di valutazione dei dipendenti in modo automatico e poco flessibile.

La riforma Brunetta non ha comunque visto concreta applicazione. Le difficoltà della finanza pubblica conseguenti alla crisi e la necessità di ulteriori interventi restrittivi sulla spesa nel pubblico hanno spostato l'attenzione sulle questioni di carattere finanziario, bloccando l'attuazione del disegno messo a punto dalla riforma, anche perché le risorse che avrebbero dovuto essere impiegate per l'attivazione dei meccanismi di premialità sono state fortemente ridimensionate con le manovre anticrisi. Anzi, sotto certi versi l'indirizzo della riforma è stato parzialmente modificato dal recente protocollo d'intesa¹² sottoscritto da Governo, amministrazioni decentrate e organizzazioni sindacali, che ha iniziato un percorso di revisione del decreto 150. Un aspetto positivo dell'intesa risiede nel punto in cui si specifica di voler semplificare e razionalizzare i sistemi di misurazione della *performance* definiti dal decreto 150¹³ attribuendo un maggior peso alla *performance* dell'amministrazione complessivamente

¹² Protocollo di intesa sul lavoro pubblico del 3 maggio 2012.

¹³ Con riferimento alla valutazione dei dipendenti, l'intesa vuole superare la forma definita dal decreto 150/2009 che prevedeva la classificazione del personale secondo fasce di merito, con una percentuale vincolata di dipendenti da collocare all'interno di ciascuna fascia, attribuendo maggior peso alla performance dell'Amministrazione nel suo complesso.

considerata rispetto a quella del singolo dipendente, incentivando in questo modo non solo un incremento della produttività individuale, ma anche la cooperazione all'interno di una stessa amministrazione. Rispetto alla questione delle relazioni sindacali l'intesa sembra voler attribuire un ruolo alla contrattazione collettiva del tutto analogo a quello precedente il decreto. Attribuire un ruolo di primo piano alla contrattazione collettiva nella determinazione delle retribuzioni e dell'assetto di valorizzazione dei lavoratori pubblici può essere utile ma deve evitare il rischio, come è accaduto in passato, di minare la correlazione tra i trattamenti accessori e gli effettivi incrementi di produttività ed efficienza delle amministrazioni, privilegiando una distribuzione indifferenziata delle risorse senza un vero legame con la *performance* (Corte dei Conti 2012).

*Dinamiche del
pubblico impiego nei
diversi comparti*

L'analisi del pubblico impiego distinta per comparti deve partire dai numeri sugli occupati nel settore pubblico disponibili nel conto annuale della Ragioneria dello Stato.

Le tavole seguenti presentano i dati di sintesi che evidenziano la dinamica temporale del numero complessivo degli occupati (sia i dipendenti assunti tempo indeterminato che quelli con contratti atipici) suddivisa per comparti. Anche dalle statistiche sugli occupati risulta immediatamente evidente come le politiche di riduzione dell'organico della Pa abbiano avuto i propri effetti a partire dal 2008: nel 2010 infatti il numero di occupati nel settore pubblico si è ridotto complessivamente di 144 mila unità rispetto al 2007. La distinzione per comparti rivela come, ad eccezione della sanità, la riduzione degli occupati abbia interessato in modo generalizzato tutti i settori della Pa, con variazioni percentuali particolarmente pronunciate (-8 per cento circa in un triennio) sia nel personale di ministeri, agenzie fiscali e presidenza del consiglio, che nell'ambito di scuola e università.

Il settore maggiormente toccato da misure restrittive è stato sicuramente quello scolastico: in un triennio, gli occupati di scuola e università, che incidono per quasi il 35 per cento sul totale della Pa, si sono ridotti complessivamente di circa 100mila unità, quasi i tre quarti della contrazione complessiva dei lavoratori pubblici. Di questi, circa 93mila riguardano solo la scuola, su cui hanno influito le misure di

IL PUBBLICO IMPIEGO - QUADRO DI SINTESI

UNITA' DI LAVORO (Migliaia)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Totale pubblici	3569	3595	3619	3615	3631	3636	3618	3586	3545	3479	3434
Amministrazioni centrali	2019	2035	2048	2039	2051	2051	2043	2019	1984	1932	1899
Enti di previdenza	58	57	59	58	58	57	56	53	51	50	50
Amministrazioni locali	1492	1502	1511	1517	1522	1528	1520	1514	1510	1497	1486
di cui:											
Regioni, province, comuni	639	636	632	629	630	628	619	612	606	599	593
Enti locali sanitari	691	693	697	700	699	699	695	694	696	694	689

Elaborazioni REF Ricerche su dati Istat, conti economici nazionali

OCCUPATI**Personale a tempo indeterminato e atipici (Migliaia)**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Servizio sanitario nazionale	714	716	714	718	723	725	723	732	734	729
Regioni e autonomie locali	691	700	689	685	682	681	673	672	663	655
Ministeri, agenzie, presidenza	274	270	266	262	260	257	252	244	239	232
Scuola e università	1270	1270	1261	1264	1259	1281	1269	1264	1203	1168
Polizia e forze armate	446	447	451	458	463	469	473	472	471	467
Altro	139	136	135	135	135	134	131	132	129	126
Totale	3534	3540	3516	3522	3522	3547	3521	3518	3440	3377

Elaborazioni REF Ricerche su dati Conto Annuale Ragioneria dello Stato

OCCUPATI

Contratti a tempo indeterminato					
	2006	2007	2008	2009	2010
Servizio sanitario nazionale	687	682	690	694	689
Regioni e autonomie locali	593	586	595	593	588
Ministeri, agenzie, presidenza	246	244	241	236	230
Scuola e università (*)	1274	1262	1259	1199	1164
Polizia e forze armate	469	473	472	471	467
Altro	122	119	119	118	116
Totale pubblici	3391	3366	3376	3312	3253
full time	3235	3211	3207	3141	3079
part time	156	155	168	171	174
<i>di cui donne</i>	1842	1841	1860	1827	1809
full time	1709	1707	1718	1683	1662
part time	133	133	142	145	147
<i>di cui uomini</i>	1549	1526	1516	1484	1444
full time	1526	1504	1490	1458	1418
part time	23	22	26	26	27

(*) il personale con rapporto di lavoro temporaneo viene convenzionalmente considerato nel totale degli occupati a tempo indeterminato in quanto ricopre posti di organico

Contratti a tempo determinato					
	2006	2007	2008	2009	2010
Servizio sanitario nazionale	34.8	35.8	36.7	33.3	32.9
Regioni e autonomie locali	50.4	55.7	50.8	44.6	43.6
Ministeri, agenzie, presidenza	7.4	5.2	1.9	1.5	1.6
Scuola e università	6.4	6.0	5.2	3.6	4.2
Polizia e forze armate					
Altro	9.0	10.0	10.5	9.5	8.2
Totale	108.1	112.7	105.2	92.6	90.6
- <i>di cui, donne:</i>					
Servizio sanitario nazionale	24.6	25.0	25.8	23.2	22.8
Regioni e autonomie locali	33.0	37.2	33.8	29.5	29.0
Ministeri, agenzie, presidenza	3.8	2.9	0.8	0.7	0.7
Scuola e università	3.9	3.7	3.0	2.2	2.4
Polizia e forze armate					
Altro	3.0	3.1	3.1	2.6	2.1
Totale	68.3	71.9	66.6	58.3	57.0

Atipici					
	2006	2007	2008	2009	2010
Servizio sanitario nazionale	39.0	41.2	42.5	40.4	40.2
Regioni e autonomie locali	88.3	86.9	77.5	69.8	66.7
Ministeri, agenzie, presidenza	10.8	7.8	3.4	2.7	1.8
Scuola e università	6.9	6.3	5.5	3.8	4.6
Polizia e forze armate					
Altro	11.1	12.2	13.4	11.1	10.6
Totale	156.1	154.5	142.3	127.9	124.0
di cui:					
Tempo determinato	108.1	112.7	105.2	92.6	90.6
Interinale	10.5	11.4	10.9	11.7	12.6
Lavori socialmente utili	30.5	25.0	22.0	20.2	18.6
Formazione lavoro	6.2	4.1	3.2	2.2	0.8
Telelavoro	0.8	1.2	1.1	1.2	1.4

Elaborazioni REF Ricerche su dati Conto Annuale Ragioneria dello Stato

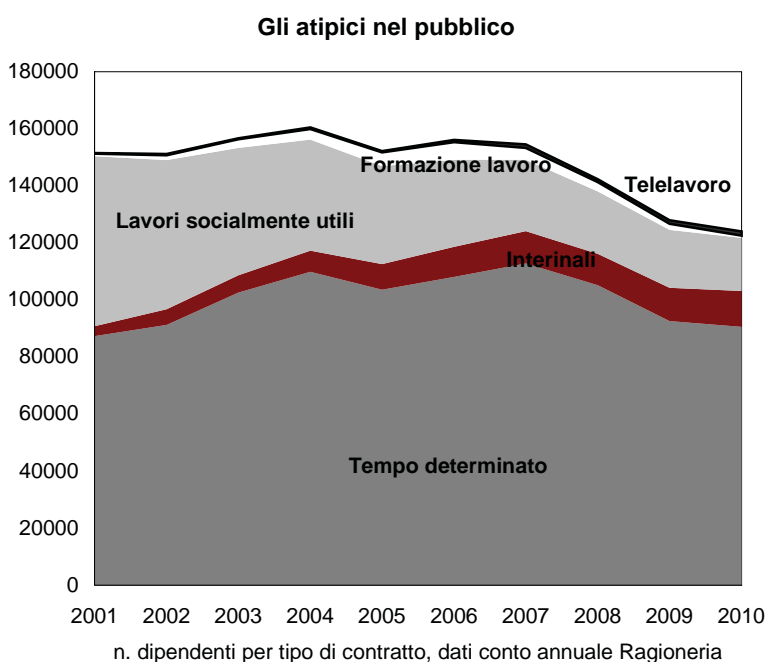
razionalizzazione e riorganizzazione del servizio scolastico avviate nel biennio 2007-2008.

Il settore scolastico in realtà vive una storia a sé stante in tema di politiche di ri-organizzazione, e per questo l'andamento del personale

scolastico presenta dinamiche particolari rispetto al resto della Pa, soprattutto se si entra nel dettaglio delle tipologie di contratto e della qualifica dei dipendenti. Uno degli obiettivi fondamentali del processo di riorganizzazione della rete scolastica è il raggiungimento di una dimensione ottimale dei punti di erogazione del servizio, attraverso l'accorpamento di istituzioni scolastiche di dimensioni ridotte¹⁴, ed è per questa ragione che si osserva nella scuola un calo del personale dirigenziale più vistoso rispetto alle altre tipologie di occupati. Rispetto al 2008 i dirigenti scolastici sono diminuiti del 14 per cento mentre complessivamente il personale scolastico di altro tipo si è ridotto del 7.5 per cento. La contrazione del numero di occupati non dirigenti nella scuola è stata poi in parte controbilanciata da un aumento in questi anni del numero di insegnanti di sostegno, per i quali una sentenza della Corte Costituzionale ha abrogato la disposizione che fissava un tetto massimo al numero di posti di sostegno attivabili a livello nazionale. Viceversa, più vistoso è stato il calo del personale a tempo indeterminato e di quello a tempo determinato con contratto fino alla fine dell'anno scolastico, segno che la programmazione degli organici nella scuola avviene sempre più attraverso il ricorso a posizioni atipiche inserite nel cosiddetto organico "di fatto", che si distingue dall'organico "di diritto" in quanto determinato solo in seconda battuta, dopo l'inizio dell'anno scolastico, in funzione delle concrete esigenze della scuola di copertura dei servizi. Chiaramente, maggiore è la distanza tra organico "di diritto" e organico "di fatto", maggiori sono le difficoltà di programmazione delle istituzioni scolastiche. È per questa ragione che nel 2011 è stato avviato un programma straordinario di stabilizzazione del precariato nella scuola, finalizzato all'assunzione in un triennio del personale non di ruolo sulla base dei posti vacanti e disponibili in ogni anno. Si tratta di un nuovo programma, aggiuntivo rispetto a quanto già messo in atto in questo senso con le Finanziarie 2007 e 2008, che ha voluto arginare il fenomeno crescente del precariato nella scuola proprio per garantire un maggiore grado di certezza nella pianificazione degli organici.

La questione della crescita dei contratti flessibili nella forza lavoro del pubblico ha in effetti interessato tutti i comparti, non solo la scuola. Il ricorso massiccio ad assunzioni con contratti atipici è stato infatti una delle principali soluzioni adottate per far fronte all'impossibilità

¹⁴ 700 alunni è il parametro minimo affinché una scuola possa conservare la personalità giuridica.



di assumere nuovo personale di fronte ad esigenze di estensione dell'organico. A seguito della rapida crescita di queste tipologie di contratto, la Finanziaria 2008 ha cercato di porvi un limite vietandone il ricorso se non per esigenze stagionali o in generale di brevissima durata (3 mesi). In concomitanza con i vincoli sulle assunzioni di personale precario, le Finanziarie 2007 e 2008 hanno previsto forme di stabilizzazione che, al fine di rientrare nei vincoli alle spese di personale, sono state inizialmente limitate al solo triennio 2007-2009 e, per quanto riguarda il personale delle amministrazioni decentrate, limitate agli enti che avessero rispettato il Patto di Stabilità Interno.

Il risultato di questo programma è stato un progressivo calo, a partire dal 2007, delle forme di lavoro flessibile, particolarmente pronunciato nelle posizioni con contratti a tempo determinato e nei lavori socialmente utili.

I settori della Pa che maggiormente hanno fatto ricorso alle forme di stabilizzazione del personale precario sono stati gli Enti Locali e la sanità. Sono infatti gli unici due comparti in cui, tra il 2007 e il 2010, il numero di dipendenti a tempo indeterminato non è diminuito. Anzi, limitando l'analisi al triennio 2007-2009, in cui si sono concentrate le stabilizzazioni, gli occupati sono aumentati di 11mila 600 unità nella sanità e di 7mila 500 in Regioni ed Enti Locali.

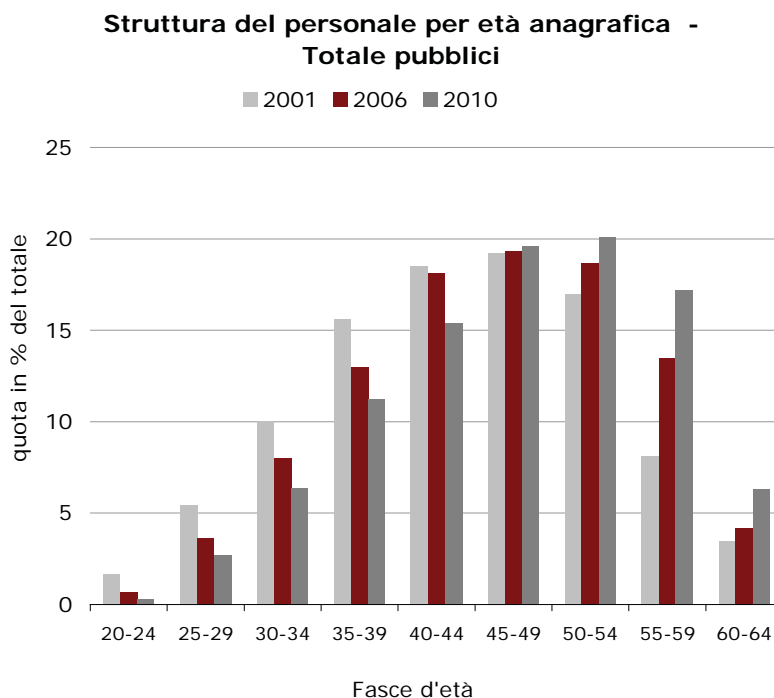
Ciò è dipeso principalmente dal fatto che le Regioni, esercitando la autonomia legislativa sancita dalla Costituzione che garantisce competenza

legislativa sull'organizzazione amministrativa e degli enti pubblici regionali, hanno potuto definire modalità diverse per l'attivazione delle procedure di stabilizzazione, anche estendendone le potenzialità. Gli effetti maggiori si sono fatti sentire per il personale del Ssn, che è infatti l'unico a non aver ridotto la propria consistenza complessiva nel periodo successivo al 2008, segno che di fatto le stabilizzazioni di personale precario hanno più che compensato gli effetti delle politiche restrittive degli ultimi anni, oltre che della necessità di garantire le funzioni fondamentali che proprio quelle politiche restrittive mettevano in discussione.

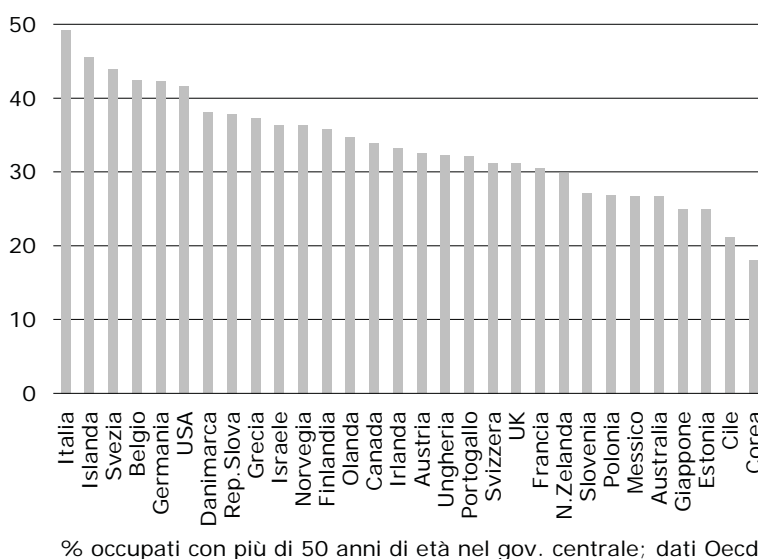
Nelle amministrazioni decentrate, l'effetto delle stabilizzazioni è stato invece più contenuto, per cui nel triennio considerato si osserva una contrazione del numero complessivo di occupati (18mila lavoratori in meno nel 2010 rispetto al 2007, di cui 20mila atipici in meno e 2mila contratti a tempo indeterminato in più).

Flussi in entrata e uscita e anzianità: tendenze recenti e prospettive

Le politiche di blocco delle assunzioni negli anni hanno contribuito insieme agli interventi di riforma del sistema pensionistico a determinare un progressivo invecchiamento dello stock di occupati del settore pubblico.



**Anzianità della forza lavoro pubblica nei paesi
Ocse**

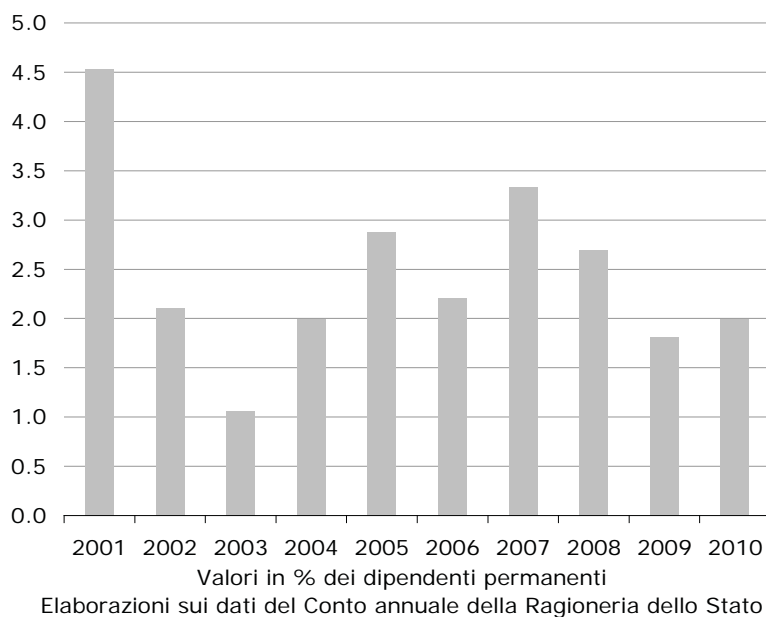


Il grafico allegato presenta, per l'intero settore pubblico, la composizione dello stock di occupati distinta per fasce d'età, e pone a confronto tre diversi momenti: il 2001, il 2006 e il 2010. L'aumento del peso sul totale degli occupati di quelli "anziani" era un fenomeno già in atto prima dell'inasprimento delle politiche di contenimento del personale pubblico descritte in precedenza. Un progressivo spostamento da giovani ad anziani si osserva infatti già confrontando il 2001 con il 2006. Le recenti misure pre e post crisi hanno accentuato questa tendenza, tanto che in un decennio la quota di occupati nel pubblico con più di 55 anni è raddoppiata, passando dall'11.5 al 23.5 per cento.

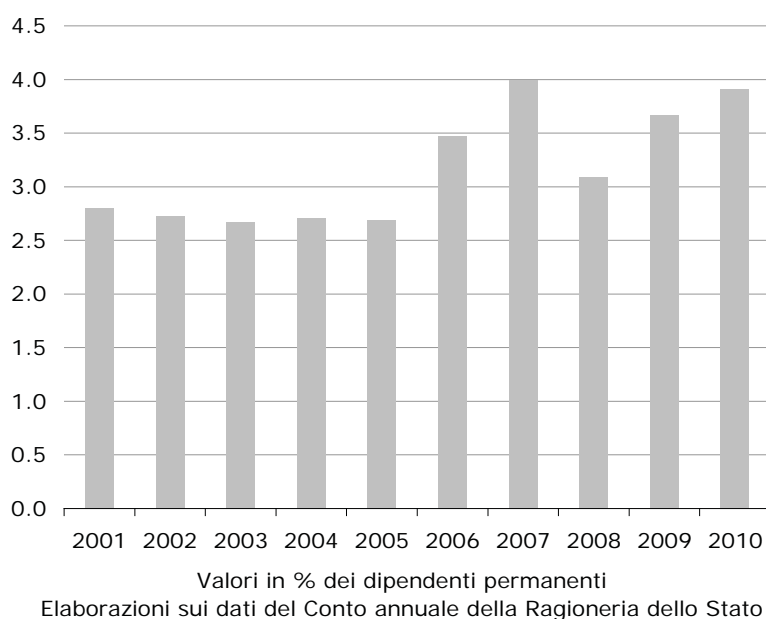
La forza lavoro della Pa italiana risulta poi particolarmente "anziana" anche nel confronto internazionale. Dai dati Ocse (riferiti alle sole amministrazioni centrali) emerge come l'Italia sia caratterizzata dalla percentuale più elevata di lavoratori del pubblico con età superiore ai 50 anni rispetto a tutti e trenta i paesi considerati. Si osserva poi che la stessa tendenza crescente dell'età ha interessato anche gli altri paesi Ocse, ma gli stessi dati rivelano come dal 2000 il livello di crescita maggiore si è avuto proprio in Italia.

Un altro aspetto legato sia ai vincoli alle assunzioni che all'invecchiamento dello stock di occupati riguarda i tassi di entrata e

Pubblico impiego: tasso di assunzione



Pubblico impiego: tasso di cessazione



di uscita dei lavoratori nel settore pubblico. Il progressivo incremento della percentuale di lavoratori anziani ha determinato negli anni tassi di cessazione sempre più elevati, nonostante i provvedimenti

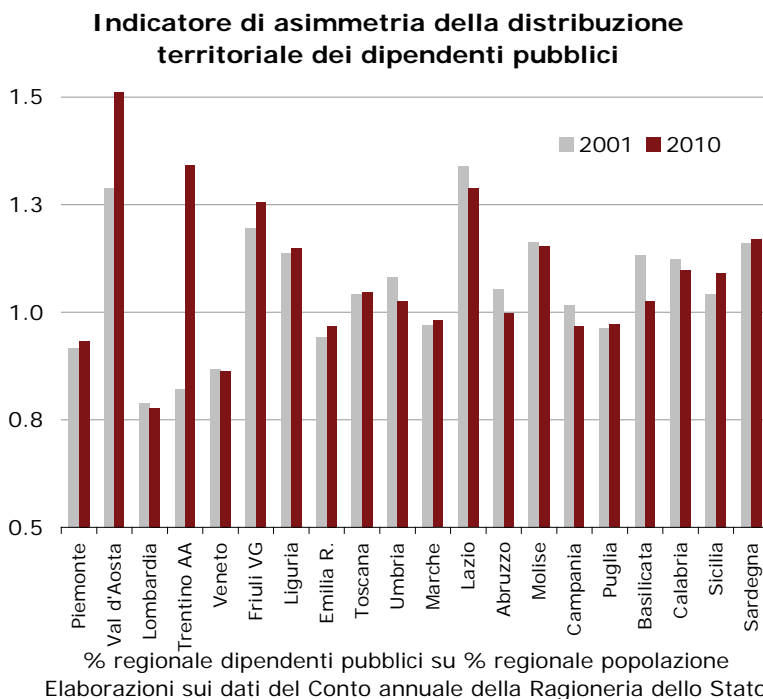
che hanno gradualmente innalzato l'età pensionabile. Il tasso di cessazione, calcolato come numero di cessazioni del rapporto di lavoro in percentuale dello stock dei dipendenti, è aumentato negli ultimi anni di ben un punto percentuale, dal 3 al 4 per cento circa nel 2010, ed è probabilmente destinato ad aumentare ancora nei prossimi anni in ragione del progressivo avvicinamento di coorti sempre più ampie di occupati all'età pensionabile.

Il tasso di assunzione presenta valori molto più variabili rispetto al tasso di cessazione, essendo il ritmo delle nuove assunzioni soggetto sia alla pratica dei concorsi che ai vincoli amministrativi imposti dalla legge, che generano una maggiore instabilità nelle statistiche, tali per cui da un anno con l'altro si possono osservare oscillazioni anche molto ampie come nei primi anni 2000. Nell'ultimo biennio considerato si vede però l'effetto delle politiche di contenimento delle assunzioni, per cui il tasso di assunzione si è posizionato su valori intorno al 2 per cento. Presumibilmente il tasso di assunzione è destinato a ridursi ancora di più negli anni a venire, almeno fino al 2014, ovvero fino a quando saranno in vigore le misure ancora più restrittive introdotte tra il 2010 e il 2011.

Divari territoriali nel pubblico impiego

Fino ad ora le politiche di ridimensionamento dello stock di occupati pubblici, se hanno avuto effetti in termini di minore spesa e di riduzione della consistenza dell'organico, non sembrano essere state accompagnate da una complessiva riorganizzazione della forza lavoro della Pa. A conferma di quanto appena affermato, si osserva la presenza di importanti divari nella distribuzione regionale degli occupati del pubblico, non sempre coerenti con le differenze riscontrate nella qualità dei servizi offerti.

La figura allegata presenta un indicatore della distribuzione regionale degli occupati nel pubblico, in termini di percentuale degli occupati regionali sul dato complessivo nazionale, rapportato alla distribuzione sul territorio della popolazione, sempre come percentuale sul totale nazionale. Rapportare la distribuzione della forza lavoro pubblica alla popolazione può essere utile in una certa misura a fornire una indicazione dell'adeguatezza della consistenza di risorse umane alla fornitura di una determinata quantità di servizi, che varia naturalmente in funzione della popolazione di un territorio: banalmente, ad un numero più elevato di cittadini dovrà corrispondere una quantità di servizi pubblici più elevata, ovvero un numero più elevato di occupati, e viceversa. Così, un valore



dell'indicatore pari a 1 indica che la distribuzione degli occupati pubblici è "coerente" con la distribuzione della popolazione; valori inferiori indicano una sottodotazione della regione in termini di risorse umane nel pubblico rispetto alla popolazione, l'opposto per valori superiori all'unità.

Dal grafico emergono due ordini di considerazioni.

In primo luogo, soffermando l'attenzione sul dato più recente relativo al 2010, è possibile constatare una elevata variabilità territoriale dell'indicatore, dal massimo di 1.7 del Trentino al minimo di 0.8 della Lombardia. Benché vi sia una certa tendenza crescente da Nord a Sud dell'indicatore, la distribuzione territoriale non appare però scontata e la distinzione non è così netta: oltre infatti ad un certo divario Nord e Sud, si riscontrano profonde differenze tra singole regioni. Al di là del caso particolare del Lazio, dove per la presenza della capitale è naturale che vi sia una incidenza dei dipendenti pubblici sulla popolazione elevata, un distacco ancora più evidente si osserva tra regioni a statuto speciale e regioni ordinarie. Le regioni a statuto speciale presentano infatti valori dell'indicatore decisamente più elevati della media, in particolare le tre del Nord. Si riscontra poi una incidenza dell'impiego pubblico rispetto alla popolazione notevolmente ridotta, inferiore all'unità, in Piemonte,

Veneto e Lombardia, mentre vi sono regioni del Mezzogiorno dove la dotazione di personale pubblico è dimensionata coerentemente rispetto alla popolazione, come in Campania o in Puglia. Come accennato in

INDICATORI DI EFFICACIA DEI SERVIZI PUBBLICI NELLE REGIONI ITALIANE

Indicatore	Indice di copertura servizi prima infanzia (1)	Irregolarità nell'erogazione dell'acqua (2)	Indicatore di soddisfazione per i trasporti	Giorni di degenza media pre operatoria
Anno di riferimento	2009	2011	2011	2009
Piemonte	30.5	5.2	57.7	1.6
Valle d'Aosta	85.1	6.6	72.0	2.2
Liguria	59.6	3.4	50.3	2.3
Lombardia	71.5	4.8	56.4	1.6
Trentino Alto Adige	61.0	1.5	78.2	-
Bolzano	-	1.7	81.6	1.7
Trento	61.0	1.4	71.6	1.8
Veneto	74.5	5.7	65.5	1.8
Friuli-Venezia Giulia	86.2	3.1	68.5	1.7
Emilia-Romagna	86.8	3.6	63.3	1.6
Toscana	68.6	7.9	54.0	1.5
Umbria	53.3	7.8	55.6	1.6
Marche	55.3	3.1	63.8	1.3
Lazio	33.9	9.5	40.2	2.7
Abruzzo	32.5	15.6	55.8	1.9
Molise	7.4	16.7	63.4	2.5
Campania	14.2	10.5	29.0	2.2
Puglia	33.7	12.4	46.0	2.2
Basilicata	26.7	7.5	63.3	2.4
Calabria	17.1	31.7	44.9	2.2
Sicilia	33.6	27.3	26.9	2.1
Sardegna	28.4	9.3	50.6	2.1

(1) Percentuale di bambini tra 0 e 2 anni che risiede in comuni in cui è presente il servizio. Per il Nord-est e per il totale Italia l'indicatore è calcolato al netto della Provincia autonoma di Bolzano.

(2) Percentuali di famiglie che dichiarano "molta" o "abbastanza" presenza del problema indicato.

(3) Percentuali di utenti che si dichiarano "molto" o "abbastanza" soddisfatti; media di nove indicatori (frequenza corse, puntualità, posti a sedere, velocità delle corse, pulizia vetture, comodità attesa alle fermate, possibilità di collegamento, comodità orari, costo biglietto)

Elaborazioni REF Ricerche su Istat e Ministero della Salute

precedenza, non è automatico il legame tra la consistenza degli occupati e la qualità dei servizi. È un dato di fatto però che alcune differenze tra regioni non trovano facilmente una spiegazione. Selezionando solo alcuni esempi di indicatori sulla qualità e quantità di servizi pubblici offerti alla popolazione, si osserva come in quasi tutti i casi il divario

Nord-Sud è ancora persistente, sebbene non si riscontri una carenza di personale pubblico nelle regioni che evidenziano le *performance* peggiori in termini di servizi alla collettività, né viceversa le regioni più virtuose dal punto di vista dell'offerta di servizi presentano un numero di occupati elevato.

Ad esempio, la differenza tra Calabria (indicatore sull'occupazione pari a 1.1) e Lombardia (indicatore pari a 0.8): nella prima, il personale risulta sovradimensionato rispetto alla popolazione, mentre la qualità dei servizi è generalmente inferiore alla media nazionale; l'esatto opposto vale invece per la seconda.

In secondo luogo, il confronto temporale evidenzia come, a distanza di un decennio, non si siano verificati rivolgimenti sostanziali nella distribuzione territoriale dello stock di occupati pubblici rispetto alla popolazione.

Questa considerazione appare come ulteriore segnale del fatto che le politiche di contenimento del pubblico impiego abbiano agito con un'ottica lontana di quella che dovrebbe ispirare la *spending review*, anzi i tagli si sono riversati nei diversi comparti e nei territori in maniera abbastanza lineare, senza un disegno organico di riorganizzazione ed efficientamento della Pa.

Se da un lato bisogna riconoscere i risultati positivi raggiunti in termini di contenimento della dimensione della macchina amministrativa, nonché in termini di spesa, dall'altro appare necessario un approccio più ragionato, che partendo dai primi passi mossi dalla riforma del dl 150/2009 aggredisca il problema da un punto di vista di produttività ed efficienza anziché con un approccio incentrato solo sul contenimento indifferenziato dei costi.

Si ricordano in particolare le osservazioni già formulate dal Cnel (Cnel 2012) in materia di *spending review*, che in generale rilevano l'inadeguatezza dei tagli lineari, che senza la realizzazione preventiva di una revisione della spesa rischiano soltanto "di peggiorare la qualità dell'azione amministrativa". Per fare solo alcuni esempi, riguardo più direttamente al tema del pubblico impiego, le strade da seguire passano attraverso varie proposte. Tra queste, una maggiore responsabilizzazione dei dirigenti pubblici verso la *performance* delle amministrazioni e verso la formulazione di proposte concrete mirate ad una migliore gestione

delle risorse pubbliche e al contenimento della spesa; l'adozione di misure organizzative volte ad una migliore ripartizione delle competenze tra amministrazioni e diversi livelli di governo, che necessariamente comprendono anche misure volte alla redistribuzione del personale tra le amministrazioni attraverso accordi di mobilità; una riorganizzazione della dirigenza della Pa, a seguito della riduzione dei posti in organico avvenuta negli ultimi anni, con l'obiettivo di ridefinirne i compiti con maggiore coerenza rispetto alle attività svolte.

Capitolo 4

La disoccupazione

Capitolo 4 – La disoccupazione

In sintesi

In rapporto all'entità della caduta del Pil prodottasi dopo il 2007, la disoccupazione in Italia è aumentata poco: questo perché la caduta dell'occupazione è stata relativamente contenuta, mentre l'offerta di lavoro ha rallentato. Vi sono però diversi elementi del quadro del mercato del lavoro che mostrano una situazione meno favorevole, soprattutto considerando l'aumento del numero di inattivi scoraggiati, l'incremento dei *part time* involontari e quello dei cassintegrati, creatosi durante gli anni passati.

L'area dei soggetti in difficoltà nel mercato del lavoro appare quindi ben più ampia rispetto alla quantificazione ufficiale della disoccupazione.

La morfologia del mercato del lavoro sta d'altronde cambiando rapidamente. La recessione sta determinando un incremento della disoccupazione. Tale tendenza è favorita dal cambiamento delle scelte di partecipazione. Gli aumenti della disoccupazione saranno quindi anche piuttosto marcati se la crisi dei redditi familiari influenzerà positivamente l'offerta di lavoro, incoraggiando le azioni di ricerca. È il cosiddetto effetto del "lavoratore aggiuntivo", legato al fatto che, al cadere delle prospettive di reddito familiare e all'aumento dell'incertezza, si attivano sforzi di ricerca crescenti da parte del lavoratore. Di ciò vi è evidenza già negli andamenti di fine 2011, che hanno messo in luce un'accelerazione dei passaggi dall'inattività verso le forze di lavoro.

In ogni caso, finché non riparte la domanda di lavoro, l'accelerazione dell'offerta si tradurrà essenzialmente in un travaso di persone dall'area

dell'inattività all'area della disoccupazione. È soprattutto al Sud che l'aumento degli sforzi di ricerca si sta dimostrando inefficace per accedere allo status di occupato, comportando un incremento della misura ufficiale della disoccupazione.

Vi sono segnali del fatto che l'aumento del tasso di disoccupazione in corso è di carattere strutturale. Le stime del livello di equilibrio della disoccupazione non sono molto distanti dal suo valore effettivo; sta anche aumentando l'incidenza dei disoccupati di lunga durata.

Del deterioramento del mercato del lavoro vi è una chiara percezione da parte delle famiglie. L'aumento del rischio di disoccupazione può rendere più prudenti i consumatori, favorendo l'aumento del tasso di risparmio.

4.1 Un quadro d'insieme

Domanda, offerta e disoccupazione

Una fase di crisi che si protrae per un lasso temporale esteso ha evidentemente riflessi sull'economia di carattere strutturale. Difatti, oltre agli effetti di breve periodo, legati ai costi sociali del mancato reddito di un numero crescente di persone che non trovano lavoro, ancor più importanti risultano le conseguenze nel lungo periodo legate al cambiamento strutturale della morfologia del nostro mercato del lavoro.

È difatti aumentato il numero di lavoratori che, classificati fra i disoccupati oppure fra gli inattivi, stanno trascorrendo un lasso temporale ampio senza avere lavorato. Quando il lavoratore protrae a lungo lo stato di disoccupato o inattivo, tendono a prodursi effetti di carattere permanente sul capitale umano, che influenzano il percorso professionale del lavoratore in via definitiva e modificano le potenzialità di crescita dell'economia. In queste condizioni, tendono anche a prodursi effetti di scoraggiamento, che riducono gli sforzi di ricerca di un nuovo lavoro, oltre che fenomeni di deterioramento delle professionalità di cui si dispone, con la conseguente perdita delle capacità di reinserimento professionale.

Diviene quindi cruciale esaminare in che misura la crisi si stia tramutando in maggiore disoccupazione, e quali siano le caratteristiche

della nuova disoccupazione. A tale fine, le tendenze degli ultimi anni possono essere sintetizzate mettendo innanzitutto in luce tre aspetti.

- Il primo è che la contrazione del numero di occupati durante gli ultimi anni era stata tutto sommato contenuta, se confrontata con l'intensità della caduta dell'attività economica.
- Il secondo è che il ciclo sfavorevole si era riflesso in una frenata dell'offerta di lavoro, almeno sino ai trimestri centrali del 2011.
- La sovrapposizione di questi due fenomeni aveva portato ad un incremento della disoccupazione tutto sommato contenuto in Italia una volta considerata l'intensità della crisi economica.

Tali effetti, che hanno dominato le tendenze sino alla prima metà del 2011, paiono però fare posto ad uno scenario differente negli ultimi mesi, quando inizia a riprendersi la partecipazione dei lavoratori al mercato, con un processo che potrebbe innescare una fase di aumento del numero dei disoccupati più accentuato rispetto alle tendenze osservate nei primi anni della crisi.

Una sintesi dei dati di riferimento rispetto a tali tendenze è offerta nella tavola seguente. Si osserva che, confrontando i numeri del 2011 con i dati del 2007, precedenti l'inizio della crisi, l'incremento della disoccupazione è stato smorzato sia dal fatto che la caduta dell'occupazione in quattro anni è stata limitata a circa 250mila posti di lavoro in meno, pari all'1.1 per cento, sia dal fatto che la crescita delle forze di lavoro è risultata del tutto esigua, di fatto interrompendosi dopo il 2008. Il tasso di disoccupazione ha registrato nello stesso periodo un aumento di oltre due punti percentuali, ma è restato largamente al di sotto dei precedenti massimi della metà degli anni novanta. Dalla stessa tavola si nota anche come nel 2011, al primo emergere di timidi segnali di ripresa della domanda, l'offerta di lavoro abbia reagito rapidamente. Inizialmente la tendenza è parsa segnalare una riattivazione dell'offerta, in grado di assecondare l'aumento della domanda. L'incremento delle forze di lavoro è stato però particolarmente pronunciato proprio verso la fine dell'anno, quando i segnali di recessione dell'economia si sono intensificati. L'andamento pro-ciclico dell'offerta di lavoro che era emerso sino alla prima parte del 2011 si interrompe quindi bruscamente.

Forze lavoro, occupati, disoccupati

	2007	2008	2009	2010	2011	2007-2011
migliaia						
Occupati	23222	23405	23025	22872	22967	-255
Forze di lavoro	24728	25097	24971	24975	25075	347
Disoccupati	1506	1692	1945	2102	2108	602
Tasso di disoccupazione	6.1	6.7	7.8	8.4	8.4	2.3
var %						
Occupati	1.0	0.8	-1.6	-0.7	0.4	-1.1
Forze di lavoro	0.3	1.5	-0.5	0.0	0.4	1.4
Disoccupati	-10.0	12.3	15.0	8.1	0.3	40.0

Elaborazioni REF Ricerche su dati Istat, RCFL

Crescita e disoccupazione: un confronto internazionale

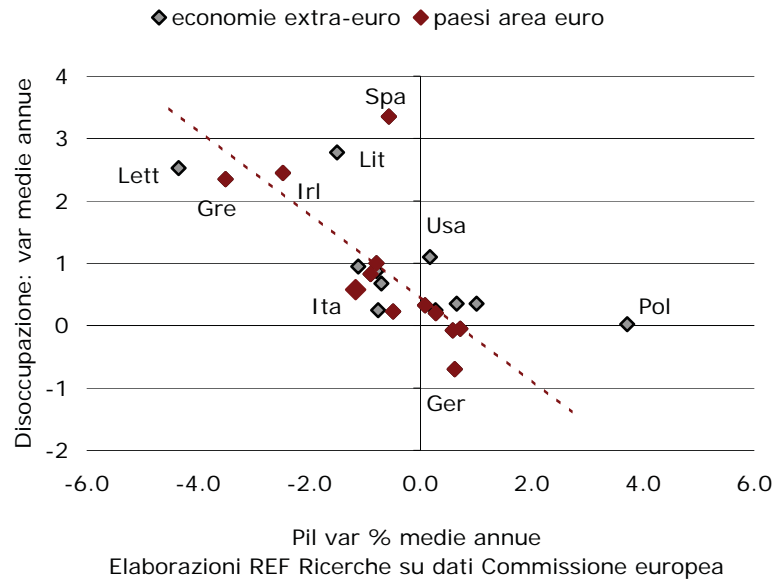
La posizione dell'economia italiana si distingue se posta a confronto con le tendenze in atto nelle altre economie avanzate. Difatti, se è vero che in termini di crescita del Pil l'Italia è certamente fra i paesi che hanno fatto peggio nel corso degli ultimi anni, altrettanto vero è che anche nel confronto internazionale l'incremento del nostro tasso di disoccupazione è stato sinora nel complesso contenuto.

A tal fine, nel grafico seguente si confrontano proprio le *performance* dei diversi paesi in base alla variazione percentuale del prodotto e all'incremento del tasso di disoccupazione osservati nel corso degli ultimi quattro anni.

Oltre alla, scontata, relazione inversa fra le due variabili, emerge nitidamente il gruppo di paesi, in alto nel grafico, che ha mostrato il maggiore aumento del tasso di disoccupazione. Vi appartengono tre dei paesi periferici dell'area euro e due economie baltiche.

L'Italia è uno dei paesi che hanno registrato una ampia contrazione del Pil senza però evidenziare un aumento particolare della disoccupazione. Risalta la posizione della Germania, unico, fra i paesi inclusi nel grafico, ad avere registrato una diminuzione del tasso di disoccupazione nel periodo in esame.

Variazione del Pil e del tasso di disoccupazione: 2007-2011



Le diverse dimensioni della disoccupazione

Alla luce della relativamente contenuta elasticità della disoccupazione rispetto alla caduta del Pil sembrerebbe quasi di poterne trarre una rappresentazione relativamente incoraggiante delle tendenze del nostro mercato del lavoro, nella misura in cui effettivamente le tendenze del mercato del lavoro, una volta contestualizzate all'interno del quadro economico generale, non appaiono certo il punto di maggiore debolezza del nostro sistema economico.

D'altra parte, è anche vero che il nostro mercato del lavoro è molto cambiato nel corso degli ultimi anni, e che quindi la nozione di disoccupato non necessariamente è in grado di cogliere le diverse caratteristiche secondo cui si declinano oggi le difficoltà dei lavoratori.

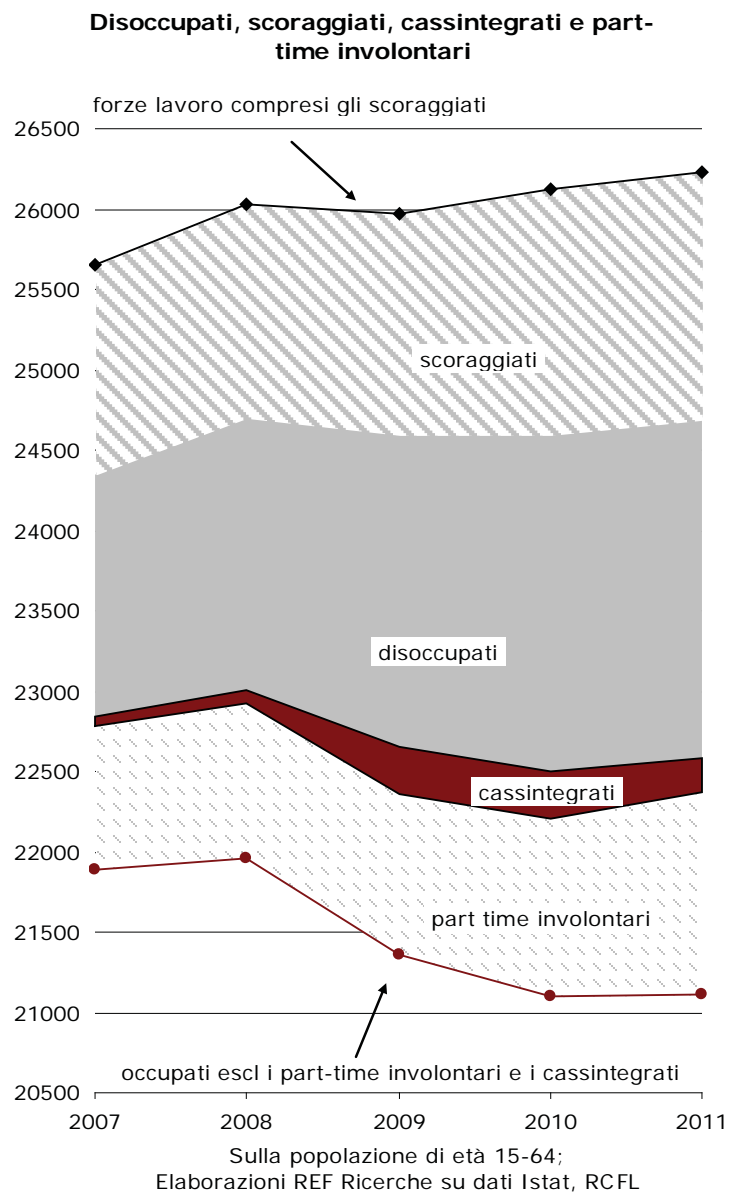
Sono note difatti le fattispecie che possono nascondere fenomeni di disoccupazione, sia nei modi in cui si struttura la partecipazione dei lavoratori al mercato, ovvero dal lato dell'offerta di lavoro, che nelle tipologie dei rapporti contrattuali di lavoro.

Nel grafico seguente si distingue l'andamento della popolazione in età compresa fra i 15 e i 64 anni distinguendo il "nocciolo duro" dell'occupazione da un lato, dagli inattivi in senso stretto dall'altro. Nel mezzo abbiamo un'area ampia che comprende non solo i disoccupati,

ma anche persone il cui stato non è molto distante da quello dei disoccupati: parti della forza lavoro inattiva (ovvero gli inattivi disponibili a lavorare) o alcuni occupati in condizioni non molto distanti dallo status di disoccupato (come ad esempio i cassintegrati o i lavoratori involontariamente a *part time*). Abbiamo cioè due aree ai margini della disoccupazione che definiscono la cosiddetta "zona grigia" in cui il lavoratore non è classificato fra i disoccupati, ma non è molto distante da tale condizione.

Nel grafico si propone una quantificazione dei lavoratori scoraggiati in base al numero di coloro che dichiarano di essere inattivi perché ritengono di non riuscire a trovare un lavoro. Allo stesso modo si può ridurre la definizione di occupato escludendo innanzitutto i cassintegrati. Il ricorso alla Cig è difatti uno dei fattori che avevano condizionato maggiormente la misura della disoccupazione nel corso della prima fase della recessione. I lavoratori in Cig sono come noto classificati fra gli occupati, nella misura in cui non si sono distaccati dal posto di lavoro anche se non stanno lavorando. Nel grafico si riporta il numero degli "equivalenti occupati" in Cig traducendo le ore effettivamente utilizzate in numero di persone a tempo pieno. Infine, vi è l'area di coloro che in realtà lavorano, ma con un orario ridotto non avendo trovato un impiego a tempo pieno (i lavoratori cosiddetti a *part time* involontario) e quindi possono essere considerati "parzialmente disoccupati". Se si considerano quindi le definizioni di forza lavoro "allargata" (comprensiva degli scoraggiati), e quella di occupazione "ristretta" (che esclude i cassintegrati e i *part time* involontari) che definiscono gli estremi del grafico, ne consegue un incremento fra il 2007 e il 2011 di 580mila persone nella "forze lavoro allargata" e una riduzione di 770mila persone nell'occupazione "ristretta". Avremmo quindi registrato in quattro anni un aumento di un milione e 350mila "disoccupati" circa, invece dei 600mila registrati secondo la definizione ufficiale. L'aumento del tasso di disoccupazione sarebbe quindi di circa cinque punti percentuali nel periodo considerato. Questa quantificazione ovviamente non costituisce una misura alternativa rispetto a quella ufficiale, ma è una indicazione utile per quantificare il numero di lavoro il cui stato appare simile a quello del disoccupato dopo quattro anni di recessione del mercato del lavoro.

Dai dati che abbiamo presentato si coglie come in fasi eccezionali come quella attuale il discrimine fra lo status di occupato, quello di disoccupato e quello di inattivo risulti relativamente sfumato. Per tale ragione non vanno escluse variazioni anche repentine nei comportamenti che possono determinare il passaggio del lavoratore da uno stato all'altro. Da questo punto di vista, la ripresa nella crescita delle forze di lavoro evidenziata dai dati medi del 2011, e accentuatasi nel corso



della seconda parte dell'anno, potrebbe essere un primo segnale di un cambiamento nei comportamenti. In particolare, se negli anni scorsi è stato prevalente l'abbandono del mercato da parte di molti scoraggiati, con il passare del tempo appare evidente che tale tipo di fenomeni si sta esaurendo. Molti fra coloro che avevano interrotto l'attività di ricerca in via transitoria, si pensi ad esempio ai più giovani che avevano deciso di prolungare il periodo scolastico in mancanza di opportunità di impiego, adesso sono indotti ad intensificare gli sforzi di ricerca. Si determina il cosiddetto effetto del "lavoratore aggiuntivo". D'altro canto sono proprio gli effetti della recessione e della stretta fiscale sui redditi familiari a modificare le scelte di partecipazione: l'elasticità della domanda di lavoro al salario è difatti più alta al diminuire del reddito familiare. Vale a dire che quando le entrate familiari attese si riducono, ad esempio perché si riduce il reddito o aumenta il rischio di disoccupazione del capofamiglia, allora è più probabile che gli altri membri del nucleo familiare intensifichino gli sforzi di ricerca del lavoro abbandonando lo status di inattivo ed entrando quindi nelle forze di lavoro.

Riquadro 4.1 - Differenti definizioni di disoccupazione

La stima ufficiale del tasso di disoccupazione parte dalla quantificazione del numero di disoccupati e del numero di persone che partecipano al mercato del lavoro. A tal fine è necessaria una definizione operativa di disoccupato, che permetta di discriminare, tra i non occupati, coloro che possono definirsi in cerca di un'occupazione e coloro che invece sono fuori dal mercato del lavoro. La trasposizione del concetto di disoccupazione in criteri classificatori non è però univoca, in quanto il grado di attaccamento e partecipazione al mercato del lavoro è dato da un continuo di stati.

La definizione ufficiale utilizzata nelle statistiche europee fa riferimento alle raccomandazioni dell'International Labour Office (Ilo): una persona per essere ritenuta disoccupata deve essere non occupata, disponibile a lavorare e in ricerca attiva di un impiego. Le regole operative seguite da Istat ed Eurostat partono dunque da queste raccomandazioni: un disoccupato è una persona con almeno 15 anni, che non ha svolto nemmeno un'ora di lavoro retribuito nella settimana dell'indagine, è disponibile a lavorare nelle due settimane successive e ha svolto almeno un'attività di ricerca nell'ultimo mese.

La definizione così fatta di disoccupazione, però, potrebbe risultare restrittiva, dato che esclude persone che di fatto hanno comportamenti sul mercato del lavoro non troppo differenti da quelli dei disoccupati in senso stretto. Un lavoro empirico svolto dalla Banca d'Italia (2010) ha evidenziato come per disoccupati e attivi potenziali (ovvero coloro che rispondono a tutti i criteri per essere definiti disoccupati ad eccezione dell'aver svolto di recente un'azione di ricerca dell'impiego) abbiano una probabilità di trovare lavoro nei tre mesi successivi non necessariamente diversa.

Nel dibattito, pertanto, vengono talvolta considerate delle misure alternative del tasso di disoccupazione che includono anche le persone ufficialmente inattive ma più vicine al mercato del lavoro. Tra questi vi sono gli attivi potenziali, ovvero quelle persone che risulterebbero disoccupate ma non rispondono al criterio dell'azione di ricerca svolta di recente (nell'ultimo mese); e gli scoraggiati, che includono, oltre a coloro che non hanno svolto azioni recenti di ricerca, anche coloro che si dichiarano disponibili a lavorare, ma hanno smesso di cercare. Questi sottoinsiemi degli inattivi, marginalmente attaccate al mercato del lavoro, hanno registrato un incremento considerevole nel corso dell'ultimo periodo, per effetto del progressivo scoraggiamento dato dal deterioramento delle opportunità occupazionali: come è stato sottolineato poc'anzi, però, nel

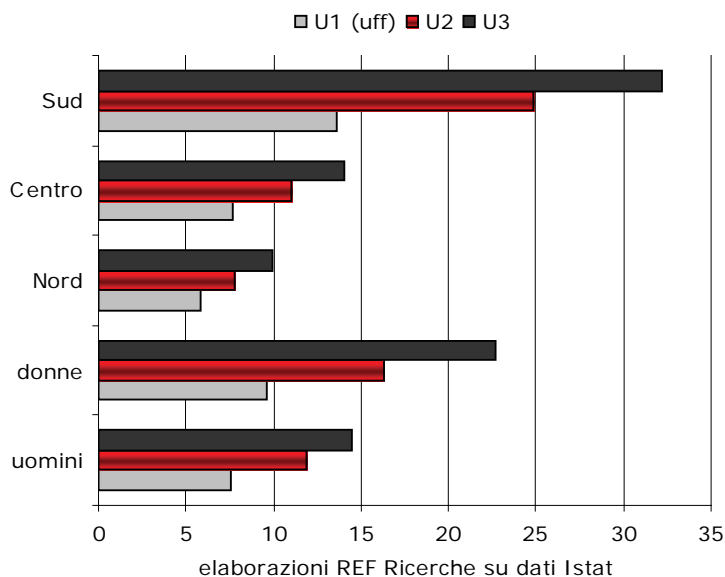
corso del 2011 si è osservata un'inversione delle tendenze, con un travaso dagli inattivi scoraggiati ai disoccupati, ovvero un ritorno sul mercato del lavoro da parte di persone che finora ne erano rimaste ai margini.

Naturalmente, l'inclusione degli inattivi marginalmente attaccati al mercato del lavoro nella definizione allargata di disoccupazione comporta una traslazione verso l'alto del livello del tasso di disoccupazione (sebbene parzialmente compensata dall'ampliamento della base delle forze lavoro, che rappresentano il denominatore nel calcolo del tasso). Si passerebbe così da un tasso medio annuo di disoccupazione dell'8.4 per cento sia nel 2010 che nel 2011, per la media italiana, ad uno (U2), rispettivamente, del 13.6 e 13.7 per cento nei due anni considerati, un livello più alto del 64 per cento di quello ufficiale. Includendo il complesso degli inattivi scoraggiati (e quindi anche coloro che non cercano lavoro ma si dichiarano disponibili), il tasso di disoccupazione così calcolato

Definizioni alternative della disoccupazione

U1	disoccupati (non occupati e che cercano attivamente un impiego)	def.ufficiale
U2	disoccupati + attivi potenziali (non occupati che cercano ma non attivamente un impiego)	
U3	disoccupati + inattivi scoraggiati (non occupati, cercano ma non attivamente o non cercano ma sono disponibili a lavorare)	
U4	disoccupati + occupati part time involontari	
U5	disoccupati + disoccupati parziali (occupati part time involontari e occupati equivalenti in Cig)	
U6	disoccupati + inattivi scoraggiati + disoccupati parziali	

Tasso di disoccupazione - def. alternative



(U3) sarebbe salito al 18 per cento nel 2011, con un incremento del 115 per cento rispetto al tasso ufficiale (U1).

Distinguendo per genere e per area, si osserva come l'incremento del tasso di disoccupazione ricalcolato nelle due modalità alternative (U2 e U3), includendo gli inattivi marginalmente attaccati al mercato del lavoro, sia maggiore per le donne (per le quali il livello del tasso aumenta, rispettivamente, del 70 e del 136 per cento nel 2011 rispetto al livello ufficiale), e soprattutto per i residenti nel Mezzogiorno. Nel Mezzogiorno, d'altra parte, gli inattivi scoraggiati nel 2011 erano, in media d'anno, quasi 2 milioni di persone, il 13 per cento della popolazione in età attiva, un peso doppio rispetto a quello dei disoccupati in senso stretto (pari al 6.5 per cento).

Alle misure alternative di disoccupazione, che includono quell'area grigia di inattività che è talvolta difficilmente distinguibile dalla disoccupazione, si affiancano anche misure di sottoccupazione, o disoccupazione parziale: parte degli occupati, difatti, sarebbero disponibili a fornire un numero maggiore di ore lavorative, ma la loro offerta non è interamente assorbita dalla domanda. In alcuni casi, pertanto si parla di disoccupati parziali, perché pur risultando occupati, lo sono ad un livello inferiore al desiderato, risultando in un eccesso di offerta di lavoro. I lavoratori *part time* involontari sono, insieme ai lavoratori in Cassa Integrazione Guadagni, coloro per i quali si può parlare di sottoutilizzo del lavoro, e che quindi possono essere considerati dei disoccupati parziali (o dei sottoccupati). Includendoli entrambi nel calcolo del tasso di disoccupazione, insieme ai disoccupati in senso stretto, si ottiene un livello del tasso (U5) pari al 17 per cento nel 2011 per il complesso nazionale, più alto del 103 per cento di quello ufficiale.

Come si può vedere dal grafico, se si includono solo i *part time* involontari (molto cresciuti nel corso dell'ultimo anno¹) escludendo invece gli occupati equivalenti in Cig, si osserva un ridimensionamento nel 2011 della differenza nei tassi calcolati nelle due maniere alternative (U5 e U4, con e senza occupati in Cig), per effetto della riduzione del numero di questi ultimi.

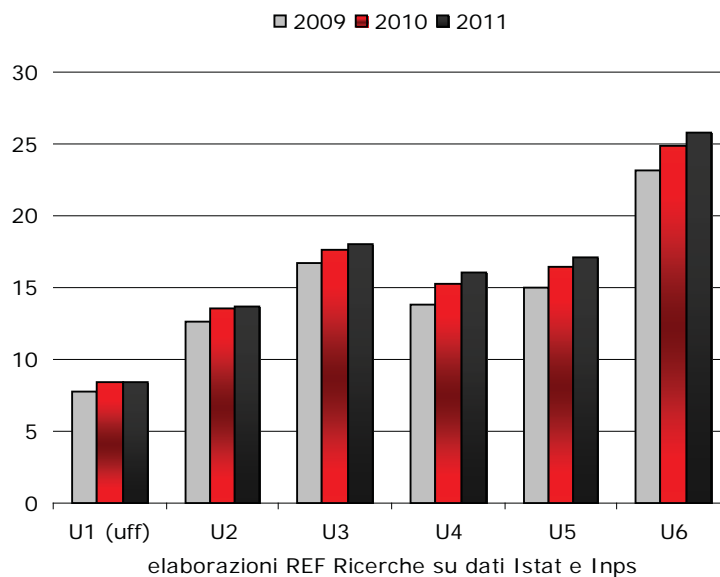
La disoccupazione parziale è più elevata nel Centro-Nord: le differenze con il tasso ufficiale sono difatti maggiori di quanto osservato nel Sud (dove invece incidono maggiormente gli inattivi scoraggiati).

Considerando sia gli inattivi marginalmente attaccati al mercato del lavoro che i sottoccupati (o disoccupati parziali) si ottiene un tasso di disoccupazione in senso ampio del 25.7 per cento nel 2011 per la media italiana, che sale al 39.6 per cento nel Mezzogiorno. In altre parole, l'eccesso di offerta di lavoro rispetto alla domanda riguarda in Italia un attivo su quattro.

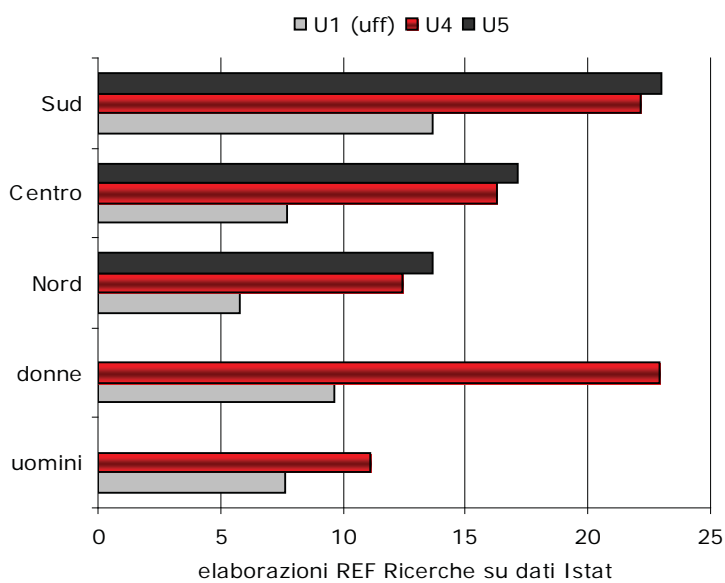
¹ Si veda il Capitolo 3.

L'analisi precedente restituisce una rappresentazione della crisi più preoccupante rispetto a quella che traspare guardando solamente alla misura della disoccupazione più tradizionale.

Tasso di disoccupazione Italia - def.alternative



Tasso di disoccupazione - def. alternative



*Disoccupazione
strutturale*

La presenza di uno stock molto ampio di lavoratori potenzialmente attivabili ove vi fosse una ripresa della domanda di lavoro solleva d'altronde importanti quesiti: si tratta di stabilire innanzitutto sino a che punto questo ampio stock di lavoratori possieda caratteristiche che ne consentono una effettiva occupabilità nel caso di una ripresa della domanda, oppure se si tratta di lavoratori oggettivamente difficili - per caratteristiche professionali, età, localizzazione geografica - da reintrodurre nei circuiti della produzione. In tal caso, l'unico esito di una maggiore offerta potrebbe essere quello di aumentare le fila di coloro che sono classificati fra i disoccupati, ma senza benefici sostanziali per tali lavoratori e per il sistema economico.

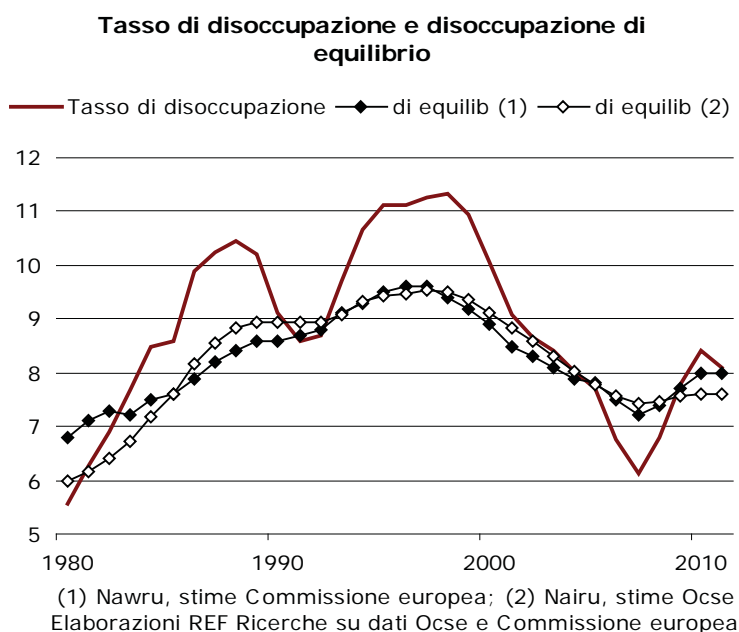
Questo punto vale soprattutto in relazione agli scoraggiati. Occorre chiedersi quali siano le ragioni dell'incremento marcato del numero di coloro che hanno interrotto gli sforzi di ricerca durante gli anni scorsi al fine di stabilire quanto ciò sia stato determinato dalla percezione del lavoratore di non essere in possesso di caratteristiche tali da renderne possibile l'inserimento professionale alle condizioni desiderate. In tal caso saremmo in presenza di difficoltà strutturali che limitano le *chances* di occupazione per questi lavoratori.

Fra gli strumenti tradizionalmente utilizzati per valutare il cambiamento strutturale del mercato del lavoro vi è innanzitutto la valutazione dell'effetto della maggiore disoccupazione sulla dinamica salariale. Se il tasso di disoccupazione è al di sopra del suo livello di equilibrio allora si dovrebbe osservare una tendenziale decelerazione delle dinamiche retributive mentre, in caso contrario, il peggioramento delle condizioni del mercato del lavoro non produce una decelerazione delle retribuzioni. Un raffronto fra l'andamento delle dinamiche salariali in Italia e il tasso di disoccupazione nel corso degli ultimi anni mette in luce risultati che sono motivo di più di qualche perplessità. Difatti, almeno sino ai primi mesi del 2011 le dinamiche delle retribuzioni non hanno reagito in misura rilevante, nonostante la grave crisi dell'economia e il peggioramento delle condizioni del mercato del lavoro. Fra l'altro, mentre una certa decelerazione ha interessato i settori dei servizi, le dinamiche retributive hanno tenuto soprattutto nell'industria, nonostante questa fosse colpita da una crisi più profonda. Se così fosse, almeno sino a tutto il 2010 il tasso di disoccupazione, nonostante il suo aumento, sarebbe rimasto in prossimità del suo livello di equilibrio. Solo dal 2011 la dinamica salariale ha evidenziato

segnali di rallentamento, indicando che la nuova ondata di crisi ha iniziato a influenzare la crescita salariale.

Facendo riferimento alle stime dei maggiori centri internazionali otteniamo risultati che vanno in questa direzione, con una particolarità che è utile discutere. Possiamo al proposito fare riferimento ai livelli della disoccupazione di equilibrio, secondo le stime proposte dall'Ocse e della Commissione europea. L'Ocse propone una stima del cosiddetto Nairu (*non accelerating inflation rate of unemployment*) il tasso di disoccupazione compatibile con un'invarianza del tasso di crescita dei prezzi, mentre la Commissione europea stima un livello del Nawru (*non accelerating wages rate of unemployment*) ovvero il tasso di disoccupazione in corrispondenza del quale la dinamica salariale resta stabile.

Come si osserva dal grafico, tanto le stime dell'Ocse quanto quelle della Commissione europea evidenziano un leggero incremento della disoccupazione di equilibrio a fronte di un tasso di disoccupazione effettivo che nel 2007, prima della crisi, si presume si collocasse al di sotto dell'equilibrio. Di fatto la stima del tasso di disoccupazione di equilibrio nel 2011 si posiziona vicino all'8 per cento, un valore non molto inferiore a quello della disoccupazione effettiva.



Questo tipo di stima non è incoraggiante, perché indicherebbe che il mercato del lavoro non è caratterizzato da un *gap* di disoccupazione rapidamente assorbibile nell'ipotesi di una fase di ripresa dell'economia.

Se valgono le indicazioni sin qui evidenziate, appare chiaro che l'aumento della disoccupazione osservato in Italia, nonché l'effetto di uscita di molti lavoratori dal mercato, ha caratteristiche di tipo strutturale, che rendono difficile un reinserimento di tutti i lavoratori potenzialmente disponibili a lavorare nel mondo del lavoro.

La stima di un livello della disoccupazione attuale non distante dal Nairu ha anche conseguenze sulle valutazioni del livello del Pil potenziale dell'economia, che dovrebbe difatti essere associato al valore di equilibrio della disoccupazione. In altri termini, se non siamo in presenza di un "gap di disoccupazione" allo stesso modo non dovremmo essere in presenza di un elevato "output gap", ovvero il livello dell'output potenziale dell'economia non sarebbe molto distante dal livello attuale del prodotto. D'altronde, le valutazioni sulle tendenze dell'economia italiana negli ultimi anni hanno oramai acquisito che la caduta del prodotto del 2008-2009 ha abbassato in misura permanente il livello del prodotto potenziale della nostra economia. Senza addentrarci in questa sede sulle ragioni della caduta del prodotto potenziale, è sufficiente rammentarne le implicazioni soprattutto in relazione alle scelte della politica di bilancio. La stima di un output gap di entità contenuta suggerirebbe difatti che anche la parte del deficit di bilancio attribuibile agli andamenti ciclici dell'economia è contenuta, e quindi che non ci si devono attendere particolari miglioramenti dei conti pubblici legati eventualmente in futuro ad una fase di ripresa del ciclo economico.

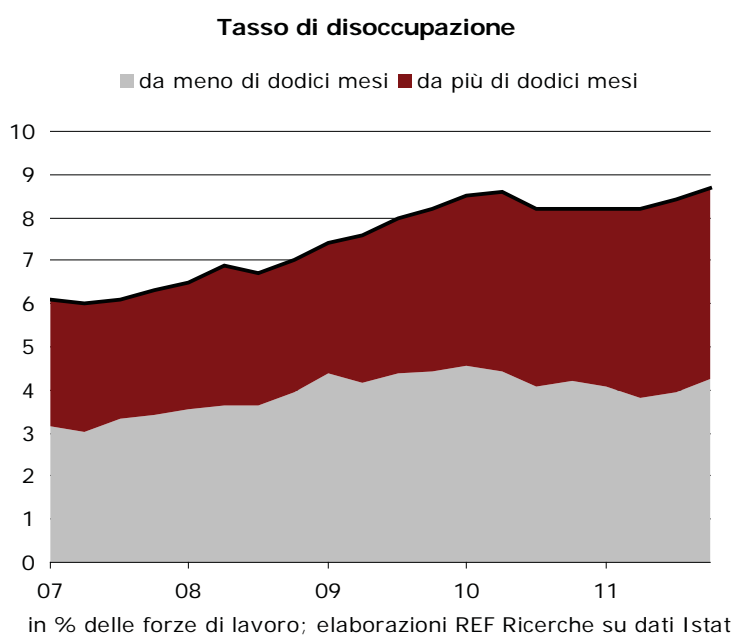
*Disoccupazione di
lunga durata*

La stessa durata della crisi rappresenta del resto la premessa ad un deterioramento di carattere permanente dei livelli produttivi. Difatti, dal lato delle imprese il sottoutilizzo dello stock di capitale fisico per un periodo esteso rappresenta usualmente la premessa ad una fase di vera e propria chiusura dell'attività. Allo stesso modo, dal punto di vista del lavoratore, lunghi periodi di inattività possono rendere poi più difficile il reinserimento professionale del lavoratore. I canali attraverso i quali l'aumento della durata della disoccupazione ridimensiona il livello del

prodotto potenziale sono diversi: essi riguardano le perdite di capitale umano, le difficoltà di ingresso dei giovani nel mercato del lavoro e addirittura sempre più frequenti casi di laureati che emigrano all'estero, con un effetto *brain drain* che ha conseguenze gravissime sul nostro potenziale di sviluppo.

Difatti, un altro indicatore tradizionale della formazione di disoccupazione strutturale è costituito dall'andamento della disoccupazione di lunga durata. L'aumento del Nairu è strettamente legato all'eventualità che si formi uno stock di disoccupati che, una volta perso il posto di lavoro, non riescono più a ritrovare un impiego stabile, restando intrappolati in forme di disoccupazione di lungo periodo. I dati segnalano che l'aumento del tasso di disoccupazione degli ultimi anni si accompagna ad un incremento della quota di disoccupati di lunga durata.

L'aumento della quota di disoccupati di lunga durata è un fenomeno che sta caratterizzando un po' tutti i paesi europei (con l'importante eccezione della Germania); l'incremento è stato più marcato nei paesi dove la disoccupazione è aumentata maggiormente, e dove quindi si sono ridotte le opportunità di impiego, come in Spagna. L'Italia è però, tra i principali paesi europei, quello dove la quota di disoccupati di lungo periodo è massima: nel 2011 oltre un disoccupato su due



(il 51.9 per cento) era alla ricerca di un lavoro da più di un anno. L'elevato stock di disoccupati di lungo periodo comporta il rischio di un aumento della disoccupazione di tipo strutturale; è noto che quanto più si resta disoccupati, tanto più alta è la probabilità di restare in tale stato, data la perdita progressiva di capitale umano.

Come mostra chiaramente il grafico allegato, l'aumento della durata media della disoccupazione (che riflette l'incremento della quota di disoccupati di lunga durata) è stato marcato nel 2011, salendo per la prima volta dal 2007 oltre i 20 mesi. La durata media è maggiore per i disoccupati senza esperienza di lavoro, tra i quali si concentrano i giovani

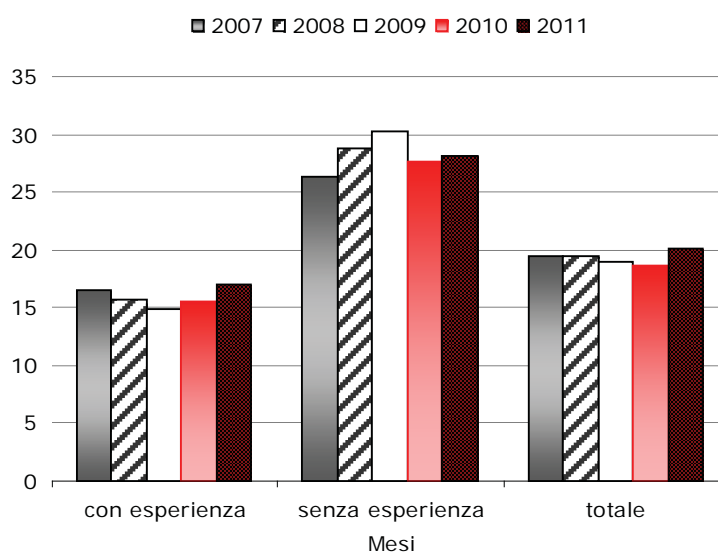
**Disoccupati di lunga durata in alcuni paesi dell'Unione Europea
Anni 2008-2011**

Incidenza percentuale sul totale disoccupati

	2008	2009	2010	2011	var 2008-2011
Italia	45.7	44.4	48.5	51.9	6.2
Germania	52.5	45.5	47.3	48.0	-4.5
Spagna	17.9	23.7	36.6	41.6	23.7
Francia	37.5	35.3	40.2	41.4	3.9
Regno Unito	24.1	24.5	32.7	33.5	9.4
<i>UE</i>	<i>37.0</i>	<i>33.2</i>	<i>39.9</i>	<i>42.9</i>	<i>5.9</i>

elaborazioni REF Ricerche su dati Eurostat

Durata media della disoccupazione



Fonte: elaborazioni REF Ricerche su microdati Istat

che stanno cercando il primo impiego; ma il deciso incremento osservato per la durata media complessiva nel 2011 è dovuto all'aumento del numero di mesi di disoccupazione per chi ha già un'esperienza lavorativa, e quindi cerca un impiego dopo averne cessato o perso un altro.

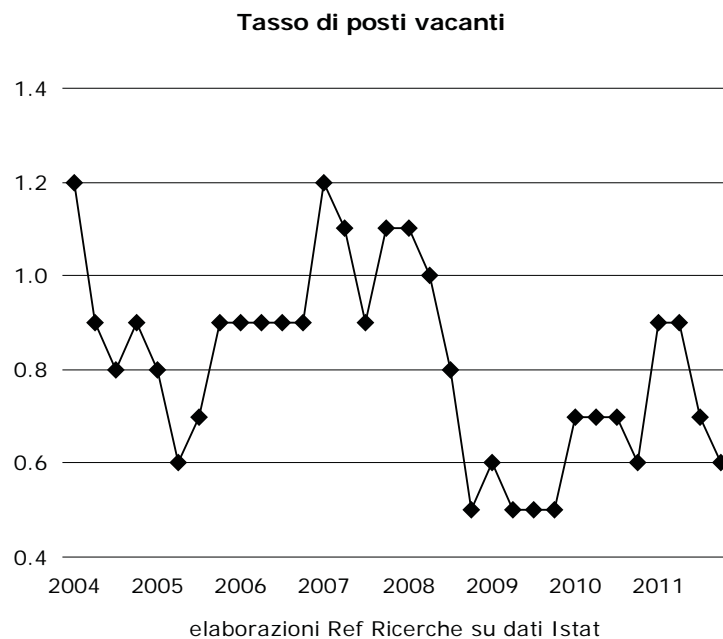
Le vacancies

Fra gli indicatori di tensione o debolezza del mercato del lavoro complementari all'andamento del tasso di disoccupazione vi sono le statistiche che misurano la difficoltà che le imprese incontrano nell'attività di ricerca di manodopera.

Un indicatore è rappresentato dall'andamento del numero di posti vacanti. La nozione di "posto vacante" è simmetrica a quella di disoccupato, nel senso che essa rileva una effettiva attività di ricerca (questa volta da parte dell'impresa) finalizzata a trovare un lavoratore idoneo ad occupare un dato posto di lavoro. Il "tasso di posti vacanti" rapporta il numero di posti vacanti alla somma dei posti vacanti e delle posizioni occupate. Il denominatore del rapporto misura quindi la domanda di lavoratori comprensiva della quota di tale domanda ancora insoddisfatta dato che l'attività di ricerca è ancora in corso. Il denominatore del rapporto è più piccolo rispetto alle forze di lavoro, cui viene rapportato il numero di disoccupati per il calcolo del tasso di disoccupazione, ma gli ordini di grandezza sono comparabili (all'incirca la metà considerando il gruppo di settori cui si riferisce l'indagine). Questo comporta che la quantificazione del valore assoluto del *mismatch* è modesta: si può ad esempio stimare che ad un tasso dell'1 per cento corrisponda un numero di posti vacanti di poco superiore ai 100mila posti, valore da confrontare con un numero di disoccupati che supera i due milioni. D'altro canto, va anche considerato che una certa quota di *vacancies* va considerata fisiologica, essendo legata ai normali tempi di ricerca.

Da questo punto di vista di per sé i dati sulle *vacancies* non comportano che vi sia necessariamente un *mismatch* fra caratteristiche della domanda e dell'offerta di lavoro, eventualità che comporta vi siano effettive difficoltà di reperimento di lavoratori, più che una generica attività di ricerca in corso da parte delle imprese. I dati forniti dall'Istat sono utili però anche come indicatore di carattere congiunturale, ovvero per misurare il mutamento delle condizioni del mercato del lavoro nel corso del tempo.

In generale, l'andamento del tasso di posti vacanti ha mostrato fra la fine del 2010 e l'inizio del 2011 un aumento sostanzialmente sincrono con i tempi del ciclo economico. Anche per questo indicatore la seconda parte del 2011 segna una brusca inversione di tendenza con una rapida riduzione del tasso di posti vacanti. Tale riduzione appare evidentemente



legata alla riduzione dell'attività di ricerca da parte delle imprese, oltre che ad una minore difficoltà a trovare sul mercato lavoratori disponibili. Nel dato medio annuo, comunque, il tasso di posti vacanti risulta ancora superiore al valore medio del precedente biennio, anche se a fine anno si era già ritornati in prossimità dei minimi raggiunti nel 2009 nella fase più acuta della crisi.

La curva di Beveridge

Tra le misure utilizzate per valutare la formazione di disoccupazione strutturale vi è l'analisi secondo la tradizionale curva di Beveridge, che misura la relazione fra numero di posti vacanti e tasso di disoccupazione. Tale tipo di relazione di per sé è utile non solo ai fini della misurazione

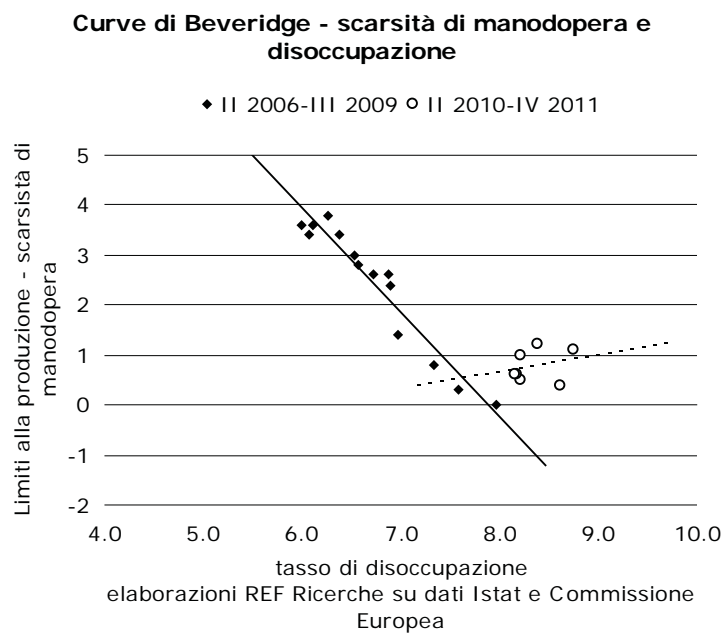
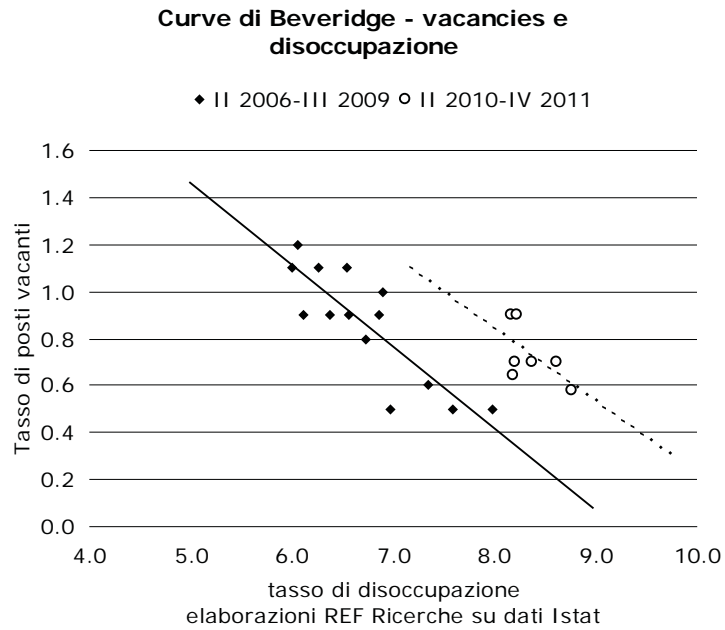
della presenza, abbastanza scontata, di una relazione inversa tra le due variabili. Essa descrive difatti movimenti lungo un *trade-off* di breve periodo che può modificarsi nel tempo a seconda di come varia il tasso di disoccupazione di equilibrio. Anzi, si ritiene che proprio lo spostamento del *trade-off* descritto dalla curva di Beveridge possa essere considerato un indicatore di cambiamento strutturale della disoccupazione.

Nel grafico seguente si è rappresentata pertanto la relazione fra *vacancies* e tasso di disoccupazione fra il secondo trimestre del 2006 sino al terzo trimestre del 2009, periodo in cui la curva di Beveridge resta sostanzialmente stabile; la stessa relazione è poi presentata per la fase più recente. Dai dati sembra che la curva abbia subito nei trimestri successivi al crollo produttivo di fine 2008-inizio 2009 una traslazione verso l'alto. È esattamente quanto previsto dall'ipotesi della cosiddetta "isteresi della disoccupazione" per cui le fasi di recessione potrebbero generare un aumento strutturale della disoccupazione di equilibrio, da cui è poi difficile scendere nel corso della successiva fase di ripresa del ciclo economico.

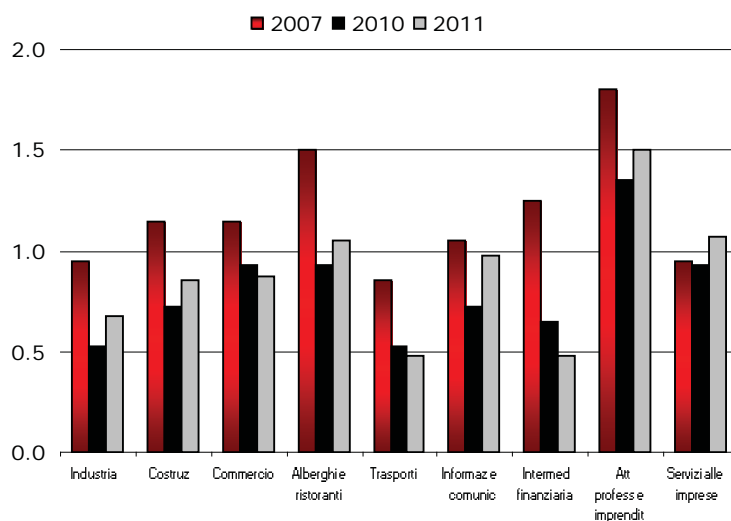
Una versione alternativa della curva di Beveridge è quella calcolata utilizzando, al posto del tasso dei posti vacanti, un indicatore di tensione del mercato del lavoro desunto dalle *survey* presso le imprese industriali. Alle imprese si chiede di indicare se incontrano ostacoli all'attività produttiva derivanti dalla scarsità di manodopera. Naturalmente, essendo la scarsità di manodopera un esito di difficoltà a coprire i posti vacanti, il significato delle due variabili è lo stesso, anche se diverso è il criterio di misurazione di tale difficoltà, che nelle *survey* riflette in misura maggiore la percezione delle imprese piuttosto che gli esiti di azioni di ricerca effettivamente compiute.

La curva è rappresentata per gli stessi sottoperiodi cui ci si è riferiti nel grafico precedente ma, mentre la relazione del primo periodo mantiene l'inclinazione desiderata, quella riferita al periodo più recente evidenzia ancora una tendenza allo spostamento del *trade-off*. Questo segnalerebbe che di fatto l'aumento della disoccupazione di equilibrio non sarebbe ancora terminato. È possibile che ciò dipenda dal fatto che, a parità di livello del tasso di disoccupazione, la percezione del deterioramento delle esigenze di manodopera da parte delle imprese che emerge dalle *survey* conduca ad una valutazione ancora più pessimista delle prospettive del mercato del lavoro, di quanto non segnalato dal

livello delle *vacancies*. D'altro canto le attese delle imprese sono ancora peggiorate nei primi mesi del 2012, anticipando un ulteriore aumento della disoccupazione che potrebbe a sua volta tradursi in un aumento della disoccupazione di equilibrio.



Tasso di posti vacanti per attività economica



valori in percentuale dei dipendenti delle aziende con più di 10 addetti del settore, elaborazioni REF Ricerche su dati Istat

Andamento settoriale dei posti vacanti

Guardando alle dinamiche settoriali, nel grafico si confronta il livello del tasso di posti vacanti prendendo a riferimento i valori medi del 2007, prima dell'inizio della fase di crisi dell'economia, con quelli degli ultimi due anni. I dati confermano divergenze nei diversi settori che persistono nel corso del tempo. I posti vacanti restano più alti in alcuni comparti dei servizi rispetto al settore manifatturiero. In generale, l'indicazione sui livelli delle *vacancies* appare coerente con quanto osservato nel precedente capitolo con riferimento alle dinamiche settoriali della domanda di lavoro. Anche nella crisi alcuni settori hanno comunque evidenziato una maggiore difficoltà delle imprese nell'attività di ricerca di personale.

Le difficoltà di reperimento: i risultati dell'indagine Unioncamere-Excelsior

Un'altra fonte informativa che a tal proposito è possibile analizzare è rappresentata dall'indagine Excelsior condotta annualmente da Unioncamere. Questa indagine non quantifica il numero di posti vacanti, ma contiene al proprio interno alcuni quesiti rivolti alle imprese in relazione alla rispettiva attività di ricerca e selezione del personale. Tra le peculiarità delle intenzioni di assunzione dichiarate dalle imprese

nell'anno 2011 vi è certamente il fatto che per la prima volta le assunzioni programmate aumentano molto di più nell'industria che nei servizi. Il comparto manifatturiero, che nell'immediato aveva risentito di più della recessione economica anche sul versante dell'occupazione, sembrava quindi aver messo in atto profondi processi riorganizzativi tali da rendere possibile un parziale ricambio della forza lavoro al fine di recuperare competitività e livelli produttivi. È vero d'altronde che già prima della recessione il sistema industriale stava attraversando una fase di ristrutturazione interna da cui sarebbe comunque uscito con un assetto strutturale e organizzativo non solo numericamente ma anche qualitativamente diverso dal passato (Unioncamere, 2011). Sebbene l'arrivo della nuova ondata recessiva a fine 2011 abbia con tutta probabilità vanificato tali spunti di recupero, resta però vero che le intenzioni di assunzione espresse dalle imprese lo scorso anno costituiscono una buona base di partenza per cogliere gli aspetti più strutturali dei fabbisogni professionali alla luce della trasformazione della struttura produttiva degli ultimi anni e quindi le tipologie professionali e i settori che potranno in futuro consentire l'assorbimento dello stock di disoccupati.

Dal punto di vista settoriale, la domanda di lavoro espressa dal campione di imprese cui l'indagine Excelsior fa riferimento si è così caratterizzata nel 2011:

- **industria manifatturiera:** sono le imprese industriali in senso stretto (fatta eccezione per le costruzioni e le *public utilities*), quelle tipiche della manifattura italiana, che hanno lanciato segnali di maggior vivacità sul fronte del ricambio del personale, con le assunzioni non stagionali, attestatesi intorno alle 132mila unità, che avevano mostrato un incremento di quasi il 30 per cento rispetto all'analoga previsione formulata nel 2010. In due soli settori, l'alimentare e il chimico-farmaceutico, il quadro previsionale è rimasto grosso modo lo stesso rispetto al 2010.
- **industria delle costruzioni e *public utilities*:** essendo comparti prevalentemente orientati al mercato nazionale, hanno risentito della debolezza della domanda interna, scontando ancora difficoltà occupazionali. Ciò si è tradotto, per le costruzioni, in una crescita molto debole rispetto al 2010 degli ingressi non stagionali previsti

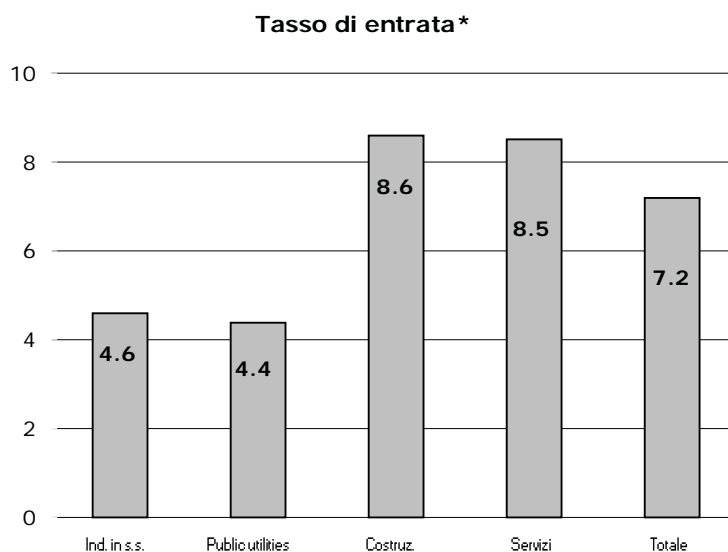
(per un totale di 89mila unità) e, per la filiera energetico-ambientale, in una variazione di segno persino negativo; tali tendenze appaiono destinate ad approfondirsi nel nuovo scenario che si sta configurando per il 2012.

- **servizi:** il terziario, che al contrario dell'industria aveva inizialmente risentito meno dell'impatto della recessione economica, sembra scontare adesso la prolungata debolezza della domanda interna, soprattutto nella componente dei consumi delle famiglie, ripiegando su una strategia più difensiva. Pur assorbendo in valore assoluto il numero maggiore di entrate non stagionali (366mila in complesso per il 2011), l'incremento rispetto allo scorso anno è molto contenuto (+3 per cento).

Un altro aspetto interessante messo in luce dall'indagine Excelsior è la notevole diminuzione nel 2011 della quota di imprese che segnalavano difficoltà di reperimento per le figure ricercate, scesa al 23 per cento dal 38 per cento circa del 2010 (quasi 15 punti percentuali in meno), interrompendo così un andamento che negli ultimi anni aveva visto tale quota quasi sempre sopra il 30 per cento. Di riflesso, anche la quota delle assunzioni (con riferimento alle non stagionali²) considerate di difficile reperimento nel 2011 è scesa considerevolmente: al 19.7 per cento (era del 26.7 per cento nel 2010), poco più del 20 per cento in meno rispetto al livello del 2010.

La diminuzione delle difficoltà di reperimento è probabilmente stata facilitata dall'eccesso di offerta determinatasi sul mercato del lavoro in seguito alla crisi, ed è d'altronde in linea con l'inversione di tendenza che si è evidenziata per le *vacancies* dell'Istat. Tuttavia, sono da rilevare alcune differenze a livello settoriale. A fronte di una media del 20 per cento circa per l'insieme dell'industria e dei servizi, si rilevano quote più elevate tra alcuni settori "tradizionali" (in primo luogo "sistema moda", arredamento e turismo) e, al contempo, in alcuni comparti *high tech* e *knowledge intensive* (elettromeccanica, informatica, servizi avanzati alle imprese, sanità). E comunque, l'industria si conferma anche nel 2011 il settore che incontra più difficoltà nel reperire le figure di cui necessita (22.9 per cento) rispetto al terziario (18.5 per cento). Per i settori industriali la quota più elevata di

² Per i lavori stagionali l'incidenza della difficoltà di reperimento è infatti sempre fisiologicamente più elevata.



*Rapporto tra le assunzioni complessive (stagionali e non stagionali) programmate per il 2011 e lo stock di dipendenti al 31 dicembre;
Elaborazioni REF Ricerche su dati Unioncamere - Ministero del Lavoro, Sistema informativo Excelsior (2011)

assunzioni ritenute di difficile reperimento potrebbe essere attribuibile a carenze di carattere strutturale, oppure ad aspetti di carattere qualitativo della forza lavoro, legati alle competenze e al livello di istruzione.

A tal proposito, una importante distinzione che si trova all'interno dell'indagine Excelsior è rappresentata dalla motivazione delle difficoltà di reperimento, che le aziende possono attribuire ad un oggettivo problema di candidati presenti sul mercato, piuttosto che ad un'insufficienza rispetto all'adeguatezza degli stessi; nel primo caso il concetto si avvicina a quello di "posto vacante" in senso stretto, mentre nel secondo si tratta più di un giudizio sulla qualità dei candidati. Facendo riferimento a questa distinzione, è possibile osservare che per quanto riguarda il comparto industriale, nei settori dove la percentuale di assunzioni giudicate di difficile reperimento è maggiore (ad esempio il tessile e il settore del legno) ciò è più che altro dovuto al ridotto numero di candidati; e lo stesso si osserva relativamente ai servizi: nel settore alberghiero e in quello dei servizi alle imprese la maggior incidenza di assunzioni di difficile reperimento è principalmente da attribuire alla mancanza di candidati.

Si tratta di una tendenza che, pur interessando un numero contenuto di posti in assoluto, mette comunque in luce alcuni spazi nel mercato del lavoro che non solo possono essere oggi utilizzati per assorbire una quota

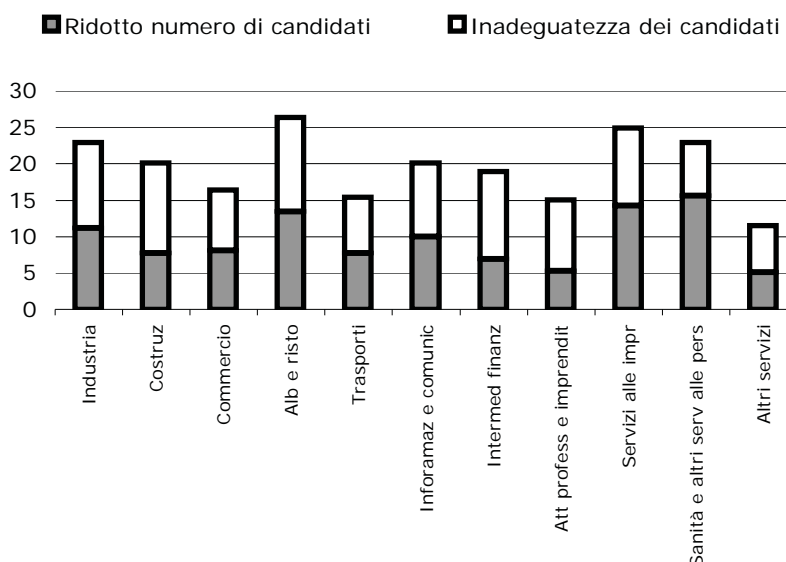
dei senza lavoro, ma che, soprattutto, potrebbero ampliarsi nei prossimi anni, costituendo quindi una fonte di nuove opportunità occupazionali.

Scendendo nel dettaglio delle singole professioni e individuando quelle per le quali le imprese segnalano le maggiori difficoltà di reperimento, si osserva difatti che molte di esse fanno capo ai settori poc'anzi individuati, come quello del tessile per quanto riguarda il comparto industriale, o quello alberghiero e della ristorazione, della sanità e altri servizi alle persone relativamente al terziario. Peraltro, buona parte di queste professioni sono quelle per le quali gli italiani non esprimono un elevato gradimento, e dove buona parte della carenza di manodopera è stata negli ultimi anni compensata dai lavoratori immigrati.

Le aspettative delle famiglie

La conclusione di un peggioramento strutturale del mercato del lavoro, tale da rendere giustificati i fenomeni di scoraggiamento delle famiglie messi in luce nelle pagine precedenti, è importante anche ai fini di una interpretazione dei comportamenti in termini di decisioni di consumo. La percezione di un deterioramento delle condizioni del

Assunzioni considerate di difficile reperimento



In % del tot. delle assunzioni (non stagionali) programmate;
 Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Indagine Unioncamere Excelsior

Assunzioni non stagionali considerate di più difficile reperimento.

Prime 15 professioni per difficoltà di reperimento (Anno 2011)

<i>Professione</i>	<i>% assunzioni difficili da reperire</i>
Professioni high skilled*	
1 Controllori e tecnici del traffico aereo	97.9
2 Gestori e responsabili di piccole imprese nel commercio	64.8
3 Optometristi ed assimilati	59.1
4 Tecnici della gestione finanziaria	56.5
5 Tecnici elettronici	43.0
6 Tecnici addetti all'organizzazione e al controllo della produzione	40.7
7 Chinesiterapisti, fisioterapisti, riabilitatori ed assimilati	40.3
8 Operat di apparecchi per la trasmiss radio–televisiva e per le telecom	40.1
9 Informatici e telematici	36.6
10 Farmacisti e professioni assimilate	36.5
11 Direttori del dipartimento vendite e commercializzazione	36.4
12 Infermieri ed assimilati	34.1
13 Altri ingegneri ed assimilati	33.1
14 Ingegneri meccanici	32.8
15 Specialisti di problemi del personale e dell'organizzazione del lavoro	32.8
Professioni medium skilled*	
1 Copritetti ed assimilati	89.4
2 Pavimentatori e posatori di rivestimenti	62.8
3 Valigiai, borsettieri ed affini (anche su articoli di similpelle e stoffa)	50.7
4 Fabbri, lingottai e operatori di presse per forgiare	40.7
5 Meccanici, riparatori e manutentori di automobili ed assimilati	39.9
6 Parrucchieri, estetisti ed assimilati	37.3
7 Idraulici e posatori di tubazioni idrauliche e di gas	37.1
8 Sarti e tagliatori artigianali, modellisti e cappellai	35.4
9 Installatori e riparatori di apparati elettrici ed elettromeccanici	34.9
10 Falegnami ed op specializz di macchine per la lavoraz del legno	34.8
11 Attrezzisti di macchine utensili e affini	34.2
12 Montatori di carpenteria metallica	34.1
13 Hostess, steward ed assimilati	32.9
14 Installatori di linee elettriche, riparatori e cavisti	32.3
15 Camerieri ed assimilati	31.9
Low skilled*	
1 Trivellatori e sondatori di pozzi petroliferi, di gas naturale	68.4
2 Finitori, operai dei rivestimenti metallici, ed affini	37.1
3 Addetti a macchine utensili automatiche e semiautomatiche industriali	37.1
4 Lavandai, stiratori a mano ed assimilati	36.0
5 Addetti a macch industriali per confezioni di abbigliam in stoffa e affini	33.1
6 Conduuttori di autobus, di tram e di filobus	31.2
7 Trafilatori ed estrusori di metalli	30.7
8 Addetti a telai meccanici per la tessitura e la maglieria	30.6
9 Personale addetto alla pulizia in esercizi alberghieri ed extralberghieri	29.1
10 Conduuttori di robot industriali ed assimilati	27.9
11 Conduuttori di gru e di apparecchi di sollevamento	27.2
12 Conduuttori di macchinari per il movimento terra	25.1
13 Conduuttori di macchinari per la fabbricazione di altri articoli in gomma	20.8
14 Addetti a macchinari per la filatura e la bobinatura	19.8
15 Assemblatori in serie di articoli in legno e in materiali affini	19.8
Totale	19.7

* High skilled: dirigenti, imprenditori, tecnici; Intermediate skilled: impiegati, addetti alle attività commerciali, artigiani-operai specializzati; Low skilled: conduuttori di impianti, professioni non qualificate.

mercato del lavoro traspare con evidenza dall'evoluzione segnalata dalle inchieste condotte dall'Istat presso le famiglie. Le attese sull'andamento della disoccupazione sono difatti peggiorate in misura significativa. Questo aspetto può acquisire una particolare rilevanza soprattutto se si dovesse consolidare attese di maggiori difficoltà occupazionali in una prospettiva di medio termine. Difatti, ad una maggiore probabilità di disoccupazione dovrebbe associarsi un aumento della quota di risparmio precauzionale finalizzata a fronteggiare il rischio di disoccupazione da parte del consumatore. In altri termini, le prospettive occupazionali più incerte non possono che influenzare negativamente i livelli di consumo dei lavoratori.

4.2 Le caratteristiche della disoccupazione

Nel 2011 la disoccupazione è cresciuta in media d'anno in misura modesta, con un incremento rispetto al 2010 pari allo 0.3 per cento, ovvero meno di 6mila disoccupati in più. Ma nel corso dell'anno si sono osservate due tendenze contrapposte: nella prima parte, infatti, la disoccupazione è andata lievemente riducendosi ma, a partire dalla primavera del 2011, si è osservata un'inversione, con una progressiva accelerazione della crescita del numero di disoccupati, proseguita anche all'inizio del 2012. Tale

Attese delle famiglie sulla disoccupazione



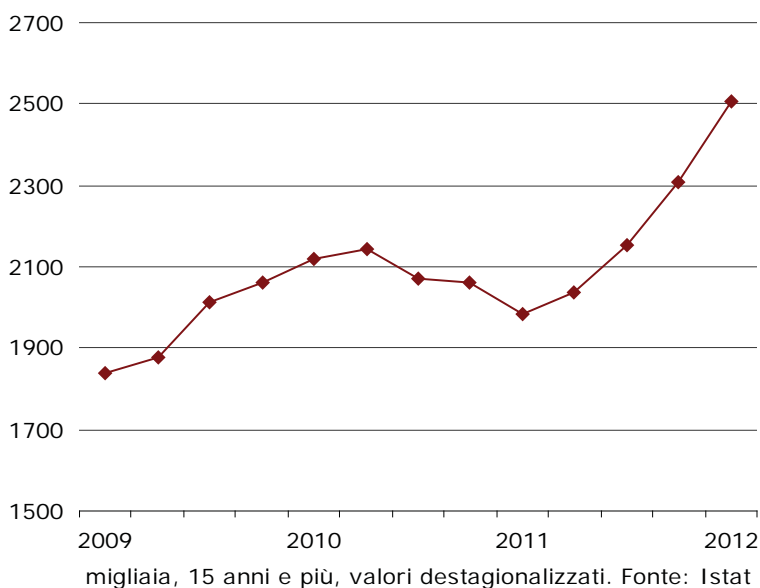
andamento risente del nuovo deterioramento del quadro congiunturale e del mercato del lavoro, nonché del ritorno nel mercato di parte delle persone che erano scivolate nell'inattività, spesso per scoraggiamento, nel corso dell'ultimo biennio.

L'andamento in media d'anno, in ogni caso, si è declinato in misura piuttosto differenziata tra i diversi segmenti che compongono il mercato del lavoro. Analizzando infatti la composizione della disoccupazione nel 2011 secondo diverse dimensioni (genere, età, cittadinanza, residenza...) e confrontandola con quella osservata nel biennio precedente, si osservano alcuni cambiamenti.

Nel 2011, ad esempio, l'incremento della disoccupazione ha interessato entrambi i **generi**, ma è stato più intenso per le donne. Nel corso dell'ultima crisi si era osservata un'evoluzione peculiare della disoccupazione tra i generi, con gli uomini che avevano superato le donne come peso sullo stock di disoccupati, risentendo delle difficoltà specifiche dell'industria e dell'edilizia, settori poco femminilizzati. Nel 2011 torna a crescere, seppur in misura quasi insignificante, il peso della componente femminile sullo stock di disoccupati, e questo nonostante la modesta crescita dell'occupazione si sia concentrata quasi esclusivamente sulle donne: questo perché il recupero dell'offerta di lavoro, con il ritorno sul mercato degli scoraggiati che ne erano usciti, è stato maggiore per le donne. In termini di tasso di disoccupazione non si osservano cambiamenti degni di nota per alcuno dei generi. Il tasso di disoccupazione maschile resta così, in media d'anno, sul 7.7 per cento, inferiore di un paio di punti percentuali al livello del tasso di disoccupazione femminile, pari al 9.7 per cento nella media nazionale.

Distinguendo invece i disoccupati secondo la **cittadinanza**, si osserva come la crescita della disoccupazione si sia concentrata sugli stranieri. Il numero di disoccupati italiani si è difatti ridotto, in media d'anno, dell'1.6 per cento: parte di tale calo è da ricondurre all'andamento demografico (la popolazione italiana in età lavorativa si è difatti contratta nel 2011), che si è tradotto in un calo delle forze di lavoro, in parte ad una riduzione del tasso di disoccupazione degli italiani. I disoccupati stranieri, invece, sono cresciuti nel solo 2011 del 13 per cento, e di conseguenza è aumentato ulteriormente il loro peso sullo stock di disoccupati totale. Se difatti gli immigrati rappresentano nel 2011 poco più del 10 per cento delle forze di lavoro, la loro incidenza sulla disoccupazione è ben superiore, pari a quasi

Italia - persone in cerca di occupazione



il 15 per cento. Gli immigrati stanno soffrendo gli effetti della prolungata crisi economica e il deterioramento delle opportunità occupazionali, con il rischio della caduta nel sommerso.

A livello **territoriale** gli andamenti della disoccupazione sono molto differenziati; il numero dei disoccupati è cresciuto nel Nord Ovest e nel Sud (dove è non molto lontano dalla soglia del milione), è rimasto stabile nel Centro e si è invece ridotto nel Nord Est. La crescita della disoccupazione nel Nord Ovest riflette l'aumento dell'offerta di lavoro, dovuta non solo alle tendenze demografiche (la popolazione in età lavorativa è aumentata, grazie alla componente immigrata) ma anche ad una ripresa della partecipazione, che la modesta crescita dell'occupazione non è stata in grado di assorbire completamente. Nel Mezzogiorno tale tendenza è risultata dilatata dal travaso verso le forze di lavoro di parte degli inattivi scoraggiati; solo un terzo dell'offerta aggiuntiva di lavoro, però, è stata assorbita dalla domanda, andando così ad ingrossare le fila dei disoccupati.

Nel 2011, quasi metà dei disoccupati risiede nelle regioni meridionali, dove il tasso di disoccupazione è salito al 13.7 per cento, e più di uno su cinque nel Nord Ovest.

La probabilità di uscita dalla disoccupazione verso l'occupazione, misurata sulla base dei passaggi da un anno all'altro osservati dalle matrici

La distribuzione dei disoccupati secondo le principali dimensioni
 (migliaia e peso %)

	2009	2010	2011	Composizione dello stock di disoccupati		
				2009	2010	2011
Genere						
uomini	998	1110	1111	51.4	52.9	52.9
donne	942	988	992	48.5	47.1	47.2
Cittadinanza						
italiani	1702	1824	1794	87.7	87.0	85.3
stranieri	239	274	310	12.3	13.1	14.7
Area						
Nord Ovest	420	450	460	21.6	21.5	21.9
Nord Est	247	293	268	12.7	14.0	12.7
Centro	376	397	398	19.4	18.9	18.9
Sud	898	957	976	46.3	45.6	46.4
Età						
15-24 anni	450	480	482	23.2	22.9	22.9
25-34 anni	625	679	646	32.2	32.4	30.7
35-44 anni	487	512	518	25.1	24.4	24.6
45-54 anni	289	327	343	14.9	15.6	16.3
55-64 anni	91	100	114	4.7	4.8	5.4
Esperienza						
con esperienza	1420	1557	1505	73.2	74.2	71.6
senza esperienza	521	541	599	26.8	25.8	28.5

disoccupati 15-64 anni

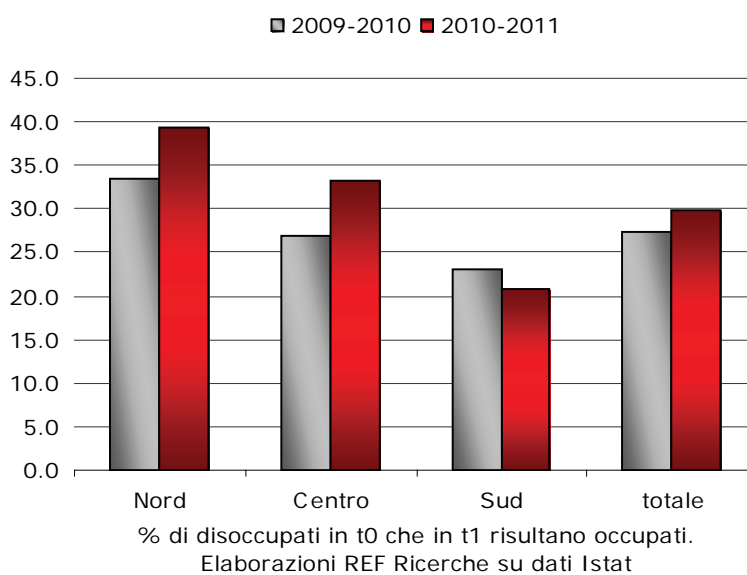
elaborazioni REF Ricerche su dati Istat

di transizione, risulta lievemente aumentata nel corso dell'ultimo anno nella media nazionale; se però si distingue tra le aree, si osservano evoluzioni del tutto opposte: il Mezzogiorno, che come si è visto ha un peso considerevole sullo stock esistente di disoccupati, ha registrato un peggioramento del tasso di uscita dalla disoccupazione verso l'occupazione. Un'indicazione speculare è data dall'andamento del tasso di permanenza, ovvero della percentuale di disoccupati che restano tali in due anni consecutivi di osservazione. La permanenza nella disoccupazione appare lievemente ridotta nella media italiana, ma con l'importante eccezione del Sud, dove invece ha registrato un balzo notevole. Più di un disoccupato su tre (il 35 per cento) risulta restare tale da un anno all'altro; la difficoltà ad uscire dallo stato di disoccupazione, e in particolare passare verso l'occupazione, spiega l'incremento dello stock di disoccupati nel Mezzogiorno. L'esito più comune della disoccupazione resta comunque l'inattività, anche se la probabilità di tale passaggio è caduta notevolmente nell'ultimo anno (passando dal 56 al 44 per cento per il Sud).

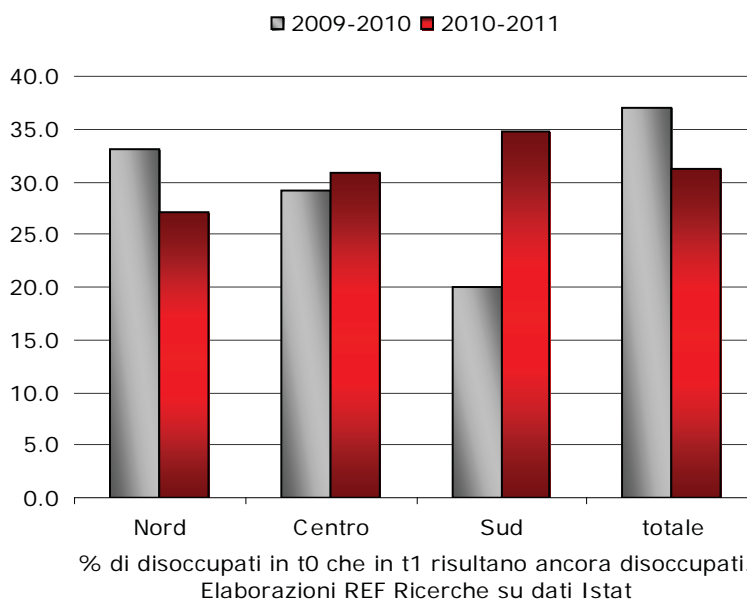
La disoccupazione nel 2011 è cresciuta per tutte le **classi di età**, ad eccezione della classe 25-34 anni. Questo non è però un effetto di una

migliorata occupabilità di tale classe di età, che al contrario vede ancora ridursi il proprio tasso di occupazione, quanto di una contrazione data dalle tendenze demografiche e della partecipazione al mercato del lavoro. Il tasso di inattività per questa classe di età è purtroppo in aumento.

Tasso di uscita dalla disoccupazione verso l'occupazione



Tasso di permanenza nella disoccupazione



Più di 1.1 milioni di disoccupati, ovvero il 54 per cento del totale, ha meno di 35 anni: la disoccupazione resta così un problema molto sentito dai più giovani, che fanno sempre più fatica ad entrare nel mercato del lavoro. Solo un disoccupato su cinque (il 22 per cento) in cerca di una prima occupazione riesce ad entrare nell'occupazione da un anno all'altro, una quota decisamente inferiore a quella osservata per il complesso dei disoccupati (30 per cento). Ha ripreso a crescere soprattutto il numero di disoccupati senza esperienza, che rappresentano ormai il 28.5 per cento dello stock dei disoccupati.

D'altra parte, le classi di età più mature non sono del tutto esenti dall'accresciuto rischio di disoccupazione. Cresce difatti l'incidenza, sullo stock di disoccupati, delle classi di età tra i 35 e i 64 anni. In particolare per i lavoratori senior, tra i 55 e i 64 anni, che tendono ad essere più attivi delle coorti che li hanno preceduti (perché hanno cominciato a lavorare più tardi e perché le possibilità di ritirarsi dal lavoro presto sono state via via ristrette dalle riforme previdenziali), si osserva un incremento del 14 per cento del numero di disoccupati e del tasso di disoccupazione. La crescita dell'offerta, difatti, non è stata che parzialmente assorbita dalla domanda.

Per quanto riguarda i livelli di **istruzione**, le variazioni intervenute in questi ultimi anni hanno messo in evidenza come la fase di recessione non abbia risparmiato alcuna categoria. Il numero di disoccupati, infatti, è aumentato più o meno intensamente per tutti i livelli di istruzione considerati, anche se le persone con livelli di istruzione medio-bassi restano il gruppo più svantaggiato nel mercato del lavoro italiano, dato che nel 2011 su dieci disoccupati, nove hanno livelli di istruzione che non superano la scuola superiore. Essi, inoltre, in particolare quelli che possiedono al massimo la licenza media inferiore, sono sovra rappresentati nella disoccupazione rispetto al loro peso sulle forze lavoro. Anche tra i lavoratori con livelli di istruzione più elevati la disoccupazione è aumentata negli ultimi anni, ma questi dimostrano una maggiore tenuta e tra il 2010 e il 2011 il numero di disoccupati è tornato a ridursi (-4.4 per cento). L'osservazione dell'andamento del tasso di disoccupazione porta alle medesime conclusioni; quest'ultimo è passato dal 7.3 all'11 per cento nel periodo tra il 2007 e il 2011 per chi ha al massimo la licenza media, mentre gli incrementi registrati nello stesso arco di tempo tra le persone più istruite sono stati meno significativi, e tra il 2010 e il 2011 il tasso di disoccupazione è sceso dal 5.7 al 5.4 per cento,

determinando un ulteriore allargamento del differenziale rispetto alle persone con i titoli di studio più bassi. È indubbio, quindi, che un titolo di studio elevato abbia fornito una qualche garanzia occupazionale rispetto all'aumento della disoccupazione registrata negli ultimi quattro anni. Il vantaggio della laurea è però maggiore nelle classi di età più avanzate. Se si scompongono i tassi di disoccupazione per livello di istruzione nelle diverse classi di età si osserva infatti che almeno fino ai 35 anni il fatto di aver conseguito una laurea non comporti *performance* migliori rispetto a chi ha titoli di studio inferiori; è solo nelle classi di età più avanzate, quando probabilmente al livello di istruzione si associa anche una maggiore esperienza professionale, che il tasso di disoccupazione si abbassa tra le persone più istruite rispetto al resto delle forze lavoro.

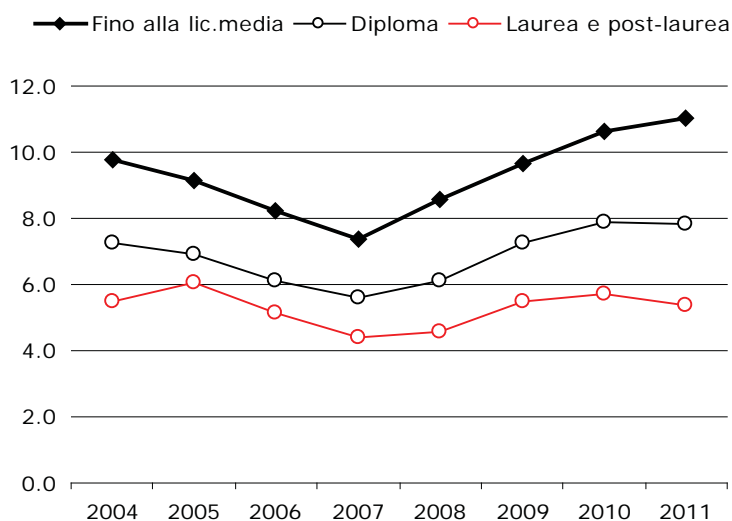
Questi andamenti sono però destinati a peggiorare dato che i risultati relativi al primo trimestre 2012 hanno segnalato un'esplosione delle forze lavoro in particolare tra le donne e le fasce più giovani della popolazione che, in assenza di una ripresa dell'economia, sono destinate a tradursi in un altrettanto elevato incremento della disoccupazione anche nei trimestri successivi. Nei primi tre mesi dell'anno in corso

Il tasso di disoccupazione secondo le principali dimensioni
(% delle forze lavoro 15-64 anni)

	2009	2010	2011
Genere			
uomini	6.9	7.7	7.7
donne	9.3	9.7	9.7
Cittadinanza			
italiani	7.6	8.2	8.1
stranieri	11.2	11.7	12.2
Area			
Nord Ovest	5.9	6.3	6.4
Nord Est	4.8	5.6	5.1
Centro	7.3	7.7	7.8
Sud	12.6	13.5	13.7
Età			
15-24 anni	25.4	27.9	29.1
25-34 anni	10.5	11.9	11.7
35-44 anni	6.2	6.6	6.7
45-54 anni	4.5	5.0	5.0
55-64 anni	3.4	3.6	3.9
disoccupati 15-64 anni			

elaborazioni REF Ricerche su dati Istat

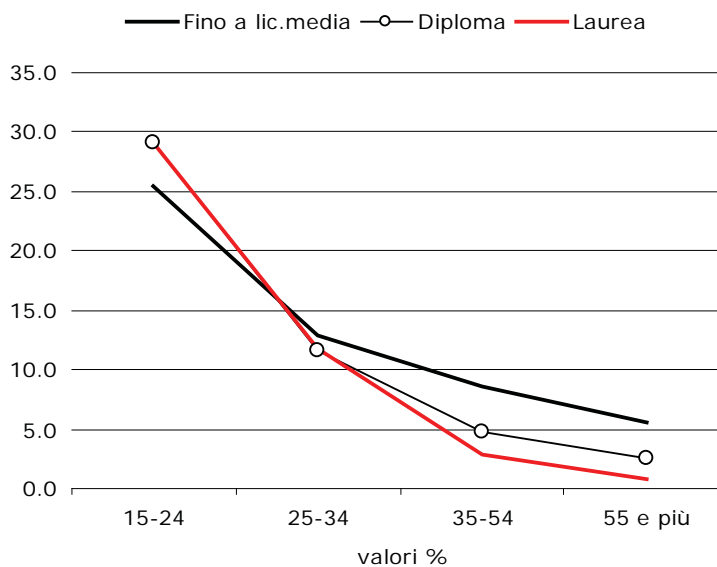
Tassi di disoccupazione per titolo di studio conseguito



15 anni e più;

Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Istat (Rcfl)

Tassi di disoccupazione per età e titolo di studio (Anno 2011)



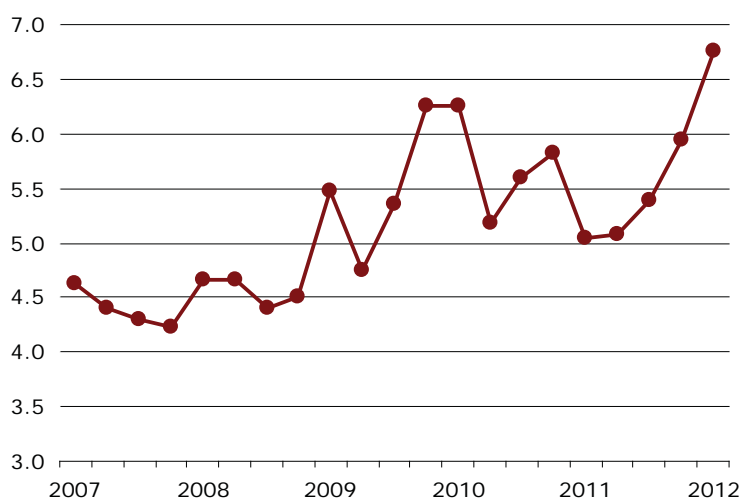
Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su microdati Istat

l'incremento della disoccupazione è, in effetti, stato considerevole e non ha risparmiato neanche le persone maggiormente istruite, anzi è proprio tra queste che l'incremento anno su anno è stato più intenso (+41.5 per cento rispetto al primo trimestre 2011). Ciò si è tradotto in un aumento altrettanto ampio dei tassi di disoccupazione, che tra i laureati in un anno è passato dal 5 al 6.8 per cento, crescendo in particolare per coloro che, terminati gli studi o comunque non potendo più rinviare ulteriormente l'ingresso nel mercato del lavoro, si trovano a cercarne uno: tra i 25-34enni il tasso di disoccupazione è passato in questo periodo dal 10.5 al 13.6 per cento, mentre in precedenza gli incrementi erano stati molto più contenuti.

Elevati livelli di disoccupazione comportano perdite di capitale umano

Questi dati sono senz'altro molto preoccupanti, in quanto la disoccupazione ha anche un impatto dinamico negativo, ovvero in prospettiva incide sulla produttività e la crescita del nostro sistema economico. I disoccupati, infatti, non acquisiscono professionalità, ritardando il processo di accumulazione di conoscenze che nel tempo contribuisce all'aumento della produttività del lavoro. Questo rischio di

Andamento del tasso di disoccupazione tra i laureati



Disoccupati (15 anni e più) in % delle forze lavoro;
Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Istat (Rcfl)

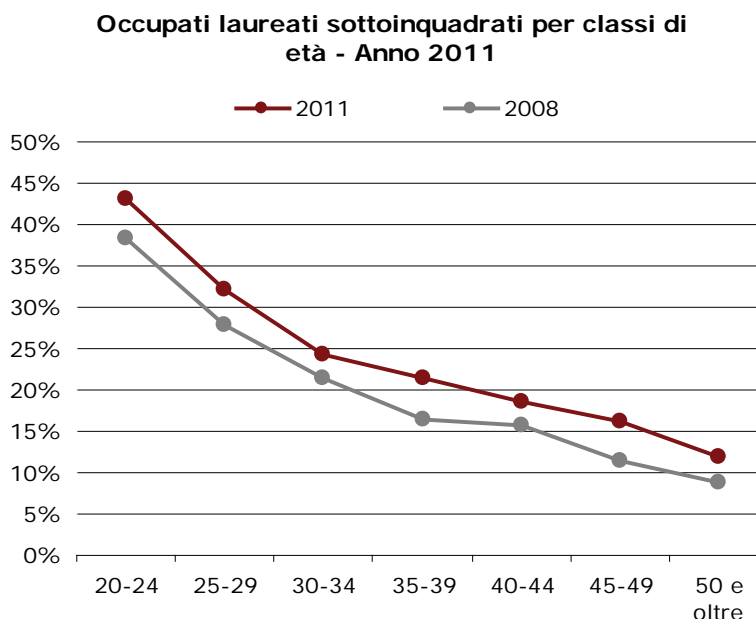
peggioramento del capitale umano è tanto più importante nel caso in cui ad essere disoccupati siano i giovani, impegnati nelle prime fasi di occupazione ad acquisire la necessaria professionalità nel proprio settore lavorativo. Allo stesso tempo i giovani, soprattutto quelli che hanno un'istruzione più elevata, non hanno la possibilità di mettere a frutto le conoscenze acquisite nell'iter formativo. Il mancato impiego delle competenze conseguite annulla il rendimento dell'investimento pubblico in istruzione, generando una perdita netta per il paese.

Il depauperamento del capitale umano è evidente anche considerando la quota di quanti, pur in possesso di elevati livelli di istruzione, si trovano impiegati in occupazioni che richiedono competenze inferiori a quelle conseguite. Tra i laureati l'incidenza del sottoinquadramento è particolarmente elevata tra i più giovani, probabilmente anche a causa della mancanza di una esperienza professionale specifica a cui le imprese danno in genere molto peso, poi tende a decrescere all'avanzare dell'età; ma tra il 2008 e il 2011 si osserva comunque un peggioramento generalizzato, ovvero una maggiore probabilità per i laureati di trovarsi occupati in impieghi non pienamente corrispondenti alle competenze acquisite.

D'altronde, negli ultimi anni in Italia si è osservato un forte innalzamento del profilo formativo dell'offerta di lavoro³; se da un lato questo fenomeno è da vedere positivamente, dall'altro, però, la diminuzione delle opportunità occupazionali - legata oggi a un quadro congiunturale particolarmente debole - rischia di tramutare in un eccesso di offerta l'incremento della popolazione in possesso di una laurea. Ogni anno, infatti, un consistente numero di neolaureati fa il suo ingresso sul mercato del lavoro: ad esempio, nel 2011 si è stimato che questo numero si sia avvicinato alle 144 mila unità⁴. Di conseguenza sul mercato del lavoro al consistente stock di laureati già presenti, ogni anno si aggiungono molti giovani freschi di studi, che ultimamente si trovano a fare i conti con una ripresa economica che di fatto ancora non c'è stata e una domanda di lavoro che è ancora lontana dal recuperare i livelli pre-crisi. Fino al 2008, infatti, l'aumento sostenuto dei laureati presenti

³ Si consideri che l'insieme di coloro in possesso di un titolo universitario che sono occupati o alla ricerca di lavoro, e in età compresa tra i 15 e i 64 anni è aumentato del 30 per cento negli ultimi 7 anni, raggiungendo nel 2011 i 4,2 milioni di persone.

⁴ Si tratta di una stima effettuata dal Sistema informativo Excelsior su dati del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca.



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su microdati Istat (Rcfl)

sul mercato si era confrontato con un'altrettanta sostenuta crescita della domanda. Nei tre anni successivi, pur a fronte di un generalizzato calo

dell'occupazione, tra i laureati si assisteva ancora a una crescita del numero delle persone occupate, sebbene a un ritmo contenuto (+1 per cento circa in media d'anno), accompagnata tuttavia – come abbiamo visto – da un aumento del tasso di disoccupazione e anche del numero degli inattivi, e con i primi dati sul 2012 che non sono certo confortanti da questo punto di vista.

A ciò si aggiungono le difficoltà derivanti dalla mancata corrispondenza tra le competenze richieste dal sistema imprenditoriale e gli indirizzi di studio seguiti da chi si presenta sul mercato del lavoro. È questo un tipo di *mismatch* molto diffuso nel nostro Paese, evidenziato dal variare dei tassi di disoccupazione tra i diversi tipi di laurea, e messo in luce recentemente da un'indagine dell'Istat sugli esiti occupazionali di coloro che si sono laureati nel 2007, osservati poi a quattro anni di distanza (cioè nel 2011). I risultati di questa indagine sottolineano difatti un difficile accesso al lavoro per alcuni indirizzi di studi, testimoniato da tassi di disoccupazione decisamente superiori alla media: ciò si riscontra in particolare per i laureati dei gruppi geo-biologico, letterario, giuridico e psicologico.

Tassi di disoccupazione nel 2011 dei laureati nel 2007, per tipo di laurea conseguita

	Laurea Triennale	Laurea specialistica	Laurea a ciclo unico
Gruppo Scientifico	13.9	9.3	14.8
Gruppo Chimico-farmaceutico	21.8	15.7	9.3
Gruppo Geo-biologico	37.4	28.0	26.8
Gruppo Medico	4.2	1.1	6.6
Gruppo Ingegneria	14.3	3.0	6.2
Gruppo Architettura	22.2	7.1	14.5
Gruppo Agrario	20.5	9.7	20.4
Gruppo Economico-statistico	15.7	4.5	17.5
Gruppo Politico-sociale	19.7	11.4	20.5
Gruppo Giuridico	31.4	18.4	26.3
Gruppo Letterario	35.7	19.8	27.8
Gruppo Linguistico	24.2	11.5	24.1
Gruppo Insegnamento	18.9	8.8	8.9
Gruppo Psicologico	36.0	13.2	28.3
Gruppo Educazione fisica	16.6	10.2	16.7
Gruppo Difesa e sicurezza	2.9	0.9	-
Totale complessivo	19.5	9.9	18.2

Fonte: Istat, I laureati e il lavoro - Indagine 2011 sui laureati del 2007

Ne emerge pertanto la necessità di migliorare la corrispondenza tra i titoli di studio richiesti dal mondo produttivo e quelli in possesso delle persone attive sul mercato del lavoro. L'indagine Excelsior evidenzia come siano le stesse imprese a mostrare notevoli difficoltà di reperimento del personale da assumere nonostante la crescita dell'offerta disponibile sul mercato (difficoltà che nell'ultimo anno ha riguardato oltre un quarto delle assunzioni di laureati).

Di fronte alle difficoltà ad entrare nel mercato del lavoro italiano, una prospettiva sempre più diffusa, soprattutto per i giovani con un alto grado di istruzione, è emigrare in paesi dove vi siano migliori opportunità professionali. La fuga dei cervelli è citata da un lato come causa, e dall'altro come effetto, della perdita di competitività dell'Italia. La causa del cosiddetto *brain drain*, è da riscontrarsi in un'incapacità del sistema produttivo italiano di assorbire la forza lavoro più qualificata; il sistema delle piccole imprese italiane non riesce a creare sufficiente numero di posti di lavoro qualificati, per cui, da un lato, ci si ritrova a importare manodopera non qualificata dall'estero mentre, dall'altro, si assiste da tempo a una fuga di cervelli. I dati su questo fenomeno purtroppo sono scarsi. Tuttavia, secondo quanto

riportato dai dati dell'AIRE (l'Anagrafe Italiana per i Residenti all'Estero del Ministero degli Esteri), la quantità di emigranti all'estero è vistosamente aumentata nel decennio scorso rispetto agli anni '90. Sebbene il flusso vari anche in modo accentuato negli ultimi anni, è netto il cambiamento rispetto del decennio precedente: tra il 1992 ed il 2000 circa 100 mila cittadini italiani sceglievano di emigrare all'estero mentre nel decennio successiva la media è di circa 200 mila, e i numeri reali sono sicuramente superiori perché molti non segnalano lo spostamento di residenza, almeno in una prima fase. Molti di questi sono giovani sotto i 40 anni, e la maggior parte di loro sono laureati, si tratta quindi di capitale umano qualificato che lascia il Paese. Questo fenomeno non risparmia neanche gli altri paesi europei, soprattutto quelli meridionali più colpiti dalla crisi economica. Ad esempio, in Grecia è cresciuta l'emigrazione verso la Germania, ma anche verso l'Australia, il Canada e la Turchia; in Irlanda si stima che circa 50mila giovani abbiano lasciato il paese nel 2011; e la Spagna recentemente ha denunciato un esodo di circa 1200 persone ogni mese verso l'Argentina.

A meno di nuove opportunità occupazionali e di un forte investimento da parte del sistema produttivo in ricerca e innovazione per riallineare i livelli di crescita del nostro Paese alle potenzialità del capitale umano delle nuove generazioni, il rischio per i prossimi anni è dunque quello di assistere ad un acutizzarsi del fenomeno del *brain drain*.

*Meno scoraggiati ma
più disoccupati*

Nel corso degli ultimi anni il mercato del lavoro italiano era stato caratterizzato dal fenomeno dello scoraggiamento: si era osservata difatti un'uscita dal mercato del lavoro da parte di coloro che cercavano un lavoro o che l'avevano perso, che ha permesso di contenere l'incremento della disoccupazione. Di fronte al crescere delle difficoltà e alle minori opportunità occupazionali, molti lavoratori hanno interrotto le azioni di ricerca, pur dichiarandosi disponibili a lavorare, finendo classificati tra gli inattivi. Tale fenomeno era più evidente nel Mezzogiorno (dove il mercato del lavoro è più vischioso) e per le donne, ma negli ultimi anni aveva cominciato ad interessare in misura crescente anche gli uomini.

Il 2011 rappresenta un momento di rottura per queste tendenze. Nel corso dell'anno, si è osservata una riduzione del numero di inattivi: dato che l'andamento della popolazione in età lavorativa è stato sostanzialmente stabile (l'incremento è stato estremamente modesto),

la riduzione del numero di inattivi si è riflesso simmetricamente in un incremento delle forze di lavoro.

Tale incremento si è tradotto quasi esclusivamente in un aumento della disoccupazione, dato che il deterioramento a fine anno delle condizioni del mercato del lavoro ha impedito che questa maggiore offerta fosse assorbita, se non in parte, dalla domanda. La crescita dell'occupazione, infatti, è risultata complessivamente modesta⁵ ed è andata decelerando nella seconda parte dell'anno. Come si può vedere nel grafico allegato, nella seconda metà del 2011 inattivi e disoccupati hanno invertito le proprie tendenze, in una situazione di sostanziale stabilità della popolazione, di fatto sostituendosi vicendevolmente (o quasi).

La tendenza è stata più marcata nel Nord e nel Mezzogiorno: nel primo caso, però, la riduzione del numero di inattivi, e quindi la maggiore offerta di lavoro, è stata in parte assorbita dalla domanda, con una crescita dell'occupazione seppure in decelerazione nella parte finale dell'anno. Nelle regioni meridionali, invece, la maggiore offerta non è stata assorbita e si è tradotta pertanto quasi interamente in un aumento del numero di disoccupati.

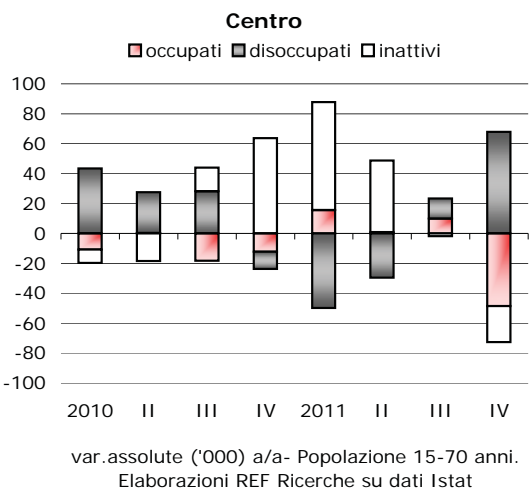
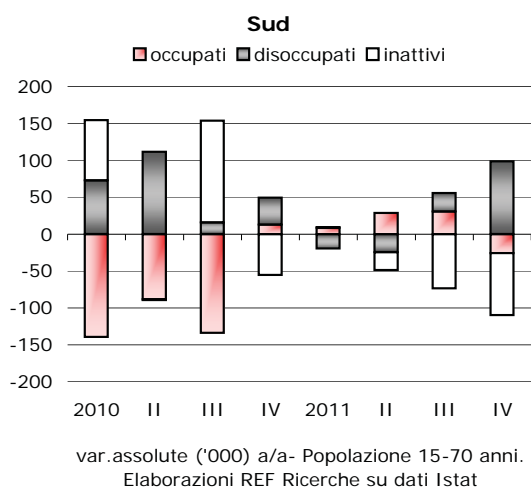
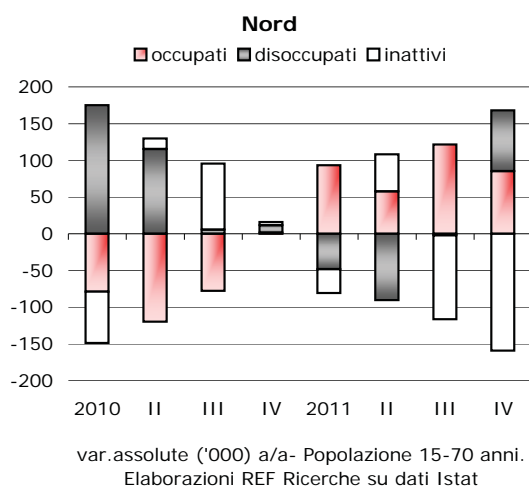
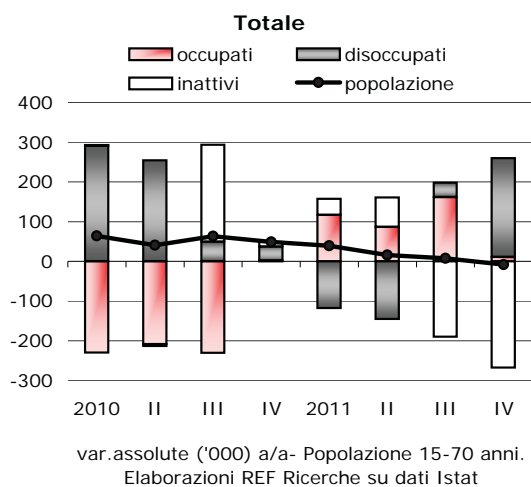
Il fenomeno ha interessato sia gli uomini che le donne: l'incremento dell'offerta di lavoro è stato però più intenso per le seconde ed è stato in una certa misura assorbito dall'occupazione che, come si è visto nel capitolo 3, per la componente femminile è risultata ancora in crescita. Per gli uomini, invece, il passaggio dall'inattività all'attività e il conseguente aumento dell'offerta di lavoro è stato di entità più modesta e, soprattutto negli ultimi mesi del 2011, si è tradotto esclusivamente in maggiore disoccupazione.

*Aumenta il
passaggio
dall'inattività alla
disoccupazione*

L'analisi effettuata con lo strumento delle matrici di transizione, che permette di valutare mutamenti nei passaggi tra i vari stati occupazionali, conferma come nel corso del 2011 si sia osservato un incremento dei passaggi dall'inattività verso la disoccupazione. Molte persone che erano fuori dal mercato del lavoro vi sono rientrate, ma non sono state purtroppo assorbite dalla crescita dell'occupazione, e pertanto sono passate dall'essere inattive all'essere disoccupate. La probabilità di uscita dall'inattività per

⁵ Si rimanda al capitolo 3.

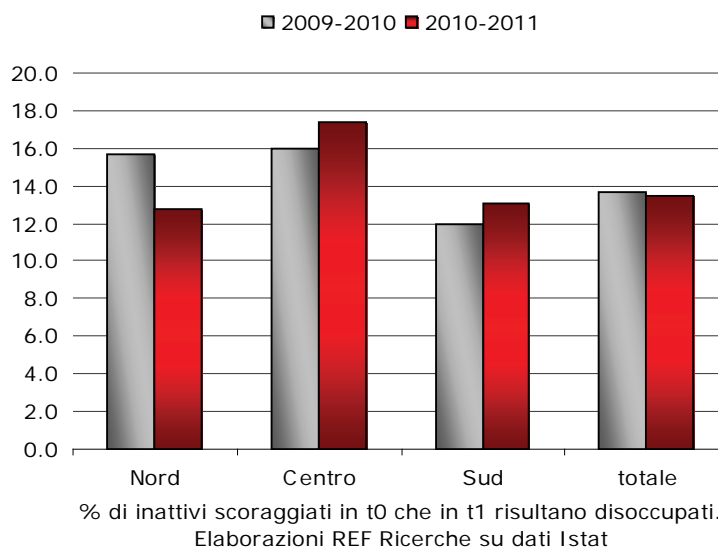
INATTIVI E DISOCCUPATI



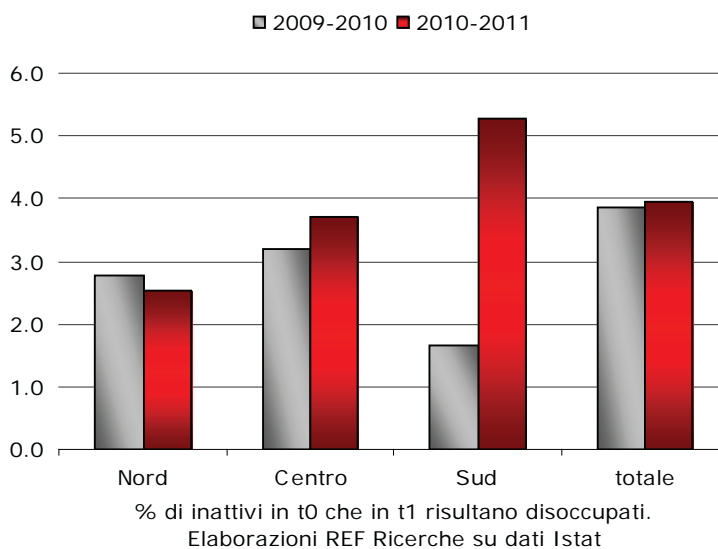
entrare nella disoccupazione è cresciuta soprattutto nel Mezzogiorno, dove le opportunità occupazionali restano scarse e non sufficienti ad assorbire la maggiore offerta di lavoro.

I passaggi dall'inattività all'attività sono più frequenti per gli scoraggiati, ovvero quegli inattivi marginalmente attaccati al mercato del lavoro, che sono disponibili ma non cercano attivamente. Queste persone hanno comportamenti non molto dissimili da quelli dei

Tasso di uscita dallo scoraggiamento verso la disoccupazione



Tasso di uscita dall'inattività verso la disoccupazione



disoccupati in senso stretto, e spesso (quasi un caso su tre) da un anno all'altro tornano a partecipare attivamente al mercato del lavoro. La probabilità di questo passaggio è lievemente aumentata nel corso

dell'ultimo anno, ma spesso l'esito di tale passaggio è poco favorevole. In circa metà dei casi, infatti, il passaggio è verso la disoccupazione, e la probabilità di tale passaggio è aumentata nel Centro e nel Sud.

Capitolo 5

Le politiche

Capitolo 5 – Le politiche

In sintesi

Il forte ricorso da parte delle imprese italiane alla Cassa integrazione guadagni, favorito anche dagli interventi di ampliamento del campo di applicazione adottati fin dai primi segnali di crisi, ha consentito di adeguare l'input di lavoro alle condizioni cicliche e di contenere così la caduta dei livelli occupazionali. Nel 2011 le ore di Cig complessivamente richieste dalle imprese hanno superato i 900 milioni, un valore storicamente ancora molto elevato, ma in riduzione rispetto all'anno precedente dato il leggero miglioramento delle condizioni cicliche avutosi sul finire del 2010 e proseguito nella prima parte del 2011. La riduzione ha accumulato tutti e tre i tipi di cassa: ordinaria, straordinaria, e in deroga. A livello settoriale, questa riduzione non ha però interessato il commercio e le costruzioni, dove le ore richieste dalle imprese sono aumentate, a testimonianza delle difficoltà attraversate da questi settori, in particolare quello edile, sull'intero territorio nazionale.

Con il nuovo peggioramento del quadro congiunturale, il parziale riassorbimento della cassa integrazione osservato in media d'anno nel 2011 non sembra però destinato a durare, e infatti nei primi mesi dell'anno in corso si è avuto un nuovo aumento del ricorso alla Cig, caratterizzato peraltro da un nuovo incremento della componente ordinaria che potrebbe anticipare un nuovo ciclo di crisi aziendali.

I lavoratori che dopo un periodo di cassa integrazione straordinaria non vengono reintegrati in azienda e sono licenziati possono fare domanda per ricevere l'indennità di mobilità o quella di disoccupazione ordinaria; rispetto

al 2010 le domande presentate all'Inps per questi due tipi di sussidi sono diminuite del 2 per cento nel primo caso, e del 12 per cento nel secondo. Questi però sono dati di flusso; più interessante risulta il dato sullo stock medio annuo dei beneficiari di questi sussidi, che complessivamente nel 2011 ammontano a quasi 1 milione 140mila persone, mostrando un aumento su base annua del 6.4 per cento, in attenuazione comunque rispetto al recente passato, ovvero rispetto agli incrementi registrati tra il 2008 e il 2009, nel pieno della crisi economica.

Rapportando il numero di beneficiari dell'indennità di disoccupazione ordinaria a requisiti pieni e di mobilità al numero di disoccupati di fonte Istat, si stima che nel 2011 il 30.6 per cento delle persone rimaste senza lavoro ha potuto beneficiare di uno di questi due sussidi; questo "tasso di copertura" tende peraltro ad aumentare se si escludono quei disoccupati che secondo la normativa italiana sono a priori esclusi da queste forme di sostegno.

Dal lato delle politiche, numerosi sono stati gli interventi adottati per stimolare l'occupazione, tra cui i più importanti sono sicuramente il riordino dell'apprendistato operato attraverso il Testo Unico in vigore dal 25 ottobre 2011 e la rivisitazione dei tirocini cui ha provveduto la legge n. 148 del 2011, senza dimenticare i diversi incentivi per favorire l'occupazione di donne e giovani inseriti nelle diverse manovre che si sono succedute nel corso dell'anno.

Ultimo intervento in ordine di tempo, ma non di importanza, è stato poi la legge di riforma sul mercato del lavoro approvata il 27 giugno 2012 e che interviene sostanzialmente in tre ambiti di fondamentale importanza: la flessibilità in entrata, la flessibilità in uscita, e il sistema di ammortizzatori sociali. Riguardo al primo punto le misure adottate mirano a ridurre in parte il dualismo tipico del mercato del lavoro italiano, rendendo più costoso il ricorso al contratto di lavoro a termine e introducendo una serie di limitazioni all'utilizzo delle altre forme di lavoro flessibile, quali le partite Iva e le collaborazioni a progetto. Con queste modifiche è stata quindi aumentata la rigidità in entrata, e ciò ha reso necessario intervenire anche dal lato della flessibilità in uscita per cercare in qualche modo di andare incontro alle esigenze delle imprese. La riforma Monti-Fornero è quindi intervenuta sull'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori, modificando parzialmente il regime sanzionatorio dei licenziamenti illegittimi e rendendo sostanzialmente più difficile d'ora in avanti la possibilità di reintegro per il lavoratore licenziato.

Ciò ci dovrebbe avvicinare maggiormente al modello tedesco, diminuendo leggermente il grado di rigidità di protezione dell'impiego, anche se da questo punto di vista -prima della riforma - l'Italia nel confronto internazionale non risultava tanto più rigida rispetto agli altri principali paesi europei, almeno secondo quanto indicato dall'Ocse.

L'ultimo importante tema affrontato dalla riforma è il riordino del sistema

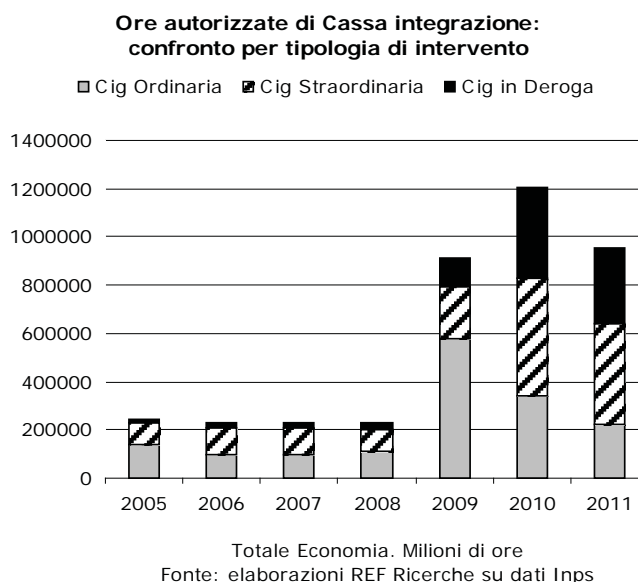
degli ammortizzatori sociali, che però andrà pienamente a regime solo a partire dal 2017. Ogni forma di tutela per la disoccupazione confluirà nell'Aspi (Assicurazione sociale per l'impiego), che andrà a sostituire le attuali indennità di mobilità e di disoccupazione ordinaria. Un altro aspetto di fondamentale importanza è il legame tra gli ammortizzatori sociali e le politiche attive, relativamente al quale l'Italia risulta carente soprattutto per quanto riguarda il monitoraggio delle azioni effettivamente compiute dal disoccupato per cercare lavoro, e sul quale la riforma per il momento interviene andando a specificare i livelli essenziali delle prestazioni che i Servizi per l'impiego devono fornire ai disoccupati sussidiati, rinviando però ad una successiva legge delega la definitiva razionalizzazione delle politiche attive e dei servizi per il lavoro.

5.1 – Il ricorso alla Cassa integrazione nel 2011: andamenti per aree e settori

Riduzione del ricorso alla Cig nel 2011, ma il quadro peggiora sul finire dell'anno

Il massiccio ricorso alle prestazioni di sostegno al reddito, favorito da un notevole ampliamento della platea dei potenziali beneficiari di tali misure a seguito dell'approvazione della legge 2/2009, ha attutito gli effetti sociali dell'ultima recessione sui lavoratori e sulle loro famiglie. Tra il 2007 ed il 2011 la domanda complessiva di Cig da parte delle imprese è passata da poco più di 183 milioni ad oltre 900 milioni di ore. La scansione temporale di questa crescita ha seguito in maniera abbastanza sincrona sia le varie fasi della congiuntura economica che l'iter procedurale delle riforme messe in campo dal Governo per tamponare gli effetti sociali della crisi occupazionale. In prima battuta, infatti, sono state le ore di cassa integrazione ordinaria

a segnalare l'aumento più consistente, arrivando a toccare un picco di crescita nell'estate del 2009; tra il 2009 e il 2010 gli incrementi maggiori hanno invece riguardato la cassa integrazione straordinaria e quella in deroga¹, segnalando l'emergere di crisi aziendali di carattere strutturale. Con il leggero miglioramento delle condizioni cicliche avutosi sul finire del 2010, il ricorso alla Cig è andato poi contraendosi nella parte finale dello stesso anno e poi nel 2011 (-27 per cento), quando sono state autorizzate complessivamente circa 925 milioni di ore di Cassa integrazione, un valore che si mantiene comunque su livelli storicamente molto elevati. Questo trend discendente ha interessato peraltro tutti e tre i tipi di cassa; gli interventi ordinari mostrano, nel confronto anno su anno, una riduzione del 33,8 per cento; quelli straordinari scendono da poco più di 500 milioni di ore richieste nel 2010 a 394 milioni circa nel 2011 (-22,5 per cento); la cassa in deroga è diminuita del 27 per cento. L'incidenza della componente straordinaria, posizionatasi intorno al 40 per cento nel 2010, si porta così al 43,2 per cento nel 2011 e quella della Cig in deroga arriva a rappresentare nel 2011 un terzo del totale delle ore autorizzate.



¹ L'andamento della domanda di accesso a questo strumento riflette anche l'iter che ha portato progressivamente alla disponibilità effettiva dei fondi e degli strumenti adeguati per la completa attuazione delle norme previste dalla citata L. 2/2009.

Ore autorizzate di Cig per tipologia di intervento e variazioni % a/a					
	2010	2011	2012 (gen-mag)	2011/2010	2012/2011* (gen-mag)
Cig Ordinaria	341 822	226 169	135 688	-33.8	35.9
Cig Straordinaria	509 001	394 527	138 452	-22.5	-24.3
Cig in Deroga	416 686	304 196	137 171	-27.0	1.0
Cig Totale	1 267 509	924 891	411 311	-27.0	-1.8

Totale Economia; Ore autorizzate in migliaia

*Variazione a/a dei primi cinque mesi del 2012 rispetto allo stesso periodo del 2011

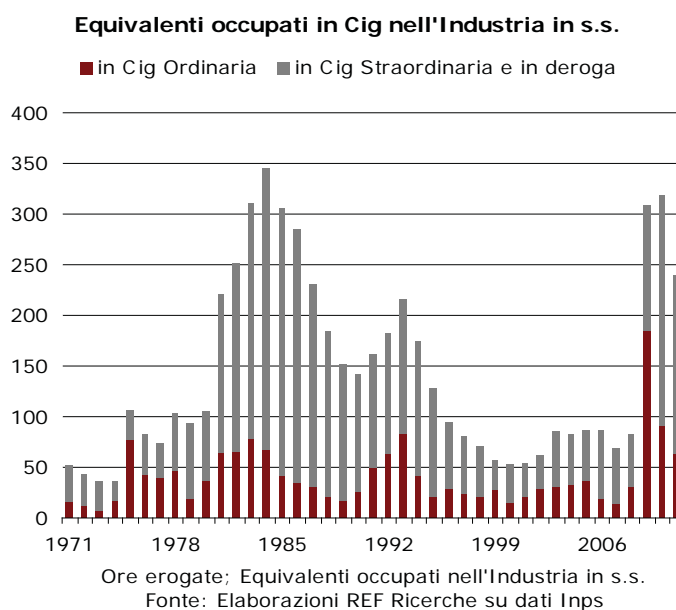
Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Inps

Questo quadro di parziale riassorbimento della cassa integrazione non sembra però destinato a durare per l'anno in corso. A seguito del peggioramento del quadro congiunturale, già dai primi mesi del 2012, ne è conseguito un nuovo ricorso alla Cig, che ha favorito ancora una volta un adeguamento dell'input di lavoro alle condizioni cicliche avverse.

Sono però cambiate le proporzioni tra Cig ordinaria, aumentata tra gennaio e maggio del 35.9 per cento rispetto ai primi cinque mesi dello scorso anno, e Cig straordinaria che, al contrario, si è ridotta (-24.3 per cento), restando pressoché invariata la Cig in deroga. Dato il nuovo peggioramento del ciclo avutosi sul finire dello scorso anno, questo nuovo cambiamento di proporzioni tra interventi ordinari e straordinari sembra anticipare un nuovo ciclo di crisi aziendali.

*Nell'industria
aumenta la Cig
straordinaria*

Tornando ai risultati medi annui nel 2011, si osserva un generale miglioramento nel settore dell'industria e artigianato; le ore autorizzate sono infatti diminuite sia per la cassa integrazione ordinaria (-39.5 per cento) sia per quella straordinaria e in deroga (-24.2 per cento). Le ore complessivamente richieste dalle imprese industriali nel 2011 sono state poco più di 700 milioni: un livello che scende sotto i picchi osservati nel 2009 e 2010, ma che non si allontana ancora dai massimi storici precedenti, raggiunti a metà degli anni ottanta. Nonostante questo trend decrescente, nel 2011 l'industria si conferma ancora il settore dove le imprese hanno richiesto il maggior numero di ore di cassa integrazione (l'81 per cento del totale), coinvolgendo nell'insieme un equivalente di occupati pari a oltre 200 mila lavoratori. Gli "equivalenti occupati" sono calcolati considerando in primo luogo il rapporto tra ore richieste e ore effettivamente utilizzate dalle imprese (il cosiddetto "tiraggio di cassa"), e poi rapportando il dato mensile sulle ore utilizzate con il corrispondente numero di ore medie lavorate, ottenendo così una stima del numero di equivalenti occupati collocati in cassa integrazione. A



tal proposito, il dato sul tiraggio della cassa integrazione – vale a dire il suo effettivo utilizzo da parte delle imprese – assume, nel corso di quest'ultima recessione, un ruolo particolarmente significativo. Va infatti

sottolineato che il rapporto tra ore utilizzate e ore autorizzate è stato decisamente più basso rispetto al passato (nel 2011, come d'altronde nel biennio precedente, le ore effettivamente utilizzate sono state poco più della metà). L'elevato livello delle domande di autorizzazione testimonia pertanto l'altrettanto elevato livello di incertezza che il tessuto produttivo italiano ha sperimentato nelle fasi di quest'ultima crisi economica, riflettendo in sostanza un atteggiamento fortemente prudentiale e di protezione dal rischio di assenza di commesse delle imprese italiane. Allo stesso tempo, va rilevato che per molte imprese i nuovi strumenti messi a disposizione dal legislatore hanno costituito una vera e propria novità; e in tal senso è possibile leggere almeno in parte il *boom* delle domande di Cassa integrazione in deroga come fase di "sperimentazione" delle opportunità offerte dall'accesso a tale istituto da parte delle imprese beneficiarie dell'ampliamento del campo di applicazione.

Ad ogni modo, nel 2011, benché il numero di lavoratori in Cig si sia ridotto rispetto al biennio precedente, bisogna anche rilevare che la maggior parte di questi si trova in Cassa integrazione straordinaria (o in deroga), confermando la dinamica emersa nell'analisi della domanda di autorizzazioni ed evidenziando come da una parte siano state attivate le corrette procedure per l'estensione dell'ammortizzatore sociale a categorie che prima ne erano sprovviste, e dall'altra come la crisi abbia progressivamente accentuato il numero di imprese costrette alla ristrutturazione o alla chiusura. Questo comporta il rischio, specie per i lavoratori che si trovano in cassa straordinaria, di perdere definitivamente il posto di lavoro.

*Aumentano le ore di
cassa integrazione
nel settore edile*

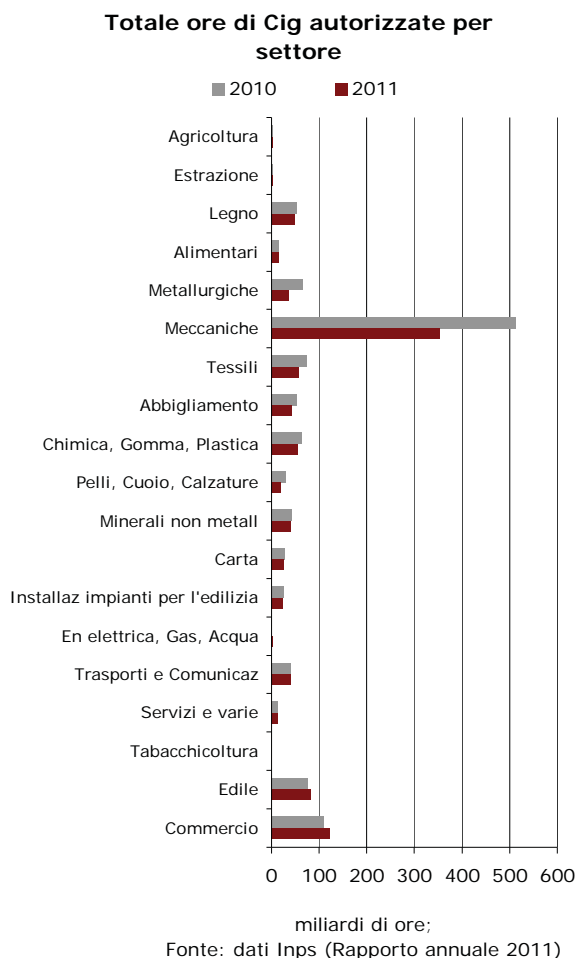
Approfondendo il dettaglio settoriale, il trend di riduzione delle ore di cassa integrazione che nel 2011 si osserva nel comparto industriale accomuna più o meno intensamente la maggior parte dei settori. Le ore richieste si sono ridotte soprattutto nella meccanica, anche se ancora una volta questo si conferma tra i maggiori utilizzatori dello strumento, arrivando a coinvolgere nel 2011 circa 168 mila lavoratori.

A fronte del calo della Cig nell'industria, si osserva invece un significativo incremento per quanto riguarda il commercio e il settore

edile (+11.5 e +7.9 per cento rispettivamente rispetto all'anno precedente); le imprese edili, in particolare, sono arrivate a richiedere in media d'anno circa 81 milioni di ore, e questo testimonia le difficoltà attraversate dal settore sull'intero territorio nazionale.

Rispetto al 2010, la quota di Cig straordinaria sul totale è poi aumentata in quasi tutti i settori produttivi, fenomeno che denota una situazione ancora fortemente instabile per la maggior parte del nostro sistema produttivo.

I settori dove si osserva il peso maggiore della Cig straordinaria sono quelli che hanno sperimentato le maggiori difficoltà durante le diverse fasi della crisi economica, come l'industria metallurgica (dove il 51 per cento delle ore richieste dalle imprese lo scorso anno è di tipo straordinario, sebbene in questo caso la quota si sia ridotta rispetto

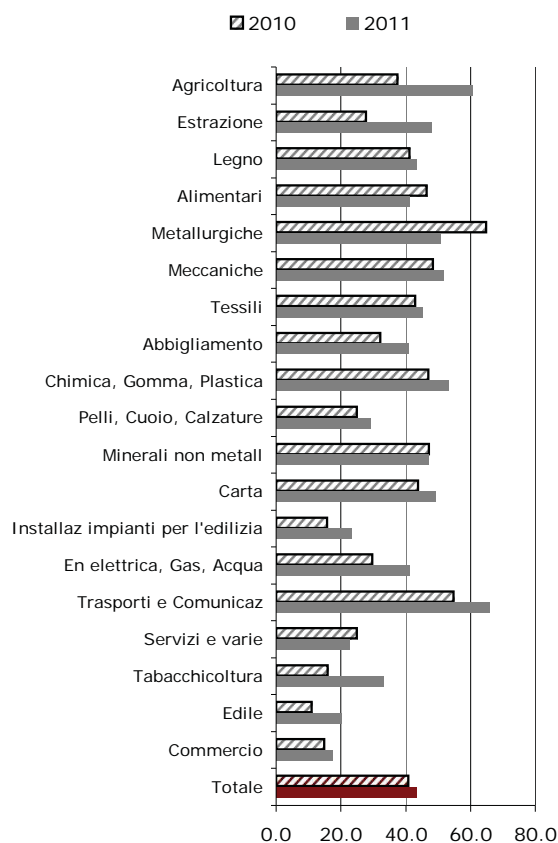


al 2010), la meccanica, e l'industria chimica e della gomma-plastica, ma anche l'agricoltura (60.6 per cento) e il settore dei trasporti e delle comunicazioni (65.7 per cento).

Cala la Cig al Centro-nord; in controtendenza l'Italia meridionale

La ripartizione delle ore di Cig autorizzate per area geografica ha riguardato le regioni del Centro-nord all'incirca per 730 milioni di ore, pari al 76.7 per cento del totale nazionale, mentre al Sud si conteggiano 222 milioni di ore richieste dalle imprese, poco più di un quinto del totale complessivo. Relativamente alle variazioni osservabili anno su anno, il trend di riduzione delle ore richieste per i diversi tipi di interventi ha interessato tutte e tre le principali aree geografiche; l'unica eccezione si

Quota di Cig straordinaria per settore



% ore autorizzate di Cig straordinaria su tot. ore di Cig
Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Inps

osserva per il Sud relativamente alle ore di Cassa integrazione in deroga che hanno subito un incremento del 38.4 per cento rispetto al 2010. Questo è probabilmente da attribuire ai maggiori problemi delle imprese del Mezzogiorno (prevalentemente di piccole dimensioni) che quindi hanno cercato con maggiore frequenza di ricorrere al nuovo strumento con il quale sono state estese le tutele alle imprese di minori dimensioni e ad alcuni settori (ad es. l'artigianato), in precedenza escluse dalla possibilità di ricorrere alla cassa integrazione.

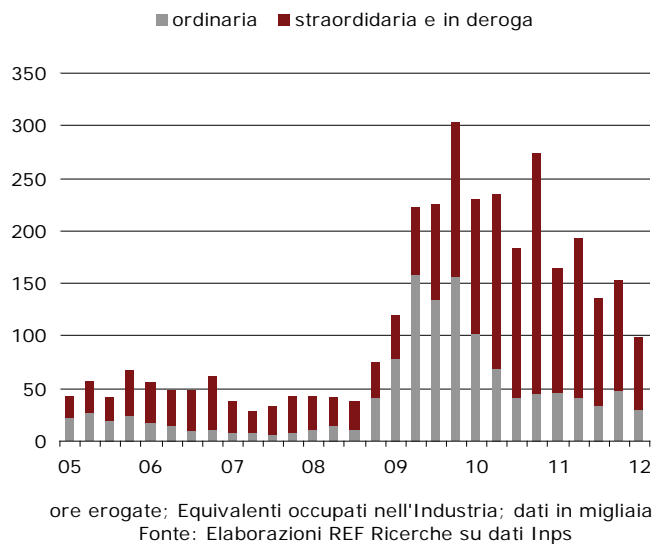
In media d'anno, la stima del numero di lavoratori momentaneamente sospesi dall'attività produttiva coinvolge 200 mila persone al Centro-nord e 61 mila persone al Sud; la divergenza dipende dal peso elevato dell'industria sul totale degli occupati nelle regioni centro-settentrionali e dal fatto che questo settore è stato fortemente penalizzato dalle conseguenze della crisi economica: nel comparto industriale i lavoratori interessati da interventi di cassa integrazione hanno raggiunto le 162 mila unità in quest'area, mentre al Sud se ne conteggiano circa 43 mila.

Per il Mezzogiorno si deve sottolineare l'incremento della quota di equivalenti occupati in percentuale del totale dei dipendenti, passata dallo 0.7 per cento del 2008 al 2.3 per cento del 2011, pur restando inferiore rispetto all'incidenza media osservata nelle regioni settentrionali (3 per cento nella media del 2011) dove si è concentrato l'utilizzo della Cig.

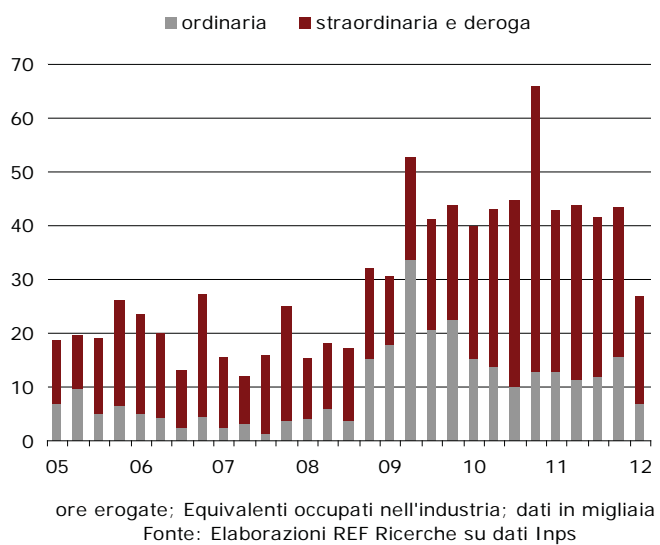
Nonostante il trend di riduzione osservato nel corso del 2011, resta elevato l'ammontare complessivo di ore autorizzate (quasi un miliardo in media d'anno), e non può considerarsi in alcun modo definitivo; la nuova fase di recessione potrebbe difatti condurre a nuove richieste di cassa integrazione da parte delle imprese, come in parte già si sta verificando nei primi mesi dell'anno in corso.

Il quadro che si apre è quindi ancora incerto: la salvaguardia dei posti di lavoro garantita dal dispiegamento degli ammortizzatori sociali ordinari ed in deroga è un fenomeno permanente o temporaneo? Ci si domanda in altre parole se, terminati i benefici concessi ad imprese e lavoratori, il sistema produttivo sarà in grado di riassorbire la manodopera sospesa; e questo aspetto ha ovviamente maggiore rilevanza per quei lavoratori collocati in cassa integrazione a zero ore, le cui opportunità di re-impiegarsi presso le stesse imprese sono minate dalle difficoltà cui queste ultime sono andate incontro.

Equivalenti occupati in Cig al Centro-nord



Equivalenti occupati in Cig al Sud



5.2 – Il sistema di sostegno al reddito dei disoccupati in Italia: un aggiornamento al 2011

Le domande per indennità di disoccupazione e mobilità sono diminuite...

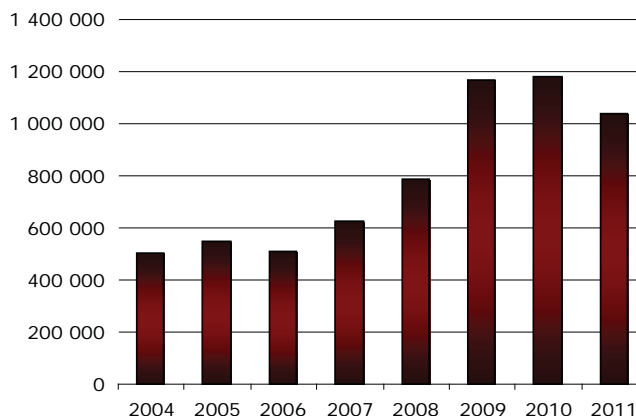
Nei casi di cessazione dell'attività lavorativa a causa di licenziamento il sistema italiano di ammortizzatori sociali prevede le prestazioni di mobilità e i trattamenti di disoccupazione (a requisiti normali e ridotti). Analizzando i dati Inps relativi alle domande presentate nel corso del 2011 per tali prestazioni si osserva un calo in entrambi i casi rispetto al 2010. I lavoratori che possono fare domanda per ricevere l'indennità di mobilità sono generalmente quelli che sono stati licenziati in seguito ad un periodo di Cig straordinaria e che le imprese, per motivi tecnici o produttivi, non sono riuscite a reinserire. In media d'anno le domande complessivamente presentate sono arrivate a circa 109 mila unità, mostrando una diminuzione del 2 per cento su base annua. La riduzione è risultata invece maggiore per le domande di disoccupazione ordinaria non agricola, che sono scese di quasi il 12 per cento rispetto al 2010, invertendo così la crescita che si registrava ormai da alcuni anni, e che si era dimostrata particolarmente intensa soprattutto tra il 2008 e il 2009.

.. ma non il numero di beneficiari delle prestazioni

A queste informazioni, basate sostanzialmente sul flusso delle pratiche, è possibile affiancare i dati sui beneficiari di tali trattamenti, per i quali l'Inps mette a disposizione il dato sullo stock medio annuo, permettendo in questo modo di effettuare confronti anche con altre fonti di dati (in particolare quelli della rilevazione Istat sulle forze lavoro).

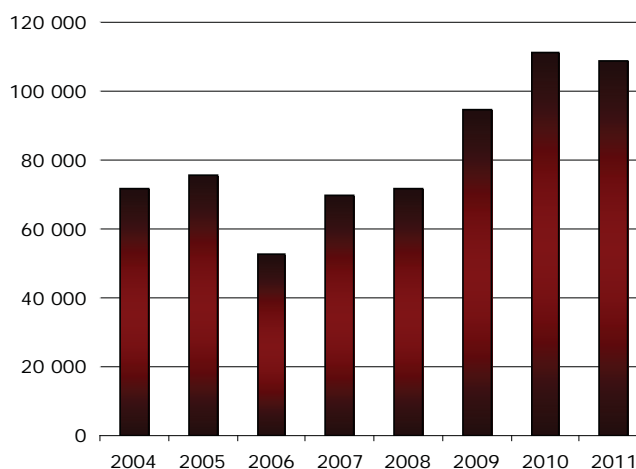
Nel 2011 i beneficiari di indennità di disoccupazione ordinaria sono risultati circa 494 mila, con un incremento rispetto al 2010 del 6.4 per cento; l'Inps fornisce anche il dato sui disoccupati con requisiti ridotti (496mila lavoratori non agricoli), ovvero coloro che percepiscono prestazioni per eventi di disoccupazione verificatisi l'anno precedente: nel 2011 i beneficiari di questa prestazione hanno segnalato un aumento del 5.8 per cento rispetto all'anno prima. La media annua dei lavoratori beneficiari di indennità di mobilità è stata invece pari a circa 150mila, con un incremento dell'8.4 per cento rispetto al 2010. Espresso in termini assoluti, l'incremento complessivo medio del 2011, rispetto al 2010, corrisponde a circa 68mila soggetti che beneficiano di una qualche forma di ammortizzatori sociali, di cui circa 30mila lavoratori

Domande presentate per Indennità di disoccupazione ordinaria non agricola (e speciale edile)



Anni 2004-2011;
Fonte: Dati Inps

Domande presentate per indennità di mobilità



Anni 2004-2011;
Fonte: Dati Inps

per disoccupazione e circa 12mila per mobilità, senza contare gli ulteriori 27mila disoccupati per requisiti ridotti, i cui eventi si riferiscono al 2010. Il numero di soggetti beneficiari delle suddette forme di ammortizzatori sociali è così aumentato in un anno, anche se si registra comunque un'attenuazione dell'incremento rispetto a quanto riscontrato nel recente passato, in particolare tra il 2008 e il 2009, nel pieno della crisi economica.

Beneficiari degli interventi di sostegno al reddito in caso di licenziamento						
<i>Tipologia di intervento</i>	2008	2009	2010	2011	2011/10	2011/10
	Media annua				var. ass.	var. %
Disoccupazione ordinaria non agricola	256 102	427 056	464 714	494 335	29 621	6.4
Disoccupazione ordinaria non agricola con requisiti ridotti	499 285	512 441	468 574	495 891	27 317	5.8
Indennità di mobilità	94 680	116 461	137 945	149 546	11 601	8.4
Totale sussidiati	850 067	1 055 958	1 071 233	1 139 772	68 539	6.4

Anni 2008-2011; Stock medio annuo

Fonte: Dati Inps

Un aggiornamento del tasso di copertura al 2011

Il "tasso di copertura" (o tasso di ammissibilità) misura la capacità di un dato sistema istituzionale di ammortizzatori sociali di "coprire" la platea effettiva dei disoccupati, mitigando gli effetti della perdita o dell'assenza di opportunità di lavoro; per cui se nel corso degli anni si osserva un incremento di questo tasso vuol dire che gli interventi legislativi eventualmente adottati per potenziare gli strumenti esistenti raggiungono lo scopo di tutelare un maggior numero di disoccupati.

Per valutare l'estensione delle tutele garantite dalle politiche di sostegno in Italia si è calcolato il tasso di copertura, confrontando lo stock medio annuo di beneficiari di politiche di sostegno con il dato Istat sui disoccupati, prestando particolare attenzione ai due principali istituti di protezione, vale a dire l'indennità di mobilità e l'indennità di disoccupazione ordinaria a requisiti pieni. Rapportando così lo stock medio annuo degli indennizzati di fonte Inps (644mila nel 2011) con il dato sui disoccupati dell'indagine Istat (2.1 milioni tra i 15-64enni) si ottiene che il 30.6 per cento delle persone rimaste senza lavoro ha beneficiato lo scorso anno di uno dei due sussidi considerati, proseguendo dunque il trend di crescita osservato in precedenza.

Come negli anni passati, il tasso di copertura tende poi a salire ulteriormente man mano che si escludono quei disoccupati che in base alla normativa italiana vengono a priori non ammessi a queste forme di sostegno (come chi ha concluso un'occupazione autonoma, chi cerca un primo impiego, o i disoccupati di lunga durata). Restringendo il denominatore del rapporto accade però che il tasso di copertura arrivi a superare il 100 per cento, ovvero che il numero dei beneficiari risulta maggiore degli aventi diritto. Ciò però non può essere interpretato

come miglioramento dovuto alle innovazioni² dal lato delle politiche di sostegno, ma è più che altro la conseguenza delle modifiche nella composizione della disoccupazione avvenuta in questi ultimi anni di crisi, con aumento del peso nello stock di disoccupati di quelle componenti che non possono avere accesso ai sussidi, come le persone alla ricerca del primo impiego e i disoccupati di lunga durata. In una precedente edizione di questo Rapporto (Cnel, 2010³) avevamo peraltro osservato che in base ai dati dell'indagine sulle forze lavoro dell'Istat, solo una parte dei percettori di indennità di disoccupazione ordinaria e di mobilità risulterebbe disoccupata in senso stretto (il 34.5 per cento nel 2009), dato che alcuni possono essere anche inattivi (oppure occupati⁴), e la stessa cosa si osserva tra i percettori di indennità di mobilità. In Italia, infatti, nonostante il trattamento economico di disoccupazione sia sottoposto all'obbligo per i disoccupati di rendere dichiarazione di effettiva disponibilità al lavoro agli uffici pubblici per l'impiego, di fatto non esistono ancora sufficienti controlli riguardanti lo sforzo attuato dal disoccupato nella ricerca di un lavoro, ovvero siamo carenti per quanto riguarda il monitoraggio. È ovvio pertanto che se al denominatore del rapporto si aggiungessero, oltre ai disoccupati, anche gli inattivi e gli occupati che di fatto ricevono questi sussidi, la quota di persone che godono delle forme di tutela considerate diminuirebbe rispetto ai valori presentati nella tabella allegata.

Italia. L'evoluzione del tasso di copertura negli ultimi anni
(dati in migliaia)

	2006	2008	2009	2010	2011	Tasso di copertura				
						2006	2008	2009	2010	2011
Beneficiari (stock medio annuo)*	267	351	544	603	644					
Disoccupati 15-64 anni	1 668	1 686	1 941	2 098	2 104	16.0	20.8	28.0	28.7	30.6
Disoccupati 15-64 anni con esperienza (ex-occupati)	655	736	959	1 049	1 013	40.8	47.7	56.7	57.5	63.6
Disoccupati 15-64 anni con esperienza (ex-occupati) da meno di 12 mesi	437	503	674	679	616	61.1	69.8	80.7	88.8	104.5
Disoccupati 15-64 anni con esperienza, da meno di 12 mesi, ex-dipendenti	365	428	580	583	527	73.2	82.0	93.8	103.4	122.2

* I dati si riferiscono all'indennità di disoccupazione ordinaria non agricola (e speciale edile), e a quella di mobilità.

Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Inps e Istat (Rcfl)

² Per di più queste innovazioni fanno riferimento agli incrementi di entità e durata dei sussidi introdotti con la legge n. 247/2007.

³ Pag. 184 e seguenti.

⁴ Svolgere un'attività lavorativa non è precluso dalla normativa sui sussidi di disoccupazione, purché si tratti di lavori brevi e occasionali svolti per integrare l'assegno di disoccupazione.

Ad ogni modo, nel nostro Paese la quota di persone che godono di una qualche forma di sussidio è decisamente ridotta rispetto al numero complessivo di persone in cerca di lavoro. Se posto a confronto con altri paesi europei, il caso italiano si caratterizza difatti per la elevata frammentazione degli strumenti di tutela, e nonostante gli incrementi dei trattamenti dell'ultimo decennio, il sussidio di disoccupazione ordinario rimane in definitiva poco generoso e di difficile accesso.

5.3 – I principali interventi del governo in materia di lavoro

Le misure, destinate in senso lato al sostegno dell'occupazione, sono distribuite tra le varie manovre che si sono susseguite nel corso dell'anno. Sintetizzando, le linee di azione individuate dall'esecutivo per fronteggiare gli effetti della crisi mondiale sul mercato del lavoro interno sono essenzialmente tre: la lotta alla irregolarità, l'aggiornamento dei percorsi di transizione scuola-lavoro, e l'ammodernamento del diritto del lavoro.

Alla prima linea di azione possono essere ricondotte diverse misure, alcune delle quali presenti nel **Collegato lavoro** (l. 183/2010), dove è stata rivista la cosiddetta maxi-sanzione per il lavoro sommerso, diversificando e modulando l'apparato sanzionatorio precedentemente previsto, nonché ri-disciplinata la procedura di ispezione nei luoghi di lavoro; nella **Manovra bis 2011** (l. 148/2011) è stato poi introdotto il reato di "intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro", con il quale è stato duramente sanzionato il cosiddetto caporalato, preso atto che continuano a persistere, in particolare nei settori caratterizzati da un eccesso dell'offerta di lavoro rispetto alla domanda, fenomeni di elusione della normativa del lavoro e di sfruttamento organizzato dei lavoratori.

Per quanto riguarda la seconda linea di intervento, in particolare relativamente all'incontro tra domanda e offerta di lavoro, la **Manovra economica 2011** (l. 111/2011) ha adottato interventi indirizzati nel complesso ad ampliare la platea dei soggetti autorizzati a svolgere attività di *matching*. È questo il caso, ad esempio, dei patronati, ma

Caratteristiche della misura di indennità ordinaria di disoccupazione in alcuni paesi europei

Livelli di Entità/Copertura	<i>Alta copertura</i>	<i>Media copertura</i>	<i>Bassa copertura</i>
<i>Alta entità</i>		Danimarca Francia Germania Lussemburgo austri Portogallo	Olanda Norvegia Grecia
<i>Media Entità</i>	Finlandia Spagna		Cipro Slovenia Romania Italia Rep. Ceca Lettonia Regno Unito
<i>Bassa entità</i>	Estonia Irlanda	Svezia Belgio Ungheria	Malta Bulgaria polonia Lituania Slovacchia

La copertura del sistema di ammortizzatori sociali esprime la capacità del sistema di proteggere le condizioni economiche e sociali del maggior numero di persone che si trovano senza lavoro. L'entità delle misure di indennità di disoccupazione riguarda il loro valore "sostanziale": generosità e durata.

Fonte: Ministero del Lavoro, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale*, 2009

anche di scuole, università associazioni datoriali e sindacali, e dei comuni, che ora sono autorizzati *ex lege* allo svolgimento della intermediazione (cioè senza la necessità di sottoporsi ad un controllo amministrativo preventivo). Rientra poi in questa seconda linea di intervento anche la riforma dell'apprendistato operata dal d.l. 167/2011, cosiddetto **Testo Unico dell'Apprendistato**, in vigore dal 25 ottobre scorso e la cui disciplina è affidata alla contrattazione collettiva, ovvero alle regioni, nei limiti dei principi generali fissati dalla legge. Con questa riforma il contratto di apprendistato viene identificato come il principale strumento per contrastare il disallineamento tra i fabbisogni formativi espressi dalla domanda e l'offerta di lavoro, e per favorire la transizione dei giovani verso un'occupazione stabile. A tal proposito ne è stata quindi ribadita la natura di "contratto di lavoro a tempo indeterminato finalizzato alla formazione e alla occupazione dei giovani"; caratterizzandosi così come un contratto a *causa mista*, in cui lo scambio tra lavoratore e datore di lavoro non è solo tra energie lavorative in cambio di retribuzione,

bensi tra energie lavorative contro retribuzione più formazione. Inoltre, nonostante cambino le denominazioni, è stata ribadita la distinzione in tre tipologie, che corrispondono, per finalità, a quelle precedentemente previste⁵. Si tratta dell'*apprendistato per la qualifica e il diploma professionale*, dedicato ai soggetti dai 15 ai 25 anni, con la possibilità di acquisire un titolo di studio in ambiente di lavoro; dell'*apprendistato "di mestiere"*, per i giovani tra i 18 e i 29 anni, che potranno apprendere un mestiere o una professione in ambiente di lavoro ed, infine, dell'*apprendistato di alta formazione e ricerca* per conseguire titoli di studio specialistici, universitari e postuniversitari, per il praticantato e per l'accesso agli ordini professionali.

L'altro intervento riconducibile alla seconda linea di azione è la rivisitazione dei tirocini, cui ha provveduto la l. 148/2011 che, di fatto, ha individuato quattro principali tipologie:

1) i *tirocini non curricolari*, finalizzati ad agevolare le scelte professionali e la occupabilità dei giovani nella delicata fase di transizione dalla scuola al lavoro mediante una formazione in ambiente produttivo e una conoscenza diretta del mondo del lavoro; essi possono avere una durata non superiore a sei mesi ed essere promossi unicamente a favore di neo-diplomati o neo-laureati (vale a dire entro e non oltre dodici mesi dal conseguimento del relativo titolo di studio);

2) i *tirocini curricolari*, ovvero quelli inclusi nei piani di studio delle università e degli istituti scolastici, la cui finalità è quella di affinare il processo di apprendimento e di formazione con una modalità di cosiddetta alternanza;

3) i *tirocini di reinserimento/inserimento al lavoro*, svolti a favore dei disoccupati, compresi i lavoratori in mobilità, e la cui disciplina è esplicitamente affidata alle Regioni;

4) i *tirocini promossi a favore dei disabili*.

Altri interventi in materia di lavoro sono stati adottati con il **Maxiemendamento alla legge di stabilità 2012** (l. 183/2011), che ha costituito, di fatto, l'ultimo atto del Governo Berlusconi. Per favorire l'occupazione dei giovani e delle donne si è intervenuti mediante

⁵ Le tre tipologie di apprendistato sono utilizzabili in tutti i settori, e da questo momento in poi anche nella Pubblica Amministrazione.

incentivi economici e normativi relativi ad alcune specifiche tipologie contrattuali (ad esempio il *part time* e i contratti di inserimento); e, in stretto legame con queste misure, si è introdotto un disincentivo economico all'uso di un'altra tipologia contrattuale – le *co.co.co.* – quasi a favorire una sorta di travaso da quest'ultima tipologia contrattuale verso quelle all'inizio ricordate.

Dopo un iter parlamentare durato alcuni mesi, il 27 giugno di quest'anno è stata infine approvata dal nuovo Governo Monti la **Riforma sul mercato del Lavoro**, che si compone di quattro articoli, e che sostanzialmente interviene in tre ambiti fondamentali: la *flessibilità in entrata*; la *flessibilità in uscita*; e il sistema degli *ammortizzatori sociali*. Data l'ampiezza e l'importanza degli ambiti sui quali la Riforma interviene, appare quindi essenziale focalizzare l'attenzione sulle tre principali aree di intervento, cercando di capire cosa potrebbe cambiare rispetto all'assetto attuale. Nel prossimo paragrafo verranno quindi analizzati i punti di partenza, ovvero come il nostro Paese si pone rispetto agli ambiti che vengono toccati dalla Riforma; mentre nell'ultima parte del capitolo si analizzeranno più nel dettaglio le misure adottate nei tre ambiti sopra citati, e i cambiamenti apportati rispetto al precedente *status quo*.

5.4 – Prima della riforma: l'Italia nel confronto internazionale

Regolamentazione e flessibilità del mercato del lavoro

La regolamentazione del mercato del lavoro, da molti ritenuta eccessivamente rigida rispetto alle esigenze di flessibilità espresse dal mondo produttivo, è tra i fattori tradizionalmente considerati come ostacolo al pieno dispiegarsi delle potenzialità di crescita dell'economia italiana. Un modo per avere delle stime sul grado di rigidità della regolamentazione a protezione dei rapporti di lavoro dei diversi paesi è quello di fare riferimento agli indicatori dell'Ocse, che ormai da vent'anni fornisce questo tipo di misurazione. L'indice sintetico di protezione dell'impiego è il risultato della ponderazione di tre diverse componenti: a) la protezione contro i licenziamenti dei lavoratori con contratto a tempo indeterminato; b) la rigidità nella regolamentazione delle forme di lavoro temporaneo; c) la regolamentazione in materia di

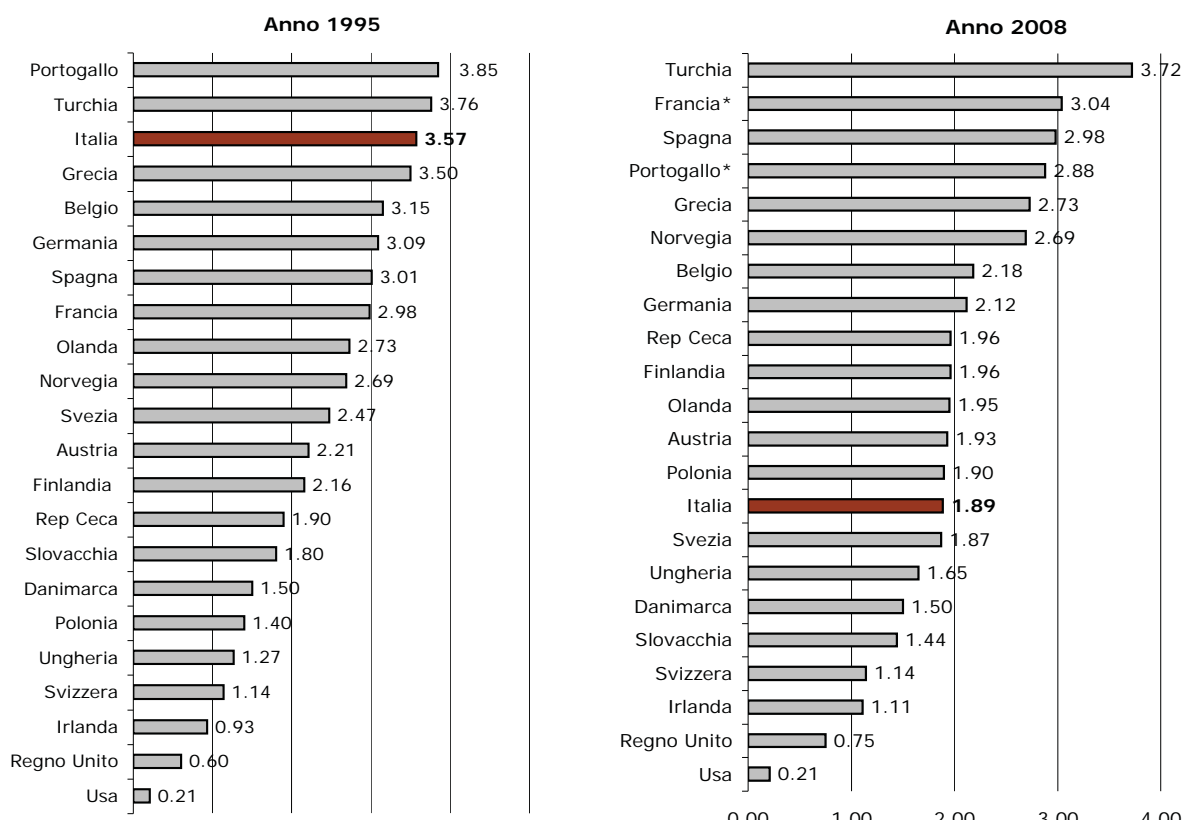
licenziamenti collettivi; da cui consegue un punteggio assegnato ad ogni paese che può variare tra 0 (protezione bassa) e 6 (protezione alta). Dall'esame di tali indicatori emerge che alla fine degli anni Novanta, l'Italia si collocava tra i paesi Ocse con la regolamentazione più rigida dei rapporti di lavoro. Considerando, infatti, l'indicatore complessivo di protezione del lavoro, che tiene conto del grado di flessibilità dei rapporti di lavoro sia in entrata che in uscita, l'Italia era il terzo paese per grado di protezione accordato ai lavoratori, superata solamente da Portogallo e Turchia. L'ultimo aggiornamento disponibile dell'indicatore, relativo all'anno 2008, tuttavia, mostra come nell'arco di poco meno di tredici anni la situazione del mercato del lavoro italiano sia profondamente cambiata. Tra il 1995 e il 2008, infatti, l'indicatore ha registrato per il nostro Paese una riduzione complessiva di oltre un punto e mezzo (da 3.57 a 1.89). Grazie alle modifiche introdotte in quel periodo, l'Italia è così scesa di tredici posizioni nella classifica dei paesi con più elevata regolamentazione del mercato del lavoro, collocandosi dietro ad economie quali Spagna, Francia, Germania e Paesi Bassi.

Nel complesso, quindi, la regolamentazione del nostro mercato del lavoro è grosso modo in linea a quella degli altri paesi. Nel 2008, l'indicatore sintetico di protezione dell'impiego non è superiore rispetto a quello della Francia, della Germania, e della Spagna, ma è ancora maggiore rispetto a quello dei paesi anglosassoni (Usa e Gran Bretagna) e della Danimarca (paese della *flexsecurity*) che vantano migliori *performance* del mercato del lavoro (con migliori tassi di occupazione e disoccupazione e un mercato del lavoro meno dualistico).

La riduzione dell'indice complessivo avutasi tra la fine degli anni novanta e il 2008 è da ascrivere principalmente alla deregolamentazione relativa ai rapporti di lavoro di natura temporanea, il cui indice di *strictness* si è più che dimezzato fra la metà degli anni novanta e il 2008, passando da un valore di 5.38 (il più elevato fra i principali paesi Ocse nel 1995) a 2.00, valore inferiore a quello della Francia (3.63), anche se ancora superiore a quello della Germania (1.25) e soprattutto del Regno Unito (0.38). Ciò è avvenuto grazie alle riforme introdotte in Italia, a partire dal pacchetto Treu del 1997 e seguito poi dalla legge Biagi del 2003, che hanno previsto nuove e più flessibili forme di impiego (come ad esempio il lavoro interinale) o una agevolazione nel ricorso a quelle già esistenti. A fronte della riduzione dell'indicatore di protezione dei lavoratori a termine, nessun cambiamento sostanziale sembra invece aver interessato gli altri due indicatori, ovvero

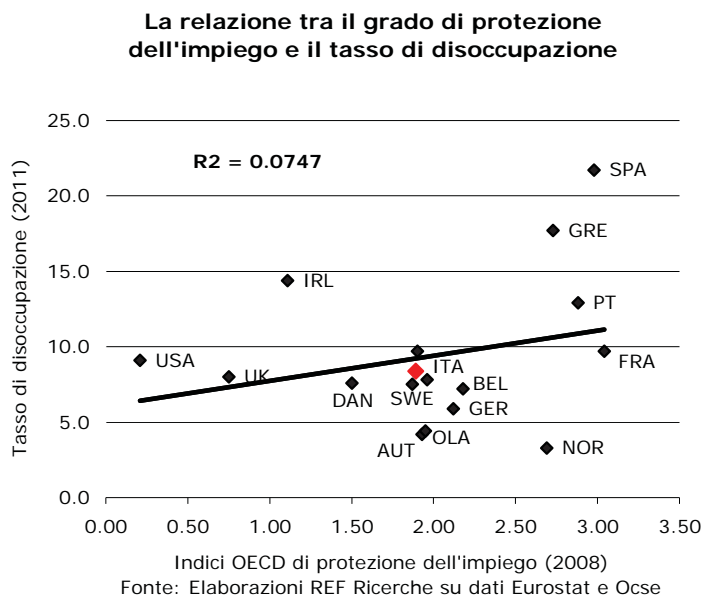
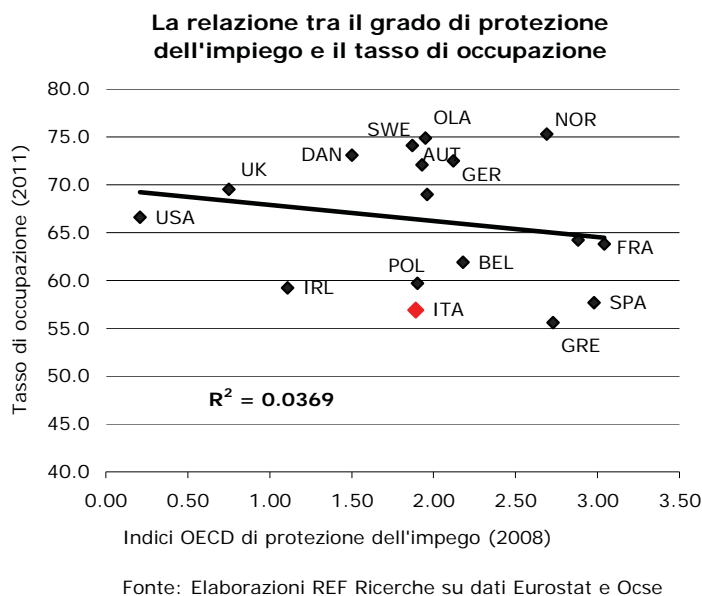
la regolamentazione relativa ai licenziamenti collettivi e quella relativa al grado di protezione dei lavoratori permanenti contro il rischio di licenziamento individuale. Per quanto riguarda il primo indicatore si rileva un valore invariato dal 1995 e pari a 4.88, che classifica l'Italia come il paese a regolamentazione più rigida seguito, fra i paesi europei, da Belgio, Polonia e Slovacchia. Anche il secondo indicatore si conferma invariato tra il 1995 e il 2008 e pari a 1.77 punti. Al contrario del precedente, questo valore colloca l'Italia tra i paesi con ridotta regolamentazione dei rapporti di lavoro di natura permanente relativamente lontano non solo dal paese ritenuto più rigido (il Portogallo, il cui indicatore è pari a 4.17), ma anche da altri paesi europei quali Germania (3), Paesi Bassi (2.72) e Francia (2.47).

Indicatore di rigidità nella regolamentazione dei rapporti di lavoro nei paesi Ocse - Anni 1995 e 2008



Intervallo di variazione dell'indicatore: 0=protezione bassa; 6=protezione alta;
 Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Ocse

Intervallo di variazione dell'indicatore: 0=protezione bassa; 6=protezione alta; *Dato al 2009;
 Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Ocse



Nonostante in Italia il grado di protezione dei contratti a tempo indeterminato non sia poi così diverso rispetto a quello degli altri principali paesi europei, spesso l'Ocse ha sostenuto la necessità che in Italia (e anche in Spagna) si facessero le necessarie riforme del lavoro per attenuare la segregazione nel mercato tra giovani poco tutelati e lavoratori anziani con elevato grado di protezione, e per avvicinare maggiormente

il sistema di protezione dell'impiego al modello di *flexsecurity* adottato ad esempio dalla Danimarca. Questa insistenza dipende dal fatto che la disoccupazione giovanile nel nostro paese è particolarmente elevata, e si ritiene che una maggiore flessibilità in uscita sia sufficiente a ridurre questi elevati tassi di disoccupazione.

A tal proposito bisogna sottolineare che l'indice di protezione contro i licenziamenti dei lavoratori permanenti è una media ponderata di diversi aspetti che vengono valutati e che concorrono a determinare il valore finale presentato nella tabella poc'anzi commentata.

L'Ocse, infatti, fa riferimento a nove aspetti che caratterizzano il grado di rigidità dei contratti a tempo indeterminato. Uno di questi è la durata del periodo di prova, che in Italia è relativamente bassa e che contribuisce a rendere rigido questo tipo di rapporto; un altro aspetto è la consistenza dell'indennizzo corrisposto dalle imprese a

Grado di protezione dei rapporti di lavoro per tipologia di indicatore nei paesi Ocse
Anni 1995 e 2008

	Protezione lavoratori permanenti contro il rischio di licenziamenti individuali		Regolamentazione forme di lavoro temporaneo		Regolamentazione licenziamenti collettivi	
	1995	2008	1995	2008	1198	2008
Italia	1.77	1.77	5.38	2.00	4.88	4.88
Austria	2.92	2.37	1.50	1.50	3.25	3.25
Belgio	1.68	1.73	4.63	2.63	4.13	4.13
Svizzera	1.16	1.16	1.13	1.13	3.88	3.88
Rep. Ceca	3.31	3.05	0.50	0.88	2.13	2.13
Germania	2.68	3.00	3.50	1.25	3.75	3.75
Danimarca	1.63	1.63	1.38	1.38	3.88	3.13
Spagna	2.77	2.46	3.25	3.50	3.13	3.13
Finlandia	2.45	2.17	1.88	1.75	2.63	2.38
Francia*	2.34	2.45	3.63	3.63	2.13	2.13
Regno Unito	0.95	1.12	0.25	0.38	2.88	2.88
Grecia	2.25	2.33	4.75	3.13	3.25	3.25
Ungheria	1.92	1.92	0.63	1.38	2.88	2.88
Irlanda	1.60	1.60	0.25	0.63	2.38	2.38
Olanda	3.08	2.72	2.38	1.19	3.00	3.00
Norvegia	2.25	2.25	3.13	3.13	2.88	2.88
Polonia	2.06	2.06	0.75	1.75	4.13	3.63
Portogallo*	4.33	3.63	3.38	2.13	2.88	1.88
Slovacchia	2.47	2.50	1.13	0.38	4.00	3.75
Svezia	2.86	2.86	2.08	0.88	3.75	3.75
Turchia	2.64	2.56	4.88	4.88	1.63	2.38
Usa	0.17	0.17	0.25	0.25	2.88	2.88

* Dato al 2009

Intervallo di variazione dell'indicatore: 0=protezione bassa; 6=protezione alta.

Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Ocse

Un confronto del grado di protezione dell'occupazione (2008)*Grado di rigidità di alcuni aspetti della normativa sul licenziamento individuale*

	Buonuscita dopo 4 anni presso l'impresa	Definizione di licenziamento per giusta causa	Lunghezza periodo di prova	Indennizzo derivante da licenziamento senza giusta causa	Possibilità di reintegro a seguito di licenziamento senza giusta causa
Germania	2	4	3	3	3
Danimarca	0	0	2	2	2
Spagna	5	2	5	2	0
Francia	2	4	5	3	0
Regno Unito	1	0	2	1	2
Italia	0	0	6	3	4

Quelli indicati in tabella sono i 5 aspetti più importanti per la valutazione del grado di rigidità dei licenziamenti individuali

Fonte: Dati OECD (*Employment Protection Legislation*)

coloro che vengono licenziati, indipendentemente dal motivo (che sia giusto o meno), e che nel nostro Paese praticamente non esiste⁶, abbassando sensibilmente il nostro grado di rigidità; un altro ancora è l'ammontare dell'indennizzo in caso di licenziamento illegittimo, rispetto al quale siamo nella media dei paesi europei. Relativamente al diritto alla reintegrazione dei lavoratori licenziati in modo illegittimo - ovvero l'aspetto sul quale la riforma sul mercato del lavoro di recente approvazione va ad incidere - l'Italia fino a questo momento era in testa alla classifica della rigidità. La riforma, quindi, privilegiando la sanzione indennitaria rispetto a quella reintegratoria (come verrà meglio approfondito nell'ultima parte di questo capitolo) permetterebbe di ridurre parzialmente questa rigidità, avvicinando l'Italia ai paesi che da questo punto di vista sono più flessibili (*in primis* la Germania, al cui modello ci si ispira).

*Il sistema degli
Ammortizzatori
Sociali: un confronto
con gli altri paesi
europei*

Un altro aspetto rilevante delle trasformazioni in atto nel mercato del lavoro è relativo al sistema degli ammortizzatori sociali. Tutti i paesi dell'Unione europea (Ue 15) godono di almeno una misura "assicurativa" contro il rischio di perdita di reddito dovuto alla disoccupazione; ma ci sono comunque delle differenze all'interno dei vari modelli di welfare europei. Quasi tutti i paesi, tranne Italia, Belgio, Danimarca e Lussemburgo, prevedono, accanto al trattamento assicurativo di base, anche un ulteriore meccanismo di assistenza al disoccupato,

⁶ In Italia esiste il TFR, che però viene dato a tutti i dipendenti, non solo ai licenziati.

Misure di sostegno al reddito dei disoccupati in alcuni paesi europei

Paesi	Sussidio di disoccupazione				Prestazioni assistenziali per i disoccupati
	Disoccupazione ordinaria	Disoccupazione parziale	Lavoratori autonomi*	Lavoratori anziani	
Italia	x	x			
Austria	x	x		x	x
Belgio	x	x		x	
Danimarca	x	x	x	x	
Finlandia	x	x	x	x	x
Francia	x	x		x	x
Germania	x	x			x
Grecia	x	x		x	x
Irlanda	x	x		x	
Lussemburgo	x	x	x	x	x
Paesi Bassi	x			x	x
Portogallo	x	x		x	x
Regno Unito	x	x	x		x
Spagna	x	x		x	x
Svezia	x	x	x	x	x

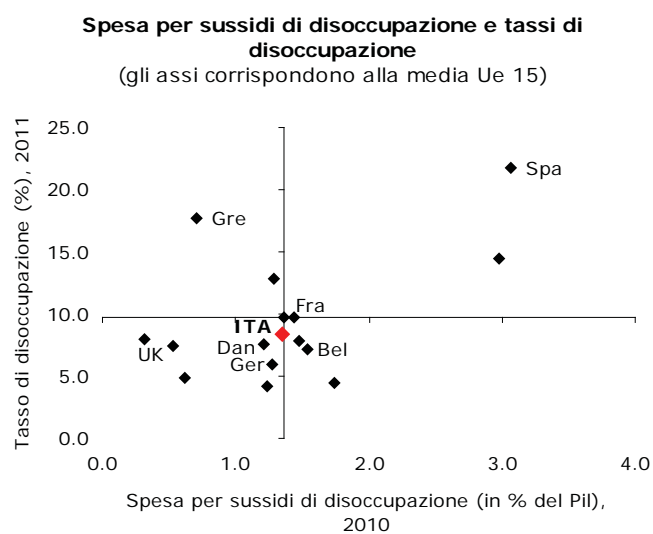
*In Germania non esiste un istituto specifico per i lavoratori autonomi, tuttavia questi ultimi possono ricevere le prestazioni assistenziali per i disoccupati.

Fonte: Istat, *Rapporto annuale 2012*, su dati Commissione europea (Database Missoc)

normalmente attivabile all'esaurirsi del precedente o qualora la persona senza lavoro non soddisfi i requisiti richiesti per l'erogazione del sussidio di base. Inoltre, in molti paesi europei la previsione di un trattamento di sostegno al reddito dei disoccupati si estende, con gli opportuni adattamenti, anche alle ipotesi di cosiddetta disoccupazione parziale⁷. Ad eccezione di Italia, Germania, e Regno Unito, poi, tutti i paesi considerati prevedono strumenti di supporto specificamente mirati ai lavoratori di età relativamente più avanzata: si tratta in genere di misure speciali che favoriscono una transizione tra lo stato di disoccupazione e il pensionamento (presenti ad esempio in Belgio, Francia, Irlanda, Finlandia, e Danimarca).

Un ulteriore elemento importante di distinzione tra i sistemi di protezione sociale contro il rischio di disoccupazione riguarda, infine, l'inclusione o meno dei lavoratori autonomi: solo cinque paesi (Danimarca, Lussemburgo, Finlandia, Svezia e Regno Unito) sui quindici analizzati prevedono espressamente l'applicazione degli strumenti ordinari di sostegno al reddito dei disoccupati alla figura del lavoratore autonomo (o parasubordinato); questi paesi definiscono in modo ampio la figura del beneficiario dei sussidi ordinari di disoccupazione, non restringendola (come accade nella maggior parte degli altri paesi) ai soli lavoratori a

⁷ Rientrano in tale fattispecie sia le ipotesi di sospensione temporanea dell'attività lavorativa da parte delle imprese per ragioni di natura economica (lo strumento della Cassa integrazione italiana è incluso ad esempio in questa categoria), sia le forme di disoccupazione rispetto a contratti a orario ridotto (*part time*) o di breve periodo.

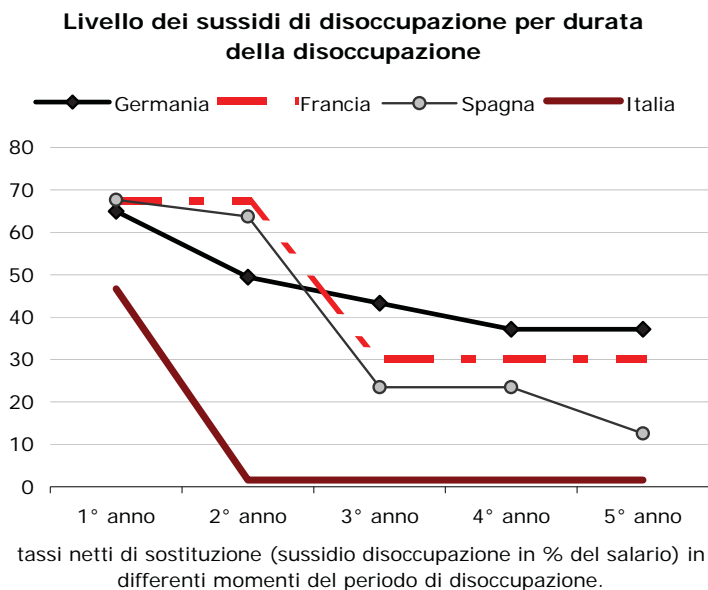


Fonte: dati Eurostat

carattere subordinato. Il sistema tedesco si colloca invece in una posizione intermedia; il lavoratore autonomo è escluso dal campo di applicazione del trattamento ordinario di disoccupazione, ma può richiedere (nella sua qualità di “persona in cerca di una occupazione”) l’indennità prevista dal secondo livello di prestazioni per i disoccupati, quello a carattere assistenziale.

Dal confronto con gli altri paesi europei, emerge peraltro che in Italia si spende relativamente poco per i sussidi di disoccupazione: a fronte di un tasso di disoccupazione dell’8.4 per cento nel 2011, la spesa per le politiche di sostegno a chi perde involontariamente il posto di lavoro, calcolata in percentuale del Pil, è stata dell’1.3 per cento, un livello più basso se confrontato a quello della Francia (1.4 per cento), del Belgio (1.5 per cento), o dei Paesi Bassi (1.7 per cento).

Un altro limite è che i nostri sussidi hanno soprattutto una durata limitata. Come mette in evidenza il grafico allegato, in Italia, dopo il primo anno di disoccupazione, il sussidio praticamente scompare; mentre negli altri paesi il *decalage* è più morbido e anche i disoccupati di lunga durata possono contare su qualche forma di sostegno del reddito. Ciò risulta particolarmente grave per il nostro Paese, dove la quota di disoccupati di lunga durata è tra le più elevate nel confronto internazionale. Come verrà approfondito nel prossimo paragrafo, la



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati OECD (anno 2009)

Riforma interviene a rimediare in parte a questa mancanza: il sussidio di disoccupazione che viene previsto avrà infatti una durata maggiore rispetto a quella attuale, e varierà in relazione all'età e alla regione di residenza del disoccupato.

*Il legame tra
Ammortizzatori
Sociali e politiche
attive: l'assistenza
al lavoratore
disoccupato*

La carenza più grave del nostro Paese è però in tema di politiche di attivazione. Nel nostro Paese l'interazione tra gli strumenti di sostegno al reddito e le politiche attive è difatti riconosciuta solo da un punto di vista formale, ma ancora scarsamente applicata nella pratica. In Italia il pagamento dei sussidi di disoccupazione è condizionato solo alla dichiarazione di disponibilità al lavoro da rendere ai Centri per l'Impiego (Cpi) distribuiti sul territorio nazionale, mentre non esistono ancora sufficienti controlli riguardanti lo sforzo attuato dal disoccupato nella ricerca di un lavoro (e che dovrebbe essere monitorato dagli stessi Cpi).

Ciò emerge anche dal confronto internazionale, dal quale risulta che l'Italia è ai primi posti come livello di *strictness*, ovvero è molto rigida nel determinare le condizioni di accesso ai sussidi (chi rimane disoccupato deve per legge dichiarare di essere disponibile ad accettare qualsiasi lavoro, anche distante dal luogo in cui vive o con un inquadramento professionale differente da quello ricoperto nella precedente occupazione); mentre è nelle ultime posizioni per quanto riguarda il

monitoring, cioè il controllo delle azioni effettivamente compiute dal disoccupato per cercare lavoro (Ocse, 2011).

Questo tipo di confronto tra paesi è stato reso possibile mediante la costruzione da parte dell'Ocse di appositi indicatori che assegnano un punteggio⁸ a una serie di aspetti che le diverse legislazioni prendono in considerazione per consentire l'accesso al trattamento di disoccupazione, o determinare le sanzioni nel caso in cui il disoccupato non ottemperi ai suoi obblighi (quali, ad esempio, la ricerca attiva di lavoro, o nel caso di rifiuto di un'adeguata offerta di lavoro), compresa l'eventuale decadenza dello stesso beneficio. Nella tabella allegata sono riportati i punteggi assegnati all'Italia relativamente ai nove aspetti che l'Ocse prende in considerazione per descrivere il livello di rigidità dei criteri di ammissibilità all'indennità di disoccupazione.

Come si può osservare, al nostro Paese viene assegnato un punteggio elevato relativamente al tipo di condizioni richieste al disoccupato per poter ottenere il sussidio di disoccupazione: egli cioè deve rendere una dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro; e non può rifiutare offerte di lavoro cosiddette "adeguate", ovvero che si collochino entro un raggio di 50 km o che siano in linea con il suo profilo professionale, pena la decadenza del sussidio. Più rigidi dell'Italia da questo punto di vista sono pochi altri paesi, ad esempio la Danimarca, la Germania, e la Norvegia; mentre molto meno rigidi sono Francia e Regno Unito. All'Italia viene assegnato il massimo del punteggio anche relativamente alle sanzioni previste nel caso in cui il beneficiario del sussidio non ottemperi ai suoi obblighi di ricerca di lavoro o di partecipazione a misure di attivazione: nella nostra normativa è infatti prevista la sospensione totale dell'indennità di disoccupazione fin dal primo rifiuto di un'offerta di lavoro considerata "adeguata". In altri paesi invece le sanzioni sono meno drastiche e possono consistere nella sospensione del sussidio per un breve periodo o in una riduzione parziale dello stesso (Danimarca, Germania, Francia, Olanda). Nonostante il nostro Paese abbia quindi un elevato grado di rigidità rispetto agli aspetti sopra citati, scontiamo però una tradizionale debolezza nel sistema di monitoraggio e valutazione delle azioni effettivamente compiute dal disoccupato per cercarsi un nuovo lavoro (monitoraggio che in teoria dovrebbe essere svolto dai Servizi per l'impiego o dalle agenzie private preposte ad attività di intermediazione), e difatti in questo caso siamo

⁸ A tal proposito, l'Ocse utilizza una scala che va da 1= rigidità bassa a 5= rigidità alta.

Italia. Grado di rigidità di alcuni aspetti della normativa per accedere e mantenere il sussidio di disoccupazione

Anno 2011

Condizioni di accessibilità		<i>Punteggio</i>
	1. Requisiti contributivi/assicurativi per l'accesso al sussidio	4
	2. Sanzioni per la disoccupazione volontaria (non determinata da licenziamento)	5
Ricerca di lavoro e disponibilità a rioccuparsi		
	3. Disponibilità al lavoro, e a partecipare a misure di attivazione (corsi di formaz, orientamento, ecc.)	4
	4. Mobilità professionale	4
	5. Mobilità geografica	3
	6. Altre valide ragioni per rifiutare un'offerta di lavoro	5
Monitoraggio		
	7. Verifica della effettiva ricerca di lavoro da parte del disoccupato	1
Sanzioni		
	8. Sanzioni per il rifiuto di un'offerta di lavoro o di partecipazione ad attività di <i>job placement</i>	5
	9. Sanzioni per il rifiuto di più offerte di lavoro	5

Intervallo di variazione degli indicatori: 1=Rigidità bassa; 5=Rigidità alta

Fonte: OECD, *Eligibility criteria for unemployment benefit*, 2012

agli ultimi posti nel confronto internazionale. Molto più efficienti di noi risultano invece la Francia, l'Olanda, il Regno Unito, e il Portogallo.

Riquadro 5.1: Utilizzo dei Servizi per l'impiego in Italia

In Italia appare quindi alquanto limitata l'effettività dei servizi pubblici e privati per l'impiego nell'intermediare i lavoratori. Nel grafico allegato risulta evidente come l'Italia si collochi all'ultimo posto, rispetto al gruppo di paesi considerati, per quanto riguarda l'utilizzo dei Centri per l'impiego come canale di ricerca di lavoro, con solo il 32.1 per cento dei disoccupati che sceglie tale modalità. Nel nostro Paese prevalgono nettamente i canali informali per la realizzazione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro, e quindi il lavoro viene prevalentemente trovato grazie alla rete amicale, parentale e di conoscenze, oppure attraverso l'autocandidatura (Isfol, 2010).

Nonostante in Italia sussista l'obbligo per i disoccupati di iscriversi presso i Centri per l'impiego, il numero di quelli che effettivamente

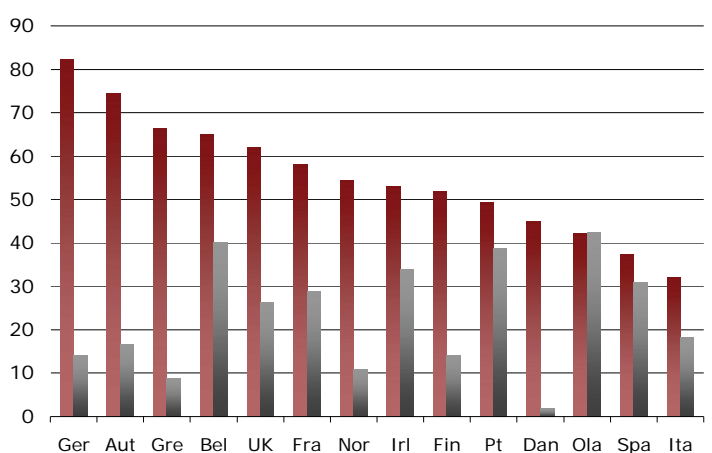
utilizzano i servizi di orientamento e collocamento offerti da questi uffici è piuttosto limitato, in particolare in chiave comparata.

Risulta quindi necessario e non più rinviabile un potenziamento dei servizi pubblici, aspetto che come vedremo nel prossimo paragrafo è stato preso in considerazione dalla riforma Monti-Fornero.

Modalità di ricerca del lavoro in Europa

(anno 2011)

■ servizio pubblico per l'impiego ■ agenzie private



% di disoccupati che dichiarano di utilizzare una delle due modalità considerate Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Eurostat

5.5 – La Riforma Monti-Fornero

Il 27 giugno 2012 il Parlamento ha definitivamente approvato il disegno di legge di riforma del mercato del lavoro. Si tratta di una riforma lungamente attesa dal Paese, fortemente auspicata dall'Europa e ampiamente discussa con le Parti Sociali, il cui scopo è quello di riequilibrare le tutele tra i vari tipi di impiego, riducendo la segmentazione del mercato (pur salvaguardando i necessari margini di flessibilità nell'uso del lavoro), nonché quello di realizzare ammortizzatori sociali di carattere non solo universalistico, ma anche "condizionato" all'impegno dei lavoratori disoccupati di cercare attivamente un posto di lavoro alternativo. In estrema sintesi gli interventi sono diretti a diminuire

la flessibilità in entrata e aumentare la flessibilità in uscita, ed estendere l'utilizzo degli ammortizzatori sociali a categorie che ne sono attualmente prive.

Flessibilità in entrata

Per quanto riguarda il primo punto, nella duplice ottica di trasformare il contratto a tempo indeterminato nella consuetudine e fare dell'apprendistato la porta principale di accesso all'impiego, la riforma inserisce una serie di vincoli a quasi tutte le tipologie di rapporti flessibili, allo scopo di ridistribuire più equamente le tutele dell'impiego, riconducendo nell'alveo di usi propri i margini di flessibilità progressivamente introdotti negli ultimi vent'anni.

La riforma conferma pertanto che il contratto di **apprendistato** deve diventare il canale di ingresso principale per i giovani sul mercato del lavoro, ed essere il punto di partenza verso la progressiva instaurazione di rapporti di lavoro subordinato a tempo indeterminato. A tale scopo è stato rafforzato quanto già stabilito nel Testo Unico dell'apprendistato, introducendo delle limitazioni riguardanti il numero massimo di apprendisti da assumere o la durata minima del contratto (come mostrato nella tabella allegata), con conseguenze pesanti in caso di mancato rispetto di queste disposizioni, ovvero la trasformazione in normali lavoratori subordinati di tutti gli apprendisti assunti in eccedenza rispetto ai limiti stabiliti dalla legge.

Per quanto riguarda il **contratto di lavoro a termine** è stato invece previsto un aumento dei costi contrattuali, mediante una maggiorazione contributiva dell'1.4 per cento: un

Le novità sull'Apprendistato

	Legge Biagi	Testo Unico	Riforma Fornero
Durata minima	2 anni (poi abolita)	Non prevista	6 mesi
Durata massima	6 anni	3 anni	4 anni
N. massimo di apprendisti	1 apprendista ogni lavoratore qualificato	1 apprendista ogni lavoratore qualificato	3 apprendisti ogni 2 lavoratori qualificati per i datori di lavoro con più di 9 dip.
Conferma vincolante per nuove assunzioni di apprendisti	Non prevista	Rimessa alla contrattazione collettiva	50 % (30 per i primi tre anni)

Fonte: Il Sole 24 Ore, 28 giugno 2012

onere aggiuntivo che potrà comunque in parte essere recuperato dalle imprese in caso di trasformazione in contratto a tempo indeterminato (è il cosiddetto premio di stabilizzazione). A fronte di questo irrigidimento, il contratto a termine è stato però in parte anche rafforzato, in quanto rispetto al passato è stata abolita la necessità di indicare una causale che giustifichi il termine del primo contratto; ed è stato peraltro stabilito che le ripetizioni dei contratti a termine con lo stesso lavoratore sono possibili a condizione che ci sia un'interruzione minima di 60 giorni (per i contratti inferiori a sei mesi) e di 90 giorni (per i contratti superiori); fermo restando però il tetto massimo dei 36 mesi, pena la stabilizzazione automatica del contratto.

La riforma impone nuovi limiti anche ad altre forme di lavoro flessibili, in particolare alle **partite Iva** e ai **rapporti di collaborazione coordinata e continuativa**, allo scopo di evitarne usi impropri. Per quanto riguarda le partite Iva, la nuova legge stabilisce che in presenza di alcuni elementi esse sono da considerarsi rapporti di collaborazione a progetto e che, in caso di assenza anche dei requisiti richiesti per questa fattispecie, scatta la presunzione di rapporto di lavoro subordinato. A tal proposito le collaborazioni delle partite Iva vengono considerate rapporti di collaborazione a progetto se ricorrono i seguenti presupposti:

- la collaborazione ha una durata complessivamente superiore a 8 mesi nell'anno solare;
- il ricavo della collaborazione costituisce più dell'80 per cento dei ricavi percepiti dal collaboratore nell'anno solare;
- il collaboratore dispone di una postazione fissa di lavoro presso il committente.

Per quanto riguarda invece i contratti a progetto, le restrizioni imposte dalla riforma riguardano il fatto che il progetto deve essere "specifico", e non quindi una mera riproposizione dell'oggetto sociale del committente o riguardare compiti meramente esecutivi o ripetitivi; mentre il ricavo del lavoratore non può essere inferiore ai minimi stabiliti per ciascun settore relativamente alle mansioni equivalenti svolte da chi è assunto come normale dipendente: nel caso in cui non vengano soddisfatti questi requisiti il contratto si trasforma automaticamente in subordinato a tempo indeterminato. È da sottolineare peraltro che queste nuove disposizioni valgono per i rapporti instaurati dopo l'entrata in vigore della riforma, mentre i contratti in corso potranno essere rivisti o adattati alle nuove

regole entro 12 mesi dalla stessa data. Gli imprenditori avranno così un anno in più, prima che le nuove norme impongano loro l'assunzione delle "false" partite Iva e collaborazioni a progetto.

Flessibilità in uscita

In parte reso necessario dalle restrizioni introdotte dal lato della flessibilità in entrata, l'altro passaggio fondamentale della Riforma è l'intervento realizzato sulla disciplina dei licenziamenti individuali, per quanto concerne, in particolare, il regime sanzionatorio dei licenziamenti illegittimi previsto dall'art. 18 dello Statuto dei lavoratori che, almeno fino a questo momento, prevedeva il reintegro sul posto di lavoro in tutti i casi in cui il lavoratore veniva licenziato illegittimamente. Con la Riforma Monti-Fornero la possibilità di reintegro per il lavoratore licenziato è stata resa sostanzialmente più difficile.

La tutela reintegratoria, con il connesso diritto a tutte le retribuzioni non percepite dal momento del licenziamento sino alla effettiva reintegrazione, viene mantenuta nei casi di licenziamenti cosiddetti discriminatori (cioè per discriminazione di genere, età, opinioni politiche, appartenenza sindacale, disabilità, ecc.); mentre se il licenziamento è adottato per motivi disciplinari o economici (ragioni organizzative e/o produttive), la legge distingue ora due casi: quello in cui il giudice accerta una radicale infondatezza del licenziamento e opta per il reintegro del lavoratore, in aggiunta al pagamento di un'indennità risarcitoria pari ad un massimo di 12 mensilità⁹ (e ferma restando la possibilità per il lavoratore di optare per il solo indennizzo); e quello in cui il giudice ritiene il motivo del licenziamento non valido o ingiustificato, ma dispone comunque la risoluzione del rapporto di lavoro e il pagamento di un indennizzo variabile tra le 12 e le 24 mensilità in base alle dimensioni e al fatturato dell'azienda, all'anzianità del lavoratore, e ad altri parametri. Il disegno di legge propende in modo inequivoco per questa seconda possibilità, e questo influenzerà sicuramente il comportamento dei giudici verso la soluzione indennitaria, come accade in tutti gli altri paesi europei.

⁹ In precedenza, in caso di reintegro, il datore di lavoro era costretto a pagare un risarcimento pari all'ultima retribuzione percepita da lavoratore per tutto il periodo che intercorreva tra il licenziamento e il reintegro stesso. Il massimale delle 12 mensilità è stato quindi introdotto allo scopo di superare gli effetti dannosi per le imprese dei tempi lunghi dei contenziosi.

Lo scopo principale del Governo è stato difatti quello di allineare il nostro ordinamento, per quel che riguarda il grado di protezione della stabilità del lavoro regolare, a quello tedesco. In Germania la legge lascia al giudice, nel caso di valutazione negativa circa la legittimità del licenziamento, la scelta tra la reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro – che deve però essere disposta solo quando vi siano prospettive di ripresa di una utile collaborazione tra le parti – e l'indennizzo, che può arrivare a un massimo di 18 mensilità¹⁰. Con le modifiche introdotte dalla Riforma, dunque, la sanzione indennitaria dovrebbe diventare la regola generale, mentre quella reintegratoria un rimedio straordinario, riservato a una ristretta minoranza di casi. In altre parole la reintegrazione verrà da oggi riservata ai casi in cui entra in gioco un diritto assoluto della persona (ovvero nei casi in cui entri in gioco la dignità, l'onorabilità o la libertà morale del lavoratore), mentre l'indennizzo ai casi in cui è in gioco soltanto un interesse economico e professionale del lavoratore. In questo modo viene ridimensionato parzialmente il grado di protezione dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato, avvicinando l'Italia ai paesi che da questo punto di vista sono più flessibili (*in primis* la Germania, al cui modello ci si ispira).

¹⁰ Si consideri che in Germania la reintegrazione coattiva si limita a meno del 10 per cento dei casi di sentenza negativa circa la validità del licenziamento. Molto diversa sarebbe invece la situazione nella quale i giudici italiani potrebbero essere chiamati ad esercitare la stessa discrezionalità, essendo abituati da decenni a disporre la reintegrazione in tutti i casi di licenziamento ritenuto ingiustificato.

Riquadro 5.2 – Quanti sono i lavoratori protetti dall'Articolo 18?

La riforma Monti-Fornero non tocca la soglia dei 15 dipendenti, sotto la quale l'articolo 18 non si applica, e quindi sotto questa soglia non trovano applicazione nemmeno le modifiche introdotte relativamente al regime sanzionatorio in caso di licenziamento illegittimo. Ma quanti sono nella pratica i lavoratori che potrebbero essere influenzati da queste modifiche? Per rispondere a questa domanda è possibile usare i dati della rilevazione sulle forze lavoro dell'Istat e stimare il numero di lavoratori del settore privato a cui può essere applicato l'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori. Nel 2011 sono poco più di 6 milioni i lavoratori tutelati da questo articolo, per il fatto di essere lavoratori dipendenti a tempo indeterminato occupati in aziende con più di 15 dipendenti, oltre la metà dei lavoratori italiani di fatto subordinati in aziende private (52.2 per cento). Tra gli esclusi si contano invece circa 4 milioni di

Lavoratori del settore privato* protetti e non protetti dall'art. 18 dello Statuto dei lavoratori nel 2011

	Non protetti				Tasso di protezione dei lavoratori
	Protetti	Dipendenti in aziende fino a 15 dip.	Dipendenti a termine in aziende con più di 15 dip.	Collaboratori e lavoratori autonomi con unico committente	
Maschi	4 270	1 924	464	518	59.5%
Femmine	1 890	2 175	282	287	40.8%
Nord	3 763	2 092	408	423	56.3%
Centro	1 219	939	156	185	48.8%
Sud	1 178	1 067	182	196	44.9%
< 35 anni	1 561	1 592	462	252	40.4%
35-44 anni	2 234	1 227	164	239	57.8%
> 44 anni	2 366	1 280	120	314	58.0%
Totale	6 160	4 099	746	805	52.2%

*Nelle elaborazioni sono stati esclusi i settori dell'agricoltura, della pubblica amministrazione, dell'istruzione e della sanità. La scelta è stata determinata dalla volontà di mantenere circoscritta l'analisi alle imprese del settore privato. Il tasso di protezione è il rapporto tra lavoratori protetti e somma tra lavoratori protetti e non protetti.

Dati in migliaia

Fonte: elaborazioni REF Ricerche su microdati Istat

occupati in aziende con meno di 15 dipendenti, 746 mila dipendenti a termine delle aziende medio-grandi e poco più di 800 mila collaboratori e partite Iva con un unico committente.

Il rapporto tra lavoratori protetti e non tende a diminuire da Nord a Sud, anche perché nel Mezzogiorno tende a salire la proporzione di lavoratori in aziende con meno di 15 dipendenti. Si osserva pertanto che il tasso di protezione è del 56.3 per cento al Nord, contro il 48.8

del Centro e il 44.9 per cento del Mezzogiorno, anche se va considerato che al Sud la percentuale di lavoratori del pubblico impiego (esclusi dall'analisi) è più elevata del Nord Italia.

Per quanto riguarda il genere, solo per il 40.8 per cento delle donne vale il reintegro sul posto di lavoro, con un divario rispetto agli uomini di quasi 19 punti percentuali. Il divario nel tasso di protezione è piuttosto ampio anche tra giovani e adulti, dal momento che i primi scontano una protezione inferiore di quasi 18 punti percentuali rispetto ai secondi (40.4 per cento contro 57-58 per cento). Donne e giovani sono infatti più presenti nelle piccole imprese dove l'articolo 18 non vale, oltre che ad avere più frequentemente contratti a tempo determinato in grandi aziende. Questi dati confermano pertanto che per donne e giovani nel nostro Paese le tutele del posto di lavoro, oltre che la disponibilità dei posti stessi, sono più labili di quelle di cui possono godere gli altri lavoratori. In quest'ottica è quindi da vedere in modo positivo l'intervento sul sistema di ammortizzatori sociali allo scopo di garantirne una maggiore accessibilità.

Ammortizzatori Sociali

L'ultimo importante tema affrontato è la riforma degli **ammortizzatori sociali**, che andrà però pienamente a regime solo a partire dal 2017.

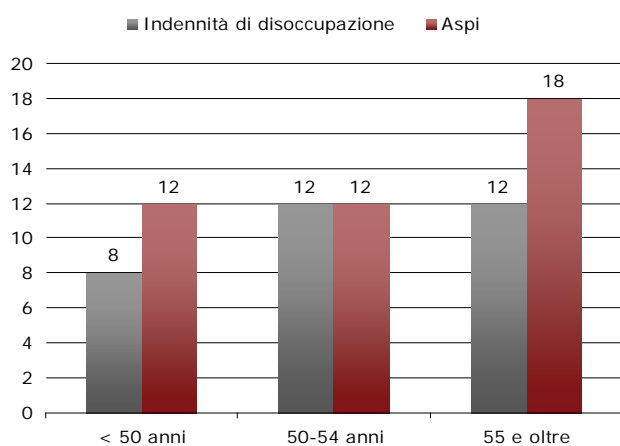
Il nuovo sistema di ammortizzatori sociali delineato dalla legge di riforma del mercato del lavoro si basa su due pilastri: uno volto alla tutela contro la disoccupazione parziale, ovvero la sospensione o riduzione dell'orario di lavoro, e l'altro a tutela della disoccupazione totale.

Nel primo caso permane il sistema della cassa integrazione ordinaria e straordinaria, con alcuni aggiustamenti volti alla razionalizzazione dei casi di ricorso all'istituto e all'ampliamento del campo di applicazione, oltre alla previsione della istituzione di fondi bilaterali di solidarietà diretti a costituire una tutela simile a quella delle casse integrazione per i settori non rientranti in tale ambito (Adapt, 2012). L'obiettivo in questo caso è quello di andare sempre di più verso un sistema europeo di protezione in caso di momentanea sospensione dell'attività lavorativa.

Profondamente rinnovato e razionalizzato, invece, è il sistema di tutela contro la disoccupazione totale. La riforma individua, infatti, nella assicurazione sociale per l'impiego (**Aspi**) uno strumento unico in sostituzione, in particolare, dell'indennità di disoccupazione e dell'indennità di mobilità. L'Aspi avrà decorrenza graduale a partire dal 1° gennaio 2013 e sarà applicabile ai nuovi eventi di disoccupazione che occorrano posteriormente a tale data.

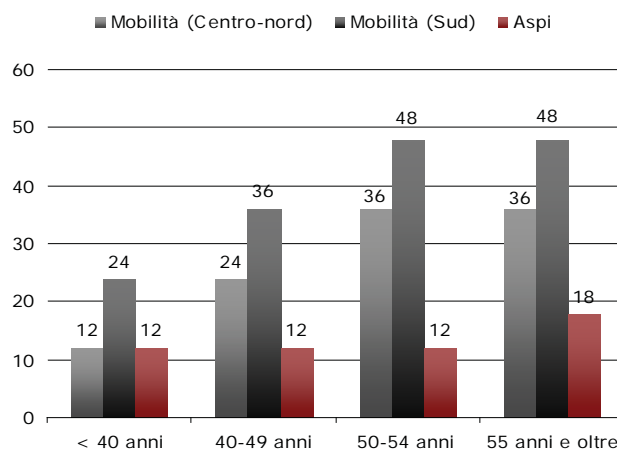
Il campo di applicazione dell'Aspi è stato ampliato rispetto alle previdenti indennità; infatti, la nuova misura è destinata a tutti i lavoratori dipendenti, compresi gli apprendisti, il personale artistico, e i dipendenti a termine della PA. I requisiti di eleggibilità però non cambiano rispetto alla vecchia indennità ordinaria di disoccupazione (ovvero 2 anni di anzianità e almeno 52 contributi settimanali nell'ultimo biennio), ma migliorano la generosità e la durata del beneficio. Più nel dettaglio, la durata e l'ammontare sono incrementati rispetto a quelli dell'indennità di disoccupazione, mentre risultano ridotti rispetto ai corrispondenti parametri dell'indennità di mobilità. L'Aspi, infatti, durerà a regime 12 mesi per le persone fino ai 54 anni e 18 mesi dai 55 anni in su. Risultano penalizzati pertanto i lavoratori sopra i 50 anni che con la normativa fino a questo momento esistente potevano accedere all'indennità di mobilità, la quale garantiva loro una copertura massima di 36 mesi al

Regimi a confronto (a)



Durata massima del beneficio (in mesi) oggi e con la riforma
Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Regimi a confronto (b)



Durata massima del beneficio (in mesi) oggi e con la riforma
Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Centro-nord, e di 48 mesi al Sud; mentre a beneficiare della riforma sono i dipendenti, che al momento hanno diritto solo al sussidio di disoccupazione: per costoro la durata del sussidio si allungherà infatti dagli 8 ai 12 mesi per gli under 50, e dai 12 ai 18 mesi per chi ha dai 55 anni in su, mentre resterà di un anno il tetto per chi ha tra 50 e 54 anni.

Per quanto riguarda gli importi, il nuovo sussidio sarà pari al 75 per cento per le retribuzioni fino a 1180 euro, più un 25 per cento per le retribuzioni superiori a questa soglia, con un abbattimento del 15 per cento dell'indennità dopo i primi 6 mesi e di un ulteriore 15 per cento dopo altri 6 mesi.

Secondo quanto indicato nel disegno di legge, una volta che l'Aspi sarà a regime (ovvero nel 2017) potrebbe coprire una platea potenziale di 12 milioni di lavoratori (contro i 4 attuali). Ancora una volta, però, vengono esclusi dalle tutele in caso di disoccupazione i collaboratori a progetto, per i quali la riforma si limita a rafforzare (a decorrere dal 2013) l'una tantum introdotta dal precedente governo: per ricevere questo sussidio, sarà necessario per i collaboratori in regime di monocommittenza aver conseguito l'anno precedente un reddito lordo complessivo non superiore al limite di 20mila euro; aver avuto un periodo di disoccupazione ininterrotta di almeno due mesi nell'anno precedente; e che risultino accreditate almeno quattro mensilità presso la Gestione separata dell'Inps.

Per coloro che non hanno i requisiti per accedere all'Aspi, è stata peraltro introdotta la cosiddetta **mini-Aspi**, che in parte ricalca e in parte si differenzia dall'attuale indennità di disoccupazione a requisiti ridotti. La differenza sta nel fatto che l'ottenimento della mini-Aspi sarà condizionato alla presenza e permanenza dello stato di disoccupazione, ovvero l'indennità verrà pagata al momento dell'occorrenza del periodo di disoccupazione e non l'anno successivo (come al momento succede per l'indennità a requisiti ridotti). Per accedere alla mini-Aspi il disoccupato dovrà aver contribuito per almeno 13 settimane nei 12 mesi precedenti la disoccupazione, e la durata massima del beneficio sarà pari alla metà delle settimane di contribuzione.

Una questione di rilievo strettamente collegata agli ammortizzatori sociali è infine quella delle **politiche attive del lavoro**. In quest'ambito la riforma interviene con alcune modifiche alla regolamentazione dei

servizi per l'impiego, specificando i livelli essenziali delle prestazioni da assicurare ai beneficiari di ammortizzatori sociali che dovranno consistere in un colloquio di orientamento, in azioni di orientamento collettive, in una formazione di almeno due settimane, adeguata alla domanda di lavoro. Una modifica è stata introdotta anche in tema di sanzioni, disponendo cioè che se il lavoratore rifiuta un impiego con una retribuzione superiore almeno del 20 per cento rispetto all'indennità che percepisce perderà automaticamente il sussidio. Tuttavia, bisogna sottolineare che la riforma rinvia ad una successiva legge delega (da approvare entro i prossimi sei mesi) la definitiva razionalizzazione delle politiche attive e dei servizi per l'impiego.

Capitolo 6

Prospettive e questioni
aperte

Capitolo 6 – Prospettive e questioni aperte

In sintesi

Il 2012 sarà un altro anno di debolezza per l'economia italiana, e questo non potrà che ripercuotersi sull'andamento della domanda di lavoro. Dopo la stabilizzazione del 2011, il numero degli occupati torna a scendere. La vera novità dell'anno sembra però riguardare soprattutto le tendenze in atto dal lato dell'offerta di lavoro, che sta evidenziando un sostenuto incremento. La maggiore offerta, riconducibile anche al forte deterioramento dei bilanci familiari, non è però agevolmente assorbibile dal mercato e appare destinata a incrementare la sacca della disoccupazione. L'incremento della disoccupazione è trasversale a tutte le ripartizioni territoriali, ma risulta particolarmente marcato nelle regioni del Mezzogiorno.

Le incertezze sull'evoluzione del quadro macroeconomico, e i conseguenti rischi per il mercato del lavoro, sono anche ragione di apprensione per il successo della politica di consolidamento dei conti pubblici. Una strategia non sostenibile dal punto di vista sociale è difatti destinata a perdere credibilità. È un problema importante per paesi come Grecia o Spagna, che dovrebbero continuare nei prossimi anni a ridurre il deficit pubblico, nonostante i livelli raggiunti dal tasso di disoccupazione siano elevatissimi. Nel confronto con gli altri paesi della periferia, l'Italia appare comunque posizionata meglio, soprattutto se verranno conseguiti i target del Governo, che

dovrebbero consentire di completare l'aggiustamento fiscale entro il 2013.

Restano però ancora diversi nodi irrisolti. La recessione in Italia potrebbe durare ancora il prossimo anno, rinviando la stabilizzazione delle tendenze del mercato del lavoro.

Incognite importanti si profilano anche nel medio termine: la dinamica dell'offerta di lavoro potenziale nei prossimi anni verrà sostenuta dalla tendenza spontanea all'ingresso nel mercato del lavoro dopo il periodo, iniziato nel 2009, in cui molti lavoratori sono rimasti ai margini del mercato. La crescita dell'offerta di lavoro sarà sostenuta in buona misura pure dall'aumento della partecipazione dei lavoratori appartenenti alle coorti più anziane, la cui permanenza nel mercato del lavoro è legata anche agli effetti delle recenti riforme che hanno innalzato l'età di maturazione del diritto alla pensione. L'aumento dell'offerta di lavoro richiederà nella seconda parte del decennio un andamento dinamico della domanda di lavoro e quindi una accelerazione del tasso di sviluppo dell'economia. In caso contrario, sarà difficile assorbire l'aumento dell'offerta di lavoro, con ripercussioni soprattutto per i più giovani, che si confronteranno con un minore flusso di pensionamenti, e dunque con una minore domanda di lavoro di tipo "sostitutivo". La dimensione quantitativa della crescita occupazionale è quindi importante, ma non meno rilevanti sono gli aspetti qualitativi: la maggiore offerta di lavoro dovrà cercare di adeguarsi alle caratteristiche di una domanda che sta cambiando rapidamente, con uno spostamento dei fabbisogni professionali nella direzione di un aumento dell'incidenza dei lavoratori con qualifiche professionali più elevate.

6.1 Il mercato del lavoro nel 2012

Di nuovo in recessione

Alla luce delle analisi sviluppate in questo rapporto, si coglie come il mercato del lavoro italiano si ritrovi, a metà 2012, a subire tutte le conseguenze di un periodo di fragilità dell'economia che dura oramai da diversi anni.

La ripresa dell'economia del 2010-2011 non è riuscita a riportare il sistema sui livelli produttivi precedenti la grave crisi del 2008-2009, e tanto meno sugli stessi valori in termini di domanda di lavoro e occupazione. Rispetto ai livelli pre-crisi del 2007, a inizio 2012 mancavano all'appello ancora quasi 80 miliardi di Pil a prezzi 2005 (oltre il 5 per cento), quasi un milione e duecentomila unità di lavoro (il 4.6 per cento) e poco meno di 500mila occupati (il 2.2 per cento).

Si tratta di quantificazioni che ribadiscono come, per le ragioni che abbiamo discusso in questo e nelle precedenti edizioni del Rapporto sul mercato del lavoro, la reazione dei livelli occupazionali alle perdite di prodotto negli anni passati sia stata tutto sommato contenuta. Questo è accaduto sia perché la domanda di lavoro si è adeguata parzialmente alle variazioni dell'output, sia perché il numero degli occupati non ha evidenziato variazioni analoghe a quelle della domanda di lavoro, data la riduzione delle ore lavorate per occupato.

La lenta reazione del numero degli occupati rispetto all'andamento del Pil nella fase di recessione avrebbe potuto di per sé giustificare tempi di recupero molto lenti per il mercato del lavoro nel corso della ripresa dell'economia prodotta fra il 2010 e il 2011: poi è però arrivata addirittura un'altra recessione, e questo ha aperto nuove incognite sulle prospettive del mercato del lavoro. I riscontri quantitativi delle conseguenze della recessione iniziata a fine 2011 sono al momento solo parziali, anche per i consueti ritardi con cui il mercato del lavoro reagisce all'andamento del ciclo economico. Questo rende quindi quanto mai difficoltosa la definizione delle prospettive del nostro mercato del lavoro nel 2012. Anche perché sarebbe quanto mai ingenuo replicare meccanicamente sul nuovo scenario i percorsi già osservati nel corso dell'ultima crisi. La situazione attuale del resto è fortemente condizionata proprio dalle eredità della recessione del 2008-2009, che rendono di per sé non replicabili i medesimi comportamenti visti nel corso dell'ultima crisi. Inoltre, i margini di rischio della previsione sono elevati. Necessariamente, quindi, alla previsione "di base", si deve associare anche un *range* di possibili esiti alternativi anche molto ampio.

La crescita

Il primo punto dello scenario è relativo a come evolverà la crisi. L'avvio del 2012 si è caratterizzato difatti ancora per una fase di tensioni sui mercati finanziari e di recessione dell'economia reale. Le stime di contabilità nazionale diffuse dall'Istat hanno mostrato una nuova ampia contrazione del Pil nel primo trimestre, con una flessione dello 0.8 per cento. Inoltre, le persistenti tensioni sui mercati finanziari e l'andamento recente degli indicatori congiunturali conducono a valutare con prudenza le ipotesi di recupero nella seconda parte dell'anno.

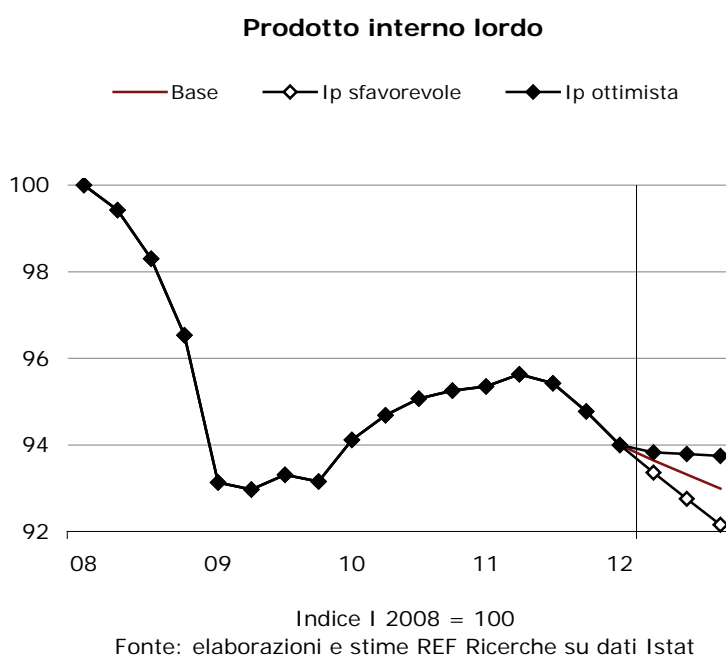
Non sorprende quindi che non vi sia accordo fra i previsori riguardo all'intensità della crisi italiana. Considerando le previsioni formulate a cavallo fra la seconda metà di aprile e la seconda metà del mese di giugno, le quantificazioni sulla crescita del 2012 divergono all'interno di un *range* ancora ampio, con valori compresi fra una caduta del Pil intorno al 2 per cento, indicata da alcuni previsori, fra cui il Fondo monetario internazionale, e una flessione dell'1.2

**Stime di crescita per l'economia italiana
Confronto fra previsori**

	2012	2013
Ocse	-1.7	-0.4
Imf	-1.9	-0.3
Commissione europea	-1.4	0.4
Def	-1.2	0.5
Istat	-1.5	0.5
Confindustria	-2.4	-0.3
Cer	-2.2	0.1
REF Ricerche	-1.9	-0.3
Prometeia	-2.0	0.4
Banca Intesa	-1.5	0.0
Unicredit	-1.9	-0.3

prevista dal Governo. Il diverso profilo atteso per l'anno in corso è del resto importante non solo per definire il risultato medio del 2012, ma anche per gli effetti sulle prospettive del 2013, anno per il quale vi sono previsori che indicano variazioni del Pil di segno positivo, (ad esempio Istat, in linea con la Def) rispetto ad altri che anticipano un'altra variazione di segno negativo. Va segnalato che parte delle divergenze appare motivata dal diverso *timing* della previsione; in generale, anche se non sempre, le stime più recenti fra quelle elencate si collocano nella parte bassa dello spettro delle previsioni, segnalando di fatto che è in corso un processo di revisione al ribasso delle stime, che con estrema probabilità interesserà nel corso del tempo anche i previsori che avevano fornito valutazioni più ottimiste.

Tali divergenze di valutazione sono in parte un fatto scontato in uno scenario caratterizzato da elevata incertezza. Le incognite della fase attuale dipendono in misura rilevante dall'evoluzione delle tensioni sui mercati e dalla capacità dei governi europei di modificare la strategia di *policy* sin qui adottata, puntando in tempi rapidi su forme di mutualizzazione del debito pubblico e su un ulteriore coinvolgimento della Bce con l'obiettivo di stabilizzare i mercati del



debito sovrano e, per questa via, attenuare le difficoltà del settore bancario.

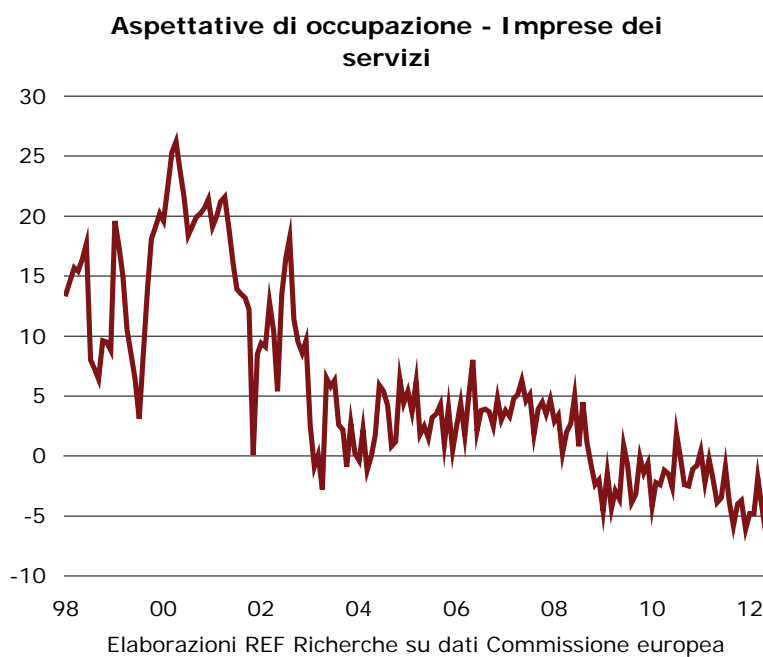
D'altro canto, nessuno degli scenari attuali anticipa le ipotesi più dirompenti che si materializzerebbero qualora si giungesse ad una rottura dell'euro innescata da una sequenza di default del debito da parte di diversi paesi dell'area. Su questo punto dobbiamo quindi sottolineare come la "forchetta" delle previsioni da noi presentata definisca comunque un *range* che non include al proprio interno le conseguenze, sia in termini di crescita che di occupazione, che potrebbero derivare dal materializzarsi delle ipotesi peggiori.

La domanda di lavoro

Al quadro economico indicato si associano profili alternativi in termini di andamento della domanda di lavoro e dell'occupazione, anche se il segnale è univocamente quello di una fase di debolezza. Tutti gli indicatori di cui disponiamo segnalano difatti che le prospettive si stanno deteriorando.

Le imprese industriali, in base ai risultati delle inchieste congiunturali condotte dall'Istat, hanno evidenziato negli ultimi





mesi un peggioramento delle aspettative sui livelli occupazionali. Al contempo, la percentuale di imprese che segnalano di incontrare problemi legati alla mancanza di manodopera si è praticamente azzerata dal 2009.

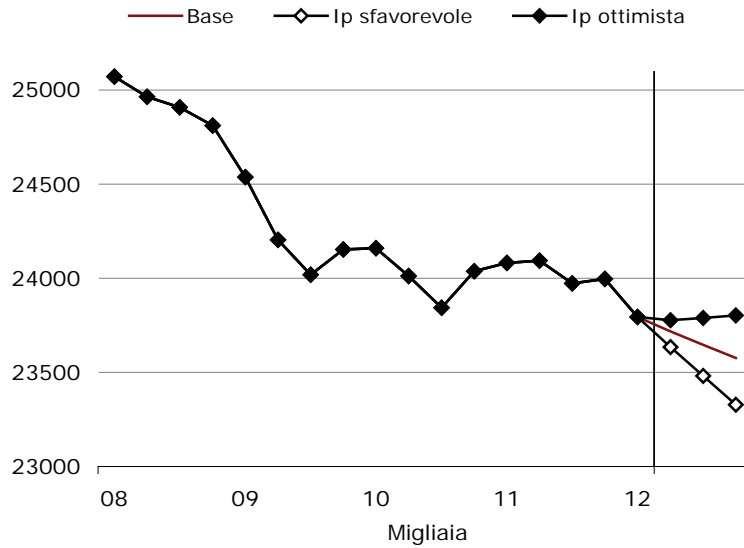
Il quadro resta sfavorevole anche guardando i risultati delle inchieste svolte presso le imprese dei settori dei servizi, le cui aspettative si sono portate sui minimi storici. I segnali di una crisi che rapidamente passa dall'attività economica al mercato del lavoro sono quindi del tutto evidenti.

È certo quindi che le unità di lavoro cadranno nel 2012, e dunque che la stabilizzazione della domanda di lavoro osservata nel 2011 è stata, anche nell'ipotesi più ottimista, solo una pausa lungo un trend di discesa. All'ipotesi più favorevole si assocerebbe naturalmente sia lo scenario ottimista in termini di crescita, sia un andamento cedente della produttività del lavoro; ovvero si ricadrebbe nel caso di una nuova fase di *labour hoarding*, già vista nel 2009, anche se oggi meno praticabile dati gli evidenti problemi delle imprese, i cui margini di profitto hanno a disposizione minori spazi per assorbire la manodopera in eccesso rispetto alle esigenze della produzione. Assumendo anche una caduta delle ore lavorate per occupato, legata a fenomeni di riduzione degli straordinari, aumento del *part time* e un ritorno massiccio all'utilizzo della Cig, non si può escludere che i livelli occupazionali restino ancora stabili nel corso dell'anno, come indicato nello scenario più favorevole.

L'ipotesi più probabile è però di un andamento cedente dell'occupazione nel 2012, anche se le perdite nel risultato medio annuo dovrebbero risultare limitate, per effetto della base di partenza relativamente favorevole, dati i leggeri aumenti osservati ancora fra la fine del 2011 e l'inizio del 2012. La caduta dell'occupazione nella media del 2012 risulterebbe così contenuta nella quantificazione dello scenario base, e pari a 20mila occupati in meno. Più accentuata è invece la perdita di posti di lavoro se si confronta il dato di fine anno con il livello del quarto trimestre del 2011: in tal caso la caduta indicata nello scenario base supera gli 80mila posti, mentre nello scenario pessimista si arriva ad una caduta di oltre 400mila occupati in un anno.

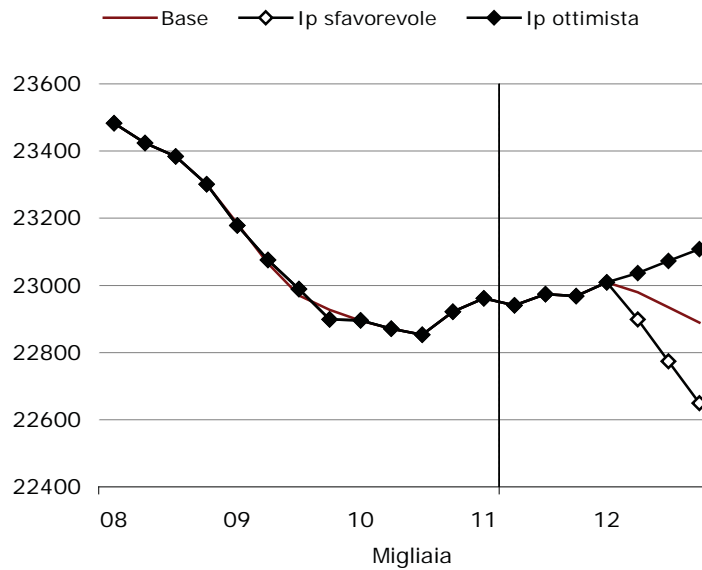
Nel complesso, comunque, anche per il 2012 la reazione dei livelli occupazionali alla recessione appare limitata, e questo costituisce un risultato in linea con quanto osservato nel corso del biennio 2008-2009.

Unità di lavoro



Fonte: elaborazioni e stime REF Ricerche su dati Istat

Occupati



Fonte: elaborazioni e stime REF Ricerche su dati Istat

L'offerta di lavoro

Se, in una certa misura, alcune delle tendenze in corso appaiono in linea con i comportamenti degli anni passati, contraddistinti da

una elasticità dell'occupazione alla crescita relativamente bassa, marcate discontinuità nei comportamenti traspaiono guardando invece al lato dell'offerta di lavoro. Difatti, durante gli anni scorsi avevamo osservato una reazione dell'offerta di lavoro alla crisi caratterizzata dalla ritirata di molti lavoratori dal mercato per il prevalere di effetti di scoraggiamento. L'andamento pro-ciclico dell'offerta di lavoro emerso nel 2008-2009 non trova però alcuna replica nelle tendenze in corso. Dopo anni di stagnazione, difatti, l'offerta di lavoro in Italia ha ripreso ad aumentare, e a ritmi parecchio sostenuti. Con ipotesi prudenti, la crescita dell'offerta di lavoro nel 2012 è stimabile in un 2 per cento, dopo tre anni consecutivi di stagnazione. Questo comporta di fatto nella media del 2012 un incremento dell'offerta di lavoro di 500mila unità.

L'aumento dell'offerta è condiviso fra le diverse ripartizioni territoriali, ma risulta particolarmente marcato al Sud, dove potrebbe arrivare al 3 per cento.

Resta forte la divaricazione nelle dinamiche di genere, con la crescita dell'offerta femminile che sfiora il 3 per cento, ma la vera novità è il ritorno dell'offerta maschile, che rimbalza dopo ben tre anni di contrazione.

A seguito delle tendenze descritte, il tasso di partecipazione nel 2012 dovrebbe salire di oltre un punto, superando il livello del 2008.

Il ritorno di molti lavoratori sul mercato è un segnale importante di cambiamento dei comportamenti. Esso appare riconducibile proprio alla durata della crisi stessa, che non può più essere affrontata attraverso uscite temporanee dal mercato, come ad esempio accade nelle scelte di prosecuzione del periodo scolastico in assenza di opportunità d'impiego. Vi è infine un aspetto importante, legato alla caduta dei redditi familiari avvenuta durante gli anni passati, e attesa protrarsi nel prossimo futuro. Nelle condizioni attuali l'offerta torna sul mercato perché la perdita di potere d'acquisto delle famiglie è stata ampia, e questo stimola la ricerca più attiva da parte dei membri della famiglia che sinora si erano potuti permettere di restare ai margini del mercato del lavoro. Adesso invece aumentano gli incentivi ad accrescere gli sforzi di ricerca, dato anche il maggiore grado di incertezza sulla stabilità occupazionale del capo famiglia.

Il mercato del lavoro nel 2012

Var. % medie annue

	2008	2009	2010	2011	Stime REF Ricerche	
					2012	
Pil	-1.2	-5.5	1.8	0.5	-1.5	Ip ottimista
					-1.9	Base
					-2.3	Ip sfavorevole
Unità di lavoro	-0.4	-2.9	-0.9	0.1	-1.0	Ip ottimista
					-1.5	Base
					-2.0	Ip sfavorevole
Occupati	0.8	-1.5	-0.7	0.3	0.4	Ip ottimista
					0.0	Base
					-0.6	Ip sfavorevole
Tasso di disoccupazione	6.8	7.8	8.4	8.4	9.8	Ip ottimista
					10.2	Base
					10.7	Ip sfavorevole
<i>Var. assolute, medie annue, in migliaia</i>						
Unità di lavoro	-88	-711	-215	23	-246	Ip ottimista
					-353	Base
					-477	Ip sfavorevole
Occupati	176	-361	-152	76	96	Ip ottimista
					-8	Base
					-128	Ip sfavorevole
Disoccupati	179	249	152	20	396	Ip ottimista
					499	Base
					620	Ip sfavorevole

Fonte: elaborazioni e stime REF Ricerche su dati Istat

Gli andamenti territoriali

Sulla base delle ipotesi dello "scenario base"

	2008	2009	2010	2011	Stime REF Ricerche	
					2012	
Forze di lavoro	1.4	-0.4	0.0	0.4	2.0	
Pop. età lavorativa	0.6	0.6	0.4	0.3	0.0	
<i>- livelli</i>						
Tasso di attività*						
Italia	64.1	63.4	63.2	63.2	64.5	
Nord	71.0	70.6	70.4	70.4	71.5	
Centro	68.1	68.0	67.8	67.5	68.6	
Mezzogiorno	53.1	51.6	51.3	51.6	53.2	
Tasso di disoccupazione*						
Italia	6.8	7.8	8.4	8.4	10.2	
Nord	3.9	5.3	5.9	5.8	7.2	
Centro	6.2	7.2	7.6	7.6	9.2	
Mezzogiorno	12.0	12.6	13.4	13.7	16.3	
<i>- Var. %</i>						
Occupati						
Italia	0.7	-1.5	-0.7	0.3	0.0	
Nord	1.2	-1.2	-0.5	0.5	0.0	
Centro	1.3	-0.3	0.0	-0.1	0.0	
Mezzogiorno	-0.5	-3.0	-1.4	0.3	-0.1	
Disoccupati						
Italia	11.8	14.6	7.8	1.0	23.6	
Nord	12.7	36.2	11.4	-1.7	26.5	
Centro	19.3	16.5	5.2	0.5	22.5	
Mezzogiorno	8.8	1.4	6.2	3.2	21.9	

*15-64 anni; destagionalizzati

Fonte: elaborazioni e stime REF Ricerche su dati Istat

Le differenze di genere

Sulla base delle ipotesi dello "scenario base"

	2008	2009	2010	2011	Stime REF Ricerche 2012
- Var. %					
Forze di lavoro					
Maschi	0.7	-0.6	-0.3	-0.1	1.5
Femmine	2.6	-0.2	0.4	1.1	2.6
Occupati					
Maschi	0.0	-1.9	-1.1	-0.2	-0.4
Femmine	1.8	-1.0	0.0	1.1	0.5
Disoccupati					
Maschi	14.7	21.2	10.9	0.6	24.7
Femmine	11.7	7.8	4.5	1.4	22.1
- livello					
Tasso di disoccupazione*					
Maschi	5.6	6.8	7.5	7.6	9.3
Femmine	8.6	9.3	9.6	9.7	11.5

*15-64 anni; destagionalizzati

Fonte: elaborazioni e stime REF Ricerche su dati Istat

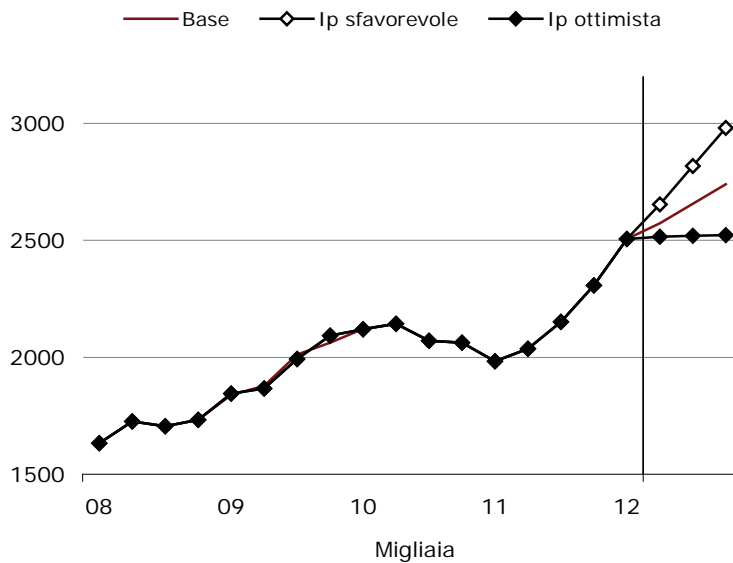
L'aspetto problematico delle tendenze in corso è però rappresentato dal fatto che in una fase di recessione, come quella che si sta configurando, il maggior numero di ingressi sul mercato appare destinato ad ingrossare le fila della disoccupazione, più che quelle dell'occupazione.

La disoccupazione

Difatti, dato che l'occupazione al più cresce debolmente nello scenario ottimista, il risultato è che nel 2012 si osserva un aumento di 400mila disoccupati se va bene, di oltre 600mila nello scenario pessimista. Di fatto nel solo 2012 si osserverebbe un aumento del numero di disoccupati comparabile a quello cumulato fra il 2008 e il 2011. Nelle ipotesi base l'aumento dei disoccupati del 2012 è intorno alle 500mila persone, di cui circa 230mila sia al Nord che al Sud, e i restanti 100mila nelle regioni del centro.

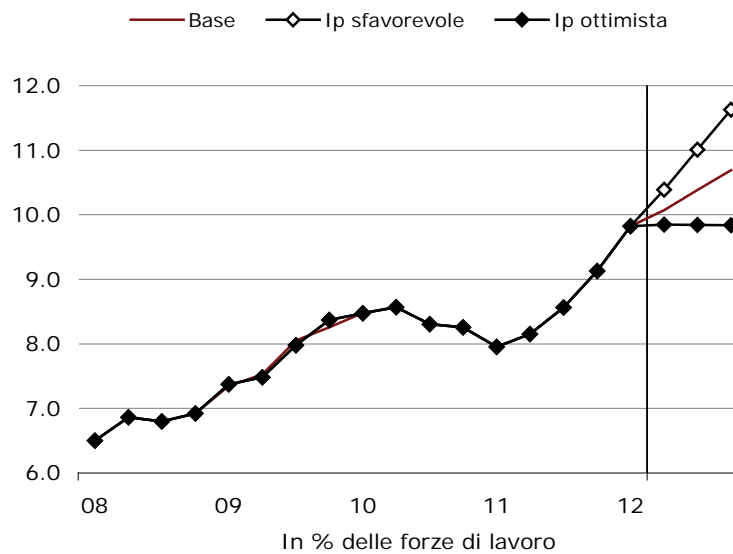
In ragione di tale aumento del numero dei disoccupati, il tasso di disoccupazione si impenna, registrando un aumento di quasi due punti percentuali nel dato medio annuo, passando dall'8.4 del 2011 al 10.2 del 2012. Entro fine anno dovrebbe essere raggiunta la soglia dell'11 per cento. L'incremento più marcato è al Sud, dove a fine anno il tasso di disoccupazione dovrebbe superare il 17 per cento. Alla luce del quadro descritto, il 2012 si caratterizzerebbe come l'anno peggiore dall'inizio della crisi dal punto di vista dell'aumento della disoccupazione.

Disoccupati



Fonte: elaborazioni e stime REF Ricerche su dati Istat

Tasso di disoccupazione



Fonte: elaborazioni e stime REF Ricerche su dati Istat

Aggiustamento fiscale e disoccupazione: i costi per i paesi della periferia europea

Alla luce del quadro descritto, si comprende come l'aumento dilagante della disoccupazione, ancorché legato a fattori di offerta più che di domanda, possa essere considerato un buon indicatore del disagio sociale derivante dal deterioramento del quadro macroeconomico. Poiché la crescita della disoccupazione

appare in parte riconducibile alla fase di risanamento dei conti pubblici in corso, la relazione fra aggiustamento di bilancio e costi sociali che ne conseguono è importante anche al fine di valutare la probabilità di successo dell'azione di risanamento delle finanze pubbliche.

Quella della sostenibilità sociale è difatti una delle dimensioni secondo le quali si declina la possibilità di protrarre la stessa fase di consolidamento della finanza pubblica. Un percorso di aggiustamento dei conti pubblici non è difatti credibile se comporta costi di natura sociale insostenibili. La recente esperienza della Grecia mette bene in evidenza i limiti di una strategia di politica economica che comporta significative perdite di posti di lavoro per un lasso temporale esteso.

Le esperienze delle diverse economie europee della periferia sono differenziate, anche in considerazione del fatto che non è univoca la relazione fra l'aggiustamento del bilancio pubblico e le rispettive conseguenze sul mercato del lavoro. La dimensione dell'aumento della disoccupazione determinatosi nel corso degli ultimi anni riflette da un canto l'intensità della caduta dei livelli produttivi, e dall'altro i diversi fattori che hanno condizionato l'elasticità dell'occupazione rispetto alla variazione del prodotto. Alla diversa intensità della contrazione degli occupati corrispondono poi andamenti della disoccupazione legati anche alla dinamica dell'offerta di lavoro, a sua volta riconducibile a elementi demografici, istituzionali o culturali, fra cui all'elasticità dei flussi migratori rispetto alle condizioni della domanda di lavoro all'interno di ciascun paese.

È certo comunque che le implicazioni della politica di bilancio per i prossimi anni vanno valutate considerando quale sia la distanza ancora da coprire per completare l'aggiustamento fiscale, e se una ulteriore fase di consolidamento dei conti sia sostenibile. Allo scopo di misurare i progressi sinora realizzati, la dimensione del miglioramento del deficit pubblico va quindi confrontata con i costi in termini reali sinora subiti dai paesi della periferia. Emerge con evidenza il fatto che per molti le perdite subite in termini di aumento della disoccupazione e caduta del

prodotto sono tali da porre seri interrogativi sulla sostenibilità di un percorso di consolidamento dei conti pubblici che si protrarrà ancora negli anni a venire.

Per monitorare questo percorso, nei grafici allegati abbiamo illustrato l'andamento congiunto del livello del deficit e della disoccupazione. Per il 2012 abbiamo utilizzato per i paesi diversi dall'Italia le previsioni della Commissione europea. Mutuando un'impostazione analitica in termini di *sacrifice ratio*, tradizionalmente utilizzata per una quantificazione dei costi in termini reali delle politiche di riduzione dell'inflazione¹, possiamo guardare ai costi dell'aggiustamento fiscale nei termini di incremento del tasso di disoccupazione necessario al fine di riequilibrare il saldo dei conti pubblici.

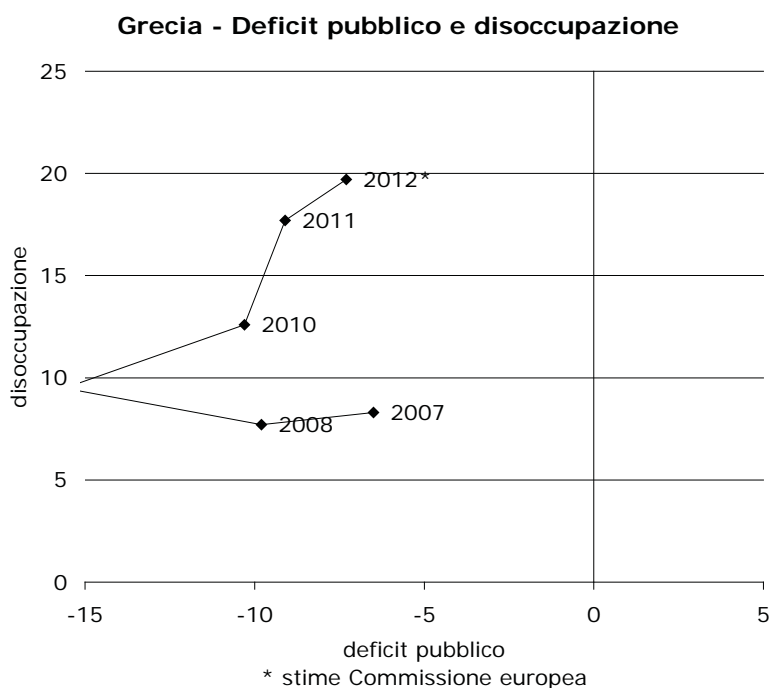
La descrizione della relazione fra deficit pubblico e disoccupazione consente anche di cogliere quale sia la distanza da compiere per raggiungere obiettivi definiti da un deficit prossimo al pareggio, e quindi le possibili conseguenze in termini di aumento del tasso di disoccupazione. In tutti i grafici seguenti – nei quali ai casi dei paesi periferici si accosta per confronto quello della Germania - si nota come nella prima fase della crisi aumentino sia il deficit pubblico che il tasso disoccupazione, in quanto la crisi del 2008-2009 genera essa stessa un peggioramento dei conti pubblici e una caduta della domanda di lavoro mentre, con l'avvio della fase di risanamento, al rientro del deficit si contrappone una seconda fase di aumento della disoccupazione. Dal punto di vista logico il percorso obbligato dalle politiche non potrà che portare a maggiore disoccupazione almeno sino a quando, una volta risanati i bilanci pubblici, l'economia tornerà a riprendersi. Resta da capire però sino a che livelli si può ragionevolmente spingere la disoccupazione nei prossimi anni nei paesi della periferia.

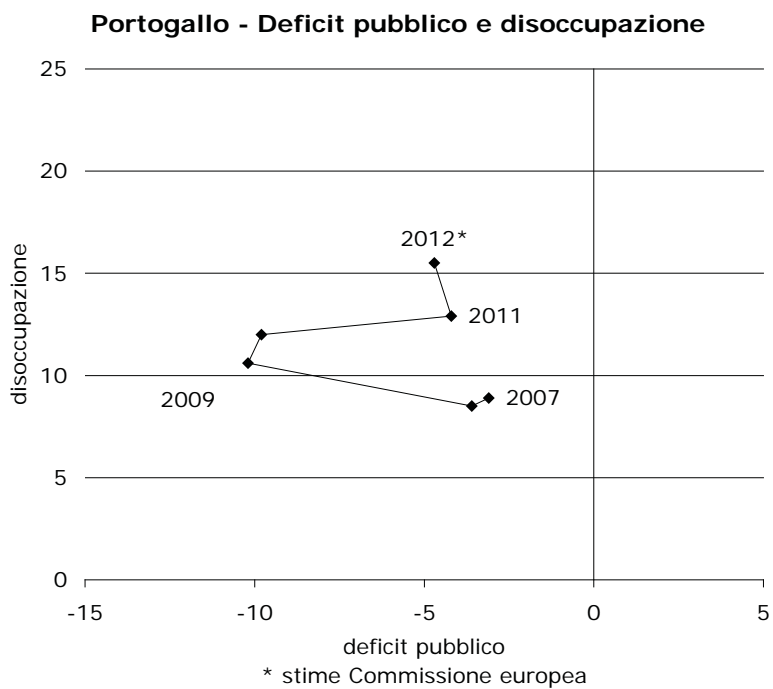
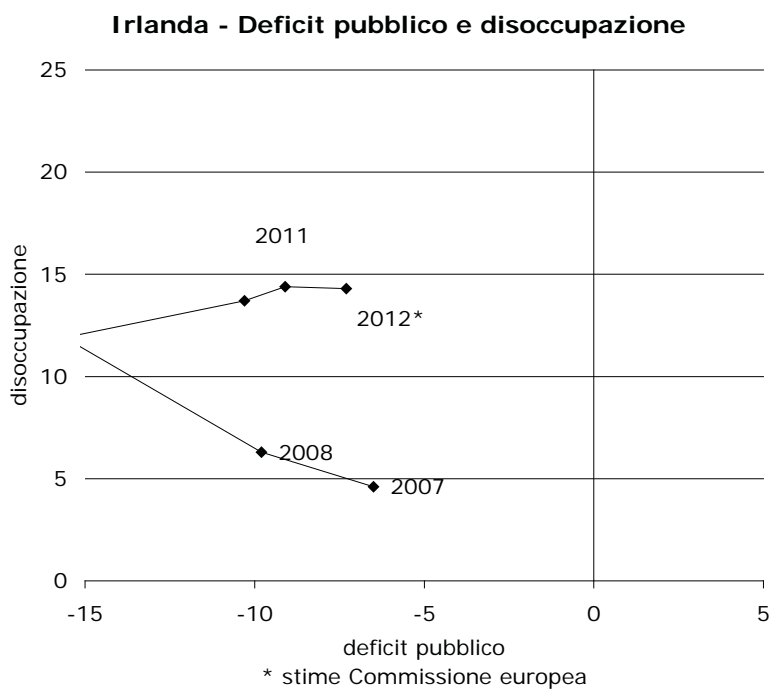
Dall'andamento illustrato nei grafici si osservano situazioni differenziate fra i diversi paesi. Il caso "virtuoso" è quello irlandese;

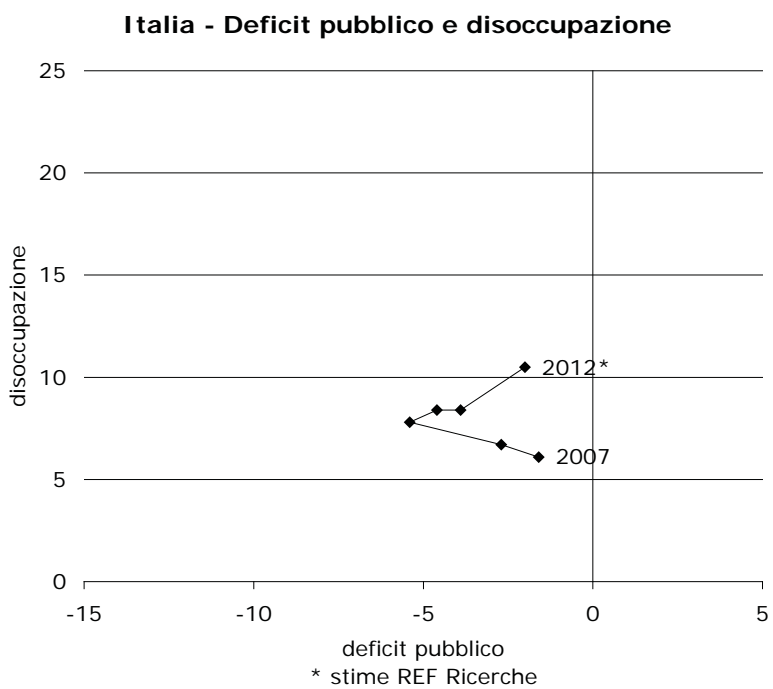
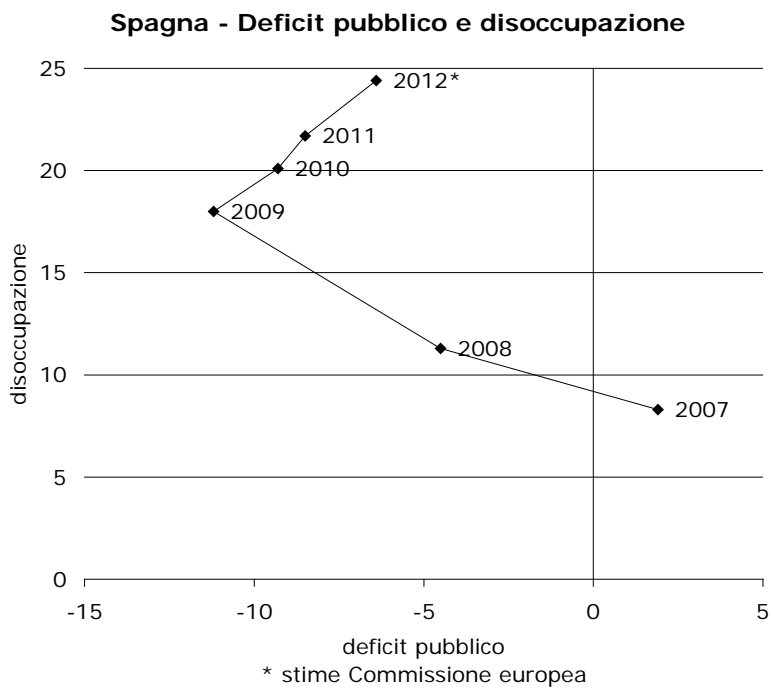
¹ Il *sacrifice ratio* misura l'aumento del tasso di disoccupazione necessario per ridurre l'inflazione di un punto percentuale ed è quindi una misura dei costi reali della politica monetaria.

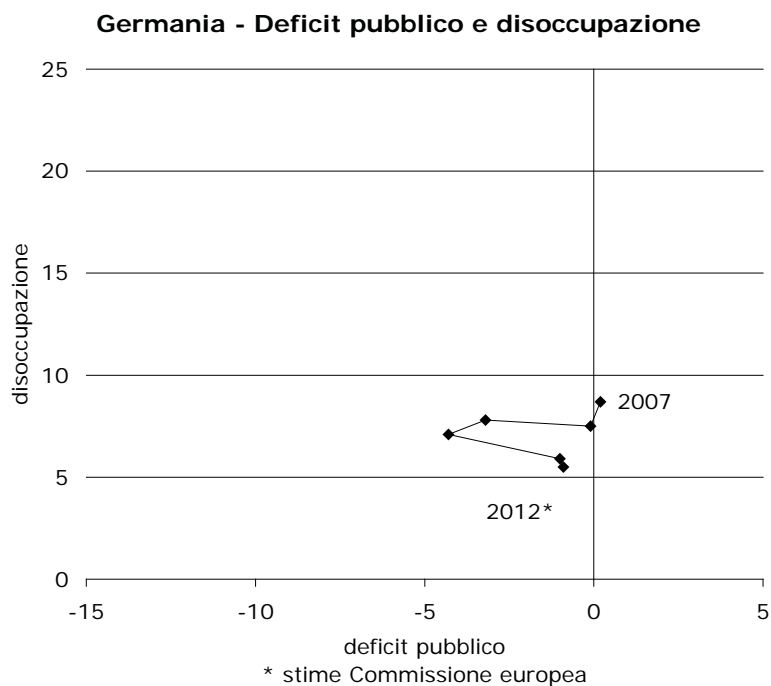
nel rispettivo grafico, la situazione irlandese si muove in direzione orizzontale, ovvero il rientro del deficit irlandese sta avvenendo senza forti aumenti della disoccupazione. All'opposto il caso spagnolo, in cui la relazione fra deficit e disoccupazione negli ultimi anni è verticale, ovvero ad ogni punto di riduzione del deficit corrisponde un significativo incremento della disoccupazione.

Da questo punto di vista, la situazione italiana appare comunque migliore rispetto agli altri paesi periferici, perché la combinazione deficit pubblico/tasso di disoccupazione appare meno sfavorevole. È da osservare che, una volta affrontato lo scoglio dello sforzo fiscale di quest'anno, la cui intensità massima è proprio nei mesi centrali dell'anno, l'Italia si ritroverebbe con un deficit molto basso in termini strutturali. L'impulso fiscale alla crescita dell'economia italiana tende difatti ad attenuarsi già nel 2013, mentre le altre economie della periferia dovranno ancora proseguire nella fase di riduzione del deficit pubblico e questo potrebbe portare a registrare ulteriori aumenti della disoccupazione.









I rischi

Lo scenario proposto resta naturalmente soggetto ad ampi margini di incertezza. Nell'ipotesi però che la politica non riesca a favorire il superamento della crisi finanziaria, anche gli scenari più prudenti potrebbero addirittura venire rivisti al ribasso.

Il fatto che anche gli scenari più gravi acquisiscano una probabilità non marginale di materializzarsi mette in evidenza la fragilità di un quadro in cui la politica economica non è riuscita ad arginare le tensioni sui mercati finanziari.

Non è agevole fornire un sostegno alla domanda aggregata in una situazione in cui il canale di trasmissione della politica monetaria è interrotto per effetto dei limiti all'espansione del credito. In queste condizioni emerge anche quanto sia contraddittoria una politica di bilancio che comporta una ampia stretta fiscale durante una fase di recessione legata alla crisi del credito, determinando un classico problema di pro-ciclicità della politica di bilancio.

Fra l'altro, se è scontato che per i paesi in crisi come l'Italia l'aggiustamento di bilancio non è procrastinabile, lo stesso non si

può affermare per le altre economie dell'area euro che, Germania in primis, hanno anch'esse puntato sulla riduzione del deficit nonostante una situazione strutturalmente favorevole, che avrebbe potuto agevolmente consentire di posticipare il conseguimento del target del pareggio, fornendo sostegno all'andamento della domanda aggregata dell'intera area dell'euro.

Vi è inoltre un aspetto messo in luce dalle analisi più recenti sugli effetti della crisi, che sottolinea l'incertezza della quantificazione dell'impatto restrittivo delle politiche fiscali. Sulla base delle elasticità tradizionali si quantifica ad esempio che una stretta fiscale dell'ordine di un punto di Pil ex ante determini una minore crescita in un biennio di circa mezzo punto percentuale. La perdita di prodotto può però risultare anche maggiore se la stretta fiscale si verifica in una fase in cui l'economia è gravata da un ampio stock di capacità produttiva sottoutilizzata, oppure se il consolidamento avviene in una fase in cui le aspettative degli operatori sono orientate al pessimismo.

Fra l'altro, non solo in queste situazioni l'effetto di breve sui livelli del prodotto può esserne amplificato, ma possono anche prodursi conseguenze sull'andamento dell'economia nel medio termine legate all'aumento della mortalità delle imprese e a decisioni di chiusura definitiva di impianti da parte di alcune imprese, tali da abbassare in via permanente il livello del prodotto potenziale. Il tema della caduta del prodotto potenziale è essenziale per valutare la capacità del sistema di riassorbire lo stock di disoccupati che si sta formando in questa fase.

Le stime sul livello dell'output potenziale dell'economia italiana sono incerte, ma certamente il nostro potenziale produttivo si è ridotto rispetto ai livelli del 2007. La dimensione settoriale delle perdite di prodotto evidenzia come la riduzione dei livelli di attività sia di carattere permanente soprattutto nell'industria e nelle costruzioni. Vi è il rischio quindi che l'aumento della disoccupazione che si sta producendo in questa fase non venga riassorbito rapidamente, determinando un aumento del Nairu e la persistenza del tasso di disoccupazione su livelli elevati. Le conseguenze dell'aumento del livello di equilibrio del tasso di disoccupazione verrebbero poi amplificate dalle conseguenti perdite di capitale umano, soprattutto

considerando la vasta platea di giovani che risultano oggi ai margini del mercato del lavoro.

Alla luce di queste considerazioni, si può affermare come la nuova ondata recessiva che ha colpito l'economia italiana presenti rischi non solo rispetto alle tendenze di breve periodo, ma anche con riferimento alle conseguenze che essa comporta in un'ottica di lungo periodo.

6.2 Questioni di medio termine

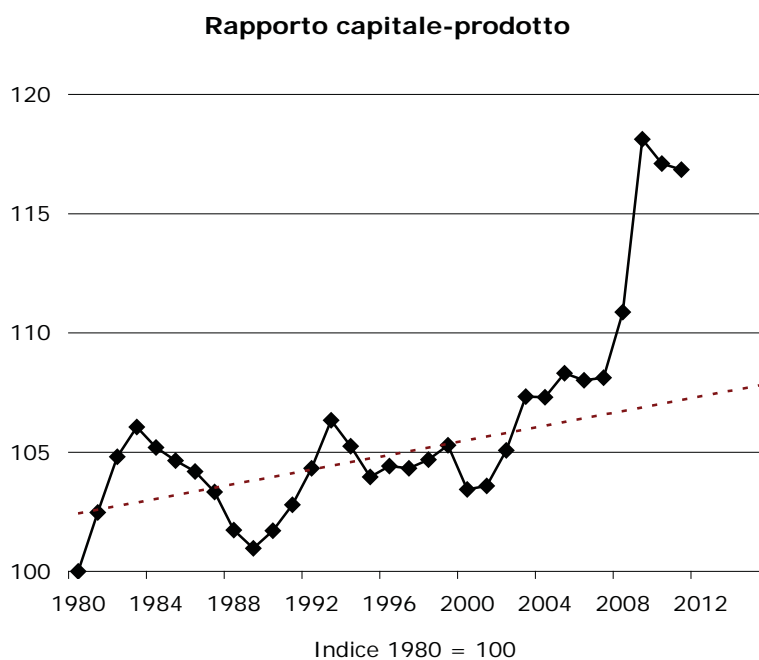
*Mercato del
lavoro e crescita
potenziale*

La dimensione della crisi italiana traspare con evidenza considerando l'entità della caduta dei livelli produttivi osservata negli ultimi anni, la durata temporale della crisi, e la concentrazione settoriale delle perdite di prodotto. A inizio 2012 la perdita di prodotto rispetto ai livelli medi del 2007 risultava pari al 13 per cento nell'industria in senso stretto, e quasi al 20 nel settore delle costruzioni, a fronte di una flessione di meno del 2 per cento nei servizi.

La concentrazione settoriale delle perdite di prodotto ha come controparte la contrazione evidenziata dalla domanda di beni, soprattutto di investimento e di consumo durevoli, oltre alle esportazioni, rispetto alla relativa tenuta della domanda di servizi, privati e pubblici. Buona parte della caduta della domanda interna si è riversata a sua volta sui prodotti di importazione, e questo ha attenuato l'entità della crisi nel corso dell'ultimo anno.

Il collasso della domanda interna riflette lo sgonfiamento rispetto ad una fase in cui le condizioni di accesso al credito erano particolarmente permissive. Soprattutto nel settore dell'edilizia, l'abbassamento dei livelli produttivi riflette un aggiustamento di tipo strutturale.

Inoltre, l'aspettativa di una fase di correzione dei conti pubblici estesa temporalmente, e il prevalere di attese di una fase di bassa crescita dei redditi, giustificano anche la riduzione della domanda su livelli coerenti con quello che le famiglie presumono essere il livello del proprio reddito "permanente", oggi evidentemente inferiore a quello che ne guidava in comportamenti di consumo sino al 2007.



Si può affermare quindi che buona parte della contrazione del livello del prodotto osservata nel corso degli ultimi anni avrà caratteri di persistenza. In conseguenza di ciò, anche nei settori più colpiti dalla crisi è probabile che la caduta della domanda di lavoro sia di carattere definitivo. I lavoratori espulsi dal processo produttivo avranno quindi difficoltà a rientrare negli stessi settori, il che comporta che il capitale umano specifico che essi hanno accumulato attraverso le precedenti esperienze professionali è in una certa misura destinato a non essere utilizzabile. Per questo motivo, alla formazione di uno stock di capitale fisico sottoutilizzato si accosta anche la formazione di un eccesso di capitale umano.

Per avere contezza del sovradimensionamento dello stock di capitale fisico, è sufficiente volgere l'attenzione all'andamento del rapporto fra lo stock di capitale e il valore aggiunto a prezzi costanti, impennatosi drasticamente a seguito della contrazione del denominatore.

A partire da queste evidenze, si comprende come oggi non è chiaro quale sia il potenziale produttivo effettivo dell'economia

italiana. Se si ritiene che il sistema sia distante dal proprio equilibrio per effetto di mancanza di domanda, allora si potrebbe stimare un ampio output gap, ovvero una distanza significativa fra il livello del prodotto effettivo e il livello dell'output potenziale. Viceversa, quanto più le perdite di prodotto hanno carattere strutturale, tanto inferiore è la distanza dell'output attuale dal potenziale.

Quest'ordine di considerazioni è importante anche per qualificare le potenzialità di crescita dei prossimi anni. Quanto più la recessione degli ultimi anni è interpretata nei termini di un episodio di natura ciclica, tanto maggiore la probabilità di un rimbalzo della crescita nei prossimi anni, una volta completata la fase di aggiustamento fiscale.

Aumento del Pil potenziale o della disoccupazione di equilibrio?

Lo stesso ordine di quesiti può essere oggetto di attenzione dal punto di vista del mercato del lavoro. In particolare, sinora la crisi ha inciso in misura limitata sull'andamento del tasso di disoccupazione. In ogni caso, le stime della disoccupazione di equilibrio sono state riviste al rialzo, come abbiamo osservato nel capitolo 4.

La recente inversione di tendenza nella dinamica dell'offerta di lavoro apre poi a sua volta a un nuovo insieme di elementi di discussione. Difatti, l'aumento dell'offerta di lavoro di per sé dovrebbe essere un segnale positivo, coerente con la possibilità di una accelerazione del tasso di crescita dell'economia. La maggiore offerta di lavoro che entra sul mercato dovrebbe cioè tradursi da un canto in una pressione al ribasso sui salari e, dall'altro in un maggiore utilizzo della forza lavoro disponibile, con un conseguente incremento del prodotto.

Nulla però garantisce che la maggiore offerta sia effettivamente collocabile in tempi brevi nel processo di produzione. Può anche darsi il caso in cui le caratteristiche di questa maggiore offerta – per competenze, scolarità, età, collocazione geografica, settore di provenienza – ne determinino una scarsa occupabilità. Ovvero, che alla maggiore offerta non corrisponda altro che una maggiore disoccupazione. In questo caso saremmo in presenza di un semplice

aumento del tasso di disoccupazione di equilibrio, senza alcune beneficio sulla crescita. Si rientra quindi nella fattispecie dell' "isteresi" della disoccupazione.

Tale configurazione costituisce una sfida per la politica economica: se nei prossimi anni, come è possibile, si osserverà una tendenza al rientro degli scoraggiati nel mercato del lavoro, occorrerà che tale offerta si traduca in un aumento del nostro potenziale di crescita. Nel caso opposto, la crescita delle forze lavoro non produrrà altro che un aumento del numero dei disoccupati.

*Offerta di lavoro
nel medio termine:
alcune ipotesi*

Guardando alle dinamiche dell'offerta di lavoro degli ultimi anni, si scorge immediatamente un comportamento di tipo ciclico delle forze di lavoro, intorno ad una tendenza di fondo compresa fra lo 0.5 e l'1 per cento all'anno. Tale dinamica si è accompagnata ad una tendenziale riduzione delle ore lavorate per occupato, in corrispondenza con il processo di femminilizzazione del mercato del lavoro e con l'aumento della diffusione del *part time*. Per questa ragione, la crescita tendenziale dell'offerta di lavoro, in termini di ore lavorate offerte sul mercato, è inferiore a quella delle forze lavoro di qualche decimo, di segno appena positivo. Dal punto di vista delle tendenze dell'economia, se ne conviene che il contributo dell'offerta di lavoro alla crescita del prodotto risulta necessariamente limitato.

In ogni caso, il tema del contributo dell'offerta di lavoro alla crescita dell'economia italiana in un'ottica di medio termine rappresenta uno degli elementi più importanti. Vi sono difatti alcune determinanti dell'offerta che spingono decisamente al ribasso, mentre ve ne sono altre che puntano decisamente in direzione opposta.

Il primo *driver* è di tipo demografico. È difatti noto che l'economia italiana è caratterizzata da un tendenziale invecchiamento della popolazione in età lavorativa. Per questo motivo la popolazione in età lavorativa è attesa descrivere nei prossimi anni una tendenza molto debole. Allo scopo di tenere conto degli effetti della riforma delle pensioni, nel cui merito entriamo più diffusamente nel capitolo

successivo, nella tavola abbiamo fatto riferimento a tre classi di età, di cui la terza, che comprende le persone di età compresa fra i 57 e i 66 anni, fa riferimento ad una popolazione più ampia rispetto alla definizione tradizionale, che si ferma ai 64 anni di età. L'inclusione delle persone di età compresa fra i 65 e i 66 consente quindi di tenere conto in maniera più precisa dei cambiamenti che potrebbero verificarsi a seguito della recente riforma che ha innalzato l'età di maturazione del diritto alla pensione.

L'ipotesi sulla popolazione utilizzata è quella dello scenario "base" tratto dalle previsioni demografiche dell'Istat. Tale tendenza incorpora anche alcune valutazioni sull'andamento dei flussi migratori netti.

Secondo lo scenario centrale dell'Istat, nel 2020 ci saranno in Italia 62 milioni e 500mila persone con un incremento di poco inferiore ai 2 milioni rispetto al dato del 2011. La popolazione dell'aggregato di riferimento, ovvero di età compresa fra i 15 e i 66 anni, presenterà una variazione decisamente inferiore, pari a sole 375mila persone, con un incremento ad un tasso medio annuo pari soltanto allo 0.1 per cento.

Si tratta di una tendenza che riflette l'invecchiamento della popolazione e il forte aumento del tasso di dipendenza. Le cose andrebbero del resto anche molto peggio se non fosse per i massicci afflussi migratori attesi nel periodo. Difatti, la popolazione italiana di età compresa fra i 15 e i 66 anni si riduce di quasi un milione e mezzo di persone mentre gli stranieri aumentano di un milione e 800mila, con un livello nel 2020 pari a quasi 5 milioni e mezzo di immigrati rispetto ai tre milioni e 600mila del 2011. L'incidenza degli stranieri sulla popolazione in età lavorativa passerebbe dall'8.8 al 13.2 per cento.

Una volta definito l'andamento tendenziale della popolazione di età compresa fra il 15 e i 66 anni occorre anche considerare l'evoluzione della partecipazione di tali lavoratori al mercato del lavoro.

Considerando che l'economia italiana è caratterizzata da tassi di partecipazione molto bassi, non è azzardato assumere una fase di aumento della partecipazione. Inoltre, se negli ultimi quattro anni avevamo osservato un andamento molto debole delle forze

Dinamica della popolazione in età lavorativa

	2011	2020	var % medie 2011-2020	var assolute 2011-2020
Popolazione	60600	62497	0.3	1897
Popolazione età 15-66 anni	41018	41393	0.1	375
15-34 anni	13603	13035	-0.5	-567
35-56 anni	20203	20293	0.0	90
57-66 anni	7212	8065	1.2	853
Popolazione italiana età 15-66 anni	37397	35930	-0.4	-1467
15-34 anni	11916	10923	-1.0	-992
35-56 anni	18459	17458	-0.6	-1001
57-66 anni	7022	7548	0.8	526
Popolazione straniera età 15-66 anni	3621	5463	4.7	1842
15-34 anni	1687	2112	2.5	425
35-56 anni	1744	2835	5.5	1091
57-66 anni	190	516	11.8	326
Pop straniera età 15-66 in % del tot	8.8	13.2		

Fonte: elaborazioni e stime REF Ricerche su dati Istat

di lavoro a seguito dell'abbandono del mercato da parte di molti "scoraggiati", le tendenze più recenti segnalano come questo comportamento si stia esaurendo, facendo posto ad un tendenziale rientro di molti scoraggiati nelle forze di lavoro.

Il ritorno degli scoraggiati si sovrapporrebbe alla tendenza crescente (prima della crisi) della partecipazione per effetto dei mutamenti sociali in atto, come la crescente partecipazione femminile e il posticipo dell'uscita dal mercato di coorti progressivamente più scolarizzate.

Si perviene così ad un'ipotesi sulle forze di lavoro costruita a partire da un andamento crescente della partecipazione, e che può rappresentare il nostro scenario di base. Questo scenario incorpora anche un incremento inerziale della partecipazione per i lavoratori più anziani. Sulla base delle nostre ipotesi, nel corso del decennio si verificherebbe un aumento della partecipazione al mercato del lavoro di poco più di quattro punti percentuali, che corrisponde di fatto ad un ritorno all'aumento della partecipazione lungo una tendenza avviata nel corso degli anni duemila, e

bruscamente interrottasi fra il 2008 e il 2010. Nonostante tale aumento, il tasso di partecipazione alle forze di lavoro resterebbe comunque in Italia su un livello decisamente inferiore a quello di tutti i maggiori paesi europei, per cui tale ipotesi non può essere giudicata ottimista.

La dinamica delle forze di lavoro si manterrebbe così nei prossimi anni su un ritmo medio di incremento dello 0.7 per cento all'anno, proseguendo di fatto lungo la tendenza di medio termine, una volta riassorbito, con il rimbalzo del 2012, il *gap* di carattere ciclico formatosi nel periodo 2008-2010.

A tale andamento occorre però anche sovrapporre l'effetto della discontinuità imposta dalla riforma delle pensioni che, aumentando l'età pensionabile, determina evidentemente un aumento dell'offerta di lavoro da parte delle persone interessate dalla riforma.

Rinviando all'analisi del capitolo successivo per una discussione puntuale delle stime qui utilizzate², si quantifica un aumento dell'offerta di lavoro rispetto alle ipotesi dello scenario pre-riforma che implica un incremento aggiuntivo della partecipazione complessiva di circa due punti percentuali, con un effetto sul valore assoluto delle forze di lavoro pari a oltre 800mila unità. In base a tale ipotesi la crescita delle forze di lavoro si porta verso l'1 per cento all'anno.

Dalle ipotesi qui descritte si osserva come nel 2020 l'offerta di lavoro italiana potrebbe non solo essere più ampia di quella attuale, ma anche molto diversa, con una maggiore incidenza di immigrati e di lavoratori anziani.

Si deve segnalare come lo scenario proposto incorpori l'ipotesi che l'impatto della riforma delle pensioni incrementi i tassi di attività,

² Nell'analisi del capitolo 7 si isola il solo effetto della riforma Monti Fornero, sovrapponendo la variazione dei tassi di attività che essa comporta per la classe 57-66 anni, alla nuova struttura demografica del 2020; quindi il livello dell'offerta al 2020 è calcolato solo per quantificare - per differenza - l'impatto della riforma sui tassi di attività delle coorti anziane, assumendo stabilità dei tassi di attività delle altre classi di età.

In questo capitolo abbiamo invece sovrapposto la stima dell'impatto della riforma Monti Fornero all'andamento tendenziale dell'offerta di lavoro, per cui il livello dell'offerta di lavoro al 2020 è una previsione sui livelli post-riforma nell'ipotesi di assenza di spiazzamento dei più giovani per effetto della maggiore partecipazione degli anziani.

senza determinare l'abbandono del mercato del lavoro da parte dei più giovani, o eventualmente da parte di alcuni dei lavoratori anziani che potrebbero eventualmente ritrovarsi nella condizione di disoccupato.

Un aspetto importante è dunque rappresentato dall'effettiva occupabilità di queste maggiori forze di lavoro. Una creazione di occupazione al ritmo desiderato, per evitare che la maggiore offerta di lavoro si traduca in maggiore disoccupazione, comporterebbe evidentemente una crescita occupazionale pari a quella dell'offerta.

A ciò si deve poi anche aggiungere che nel prossimo decennio occorrerà riassorbire anche l'aumento dei disoccupati formatosi nel corso della crisi; è un motivo in più per ritenere quindi che l'aumento delle forze di lavoro non necessariamente si tradurrà integralmente in un aumento dell'occupazione.

Difatti, se si considera che le forze di lavoro aumentano nel periodo di circa 2 milioni e 400mila unità rispetto al 2011, è scontato che occorrerà creare all'incirca altrettanti posti di lavoro se si desidera che alla fine del decennio il tasso di disoccupazione risulti pari al livello dell'anno scorso, ovvero assumendo che la sovrapposizione della nuova crisi e gli effetti combinati delle riforme delle pensioni e del mercato del lavoro non si traducano in un aumento del livello di equilibrio del tasso di disoccupazione.

Abbiamo pertanto costruito uno scenario che incorpora l'ipotesi di completo "assorbimento" dell'offerta di lavoro aggiuntiva.

Ciò comporta una crescita dell'occupazione ad un tasso medio dell'1 per cento annuo. Se si ipotizza che la tendenza alla riduzione delle ore lavorate per occupato possa protrarsi negli anni a venire, ne consegue che la domanda di lavoro dovrebbe aumentare a tassi comunque superiori al mezzo punto percentuale nell'intero decennio. Si tratta in entrambi i casi di tassi che implicano una accelerazione nella seconda metà del decennio, considerando la partenza sfavorevole del 2011-2012 e, presumibilmente, anche del 2013.

Domanda e offerta di lavoro: tendenze al 2020

	2011	2020	var % medie 2011-2020	var assolute 2011-2020
Popolazione età 15-66	41018	41393	0.1	375
Tasso di attività (pop età 15-66)				
pre-riforma Monti Fornero	59.7	63.9		4.2
post-riforma Monti Fornero	59.7	65.9		6.2
Forze lavoro (15-66)				
pre-riforma Monti Fornero	24877	26462	0.7	1585
Forze lavoro (15-66) post-riforma Monti Fornero				
Totale	24877	27295	1.0	2418
di cui:				
stranieri	2552	3886	4.8	1334
italiani	22325	23409	0.5	1084
Stranieri in % del tot	10.3	14.2		
di cui:				
età 15-56	22802	23507	0.3	705
età 57-66	2075	3788	6.9	1713
Età 57-66 in % del tot	8.3	13.9		
Uno scenario di "assorbimento" dell'offerta di lavoro aggiuntiva				
Occupati	22967	25156	1.0	2189
Tasso di disoccupazione	8.4	8.4		
Unità di lavoro	24036	25337	0.6	1300
Pil			0.9	

Fonte: elaborazioni e stime REF Ricerche su dati Istat

Una dinamica delle ore lavorate di questo tipo non è impossibile, ma certamente è plausibile solamente se si immagina un aumento del tasso di crescita della nostra economia. Una tale ipotesi è realistica? In linea teorica è lo stesso aumento dell'offerta di lavoro a incidere positivamente sulla crescita potenziale del sistema, e quindi a giustificare una espansione più sostenuta del prodotto. Il processo attraverso cui l'aumento dell'offerta di lavoro aggiuntiva determina le premesse per la maggiore crescita e la maggiore creazione occupazionale non è però immediato, soprattutto se si considera che l'aumento dell'incidenza degli anziani nella forza lavoro può avere effetti sfavorevoli sull'andamento della produttività.

In generale, un aumento dell'offerta di lavoro dell'entità qui quantificata appare assorbibile in un contesto di maggiore crescita rispetto agli anni passati, con una dinamica del Pil mediamente dello 0.9 per cento sull'intero periodo, il che implica una crescita prossima all'1.5 per cento nella seconda metà del decennio per compensare la contrazione del 2012-2013. Naturalmente, uno scenario di questo tipo, ancorché non impossibile, non è affatto scontato, soprattutto alla luce delle tendenze degli anni scorsi, che hanno visto in Italia una crescita decisamente inferiore.

Occorre anche considerare che nel corso degli ultimi anni l'ipotesi di completa esogeneità dell'offerta di lavoro non appare più così scontata come in passato. Sia perché le decisioni di partecipazione hanno dimostrato di essere mutevoli a seconda del cambiamento delle condizioni economiche, sia perché la componente dell'offerta di lavoro immigrata tende, almeno parzialmente, a rispondere alle esigenze della domanda, ovvero a comportarsi come una variabile endogena. Si potrebbe dare quindi il caso di una riduzione degli afflussi di immigrati, il che, a parità di domanda di lavoro, ridurrebbe la disoccupazione. Questa è evidentemente una possibilità, ma solo in misura parziale. Le analisi degli ultimi anni mostrano difatti come vi siano prevalentemente forme di complementarità fra forza lavoro immigrata e lavoratori italiani, per cui difficilmente le minori opportunità occupazionali saranno compensabili con riduzioni degli afflussi migratori, a parte i segmenti specifici del mercato del lavoro in cui l'incidenza degli stranieri è più elevata.

Non è neanche escluso poi che gli stessi lavoratori anziani, non più pensionabili dopo la riforma, risultino occupabili. E per quanti non riusciranno a trovare un impiego, la scelta di restare nel mercato non è un fatto scontato.

Una possibilità alternativa a quella della crescita è quindi rappresentata da fenomeni di "spiazzamento" fra gruppi di lavoratori, tali da portare in alcuni casi dall'aumento della disoccupazione e, in altri, all'uscita di alcuni lavoratori dal mercato. Certo è che la pressione del maggiore numero di lavoratori anziani sul mercato

del lavoro, se non sarà assorbita da un'occupazione più dinamica, non potrà che tradursi in un ulteriore peggioramento delle condizioni di ingresso nel mercato per i giovani, a meno di essere in qualche modo compensata da un'evoluzione meno dinamica della componente degli stranieri o da un'uscita degli anziani non occupati dal mercato.

*Caratteristiche
della domanda di
lavoro nei prossimi
anni*

Alla luce delle considerazioni delle pagine precedenti, le incognite ancora aperte in relazione alle tendenze dell'occupazione nei prossimi anni sono diverse e molte delle variabili in gioco restano soggette a forti margini di incertezza.

Uno dei temi cui occorrerà prestare una crescente attenzione è quello delle tendenze dell'occupazione secondo le qualifiche professionali. In particolare, in una fase di grandi cambiamenti, come quella attuale, la trasformazione della struttura produttiva può caratterizzarsi per un processo di mutamento delle caratteristiche dei lavoratori richiesti dalle imprese. Tale processo, a sua volta, si accosterebbe ad un mutamento delle caratteristiche dell'offerta di lavoro. Nulla però garantisce che le direzioni lungo le quali evolveranno le caratteristiche della domanda e dell'offerta siano coerenti fra di loro. L'offerta non sempre segue un percorso di adeguamento alle esigenze della domanda, e comunque il cambiamento della struttura professionale della forza lavoro può richiedere tempi anche molto lunghi.

Il cambiamento della struttura della domanda di lavoro è guidato da diversi fattori. Innanzitutto all'interno di ciascun settore si possono verificare mutamenti del processo di produzione, ad esempio dovuti a innovazioni tecnologiche o mutamenti dell'organizzazione produttiva, e modifiche degli stessi prodotti; dall'innovazione discende anche una diversa composizione delle caratteristiche dei lavoratori occupati nel settore (si parla in questo caso di un cambiamento della domanda di lavoro *within sector*).

La trasformazione della struttura produttiva, come abbiamo visto nell'analisi del capitolo 3, si caratterizza anche per una

diversa allocazione settoriale dell'occupazione che porta quindi a modificare le caratteristiche complessive della domanda di lavoro (cambiamento *between sector*). Tale genere di trasformazione può riflettere l'evoluzione della specializzazione legata a variazioni della convenienza relativa delle produzioni (vantaggi comparati) che modifica la localizzazione geografica di alcune attività, oppure a cambiamenti nella struttura della domanda finale.

Si comprende agevolmente come il cambiamento della domanda di lavoro sia intrinseco alla trasformazione del processo produttivo e rappresenti l'esito della sovrapposizione di diversi fattori che interagiscono, determinando un esito finale non agevole da cogliere. In ogni caso, gli studi degli ultimi anni hanno messo in luce come nella fase storica attuale i trend prevalenti nelle economie avanzate giochino a favore di un processo di polarizzazione della domanda di lavoro, ovvero di un aumento della quota relativa di occupati nelle professioni *high skilled* e *low skilled*, a svantaggio delle qualifiche intermedie. Fra i fattori che concorrono a spiegare tale divaricazione vi è da un canto il fatto che l'introduzione delle nuove tecnologie dell'informazione ha in parte determinato uno spiazzamento di molte figure impiegate intermedie. Allo stesso modo, la globalizzazione ha portato a delocalizzare diversi segmenti della produzione caratterizzati dalla prevalenza di professionalità non specializzate; restano all'interno dei paesi avanzati le fasi produttive a maggiore intensità di capitale umano, e questo evidentemente aumenta il peso relativo dei lavoratori qualificati. D'altra parte, negli ultimi anni si è anche osservata una crescita della domanda di lavoratori con basse qualifiche, con una tendenza guidata dal fatto che la terziarizzazione dell'apparato produttivo e la crescita della femminilizzazione del mercato del lavoro hanno generato una maggiore domanda di lavoratori nei servizi alle famiglie, nella ristorazione e di altri servizi sostitutivi degli autoconsumi delle famiglie.

Naturalmente, date le caratteristiche della domanda di lavoro, è importante comprendere come l'offerta possa adeguarsi al fine di evitare che le qualità della forza lavoro siano troppo differenti

dalle esigenze delle imprese, determinando problemi di *mismatch*, con conseguente aumento della disoccupazione e riduzione della crescita potenziale. Il rischio è che, da un canto, la mancanza di lavoratori qualificati rappresenti un vincolo allo sviluppo, mentre dall'altro si determini un eccesso di lavoratori scolarizzati non disponibili per le occupazioni meno qualificate, tali da rendere necessari elevati afflussi di lavoratori dall'estero. È quello che in fondo abbiamo visto negli ultimi anni quando un aumento della scolarizzazione della forza lavoro non è riuscito ad agevolarne la collocazione nel mercato, con i fenomeni di uscita verso l'estero dei laureati ed elevata incidenza dei casi di *overeducation* e tutti i noti problemi di ingresso dei giovani nel mercato del lavoro, a fronte di una crescita significativa del numero di lavoratori immigrati nel nostro paese.

Fra i fattori alla base del cambiamento nelle caratteristiche dell'offerta di lavoro che possono favorire fenomeni di *mismatch* occorre segnalare anche percorsi scolastici non in linea con la formazione richiesta dalle imprese, una carenza di laureati in discipline scientifiche, una offerta rivolta in misura eccessiva a settori non in grado di assorbire un flusso elevato di lavoratori come in passato, come per il settore bancario e assicurativo, oppure tutto il pubblico impiego.

Il menzionato fenomeno di polarizzazione della composizione del mercato del lavoro è una caratteristica che accomuna le maggiori economie, anche se nel caso italiano esso assume una connotazione meno marcata. Da un lato la dinamica dell'occupazione per le professioni più qualificate non ha mai raggiunto, anche prima della crisi, la dimensione osservata in altri paesi; d'altronde, anche la crescita dell'occupazione non qualificata non è stata un fenomeno generalizzato, ma piuttosto una esperienza circoscritta in prevalenza al caso delle collaboratrici familiari.

Questa peculiarità del nostro mercato del lavoro non si presta ad una interpretazione univoca. In parte, essa può riflettere alcune caratteristiche della nostra struttura produttiva, e fattori specifici legati alla specializzazione settoriale o alla dimensione d'impresa.

Soprattutto le professioni tecniche hanno sofferto molto negli ultimi anni della crisi dell'industria; allo stesso modo, il numero di dirigenti e imprenditori ha risentito delle conseguenze della recessione.

D'altronde non è immediato stabilire se il mercato del lavoro italiano sia destinato a mantenere in futuro tali specificità, oppure se ci si debba attendere una tendenza ad una graduale convergenza verso le caratteristiche delle altre economie avanzate. Non va dimenticato che tutta la letteratura sulle determinanti dello sviluppo economico attribuisce grande rilievo alla questione dell'istruzione. Gli studi dell'impatto della scolarizzazione indicano che un anno aggiuntivo di istruzione formale della forza lavoro accresce il livello del Pil di un paese di oltre il 10 per cento. Considerando che la forza lavoro italiana presenta un deficit in termini di scolarità pari a circa due anni di istruzione formale rispetto ai maggiori partner europei, come Francia e Germania, appaiono evidenti i benefici che il nostro paese trarrebbe da un aumento degli investimenti in istruzione. A ciò si devono poi aggiungere i benefici potenziali relativi ad un miglioramento di tipo qualitativo del sistema formativo e da una maggiore capacità della scuola di orientare la formazione verso ambiti che possano trovare concreta valorizzazione nel tessuto produttivo del nostro paese.

Vi è quindi uno spazio importante per politiche finalizzate ad assecondare cambiamenti nell'offerta di lavoro in grado di favorire l'incontro con le caratteristiche della domanda di lavoro nei prossimi anni.

In sede europea l'attività di monitoraggio e le previsioni di domanda di lavoro di lungo periodo sono realizzate dal Cedefop. Le previsioni più recenti, pubblicate a inizio 2012, propongono uno scenario sino al 2020. I dati sono riportati nella tavola, che fa riferimento alla disaggregazione meno spinta, secondo dieci grandi gruppi professionali³.

Secondo il Cedefop, la crescita dell'occupazione sarà significativa nel primo gruppo, composto prevalentemente da dirigenti e

³ Lo scenario Cedefop incorpora un'ipotesi di aumento dell'occupazione totale nel decennio ad un tasso medio annuo dello 0.3 per cento.

Trend dell'occupazione in Italia secondo le professioni - Scenario del Cedefop

	Livello (in migl)			var %	
	2000	2010	2020	2000-2010	2010-2020
1 Dirigenti, imprenditori, legislatori	1449	1983	2687	36.9	35.5
2 Professioni intellettuali e scientifiche	2603	2540	2705	-2.4	6.5
3 Professioni tecniche	3915	5168	5950	32.0	15.1
4 Impiegati	2675	2800	2813	4.7	0.5
5 Professioni qualificate nelle attività commerciali e nei servizi	3021	2769	2207	-8.3	-20.3
6 Agricoltori	665	575	438	-13.5	-23.8
7 Artigiani, operai specializzati	4096	3905	3737	-4.7	-4.3
8 Conduttori di impianti e operai semiqualeficati addetti a macchinari	2109	1932	1817	-8.4	-6.0
9 Professioni non qualificate	2261	2743	2811	21.3	2.5
10 Forze armate	136	242	289	77.9	19.4

Fonte Cedefop Skills Forecasts

imprenditori. La tendenza sconta la minore incidenza di queste figure nella struttura occupazionale italiana; d'altro canto, le pressioni competitive richiedono un *upgrading* del personale direttivo in tutti i comparti della nostra economia e una fase di adeguamento agli standard internazionali appare un passaggio scontato. È però anche vero che le difficoltà di molte imprese manifatturiere stanno evidentemente moderando la crescita del personale direttivo, così come occorre tenere presente che nei prossimi anni potrebbe verificarsi anche una riduzione del personale direttivo nel comparto pubblico.

Anche il secondo e il terzo gruppo, che includono le professioni, paiono destinati ad aumentare di peso nella struttura occupazionale, descrivendo anche in questo caso un percorso di convergenza verso la struttura delle altre maggiori economie europee. A fronte di ciò, le stime indicano una caduta per gli impiegati e per gli operai. Il declino di queste figure professionali riflette anche l'andamento dell'attività economica nell'industria manifatturiera, e le gravi difficoltà evidenziate in molti settori dei servizi. Tiene le posizioni solamente il segmento delle professioni non qualificate, per il quale in effetti le dinamiche potrebbero risultare anche superiori a quelle indicate nelle stime, considerando che il tendenziale aumento dell'età media della popolazione italiana non potrà che sostenere i fabbisogni di personale soprattutto nel segmento dei servizi alle famiglie.

Nel corso del decennio si verificherebbe quindi un cambiamento nella struttura occupazionale, tale da determinare dinamiche

ampiamente differenziate per i diversi tipi di professioni. Per quelle declinanti di fatto non vi sarebbe domanda di occupazione aggiuntiva per cui gli ingressi di nuovi occupati nel mercato potrebbe limitarsi al solo fabbisogno di domanda sostitutiva per effetto dei pensionamenti. Considerando anche gli interventi che per qualche anno limiteranno l'uscita dal mercato del lavoro per i lavoratori anziani, si comprende come per i lavoratori in possesso di qualifiche medie l'ingresso nell'occupazione nei prossimi anni sarà molto difficile.

Capitolo 7

I lavoratori anziani:
tendenze, riforme e
necessità di policy

Capitolo 7. I lavoratori anziani: tendenze, riforme e necessità di policy

In sintesi

Il processo di invecchiamento della popolazione è molto marcato in Italia: l'età media nel 2011 era di oltre 43 anni e nel prossimo cinquantennio potrebbe salire a quasi 50 anni; il peso delle diverse classi di età dovrebbe inoltre cambiare notevolmente, a favore di quelle più mature.

Date queste tendenze demografiche, il tentativo di aumentare gradualmente i tassi di attività e di occupazione riveste un ruolo fondamentale nel compensare parte degli effetti negativi derivanti dall'invecchiamento e dalla contrazione della popolazione potenzialmente produttiva. In Italia, però, la partecipazione al mercato del lavoro delle persone di età più avanzata, nonostante sia aumentata negli ultimi anni, è però ancora su livelli modesti. Esiste quindi un evidente problema di sottoutilizzo dei lavoratori anziani in Italia.

Sul basso tasso di occupazione osservato nella classe di età più avanzata pesano fattori di domanda come di offerta. Il maggior costo del lavoro scoraggia peraltro l'assunzione di lavoratori maturi, considerando non solo i legami tra retribuzioni e anzianità; a ciò si aggiunge l'esistenza di agevolazioni e incentivi fiscali a favore dell'assunzione di lavoratori più giovani.

Negli ultimi anni, però, si è assistito ad un'inversione della tendenza, calante fino alla fine degli anni novanta, del tasso di partecipazione delle classi più mature, che ha ricominciato a crescere. Alla base ci sono diversi fattori: effetti di politiche e effetti generazionali. Da una parte le riforme previdenziali introdotte a partire dagli anni novanta hanno innalzato l'età media di pensionamento. Dall'altra, le coorti che attualmente costituiscono le classi d'età mature sono le prime interessate dalla scolarizzazione di massa del dopoguerra, e dato che il loro periodo di formazione è durato di più, sono entrate nel mercato del lavoro più tardi di quelle che le hanno precedute.

Su queste tendenze si va a sovrapporre la riforma Monti Fornero del sistema previdenziale approvata a fine 2011, resasi necessaria a causa dell'acuirsi delle tensioni sui mercati finanziari. L'elemento caratterizzante di tale intervento è l'aumento dell'età di pensionamento. La riforma forza dunque tutti gli individui a restare più a lungo in attività: questo significa che in futuro l'età media della forza lavoro sarà destinata ad aumentare in misura sensibile, e che la popolazione attiva sul mercato del lavoro nei prossimi decenni sarà quindi progressivamente più "anziana", con notevoli implicazioni in particolare per la produttività di queste persone e la domanda di lavoro loro rivolta da parte delle imprese.

Mediante una simulazione degli effetti della riforma sui tassi di attività delle coorti interessate nell'immediato dalla riforma, si è data una quantificazione degli effetti della riforma sull'offerta di lavoro al 2020. Utilizzando le proiezioni demografiche recentemente elaborate dall'Istat ed uno scenario di tassi di attività in cui solo i tassi di attività delle classi più anziane variano (per effetto sia degli andamenti tendenziali che delle misure approvate), si è quantificato in 836mila attivi aggiuntivi di età compresa tra i 57 e i 66 anni l'effetto dell'innalzamento dell'età pensionabile.

Le prospettive della demografia

L'Italia è ai primi posti nel mondo per l'intensità e la velocità con cui si sta manifestando il processo di invecchiamento della

popolazione; peraltro, le nuove proiezioni demografiche dell'Istat¹ indicano che questa tendenza continuerà. L'invecchiamento è guidato dai tassi di fecondità relativamente bassi (attorno a 1.6 figli per donna nel periodo di previsione) e da un'elevata speranza di vita. L'età media della popolazione dovrebbe crescere dagli attuali 43.5 anni ai 49.8 del 2065, e dovrebbe cambiare notevolmente il peso delle diverse classi di età. In particolare, ponendo come limiti dell'età lavorativa i 20 e i 70 anni – dal momento che negli anni a venire la vita lavorativa tenderà progressivamente ad allungarsi per via delle riforme pensionistiche attuate in questi ultimi anni - si ha che tra il 2011 e il 2065 si dovrebbe ridurre di un paio di punti percentuali il peso dei giovani e di quasi dieci quello degli adulti, mentre la percentuale di anziani passerebbe dal 15.3 al 26.8 per cento della popolazione. Più di una persona su quattro, sul totale della popolazione, avrebbe così più di 70 anni e il *rapporto di dipendenza totale* (calcolato rapportando il totale dei giovani e dei molto anziani, ovvero delle persone improduttive a causa della loro età, sulla popolazione potenzialmente produttiva, ovvero in età da lavoro) passerebbe dal 51.8 attuale al 78.3 per cento. In termini assoluti queste tendenze implicano che, nonostante la robusta immigrazione prevista, nel prossimo cinquantennio la popolazione in età lavorativa dovrebbe conoscere una perdita complessiva di 5.5 milioni di unità, mentre i giovani calerebbero di 900 mila, e gli anziani aumenterebbero di 7.1 milioni.

Prendendo in considerazione il medio termine, ovvero le evoluzioni demografiche comprese tra il 2011 e il 2020, si osserva che la popolazione potenzialmente attiva tra i 20 e i 70 anni scenderà dal 67 al 65.9 per cento della popolazione totale, subendo quindi una perdita che si concentrerà tutta sotto i 45 anni, mentre la fascia dai 45 ai 70 anni aumenterà di circa 2.5 milioni di persone. La marcata trasformazione della struttura per età della popolazione comporterà nel tempo un importante effetto sui rapporti intergenerazionali, determinando uno squilibrio tra il peso delle classi di età economicamente produttive e quelle improduttive.

¹ Prendendo come riferimento lo scenario centrale delle previsioni della popolazione residente al 2065. <http://www.istat.it/it/archivio/48875>

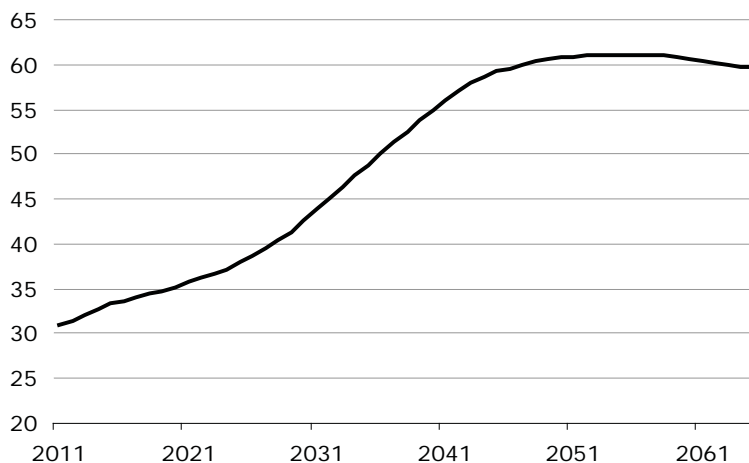
Per misurare tali squilibri si fa in genere riferimento ad alcuni indicatori; tra questi c'è l'*indice di dipendenza degli anziani*, che si ottiene confrontando la dimensione della popolazione oltre i 65 anni con quella tra i 15 e i 64 anni. Tale indicatore, che oggi è pari a 31 individui di 65 anni e più ogni 100 di età compresa tra i 15 e i 64 anni, salirà al 35.2 per cento nel 2020. Negli anni successivi si dovrebbe verificare un'ulteriore fase di accelerazione fino al 55 per cento entro il 2040; è in questo periodo, tra l'altro, che migrano dalla popolazione in età attiva, trasferendosi in quella anziana, le numerose generazioni del *baby boom*, ossia i nati tra gli anni '50 e l'inizio degli anni '70. Infine, una terza fase è quella in cui si raggiungerebbe, per prevalente effetto inerziale, un massimo del 61 per cento (nel 2055) e che, via via che le generazioni *baby-boomers* giungeranno a naturale estinzione, vedrebbe l'indice di dipendenza degli anziani avviarsi verso una lenta discesa, fino al livello del 59.7 per cento entro il 2065.

Alcuni indicatori della struttura demografica italiana secondo le nuove previsioni Istat al 2065

	2001	2015	2020	2030	2040	2065
<i>Peso % sulla popolazione</i>						
Giovani (0-14 anni)	14.0%	14.0%	13.6%	12.6%	12.5%	12.7%
Età lavorativa (15-64 anni)	65.7%	64.6%	63.9%	61.3%	56.5%	54.7%
Anziani (65 anni e oltre)	20.3%	21.5%	22.5%	26.1%	31.1%	32.6%
Popolazione totale (milioni)	60.6	61.6	62.5	63.5	63.9	61.3
Età media (anni)	43.5	44.2	45.2	47	48.5	49.7
Indice di vecchiaia*	144.5	154	165.9	207.1	249.5	257.9
Indice di dipendenza - anziani**	30.9	33.3	35.2	42.6	55	59.7
Indice di dipendenza totale	52.3	54.9	56.4	63.2	77.1	82.8
Pop. potenzialmente produttiva (20-75 anni) in %	71.9%	71.4%	71.0%	70.3%	68.2%	63.2%
Indice di ricambio***	81.9%	86.5%	77.3%	65.2%	67.3%	78.3%
* Pop. anziana/ pop. giovane						
**Pop. anziana/ pop. in età lavorativa						
*** coorte in ingresso (20-24 anni)/ coorte in uscita (60-64 anni) nella pop. potenzialmente produttiva						

Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati scenario centrale ISTAT

Indice di dipendenza anziani in Italia, scenario centrale



Rapporto % tra le persone di 65 anni e più e le persone in età 15-64 anni; Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati scenario centrale ISTAT

Il sottoutilizzo dei lavoratori di età avanzata

Date queste tendenze demografiche, il tentativo di aumentare gradualmente i tassi di attività e di occupazione riveste un ruolo fondamentale nel compensare parte degli effetti negativi derivanti dall'invecchiamento e dalla contrazione della popolazione potenzialmente produttiva. La partecipazione delle persone di età più avanzata, nonostante sia aumentata negli ultimi anni, è però ancora su livelli modesti nel nostro Paese. Il ritardo dell'Italia emerge in particolare dal confronto con gli altri paesi europei. Secondo i dati Eurostat, il tasso di attività nella classe di età tra i 55 e i 64 anni è attualmente² pari al 51 per cento a livello europeo; rispetto a tale livello invece in Italia si osserva uno dei più bassi tassi di partecipazione delle persone di età più avanzata (pari al 39.3 per cento nel terzo trimestre 2011). La partecipazione al mercato del lavoro è particolarmente bassa soprattutto tra le donne anziane, per le quali il tasso di attività è in Italia del 28.9 per cento mentre a livello europeo è del 43 per cento. Anche i tassi di occupazione risultano modesti se posti a confronto con la media europea (38 per cento e 47.7 per cento rispettivamente, con uno

² Dati riferiti al secondo trimestre 2011.

scarto quindi a sfavore dell'Italia di quasi 10 punti percentuali, che per la componente femminile è ancora più ampio e pari a 12 punti percentuali). Esiste quindi un evidente problema di **sottoutilizzo dei lavoratori anziani** in Italia. Sul basso tasso di occupazione osservato nella classe di età più avanzata pesano, nel nostro paese, fattori di domanda come di offerta. Inoltre, il maggior costo del lavoro scoraggia l'assunzione di lavoratori maturi, considerando non solo i legami tra retribuzioni e anzianità, ma anche l'esistenza di agevolazioni e incentivi fiscali a favore dell'assunzione di lavoratori più giovani.

Principali indicatori del mercato del lavoro per le persone di età compresa tra i 50-64 anni

Il trimestre 2011

	Totale			Maschi			Femmine		
	Tasso di attività	Tasso di occupazione	Tasso di disoccupazione	Tasso di attività	Tasso di occupazione	Tasso di disoccupazione	Tasso di attività	Tasso di occupazione	Tasso di disoccupazione
Belgio	54.5	51.6	9.3	62.0	58.9	7.9	46.9	44.4	11.8
Danimarca	71.5	67.6	n.d.	75.6	71.0	n.d.	67.4	64.2	n.d.
Germania	72.5	68.5	9.4	78.8	74.4	10.0	66.4	62.7	n.d.
Irlanda	62.7	56.3	17.8	72.1	63.5	n.d.	53.3	49.1	n.d.
Grecia	53.7	48.2	n.d.	68.5	61.5	n.d.	39.3	35.3	n.d.
Spagna	62.4	52.6	29.3	73.1	61.8	30.5	52.2	43.9	27.5
Francia	58.8	55.0	5.0	62.5	58.6	n.d.	55.4	51.7	n.d.
<i>Italia</i>	<i>51.7</i>	<i>49.8</i>	<i>9.5</i>	<i>64.3</i>	<i>62.0</i>	<i>n.d.</i>	<i>39.7</i>	<i>38.3</i>	<i>9.5</i>
Olanda	67.4	64.9	n.d.	76.5	73.6	n.d.	58.3	56.2	n.d.
Austria	58.7	57.3	n.d.	66.9	65.2	n.d.	50.8	49.7	n.d.
Polonia	52.7	49.0	n.d.	62.3	57.9	n.d.	44.2	41.1	n.d.
Portogallo	63.1	56.2	n.d.	71.4	63.1	n.d.	55.4	49.8	n.d.
Svezia	80.9	77.4	n.d.	84.3	80.3	n.d.	77.4	74.5	n.d.
UK	68.4	65.1	6.5	75.0	70.6	n.d.	62.0	59.8	n.d.
Norvegia	75.8	74.8	n.d.	79.2	78.3	n.d.	72.3	71.3	n.d.
Svizzera	78.4	76.4	4.7	86.7	84.6	4.7	70.0	67.9	4.6
EU27	61.9	57.8	10.5	69.8	65.0	11.2	54.4	50.9	9.7

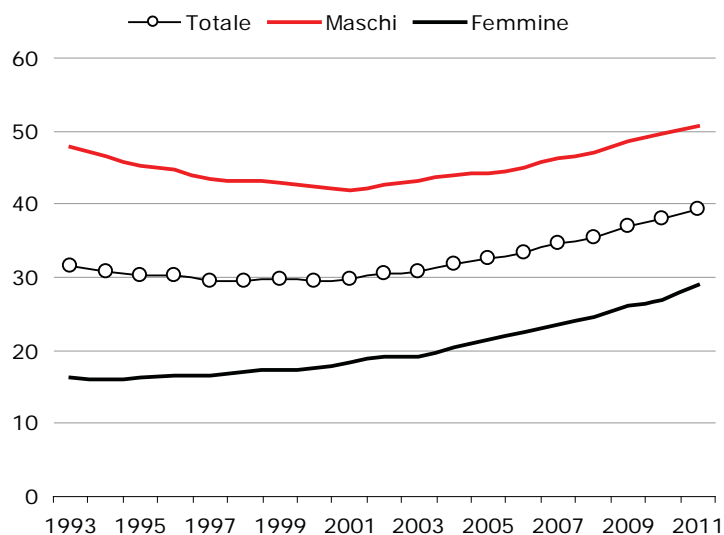
Fonte: dati Eurostat

Ma attività e occupazione sono in crescita

Bisogna anche considerare che in Italia negli ultimi anni i tassi di attività e di occupazione dei lavoratori più anziani (tra i 55 e i 64 anni) hanno avuto un andamento crescente, per effetto delle riforme del sistema pensionistico che si sono susseguite e dell'aumento del livello di istruzione, che ha ritardato l'ingresso nella forza lavoro e conseguentemente anche il pensionamento. Le coorti che negli ultimi anni si sono trovate in prossimità della classe d'età in cui è frequente l'uscita dal lavoro sono entrate più tardi nel mercato del

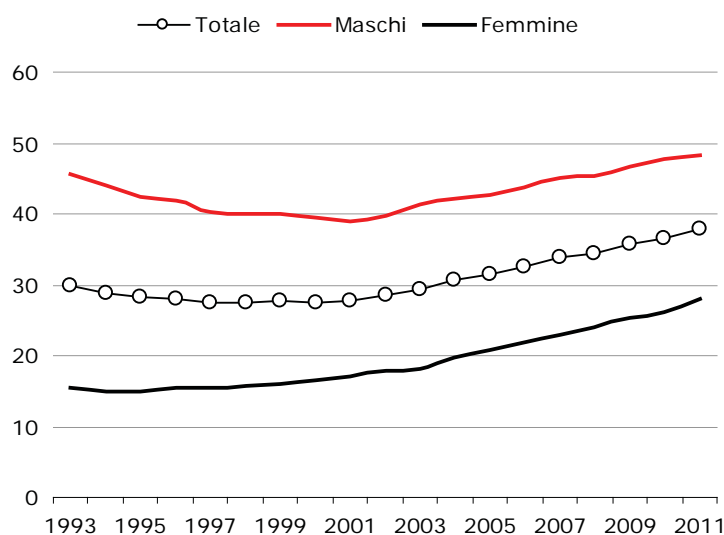
lavoro rispetto alle precedenti perché il loro periodo di formazione è durato di più. Si tratta difatti delle coorti interessate per prime dalla

Persone tra i 55 e i 64 anni. Evoluzione del tasso di attività



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Istat

Persone tra i 55 e i 64 anni. Evoluzione del tasso di occupazione



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Istat

Occupati per classi di età

	50-54	55-64	65 e +	15 e +	50-54	55-64	65 e +	15 e +
	(valori assoluti)				(var. % anno su anno)			
2004	2410	2120	345	22404				
2005	2473	2196	348	22563	2.6	3.5	1.0	0.7
2006	2571	2279	370	22988	4.0	3.8	6.1	1.9
2007	2670	2391	376	23222	3.9	4.9	1.6	1.0
2008	2750	2466	394	23405	3.0	3.2	4.9	0.8
2009	2769	2592	375	23025	0.7	5.1	-4.9	-1.6
2010	2826	2699	376	22872	2.1	4.1	0.3	-0.7
2011*	2960	2848	377	22948	3.6	5.3	7.3	0.7

*III trimestre

Fonte: elaborazioni REF Ricerche su microdati Istat

scolarizzazione di massa, e quindi caratterizzate da un'istruzione più elevata. Hanno pertanto accumulato un minor numero di anni di contribuzione e, dato che nel frattempo si è verificato un restringimento dei criteri di accesso al pensionamento, tendono a restare più a lungo attive.

Quanto detto risulta particolarmente evidente se si analizza l'evoluzione del tasso di attività negli ultimi anni in corrispondenza delle diverse età, in particolare focalizzando l'attenzione sulla fascia che va dai 45 ai 75 anni. Gli incrementi più rilevanti del tasso di partecipazione si osservano tra i 53 e i 60 anni. Il tasso di attività dei sessantenni è ad esempio passato dal 25.2 per cento del 2004 al 29.4 per cento nel 2010, e poi è salito ancora al 33.3 per cento nel 2011 (terzo trimestre). Inoltre, mentre nel 2004 i tassi di attività iniziavano a scendere sotto il 50 per cento a partire dai 56 anni, nel 2011 ciò si osserva dai 59 anni in su: si è quindi avuto uno spostamento in avanti dell'età in cui la maggior parte delle persone tende ad uscire dalle forze lavoro, perché ha presumibilmente raggiunto i requisiti per accedere al pensionamento. A partire dai 63 anni i guadagni in termini di tasso di attività sono invece pressoché nulli, almeno fino a questo momento, dato che la nuova riforma Monti-Fornero mira fondamentalmente ad un ulteriore allungamento della vita attiva per le classi di età più avanzate.

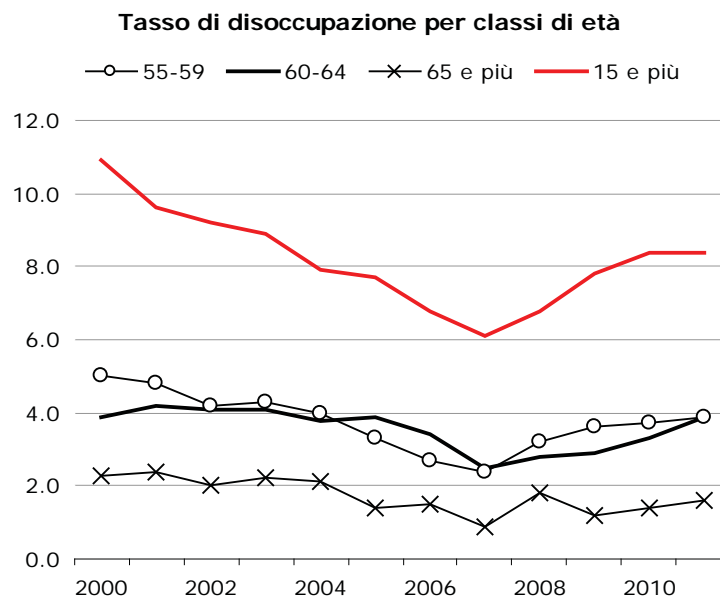
Al pari degli attivi, anche il numero di occupati anziani è molto cresciuto negli ultimi anni in Italia. Gli occupati tra i 55 e i 64 anni sono aumentati dal 2004 al 2010 del 27.3 per cento rispetto a una

crescita dell'occupazione complessiva soltanto del 2.1 per cento nello stesso periodo. Nei sei anni l'incremento medio percentuale degli occupati "over 55" è stato del 3.8 annuo contro lo 0.4 per cento del dato più generale. Occorre peraltro notare che l'aumento è sempre stato elevato, anche negli anni in cui l'occupazione complessiva è risultata in contrazione; nel terzo trimestre 2011 l'incremento è stato del 5.5 per cento rispetto allo stesso periodo del 2010. L'incidenza degli occupati tra i 55 e i 64 anni rispetto al totale è così passata dal 9.4 per cento del 2004 all'12.4 per cento del 2011, e il loro peso è destinato ad aumentare anche nei prossimi anni con ritmo accelerato.

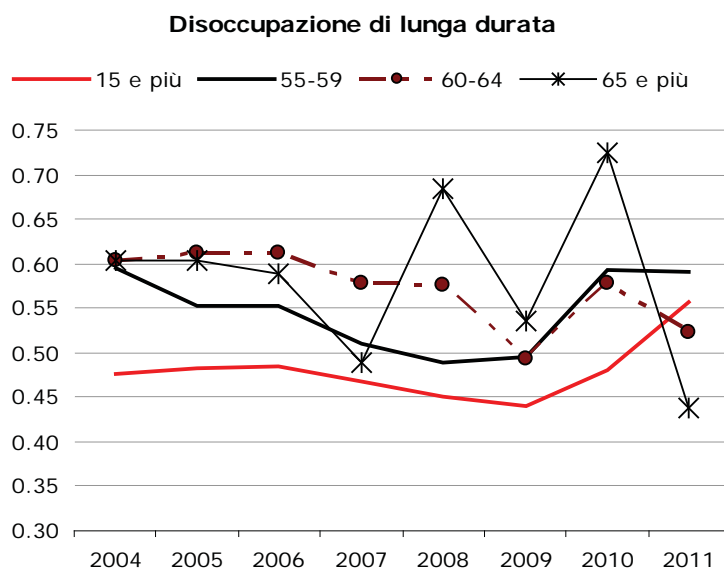
*Caratteristiche
della
disoccupazione in
età avanzata*

Guardando i dati dal lato della disoccupazione, si osserva che i tassi di disoccupazione per le classi di età più avanzata risultano generalmente al di sotto della media nazionale. Il tasso di disoccupazione è attualmente pari al 3.9 per cento sia tra i 55-59enni sia tra i 60-64enni. Questi valori sono però più elevati rispetto a quanto si era registrato negli ultimi anni: se si considera l'andamento dell'indicatore nell'ultimo decennio, si osserva che il tasso di disoccupazione per la popolazione più anziana ha infatti raggiunto un punto di minimo nel 2007, ma poi è costantemente aumentato in concomitanza con la recessione. Tuttavia, non sono stati certo i lavoratori più anziani ad avere avuto la peggio: a fronte di un tasso di disoccupazione complessivo che è passato, per effetto della crisi finanziaria, dal 6.8 per cento del 2008 all'8.4 per cento del 2011, le classi di età più anziane hanno subito la stessa tendenza ma con intensità decisamente inferiori.

In caso di perdita del lavoro, gli "anziani" tendono però a sperimentare maggiori difficoltà di reinserimento e periodi più lunghi di disoccupazione. In seguito alla crisi economica, si è osservato un innalzamento della disoccupazione di lunga durata (12 mesi o più) che ha accomunato tutte le diverse classi di età, ma tra le persone di età più avanzata la quota di disoccupati di lunga durata è maggiore, dal momento che nel 2011 più della metà dei disoccupati sopra i 50 anni lo è oramai da più di un anno. In generale, le persone più anziane



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Eurostat



% disoccupati da 12 mesi e + sul tot. dei disocc per ogni classe di età; Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su microdati Istat

risultano più soggette a lunghi periodi di disoccupazione una volta perso il lavoro. Questo le differenzia dalle generazioni più giovani che perdono con più facilità il posto di lavoro, ma che sperimentano anche periodi di disoccupazione più brevi.

7.2 Gli interventi sul sistema pensionistico

*La riforma di
novembre 2011*

Per contrastare le tendenze all'invecchiamento della popolazione e contenere la spesa pensionistica, l'Italia nel corso degli ultimi 15 anni ha adottato una serie di riforme del sistema pensionistico che, insieme ad alcuni cambiamenti nelle decisioni di partecipazione al mercato del lavoro da parte degli individui stessi, hanno determinato un progressivo incremento nel tempo sia dei tassi di attività che dei tassi di occupazione.

Le tensioni sui mercati finanziari legate alla crisi del debito sovrano e l'elevata incertezza sulle capacità di tenuta della finanza pubblica hanno reso necessaria l'approvazione di una nuova riforma delle pensioni, adottata dal governo alla fine del 2011, il cui elemento caratterizzante è l'aumento dell'età di pensionamento.

In sintesi, il provvedimento legislativo mira ad aumentare l'età di pensionamento media nei prossimi decenni attraverso un restringimento delle condizioni di accesso per età/anzianità contributiva, che condurrebbe ad un cospicuo aumento dell'offerta di lavoro, sia nel breve che nel medio-lungo termine. Con l'innalzamento dell'età di pensionamento, la riforma si preoccupa di smussare la crescita del rapporto tra spesa pensionistica e Pil e di assicurare al mercato del lavoro futuro un numero "sufficiente" di lavoratori, e quindi di contribuenti, e di contenere il forte aumento di quello dei pensionati. A causa della caduta nella fecondità registratasi nei passati decenni in Italia, infatti, nei prossimi anni si affacceranno sul mercato del lavoro coorti di giovani lavoratori di dimensioni ridotte rispetto a quelle in uscita. La riforma forza dunque tutti gli individui a restare più a lungo in attività: questo significa che in futuro l'età media della forza lavoro sarà destinata ad aumentare in misura sensibile, e che la popolazione attiva sul mercato del lavoro nei prossimi decenni sarà quindi progressivamente più "anziana", con notevoli implicazioni in particolare per la produttività di queste persone e la domanda di lavoro loro rivolta da parte delle imprese. Risulta quindi interessante tentare di misurare l'entità del cambiamento atteso nel mercato del lavoro relativamente a questi aspetti.

*Gli elementi
essenziali della
riforma*

Alla fine dello scorso anno il governo ha approvato il decreto legge denominato "Salva Italia" che al suo interno prevede una ampia riforma del sistema pensionistico italiano (articolo 24, commi da 1 a 30). La riforma delineata dal ministro Fornero si basa sostanzialmente su alcuni principi quali, in sintesi, la progressiva omogeneizzazione dell'età di pensionamento per vecchiaia all'età di 66 anni nel 2018, in precedenza differenziata per genere e categoria, e il suo agganciamento, con cadenza triennale, alle variazioni nell'aspettativa di vita sulla base dei dati Istat; l'affermazione del metodo contributivo come criterio di calcolo delle pensioni, che vengono commisurate quindi ai contributi effettivamente versati; l'abolizione del sistema delle quote (somma di anzianità contributiva ed età) come canale di accesso al pensionamento di anzianità e la previsione di uscita in anticipo solamente attraverso il raggiungimento del requisito previsto dal modello contributivo. Per quanto riguarda in particolare l'età di pensionamento, la riforma prevede che per gli uomini del settore privato e pubblico il requisito di vecchiaia salga nel 2012 da 65 anni a 66 anni; mentre per le donne del settore privato la riforma dispone che la pensione di vecchiaia potrà essere conseguita a 62 anni nel 2012 (con un salto di 2 anni rispetto a quanto stabilito in precedenza), per poi salire progressivamente a 64 anni nel 2014, a 65 nel 2016, fino ad arrivare ai 66 anni nel 2018. Per le lavoratrici del pubblico impiego e le iscritte alla Gestione separata, l'età pensionabile è invece fissata a 63 anni e 6 mesi nel 2012 (dai 61 anni precedentemente vigenti), per poi salire a 66 anni nel 2018, quando verrà così raggiunta l'equiparazione tra uomini e donne. Quest'ultima subisce quindi un'importante accelerazione rispetto a quanto previsto dalle precedenti riforme che determinavano l'equiparazione uomini-donne a 67 anni solo nel 2026. In relazione al requisito di vecchiaia, alcuni trattamenti particolari verranno comunque garantiti a particolari categorie di individui che altrimenti sarebbero state molto penalizzate dalla riforma Fornero. Si tratta, ad esempio, dei dipendenti del settore privato nati nel 1952, ovvero coloro che compiranno 60 anni nel 2012, e che con il vecchio regime sarebbero potuti andare in pensione nell'anno in corso qualora avessero raggiunto la cosiddetta quota 96, che per conseguire la pensione prevedeva 60 anni di età e 35 di contributi. Per costoro la

nuova riforma dispone la possibilità di andare in pensione a 64 anni invece che a 66. Lo stesso discorso vale per le donne dipendenti del settore privato che nel 2012 abbiano 60 anni e almeno 20 di contributi, e che potranno andare in pensione nel 2016 a 64 anni anziché aspettare ulteriormente di compiere i 66 anni (come in realtà prevedrebbe la nuova riforma).

Con quest'ultima riforma viene inoltre sostanzialmente abolita la pensione di anzianità, ovvero l'altro canale che in Italia definisce le regole di accesso alla pensione e che, utilizzando il meccanismo delle quote, richiedeva un requisito contributivo elevato (almeno 35 anni) a fronte di un'età anagrafica minima. L'accesso "anticipato" alla pensione viene in ogni modo consentito anche dalla riforma Fornero, ma con un'anzianità di 42 anni e 1 mese per gli uomini e di 41 anni e 1 mese per le donne.

Le nuove regole sulle pensioni, determinando una diminuzione nel tempo del numero di pensionati, comporteranno nel medio-lungo periodo degli effetti finanziari, ovvero dei risparmi di spesa crescenti nel tempo che, secondo le stime del governo, possono essere sintetizzati nella tabella allegata.

Revisione complessiva del sistema pensionistico: effetti finanziari

Valori in mln di euro

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Al lordo degli effetti fiscali	-238	871	3 269	6 551	9 282	12 285	14 381
Al netto degli effetti fiscali	-240	852	3 215	6 418	9 114	12 062	14 084

(-) valori negativi per la finanza pubblica; (+) valori positivi per la finanza pubblica

Fonte: Relazione tecnica del Decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201

7.3 Gli effetti potenziali della riforma. Una simulazione al 2020

Le tendenze recenti

Nel corso dell'ultimo decennio in Italia si è assistito ad un cambiamento importante nella partecipazione al mercato del lavoro da parte dei lavoratori di età matura. Se durante gli anni ottanta e novanta il tasso di partecipazione era andato calando per la classe d'età compresa tra i 55 e i 64 anni, a fronte di un andamento invece stabile

nella media europea, con il primo decennio degli anni duemila si è registrata un'inversione di tendenza. La caduta dell'occupazione delle persone in età matura registrata negli anni ottanta e novanta era da ricondurre principalmente al progressivo anticipo del pensionamento consentito dalle regole più favorevoli introdotte nei decenni precedenti, quando gli elevati tassi di sviluppo avevano consentito di creare condizioni più favorevoli (ad esempio, introducendo le pensioni di anzianità, ovvero il criterio degli anni di contribuzione indipendente dall'età anagrafica per accedere al pensionamento, oppure utilizzando il sistema pensionistico per finanziare interventi di tipo assistenziale). Il deterioramento degli equilibri del sistema a partire dagli anni ottanta, a causa dell'elevata disoccupazione osservata nel decennio e quindi del ridotto flusso di contributi, e la prospettiva di crescenti pressioni sul fronte delle uscite per effetto del progressivo invecchiamento della popolazione hanno portato, nel corso degli anni novanta, ad adottare alcune riforme strutturali del sistema previdenziale.

Le riforme degli anni novanta hanno di fatto condotto ad un innalzamento dell'età di pensionamento. La riforma Amato del 1992 ha aumentato sia l'età pensionabile (per l'accesso alla pensione di vecchiaia) che il requisito contributivo minimo per accedere alle pensioni di anzianità. La riforma Dini del 1995 ha modificato notevolmente il sistema, perlomeno per i lavoratori più giovani, introducendo il metodo contributivo al posto di quello retributivo per il calcolo del beneficio pensionistico, rendendo flessibile l'età di pensionamento, ma legando l'importo della pensione agli anni di contribuzione (e quindi incentivando a posticipare il pensionamento). Ne è conseguito che negli anni successivi si è osservata un'inversione di tendenza, con un progressivo incremento dell'età di pensionamento di fatto, che si è riflessa sull'aumento del tasso di occupazione nelle classi di età più mature. Considerando la classe tra i 55 e i 64 anni, nel 2001 risultava occupata poco più di una persona su quattro (il 26.9 per cento) tra le persone di tale età; nel 2010 il tasso medio è salito al 36.6 per cento, con un incremento di quasi dieci punti in un decennio. L'incremento si è concentrato in particolare sulla classe d'età più giovane, ovvero quella tra i 55 e i 59 anni, il cui tasso di occupazione è cresciuto di quasi 17 punti percentuali in meno di un decennio, passando dal 36.2 di inizio anni duemila al 52.7 del 2010.

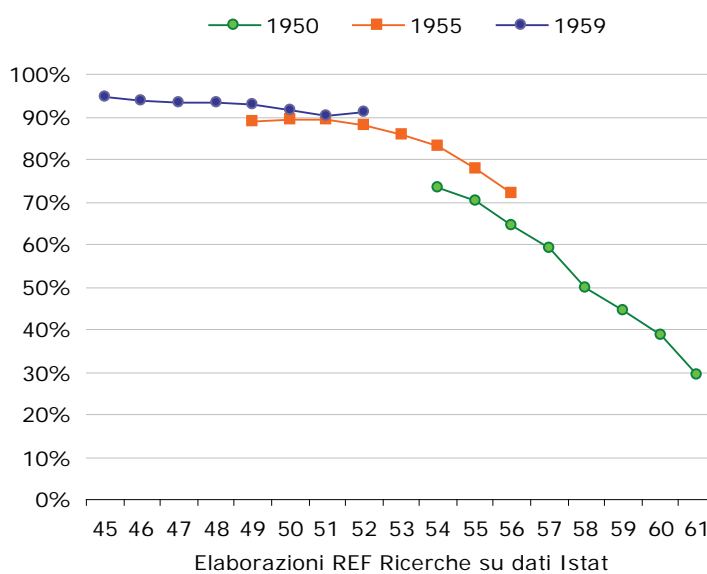
Tale incremento riflette il restringimento dei criteri di accesso alle pensioni di anzianità oltre a mutamenti sociali sottostanti. Difatti, le coorti che via via si sono susseguite sono caratterizzate da livelli medi di istruzione più elevati rispetto a quelle che le hanno precedute. I sessantenni del 2010 sono difatti i nati all'inizio degli anni cinquanta, che hanno beneficiato del processo di crescente scolarizzazione del dopoguerra; pertanto, in media sono entrati più tardi nel mercato del lavoro, e quindi hanno maturato più tardi i requisiti per accedere alle pensioni di anzianità rispetto alle coorti che li hanno preceduti. La maggiore scolarizzazione, inoltre, consentendo l'accesso a lavori mediamente più qualificati e meno usuranti, si associa anche ad una maggiore propensione a restare più a lungo al lavoro. Un altro cambiamento sociale rilevante, che impatta sull'aumento del tasso di occupazione medio, è dato dalla crescente partecipazione femminile al mercato del lavoro; su questo aspetto ci sono degli effetti generazionali non trascurabili: le coorti passate erano caratterizzate da una bassa partecipazione femminile, soprattutto alle età più mature, e questo tendeva ad abbassare il livello medio dei tassi di partecipazione e di occupazione; le coorti più recentemente entrate nella classe d'età 55-64 anni includono generazioni di donne mediamente più attive, e questo si riflette su un maggior tasso di partecipazione e di occupazione complessivo.

*Le forze di lavoro
anziane al 2020, al
netto della riforma:
le nostre ipotesi*

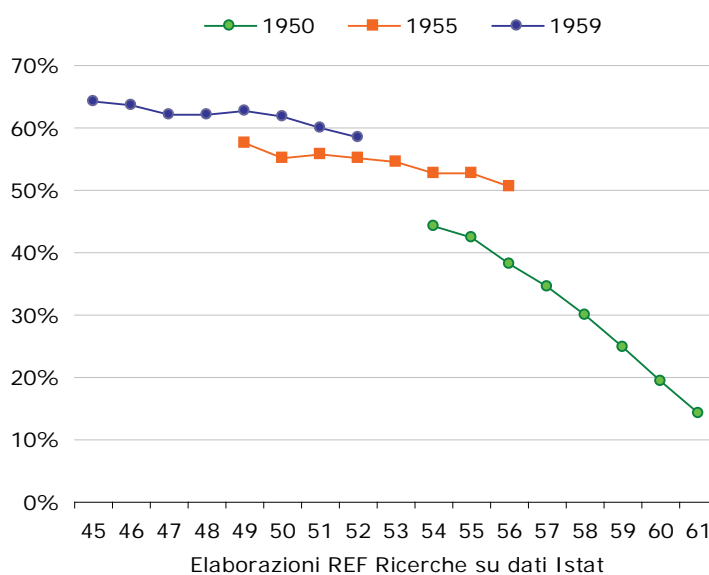
Le tendenze osservate nel recente passato costituiscono la base di partenza per la costruzione degli scenari da qui al 2020. Per una valutazione degli effetti dell'ultima riforma in termini di mancati pensionati (e quindi di potenziali attivi e potenziali occupati) è necessario difatti confrontare i risultati con lo stock di attivi e occupati che si sarebbero avuti al netto della riforma. Sebbene parte dell'incremento della propensione alla partecipazione al mercato del lavoro dei lavoratori più anziani derivi dalle passate riforme, i cui effetti si possono presumere essere in progressiva attenuazione, non si possono trascurare gli altri fattori che hanno determinato la tendenza crescente recente, come la scolarizzazione e la maggiore partecipazione femminile nelle nuove generazioni.

Il quadro tendenziale è stato costruito, pertanto, ipotizzando che la tendenza crescente osservata per i tassi di attività e di occupazione delle coorti anziane si sarebbe protratta anche nei prossimi anni. Per fare ciò si è partiti dall'analisi dei profili per età dei tassi di attività e di occupazione per diverse coorti; sono stati utilizzati i microdati

Tassi storici di attività per età - uomini



Tassi storici di attività per età - donne



della Rilevazione sulle Forze di Lavoro (Rcfl) dell'Istat; sono state considerate le coorti nate tra il 1945 e il 1959. Le prime coorti sono quelle che nel corso degli ultimi anni sono state in transizione tra il mercato del lavoro e la pensione, mentre le coorti nate negli anni cinquanta (e in particolare, quelle nate nella seconda metà del decennio) sono quelle che questa transizione la sperimenteranno nei prossimi anni e che da novembre 2011 hanno subito un drastico mutamento nelle aspettative sui diritti pensionistici.

Come si può vedere dai due grafici, i profili dei tassi di attività per età delle diverse coorti sono incompleti; d'altra parte le osservazioni puntuali di cui si dispone vanno dal 2004 al 2011, e quindi per ogni coorte si ha solo una finestra di 8 anni in cui si è osservato il profilo dell'attività. I profili per le coorti maschili tendono a sovrapporsi, soprattutto sugli estremi, mentre si discostano nella fascia centrale (tra i 53 e i 59 anni); se infatti prima dei 50 anni i tassi di attività maschili erano elevati anche per le coorti più anziane, è nella fascia intermedia che si sono concentrati gli effetti delle passate riforme pensionistiche e il mutamento nei comportamenti. I profili per le coorti femminili, pur avendo un andamento simile, sono invece molto discostati come livelli: è evidente in questo caso l'effetto generazionale (le coorti più giovani sono quelle caratterizzate da una maggior partecipazione femminile).

Dai profili per ciascuna coorte (ad esempio, i nati nel 1955) si passa poi ai profili storici dei tassi di attività per ciascuna età (ad esempio le donne che hanno 61 anni e così per tutte le età che sono rilevanti per la riforma). Dovendo fare delle ipotesi sul profilo in prospettiva per il prossimo decennio è necessario partire pertanto da quanto osservato nel recente passato. La proiezione dei tassi di attività per ogni coorte in esame (ci si è concentrati qui su quelle nate tra il 1950 e il 1959) è stata fatta tenendo conto dei livelli dei tassi di attività nel 2010-2011, ovvero delle ultime osservazioni disponibili; questo perché in queste classi di età è improbabile un rientro nel mercato del lavoro dopo un periodo di inattività, e quindi il profilo per età dell'attività tende ad essere decrescente. Partendo pertanto dai livelli nel 2011, il profilo decrescente per ogni coorte è dato dai tassi di attività e di occupazione calcolati per ogni età. In altre parole, si è supposto che, al netto delle ultime riforme, il tasso

di attività e di occupazione per ogni singola età tra il 2012 e il 2020 seguisse un profilo tendenziale pari a quello mediamente osservato nel periodo 2004-2011 per le stesse fasce d'età.

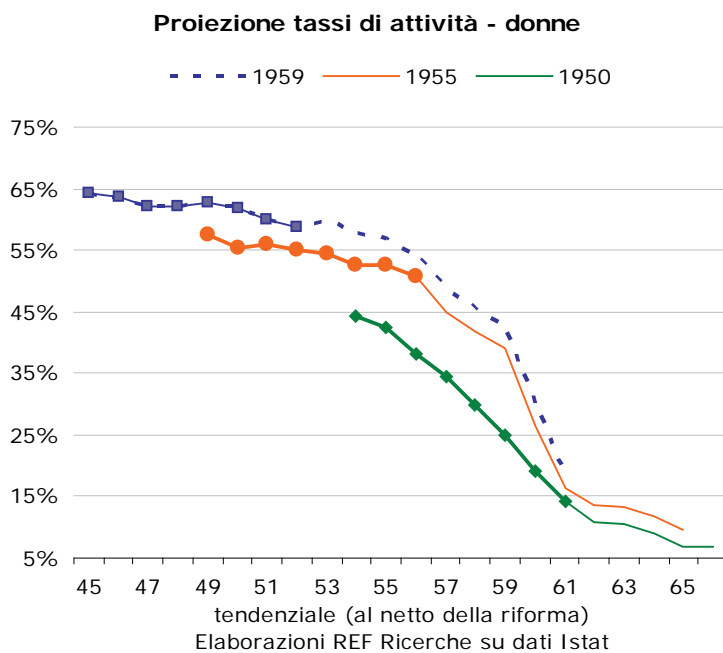
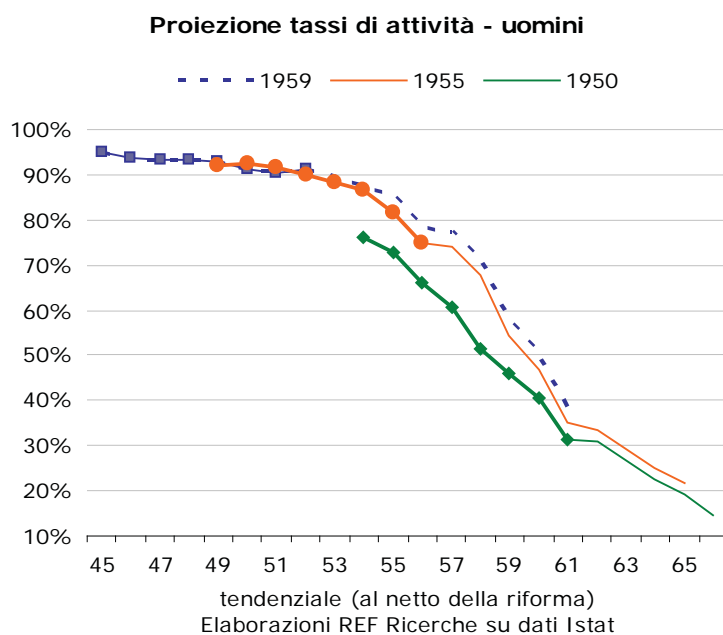
Passando dalle età alle coorti, si presume che prosegua il trend di incremento del tasso di attività che è stato osservato nel periodo 2004-2011. In questo lasso di tempo i tassi di attività e di occupazione sono risultati mediamente crescenti tra le coorti per le età dopo i 50 anni; in altre parole, sebbene il profilo per ogni coorte abbia un andamento decrescente (dato che, progressivamente, un certo numero di persone appartenenti a tale coorte si ritira all'aumentare dell'età), tale profilo tende ad essere lievemente meno inclinato di quanto non lo fosse per le coorti precedenti, o comunque su un livello lievemente superiore.

*L'andamento
tendenziale dei
tassi di attività
degli anziani*

Sulla base di queste ipotesi, l'andamento tendenziale dei tassi di attività è quello rappresentato nei due grafici allegati. Come si può vedere, i guadagni ulteriori in termini di tasso di attività, al netto della riforma, si concentrano tra i 55 e i 60 anni e sono particolarmente marcati per le donne, per le quali è maggiore l'effetto generazionale legato ai mutamenti sociali.

Utilizzando lo scenario centrale delle proiezioni demografiche pubblicate dall'Istat, e applicando ad ogni coorte il proprio tasso di attività risultato dalla proiezione, si ottengono le principali grandezze del mercato del lavoro. Nel 2011 le forze di lavoro di età compresa tra i 55 e i 64 anni contavano quasi 3 milioni di persone (2.96 milioni); nel 2020, sulla base dell'andamento tendenziale, risulterebbero pari a oltre 4 milioni di persone (4.01 milioni), con un aumento complessivo di più di un milione di attivi. Tale incremento è frutto sia dell'aumento meramente tendenziale del tasso di attività, che per questa classe di età passerebbe dal 39.2 al 46.6 per cento, che della crescita demografica. Le coorti che stanno entrando nella classe d'età in esame sono difatti quelle nate negli anni cinquanta, ovvero durante il baby boom, mentre quelle che ne stanno uscendo sono quelle nate nell'immediato dopoguerra; pertanto la popolazione tra i 55 e i 64 anni aumenterà tra il 2011 e il 2020 di oltre un milione di persone. A questo si aggiunge il mutamento tendenziale

dei comportamenti, che si traduce nell'incremento del tasso di attività. Cambierà anche la composizione per età delle forze lavoro complessive, la cui età media aumenterebbe ulteriormente.



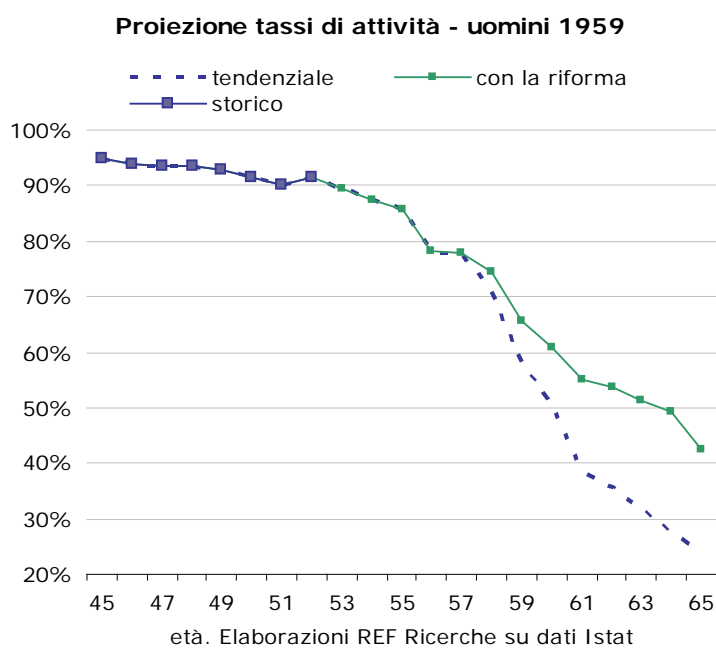
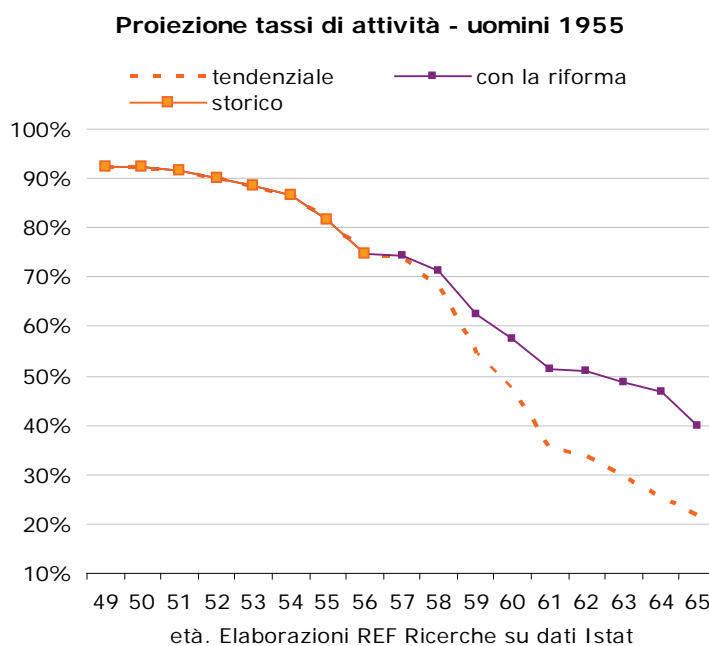
Considerando la classe 57-66 anni, che è quella oggetto della simulazione (dato che è quella su cui si concentrano gli effetti della riforma), l'andamento tendenziale si traduce in un incremento di circa 877mila attivi in più rispetto al 2011, con le forze di lavoro che passano da poco più di 2 milioni di persone a 2.9 milioni in nove anni. Un terzo di tale incremento è dato dalla mera crescita demografica di questa classe d'età (in cui stanno entrando le coorti dei *baby-boomers*); se il tasso di attività complessivo restasse difatti sui livelli del 2011, ovvero senza l'incremento tendenziale dato dai mutamenti sociali sottostanti, la crescita nel periodo 2011-2020 delle forze lavoro nella classe 57-66 anni sarebbe comunque di oltre 343mila persone, di cui oltre la metà stranieri.

*Una simulazione
degli effetti della
riforma*

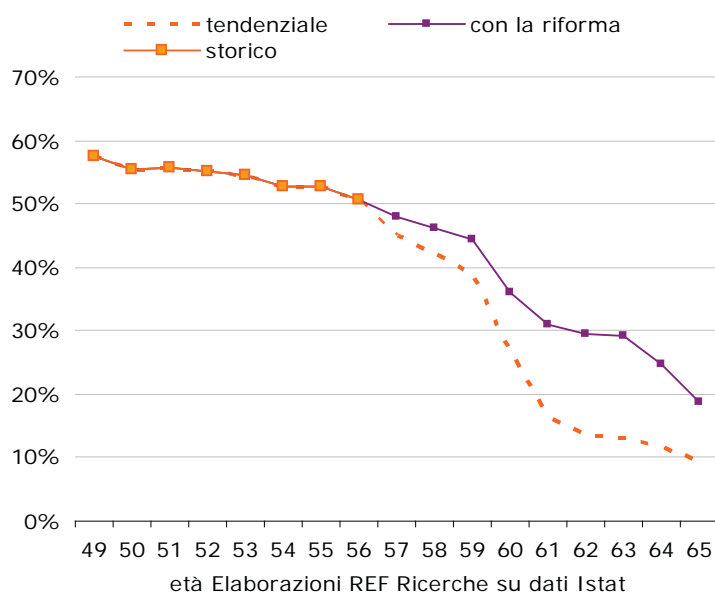
Come si è anticipato, poiché la riforma interessa soprattutto coloro che si apprestavano ad andare in pensione e dato che sono stati alzati i requisiti minimi per la pensione d'anzianità e l'età minima per accedere alla pensione di vecchiaia è stata portata a 66 anni (per gli uomini già dal 2012 e per le donne dal 2018) è opportuno concentrare l'analisi sulla classe 57-66 anni. Nello scenario tendenziale l'incremento, tra il 2011 e il 2020, dell'offerta di lavoro per questa classe d'età è pari a 877mila persone grazie anche alla crescita del tasso di attività, che prosegue lungo i trend precedenti e sale dal 28.7 al 36 per cento.

Lo scenario tendenziale, però, serve come base di riferimento per valutare gli effetti delle riforme introdotte. Come noto, il restringimento dei criteri per il pensionamento è valido sin dal 2012; di conseguenza, il trend seguito dai tassi di attività va modificato per tenere in considerazione gli effetti della riforma. L'innalzamento dei requisiti in termini di età e di anni di contribuzione per accedere alla pensione si traduce in una riduzione del numero di persone che, soprattutto nelle classi di età meno anziane, possono ritirarsi. In altre parole, il profilo decrescente dell'attività al crescere dell'età potrebbe essere modificato per le coorti che da subito risultano interessate dalla riforma (qui stiamo osservando in particolare quelle nate tra il 1950 e il 1959). La tendenza cedente del profilo dell'attività potrebbe

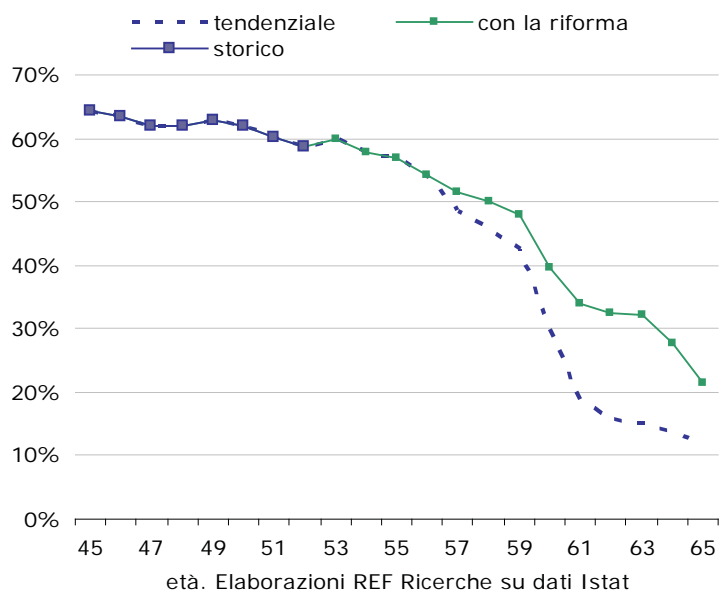
risultare, se non piatta (dato che alcune uscite dal mercato del lavoro possono essere per altri motivi, diversi dal pensionamento), perlomeno meno inclinata.



Proiezione tassi di attività - donne 1955



Proiezione tassi di attività - donne 1959



Nello scenario di proiezione si tiene conto degli effetti sui tassi di attività delle coorti in esame del restringimento delle possibilità di uscita verso il pensionamento; si presume pertanto che i lavoratori per i quali l'uscita venga ritardata, restino attivi.

Le stime "dopo la riforma"

Applicando questi profili alternativi, calcolati per ogni singola coorte, alle proiezioni demografiche elaborate dall'Istat, si ottengono le principali grandezze del mercato del lavoro italiano. Le proiezioni ci dicono che al 2020, sulla base della prima ipotesi di simulazione, le forze di lavoro di età compresa tra i 57 e i 66 anni potrebbero essere pari a circa 3.8 milioni di persone, con un incremento di 1.7 milioni di persone rispetto alla consistenza delle forze di lavoro della stessa età nel 2011. Rispetto allo scenario di base (quello tendenziale), pertanto, secondo le ipotesi assunte si avrebbe al 2020 un incremento cumulato aggiuntivo di 877mila. Il tasso di attività per la classe d'età maggiormente interessata dalla riforma passerebbe dal 28.7 al 46.9 per cento, circa diciotto punti percentuali in meno di un decennio (di cui però quasi 8 sono frutto dell'andamento tendenziale).

Tassi di attività e numero di attivi (totale) - 57-66 anni

	<i>tasso di attività</i>	<i>Numero attivi ('000)</i>
2004	22.7%	1 528
2011	28.8%	2 075
2020*	36.6%	2 952
2020**	47.0%	3 788
var 2011-2020*	7.8%	877
var 2020*-2020**	10.4%	836
incremento complessivo al 2020	18.2%	1 713

*: tendenziale
 **: effetti riforma Monti-Fornero

elaborazioni REF Ricerche su dati Istat

Queste cifre sono tutto sommato coerenti con le prime valutazioni fatte sulla base della Relazione tecnica al decreto presentata dal Governo. I risparmi previsti di spesa derivanti dalla revisione previdenziale hanno un andamento crescente nel tempo, salendo da 852 milioni di euro (al netto degli effetti fiscali) nel 2013 a più di 14 miliardi nel 2018. Considerando che ad essere interessati, subendo l'incremento dei requisiti per il pensionamento, sono coloro che avrebbero, in assenza di riforma, avuto accesso alle pensioni di anzianità, ovvero lavoratori con elevata contribuzione (altrimenti avrebbero dovuto attendere di soddisfare il requisito anagrafico per la vecchiaia), si presume che siano anche beneficiari di pensioni di importo elevato.

Nella Relazione Tecnica è presentata una disamina dei risparmi derivanti dai singoli interventi; utilizzando l'importo medio delle pensioni risparmiate indicato dalla Relazione Tecnica per i diversi interventi e i risparmi cumulati al 2018 si stimano circa 775mila persone interessate dagli interventi, ovvero persone che hanno subito un minor accesso al pensionamento (dato cumulato al 2018) per effetto dell'innalzamento dei requisiti. Pur con alcune differenze, tale dato è coerente con i risultati della simulazione presentata, che arriva però al 2020.

Gli effetti per il complesso delle forze lavoro

Allargando lo sguardo al totale delle forze di lavoro, e non solo alla classe interessata maggiormente dalla riforma, si possono valutare gli effetti complessivi della riforma previdenziale (come da stime) sull'offerta di lavoro. Nella tavola allegata si distingue la variazione nel periodo 2011-2020 dell'offerta di lavoro per le principali classi di età. Nei nove anni per i quali si è elaborata la simulazione, infatti, si dovrebbero verificare anche dei mutamenti importanti nella struttura demografica. Anche in questo caso è stato utilizzato lo scenario centrale³ delle proiezioni demografiche elaborate a fine 2011 dall'Istat.

La valutazione dei mutamenti dell'offerta di lavoro complessiva viene fatta mantenendo costanti i tassi di attività per tutte le categorie non interessate nel medio termine dalla riforma⁴, e per le quali non sono state fatte assunzioni. Naturalmente, tale ipotesi è necessariamente forzata, dato che anche per gli altri segmenti (giovani, donne, età centrali) sono identificabili degli andamenti tendenziali di fondo nei dati degli ultimi anni; ma è l'ipotesi necessaria per valutare in tutta la sua interezza l'effetto demografico. Si sono

³ Lo scenario centrale ha come ipotesi l'incremento del tasso di fecondità da 1.42 a 1.46 figli in media per donna tra il 2011 e il 2020, che però non è sufficiente a contrastare l'assottigliarsi delle coorti in età feconda, con il risultato di una riduzione del tasso di natalità, da 9.2 a 8.3 nuovi nati ogni mille abitanti. La speranza di vita alla nascita è prevista aumentare da 84.6 anni a 86.2 per le donne e da 79.5 a 81.2 anni per gli uomini. Il tasso migratorio con l'estero è supposto ridursi gradualmente dal 5.3 per mille al 4 per mille; si tratta, in valore assoluto, di flussi di oltre 300mila persone all'anno nella prima parte del periodo di proiezione, che scendono a 250mila nel 2020. Complessivamente, secondo le ipotesi dello scenario centrale, sono previsti entrare in Italia poco meno di 2.5 milioni di persone (di tutte le età) tra il 2012 e il 2020.

⁴ Il calcolo serve ad isolare il solo effetto della riforma delle pensioni (al netto dei mutamenti demografici). Pertanto non tiene conto dei cambiamenti nei comportamenti e nelle scelte di partecipazione per le altre classi di età (di cui si tiene invece conto nella previsione illustrata nel capitolo 6).

inoltre distinti gli italiani dagli immigrati, perché caratterizzati da andamenti demografici e livelli dei tassi di attività diversi.

Complessivamente, l'offerta di lavoro per la popolazione 15-66 anni dovrebbe crescere di oltre 1.5 milioni di persone tra il 2011 e il 2020; se però si distinguono le differenti classi (per età e cittadinanza), si osserva come il risultato sia molto differenziato, per effetto delle diverse tendenze demografiche sottostanti. La crescita è ovviamente concentrata sulla classe 57-66, che risente sia dell'andamento demografico che dell'incremento del tasso di attività in conseguenza della riforma Monti-Fornero. In questa classe la presenza immigrata è trascurabile, dato che a migrare sono soprattutto le persone più giovani, in cerca di opportunità occupazionali: la crescita dell'offerta di lavoro in questa classe d'età riguarda pertanto prevalentemente, ma non esclusivamente, gli italiani.

Nelle altre classi di età, invece, il quadro è diverso. Tra i più giovani (fino a 34 anni) si osserva, a parità di tasso di attività con quanto osservato nel 2011, una riduzione del numero di attivi di 254mila persone; se si distingue però tra italiani e stranieri, si rilevano due andamenti opposti. I giovani attivi italiani tra il 2011 e il 2020 sono previsti ridursi di oltre 515mila persone, per effetto del progressivo assottigliamento delle coorti. Per quanto riguarda gli immigrati, invece, nello stesso periodo è

Variazione dell'offerta di lavoro 2011-2020

sulla base delle simulazioni e delle proiezioni demografiche Istat

classi di età	tasso di attività		Attivi ('000)		
	2011	2020**	2011	2020**	differenza
15-34 anni	53.1%	53.4%	7 221	6 967	-254
35-56 anni	77.1%	77.3%	15 581	15 689	108
57-66 anni	28.8%	47.0%	2 075	3 788	1 713
TOTALE 15-66	60.6%	63.9%	24 877	26 443	1 566
<i>italiani</i>					
15-34 anni	51.9%	51.9%	6 184	5 669	-515
35-56 anni	76.8%	76.8%	14 180	13 411	-769
57-66 anni	27.9%	46.1%	1 961	3 478	1 517
TOTALE 15-66	59.6%	62.8%	22 325	22 558	233
<i>stranieri</i>					
15-34 anni	61.4%	61.4%	1 036	1 297	261
35-56 anni	80.4%	80.4%	1 402	2 278	877
57-66 anni	60.1%	60.1%	114	310	196
TOTALE 15-66	70.8%	71.1%	2 552	3 886	1 334

** : effetti riforma Monti-Fornero
elaborazioni REF Ricerche su dati Istat

Sintesi effetti sull'offerta di lavoro

var. 2011-2020

	<i>Attivi ('000)</i>	<i>var % media annua</i>
Anziani (55-66 anni) italiani	1 517	1.0
italiani 15-54 anni (eff.demografico)	-1 284	-0.7
immigrati 15-66 anni (eff.demografico)	1 334	0.9
TOTALE	1 566	0.7

elaborazioni REF Ricerche su dati Istat

previsto un incremento di 261mila persone, per effetto anche del saldo migratorio, che potrebbe portare gli stranieri a rappresentare quasi un quarto delle forze lavoro giovani. Lo stesso si rileva per le classi centrali (35-54 anni); a parità di tasso di attività del 2011, le forze lavoro italiane si ridurrebbero di quasi 770mila persone, calo però compensato dall'incremento di quelle immigrate di 877mila persone.

Complessivamente, pertanto, la crescita dell'offerta di lavoro di quasi 1.6 milioni di persone nel corso di meno di un decennio, ovvero un aumento ad un tasso medio annuo dello 0.7 per cento, sarebbe la sintesi di una crescita dell'offerta di lavoro immigrata di oltre 1.3 milioni di persone, di una riduzione dell'offerta di lavoro italiana tra i 15 e i 54 anni di quasi 1.3 milioni di persone e dall'aumento delle forze lavoro anziane italiane per effetto anche della riforma di più di 1.5 milioni di persone.

Le tendenze demografiche e gli effetti della riforma avrebbero pertanto come conseguenza un cambiamento non trascurabile della struttura dell'offerta di lavoro nel mercato italiano: più anziana e più straniera.

7.4 Gli strumenti di policy

*Le politiche per
l'Active Ageing*

Il successo di ogni riforma sulle pensioni si basa in modo fondamentale sulla capacità di aumentare la partecipazione e l'inclusione nel mercato del lavoro dei lavoratori anziani. In caso

contrario, ovvero se l'innalzamento dell'età pensionabile facesse ingrossare il numero di persone dipendenti da altri tipi di prestazioni (come disoccupazione, invalidità, assistenza sociale) l'impatto sulle finanze pubbliche sarebbe molto meno benefico. In tal caso, i bilanci pubblici risparmierebbero solo perché i lavoratori anziani riceverebbero pensioni ridotte per non poter rimanere attivi fino alla normale età di pensionamento, ma ciò comporterebbe maggiori rischi di povertà in età avanzata. I punti critici per i lavoratori e le lavoratrici più avanti negli anni sono molti, e non possono essere affrontati con un unico strumento, ma piuttosto con un'ampia gamma di interventi adottati dai principali attori istituzionali. I campi in cui possono essere prese queste iniziative comprendono ad esempio le misure di incentivazione all'assunzione dei dipendenti anziani; lo sviluppo delle carriere degli anziani; il miglioramento delle condizioni di lavoro e la prevenzione delle condizioni di disagio; lo sviluppo delle competenze e delle qualifiche e l'accesso alla formazione continua; la programmazione del fine carriera e della transizione tra lavoro e pensionamento; la promozione della salute e della sicurezza sul luogo di lavoro. Date le grandi differenze del tasso di occupazione femminile rispetto a quello maschile nelle fasce di età più avanzata, tutte le iniziative dovrebbero peraltro prestare particolare attenzione agli aspetti di genere del prolungamento della vita lavorativa e dell'invecchiamento attivo, adottando misure in grado di conciliare lavoro e responsabilità familiari.

Il dibattito sull'invecchiamento attivo è dunque particolarmente rilevante ed ha portato il Parlamento e il Consiglio Europeo a dedicare al tema il 2012⁵. Si tratta di problematiche decisive che da noi, però, hanno finora preso poco campo; ciò, probabilmente, perché si era ritenuto di poter evitare un innalzamento più netto dell'età di pensionamento. Ma ora il vincolo per l'uscita dalla vita attiva è ben più stringente e ciò obbliga a ripensare le condizioni da soddisfare per lavorare più a lungo. Non è difatti sufficiente modificare le prestazioni e le età di pensionamento per allungare la vita attiva ma, come mostrano anche le esperienze di altri paesi,

⁵ Il 2012 è stato infatti dichiarato "Anno europeo dell'invecchiamento attivo e della solidarietà tra le generazioni", allo scopo di incoraggiare e sostenere l'impegno degli stati membri a promuovere l'invecchiamento attivo, nonché a sensibilizzare l'opinione pubblica ed avviare il dibattito tra gli attori sociali su questi temi.

sono necessari interventi ad ampio raggio, ritardando diversi aspetti dell'intera vita lavorativa.

Le politiche più recenti adottate in Europa

La questione dell'invecchiamento attivo rientra negli obiettivi di numerosi programmi degli Stati membri. I paesi dove sono stati realizzati i primi interventi e dove si è registrato il massimo fiorire delle iniziative sono stati i paesi del Nord Europa (Finlandia, Danimarca, Svezia, Norvegia), ma anche Francia e Regno Unito hanno realizzato importanti interventi in questo campo. Le politiche in questi paesi sono molto articolate: contemplano sia incentivi per i lavoratori che per le imprese; prevedono una forte attivazione mirata a questo target da parte dei servizi per l'impiego; stabiliscono il coinvolgimento vincolante delle parti sociali. Tra le iniziative più diffuse vi sono quelle orientate a usare la leva di modifica dell'orario di lavoro, l'uso del part-time, oppure lo spostamento di lavoratori anziani su mansioni con meno fatica e meno pesanti o stressanti. Nei confronti dei lavoratori sono anche stati introdotti forti incentivi a continuare il lavoro, combinando lavoro e pensione: ad esempio nel Regno Unito e in Francia, i lavoratori che accettano di continuare a lavorare oltre l'età legale di pensionamento, hanno un premio sulla pensione pari al 10 e al 5 per cento rispettivamente per ogni anno speso al lavoro, per un massimo di quattro anni. In diversi paesi (ad esempio, Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Olanda, Norvegia, e Svezia) sono stati introdotti *schemi di pensionamento flessibile o progressivo*, cioè schemi di riduzione dell'orario di lavoro dei lavoratori vicini alla pensione che danno all'impresa l'opportunità di sostituire gradualmente il lavoratore, facilitando nel contempo il trasferimento ad altri delle sue competenze. In molti casi sono stati introdotti *incentivi contributivi e fiscali e sussidi salariali* alle aziende che assumono lavoratori oltre i 45, 50 o 55 anni di età: in Austria, Belgio, Olanda, e Norvegia le imprese che assumono lavoratori oltre i 50 anni sono parzialmente o totalmente esentati dal versamento della contribuzione previdenziale; in Svezia le aziende che assumono lavoratori anziani disoccupati da oltre due

anni ricevono sussidi salariali fino al 75 per cento della retribuzione per i primi due anni; mentre in Germania l'integrazione è pari al 50 per cento del salario e vale per tre anni per gli anziani che sono stati senza lavoro per almeno 6 mesi; in Danimarca questo tipo di sussidi durano invece indefinitamente. Anche *leggi e programmi di sostegno alle competenze e alla work-ability* dei lavoratori anziani si sono diffusi in molti paesi, attraverso diversi tipi di offerta di apprendimento permanente, o tramite la certificazione delle *skill* acquisite attraverso l'esperienza professionale (Francia e Regno Unito). Molti interventi sono stati infine portati avanti nei paesi membri per promuovere un vero e proprio cambiamento di cultura, influire sui pregiudizi legati all'età, convincere le imprese ad assumere e tenere i lavoratori anziani e anche convincere i lavoratori a restare più a lungo nel mercato del lavoro.

L'Italia sconta però un certo ritardo

Le buone pratiche diffuse in Europa hanno puntato dunque a rafforzare il lavoratore "anziano", e si sono sviluppate per lo più a livello di impresa (*Age management*). In Italia, a differenza dei paesi del nord-Europa, i casi aziendali di politiche di gestione del personale basate su concetti di invecchiamento attivo sono molto più rari. Negli ultimi anni si sono avuti più che altro molti casi di adattamento alle nuove condizioni del mercato del lavoro e del regime pensionistico definito dalle riforme degli anni '90, ma pochi di politiche organiche del personale o di casi esemplari. Nel caso italiano, come noto, gli interventi di correzione del sistema pensionistico succedutisi negli ultimi anni hanno allungato, ma non abolito, il sistema del pensionamento per anzianità che, sommato al sistema della indennità di mobilità ha consentito di fatto nel decennio scorso una prosecuzione delle pratiche di prepensionamento per moltissime persone anziane ancora cinquantenni almeno nelle imprese medie e grandi (e, in particolare, nel settore bancario). Ciò ha influenzato profondamente il comportamento aziendale; infatti in linea di massima le aziende tendono a dotarsi di politiche di invecchiamento attivo nella misura in cui non riescono ad eludere il problema con altri strumenti o a spostarlo su altri enti istituzionali o fasce del mercato

del lavoro. Gli ultimi interventi sul sistema pensionistico italiano hanno però cambiato drasticamente lo scenario, di conseguenza le manovre *soft* di adattamento non saranno più praticabili, ma ci vorrà un cambio netto di strategia rispetto al passato poiché non sarà più possibile favorire l'uscita anticipata dei lavoratori anziani. Si tratta in sostanza di passare dalla cultura del prepensionamento a politiche organiche di *active ageing* anche a livello aziendale.

Fino a questo momento le sfide associate alla trasformazione demografica sono state pressoché ignorate dalle aziende italiane (Adecco, 2008); solo le grandi aziende e le imprese di servizi si sono dimostrate più attive su questo fronte, iniziando a muovere i primi passi per valutare l'impatto specifico dell'invecchiamento demografico sulle loro aziende. È necessario però invertire questa tendenza se le imprese vogliono essere adeguatamente pronte ad affrontare un'era caratterizzata dal marcato invecchiamento della forza lavoro, che altrimenti potrebbe avere implicazioni potenzialmente paralizzanti per le imprese che non agiscono sui lavoratori meno giovani.

Riquadro 7.1 – Quale strategia per l'Age management in Italia?⁶

Al fine di prolungare la vita attiva, le politiche hanno attuato una ampia strategia per affrontare gli ostacoli dei lavoratori "anziani" nel mantenere o trovare lavoro. Si parla di una strategia complessiva che intervenga sui punti critici che impediscono alle lavoratrici ed ai lavoratori senior di lavorare al meglio, anche ad un'età più elevata, e che veda la collaborazione tra governi, amministrazioni locali, parti sociali ed imprese per rendere possibile il prolungamento dell'età lavorativa, mantenendo il benessere degli addetti.

Le buone pratiche diffuse in Europa puntano, dunque, a rafforzare il lavoratore "anziano", tutelando e sviluppando la sua capacità lavorativa. Il processo di costruzione e di realizzazione degli interventi nelle diverse dimensioni è indicato come *Age management*.

Quali sono i punti più rilevanti di questa strategia?

Sostenere ed aggiornare le competenze. I lavoratori anziani sono solitamente meno coinvolti nella formazione. Questo è ancora più rilevante in Italia, dove la formazione continua è più debole a tutte le età. Si rischia, così, un impoverimento del capitale umano, che spiazza il lavoratore anziano nel mercato del lavoro. Il problema è più grave se si tratta di addetti con titoli di studio modesti. Bisogna, dunque, promuovere la formazione e la riqualificazione professionale a tutte le età, ma particolarmente sopra i 45 anni e presso le piccole e medie imprese, dove la propensione all'aggiornamento delle competenze è generalmente minore. Ed, inoltre, occorre evitare la concentrazione delle attività formative presso gli addetti con titolo di studio più elevato, che lascia scoperti i lavoratori a professionalità medio-bassa. Un ruolo importante al riguardo può essere svolto dai fondi paritetici per la formazione continua; questi devono attuare un costante monitoraggio della distribuzione delle opportunità tra gli addetti e definire, anche attraverso un cofinanziamento pubblico, un sistema di maggior favore per le imprese, che coinvolgono i lavoratori senior.

Rafforzare la cultura dell'apprendimento nel luogo di lavoro. Modalità di organizzazione del lavoro adeguate possono favorire la trasmissione, anche in via informale, delle competenze. La rotazione nelle mansioni; il lavoro di squadra, con addetti con diverse esperienze ed anche con diverse età; lo sviluppo della

⁶ A cura di Gabriele Olini

capacità di rispondere alla variabilità delle domande sono tutti elementi che evitano il declino delle competenze e delle capacità relazionali. Talvolta bisogna anche ripensare i metodi formativi per adattarli ad un'utenza spesso in difficoltà con l'insegnamento di aula più tradizionale. Per fare formazione è richiesta una previsione sui bisogni di professionalità che si vanno a determinare sulla base delle tendenze dell'impresa e degli addetti. E per questo sono strumenti essenziali il dialogo sociale e la contrattazione.

Non è mai troppo tardi. Alcune ricerche hanno mostrato che in molti casi le richieste di impiego dei lavoratori più anziani non vengono prese in considerazione, non in ragione delle capacità e delle competenze, ma per l'età considerata troppo elevata. Vi sono pregiudizi sulla capacità dei lavoratori anziani di adattarsi ai cambiamenti organizzativi e tecnologici. La legge garantisce la libertà di accesso indipendentemente dall'età; bisogna rendere tale principio più effettivo. Occorre condurre campagne informative per favorire l'inserimento dei senior nei luoghi di lavoro e dare ai datori di lavoro strumenti per organizzare addetti più anziani. È importante anche accrescere negli occupati la consapevolezza delle possibilità di riqualificarsi e svolgere nuove attività. Va dato un migliore riconoscimento dell'esperienza professionale e delle competenze acquisite attraverso la certificazione.

Modificare l'organizzazione del lavoro e valorizzare il ruolo degli anziani. Spesso una riflessione sulle modalità con cui avviene l'attività consente di migliorare i processi produttivi, rendendoli più efficienti e meno gravosi per il personale anziano. Il Ministro del lavoro tedesco ha ricordato che gli addetti sopra i cinquant'anni hanno un bagaglio di conoscenze, esperienze e relazioni con cui arricchiscono l'ambiente di lavoro. Nelle aziende, i più anziani assicurano la continuità manageriale, mentre un eccesso di mobilità può essere controproducente. Avendo meno ansia di carriera, i lavoratori senior sono generalmente collaborativi e costruttivi. Spesso, però, nelle relazioni di lavoro occorre affrontare problemi di motivazione dei lavoratori anziani, la perdita di identificazione con l'attività svolta e con l'ambiente organizzativo. La qualità e la soddisfazione sul lavoro sono essenziali per restare nel mercato del lavoro. La negoziazione decentrata può affrontare queste tematiche, individuando soluzioni, che migliorano l'apporto delle persone nelle diverse fasce di età. Si può pensare all'*Age management* come un nuovo tema delle Relazioni industriali.

Più supporto a chi cerca lavoro. La carenza delle politiche attive del lavoro è particolarmente drammatica per le persone più

anziane in cerca di occupazione. Occorre, dunque, costruire anche in Italia un sistema di servizi per l'impiego all'altezza degli standard europei con attività di consulenza, ricollocamento ed *outplacement*. La stessa Riforma del lavoro punta al rinnovamento del ruolo dei servizi per l'impiego e alla riorganizzazione delle strutture che li offrono, pubbliche e private, anche accelerando i tempi della legge delega già prevista. Tale sistema deve essere interconnesso con quello degli ammortizzatori sociali, e finalizzato alla ricerca di un nuovo lavoro. Certamente innovazioni importanti arrivano dalla Riforma; questa, a regime, estende l'obbligo della tutela anche ai settori oggi non coperti dalla Cig attraverso la costituzione per via contrattuale dei Fondi bilaterali di solidarietà presso l'Inps e per le aziende sotto i 15 dipendenti attraverso la bilateralità contrattuale. Va anche ricordato che la stessa Riforma prevede la possibilità che le imprese finanzino direttamente i costi degli esuberanti ancora lontani dalla pensione. Occorrerà rafforzare, infatti, la capacità del sistema di passare da politiche di tutela sociale passive a un sistema più attivo e dinamico, con un ruolo più incisivo dei soggetti pubblici e delle Agenzie private in stretto coordinamento operativo tra loro. Si tratta di una sfida che Stato, Regioni e parti sociali sono chiamati ad affrontare.

Migliorare la salute e la sicurezza. La prevenzione della buona salute aiuta il mantenimento della pienezza di vita anche ad età molto avanzate e può, quindi, anche favorire un pensionamento ritardato. Le buone pratiche nei luoghi di lavoro, dunque, si focalizzano anche sulla promozione della salute, oltre che sugli ambiti della prevenzione anti infortunistica e delle malattie professionali. Questi rimangono naturalmente essenziali, tenuto anche conto che i lavoratori giovani sono più a rischio di incidente sul lavoro, ma quelli anziani appaiono più esposti agli incidenti mortali. Inoltre, in caso di infortunio, i lavoratori anziani hanno un recupero più lento e possono incorrere più facilmente in conseguenze permanenti.

Conciliazione lavoro / cura più facile. L'impossibilità di conciliare lavoro e cura porta all'abbandono dell'occupazione, anche senza pensione, soprattutto da parte delle donne. Incide da noi la drammatica carenza di servizi alle famiglie, dagli asili nido a quelli per gli anziani non autosufficienti. Nei prossimi anni i bisogni di cura in Italia cresceranno ulteriormente. Occorrerà favorire, dunque, strumenti di flessibilità dell'orario, che incrocino i bisogni del lavoratore con quelli dell'impresa, ampliare il telelavoro, prevedere misure per la mobilità sostenibile e per il miglioramento dell'accessibilità al luogo di lavoro, la possibilità di ricorrere a congedi brevi e per situazioni di emergenza. Un utilizzo più ampio del *part time* in uscita può soddisfare sia il bisogno di flessibilità

dell'impresa che quello degli addetti, donne e uomini, che chiedono una tale soluzione, in via permanente o per un periodo definito; le penalizzazioni di questa scelta in termini pensionistici nel sistema retributivo e misto costituiscono un problema da affrontare.

Ridurre il divario del costo del lavoro giovani / anziani.

Strumenti che favoriscono l'assunzione di lavoratori anziani sono previsti nella maggior parte dei paesi europei. Occorre, innanzitutto, evitare che il cuneo contributivo spiazzi in via permanente il lavoro delle fasce di età più mature. La riforma del lavoro del governo, poi, prevede, utilizzando risorse precedentemente impiegate per obiettivi diversi, una maggiore focalizzazione all'obiettivo di incentivare la ricollocazione dei lavoratori da cinquanta anni in su che hanno perso l'impiego. La decisione di riservare l'agevolazione ai disoccupati da almeno un anno certamente risponde all'esigenza di porre una scala di priorità per risorse scarse; può essere controproducente se rende chi perde lavoro un disoccupato di lungo periodo, con tutte le problematiche conseguenti. Bisognerà, inoltre, verificare l'adeguatezza delle risorse disponibili al forte aumento atteso nei prossimi anni delle persone sopra i cinquanta anni in cerca di impiego. La negoziazione dovrebbe privilegiare la progressione retributiva legata alla performance, piuttosto che all'anzianità; la prima favorisce il miglioramento delle prestazioni da parte degli addetti, mentre riduce i differenziali retributivi troppo elevati sulla base dell'età.

Capitolo 8

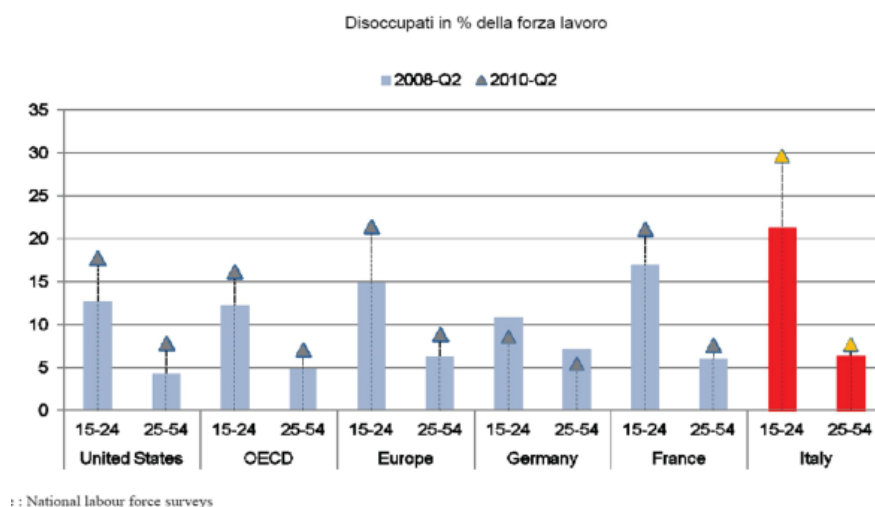
I giovani e il mercato del lavoro: un aggiornamento

Capitolo 8 – I giovani e il mercato del lavoro: un aggiornamento

Giovani in crisi nel mercato del lavoro

La questione giovanile è un tema estremamente delicato, in quanto le fasce più giovani della popolazione, in Italia come anche nella maggior parte degli altri paesi europei, sono state fra le più colpite dagli effetti della crisi economica. Per questo motivo, già nelle precedenti edizioni di questo Rapporto erano stati inseriti approfondimenti specifici sul tema allo scopo di inquadrarne gli aspetti fondamentali e le principali criticità emerse con il peggioramento del ciclo economico¹. Peraltro, ai giovani il Cnel ha dedicato anche uno specifico seminario tenutosi a gennaio di quest'anno e dal titolo "Giovani e mercato del lavoro. Policies europee ed internazionali a confronto", al quale hanno preso parte rappresentanti del mondo accademico, delle istituzioni, delle parti datoriali e sociali, con interventi specifici dell'Ocse, della Commissione Europea, e dell'Ilo. In particolare, il Dott. Scarpetta dell'Ocse ha presentato e discusso alcune evidenze relative all'occupazione giovanile in Europa, sottolineando come il tasso di disoccupazione dei giovani sia aumentato di quasi 5 punti percentuali rispetto al livello pre-crisi nell'area Ocse. Del resto, le previsioni in tal senso rimangono pessimistiche anche per i prossimi anni.

¹ Si rimanda ad esempio al capitolo 7 del Rapporto sul mercato del lavoro 2010-2011 ("I giovani: una crisi generazionale?").



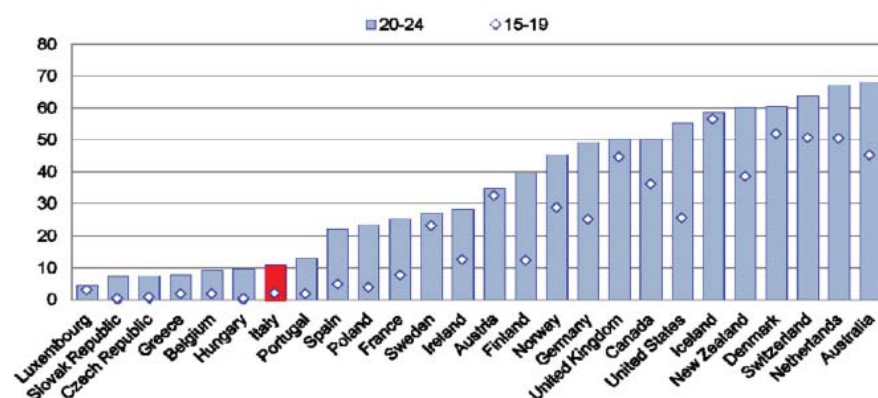
La disoccupazione giovanile è dunque aumentata esponenzialmente nell'area Ocse e rispetto a quella degli adulti si pone in un rapporto di circa 2 a 1, in un contesto in cui, tra l'altro, sempre più alto è il numero dei disoccupati di lungo periodo che sono sprovvisti di sussidi adeguati. A ciò si aggiunge il cosiddetto effetto cicatrice, che interessa i soggetti che fanno il proprio ingresso nel mercato del lavoro nei periodi di crisi economica: infatti, come sottolineato dall'Ocse, chi trova occupazione nei periodi di recessione soffrirà, anche a distanza di anni, della difficoltà di entrata, in termini di salari più bassi e condizioni contrattuali meno favorevoli.

La condizione giovanile è critica anche in Italia, dove l'impatto della crisi è stato estremamente marcato tra le coorti più giovani, approfondendo così una già molto netta segmentazione del mercato del lavoro. Nel nostro Paese la disoccupazione giovanile si attesta attualmente intorno al 30 per cento tra i 15-24enni che, volendo quantificare, equivale a oltre 2 milioni di giovani che non hanno lavoro o non hanno una situazione lavorativa stabile. In Italia, peraltro, persiste una cultura – unica in Europa – che ancora separa nettamente il momento formativo da quello lavorativo (solamente il 10 per cento dei ragazzi coniuga il percorso di studi ad una qualche esperienza lavorativa²). In quei paesi che invece

² La mancanza di opportunità di sviluppare competenze pratiche durante la formazione scolastica, viene da molti indicata come una debolezza del sistema scolastico italiano che contribuisce a rendere la transizione scuola-lavoro più lunga e difficile. Un approfondimento sul tema si trova anche in un contributo di Simona Comi e Claudio Lucifora all'interno del volume "Giovani senza futuro? Proposte per una nuova politica", Arel-II Mulino (2011).

hanno da sempre sostenuto un mix di istruzione e lavoro (si pensi ad esempio ai paesi scandinavi oppure a Germania, Austria e Svizzera) si sono registrati livelli di disoccupazione giovanile più bassi e la transizione scuola-lavoro tende ad avere tempi più brevi (mediamente in Italia la prima transizione è di circa 24 mesi mentre quella verso un'occupazione stabile è di 44 mesi).

Percentuale di giovani che combinano scuola e lavoro



Fonte: Dati Oecd (anno 2008)

Tempo medio richiesto (in mesi) per trovare un primo impiego o un impiego a tempo indeterminato

	Tempo medio prima di trovare un primo impiego (in mesi)	Tempo medio prima di trovare un lavoro a tempo indeterminato (in mesi)
Austria	19.9	33.0
Belgio	20.4	45.0
Danimarca	14.6	21.3
Finlandia	27.6	44.3
Francia	24.3	40.7
Germania	18.0	33.8
Grecia	21.3	51.5
Irlanda	13.2	28.7
Italia	25.5	44.8
Portogallo	22.6	51.5
Spagna	34.6	56.6
Regno Unito	19.4	36.1

Fonte: dati Oecd

La situazione in Italia

La situazione italiana, già penalizzante se esaminata nel confronto con gli altri paesi, assume connotati preoccupanti se la si osserva nella sua evoluzione storica, dato il peggioramento continuo avvenuto ancora nel corso degli ultimi trimestri e, soprattutto, quando se ne valutino le conseguenze che la difficoltà di ingresso nel mercato del lavoro per i giovani può comportare sulle tendenze di lungo periodo.

Difatti, un mercato "effetto-coorte" non solo determina una concentrazione dei costi della crisi su una particolare generazione, ma può portare anche a conseguenze di lungo periodo sia in relazione ai destini professionali delle persone direttamente interessate, che alle prospettive di crescita dell'economia nel suo complesso. Questo vuol dire che dal mancato inserimento professionale dei giovani discenderanno importanti problemi che riguarderanno l'intera economia nei prossimi anni.

I giovani che hanno appena completato gli studi, se restano per un periodo lungo in condizione di inattività, tendono a registrare un deterioramento del loro capitale umano perché vengono meno le opportunità di utilizzo delle competenze acquisite durante il percorso scolastico nella fase di inserimento professionale. Inoltre, quando le condizioni all'ingresso nel mercato del lavoro sono difficili, la ricerca di un posto può portare alcuni ad accettare lavori per i quali sono richiesti requisiti, ad esempio in termini di livello d'istruzione, inferiori rispetto al percorso scolastico seguito: è il fenomeno dell'*overeducation*, anch'esso motivo di scarsa accumulazione di capitale umano³.

Del resto, per un'economia come quella italiana, caratterizzata da livelli di scolarizzazione delle forze di lavoro inferiori rispetto agli altri paesi, sarebbe importante assecondare l'occupazione dei giovani, mediamente più scolarizzati rispetto alle coorti anziane.

A questo tipo di fenomeno se ne deve poi aggiungere un altro, per cui le difficoltà a trovare un impiego possono anche aumentare la mobilità verso l'estero. Il danno per l'economia legato a fenomeni di emigrazione è tanto maggiore quanto più elevato il capitale umano del lavoratore che decide di emigrare. Siamo sempre più un'economia che perde lavoratori qualificati ed attrae dall'estero lavoratori con qualifiche basse, esattamente il contrario di quanto stanno facendo i

³ Si vede a tal proposito il cap.3, nella parte dedicata al sottoutilizzo della forza lavoro e al fenomeno dell'*overeducation*.

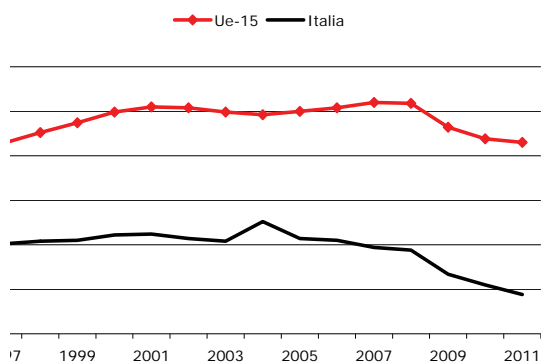
nostri maggiori concorrenti⁴. È stridente il paradosso di un'economia che lamenta un deficit di competenze che siano in grado di affrontare la concorrenza globale, quando centinaia di nostri giovani affollano le università del mondo anglosassone.

Nel contempo, è in queste situazioni che i canali formali di ricerca del lavoro divengono meno efficaci rispetto ai meccanismi relazionali di reclutamento: si amplificano cioè gli effetti dei canali clientelari, aumenta la rilevanza delle conoscenze dirette per agevolare l'ingresso nel mercato. L'ingresso nel mondo del lavoro avviene, in altri termini, sempre più sulla base di modelli di selezione che possono anche indurre alcuni gruppi di giovani a desistere, in alcuni casi accelerando l'abbandono del territorio, e in altri facendo prevalere lo scoraggiamento e l'abbandono degli sforzi di ricerca.

Nel nostro Paese tutti i principali indicatori del mercato del lavoro giovanile risultano su livelli ben peggiori rispetto alla media europea. Nel 2011 il tasso di occupazione dei 15-29enni è sceso al 39 per cento, dopo aver toccato il valore massimo del 46.5 per cento nel 2004. Il tasso di disoccupazione nella stessa classe di età, dopo una costante discesa tra il 2000 e il 2007, ha avuto un'impennata nel corso degli ultimi quattro anni raggiungendo, nel 2011, il 21.7 per cento, non molto lontano dal picco che si registrò nel 1997. Andamenti simili si evidenziano peraltro in tutte le aree territoriali del Paese, con tassi di occupazione e di disoccupazione del Centro-Nord e del Mezzogiorno che si muovono in parallelo, seppur su livelli significativamente diversi. Il Rapporto annuale dell'Istat (2012) sottolinea che le difficoltà di questa componente della forza lavoro si riscontrano in particolare confrontando gli indicatori specifici giovanili con quelli complessivi: ad esempio, il divario tra il tasso di occupazione dei 18-29enni e quello della popolazione tra 15 e 64 anni, dopo esser rimasto sostanzialmente stabile tra il 1993 e il 2002 (oscillando tra 3.8 e 5.5 punti percentuali), nel corso dell'ultimo decennio è andato progressivamente allargandosi, fino a raggiungere nel 2011 i 15.9 punti percentuali, con tassi di occupazione pari rispettivamente al 41 e al 56.9 per cento. La distanza tra il tasso di disoccupazione giovanile e quello complessivo si è allargata a sfavore dei giovani tra il 1993 e il 1997, ed è tornata ad aumentare sensibilmente, dopo un periodo

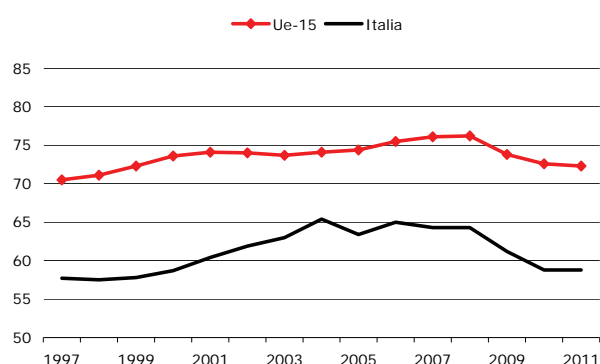
⁴ Il rischio, soprattutto in questi anni di difficoltà economiche, è quindi quello di un acutizzarsi del fenomeno del *brain drain*: si veda quanto commentato nel cap.4 circa l'incapacità del sistema produttivo italiano di assorbire la forza lavoro più qualificata e il fenomeno della fuga dei cervelli.

Giovani (15-24 anni) - Tassi di occupazione



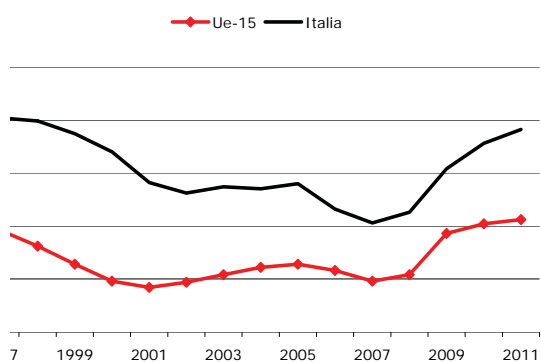
Fonte: dati Eurostat

Giovani (25-29 anni) - Tassi di occupazione



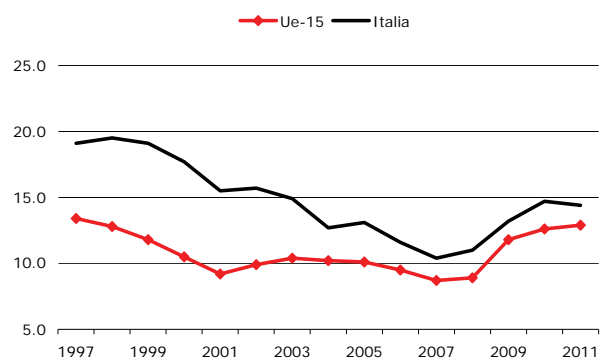
Fonte: dati Eurostat

Giovani (15-24 anni) - Tassi di disoccupazione



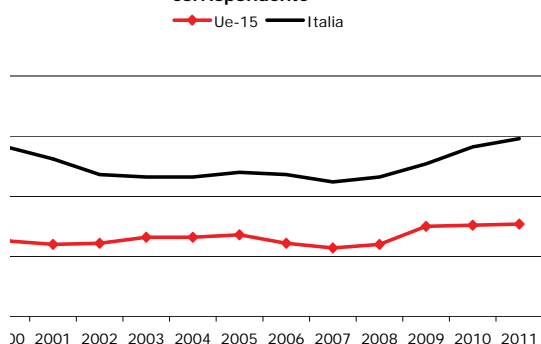
Fonte: dati Eurostat

Giovani (25-29 anni) - Tassi di disoccupazione



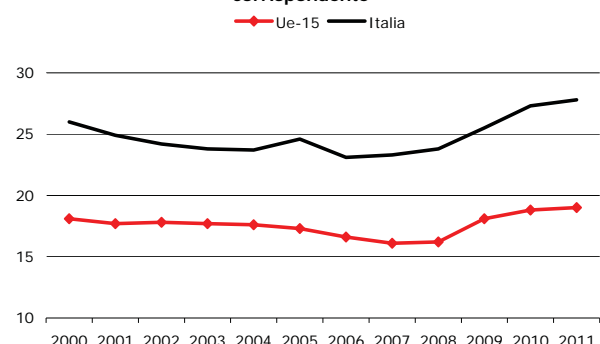
Fonte: dati Eurostat

Giovani (15-24 anni) - Neet in % della popolazione corrispondente*



*giovani not in education nor in employment in % della pop. tra i 15 e i 24 anni; Fonte: dati Eurostat

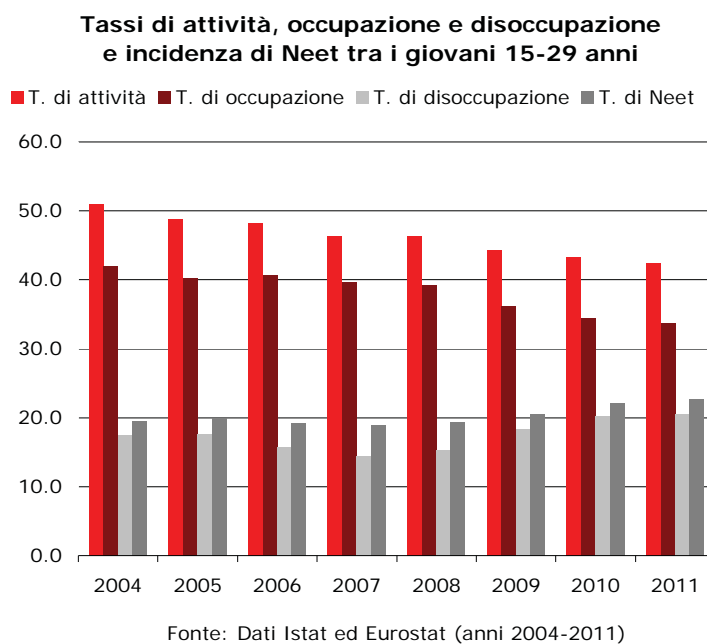
Giovani (25-29 anni) - Neet in % della popolazione corrispondente*



*giovani not in education nor in employment in % della pop. tra i 25 e i 29 anni; Fonte: dati Eurostat

di riduzione e di successiva sostanziale stabilità, a partire dal 2008, per superare le due cifre nel 2009 (17.9 per cento per i giovani e 7.8

per cento per la popolazione complessiva). Lo scorso anno il divario ha raggiunto il livello più elevato dal 1993, con un tasso di disoccupazione dei 18-29enni pari al 20.2 per cento, a fronte dell'8.4 per cento totale (Istat, 2012).



Per avere un'idea più precisa sull'evoluzione del mercato del lavoro dei giovani in questi anni di crisi è possibile considerare i dati sull'occupazione e le variazioni intercorse tra il 2008 (ovvero l'anno pre-crisi) e il 2011. Nel complesso, in questi ultimi tre anni l'occupazione giovanile (16-29 anni) si è ridotta di 595 mila posti di lavoro, pari ad una variazione del -15.7 per cento. In termini di variazione assoluta, le perdite più ampie si sono osservate per i più giovani (16-24 anni), gli uomini, le persone con titolo di studio bassi e medio-bassi, con contratto di lavoro subordinato (-478 mila) a tempo indeterminato (-413 mila) e a tempo pieno. Naturalmente non tutte queste categorie hanno le stesse dimensioni; è abbastanza comune che siano proprio le categorie più ampie a registrare le perdite più consistenti in termini assoluti.

Difatti, la variazione percentuale non mette in luce grandi differenze tra i diversi gruppi di giovani: l'impressione è che la crisi dell'occupazione

giovanile abbia interessato un po' tutte le categorie. Tra i più colpiti ci sono le persone con titolo di studio basso (-24.8 per cento tra chi ha solo la licenza media); i residenti nelle regioni meridionali (-19.6 per cento); i lavoratori dipendenti a tempo indeterminato⁵ (-19.3 per cento) e quelli a tempo pieno (-17.9 per cento). Forse la categoria occupazionale dove la contrazione è stata più contenuta è quella dei dipendenti part time, riflesso della generale tendenza della riduzione degli orari di lavoro, che ha portato molte aziende a trasformare posti di lavoro a tempo pieno in lavori a tempo parziale (prevalentemente di tipo involontario)⁶.

La reazione del mercato del lavoro dei giovani (16-29 anni)

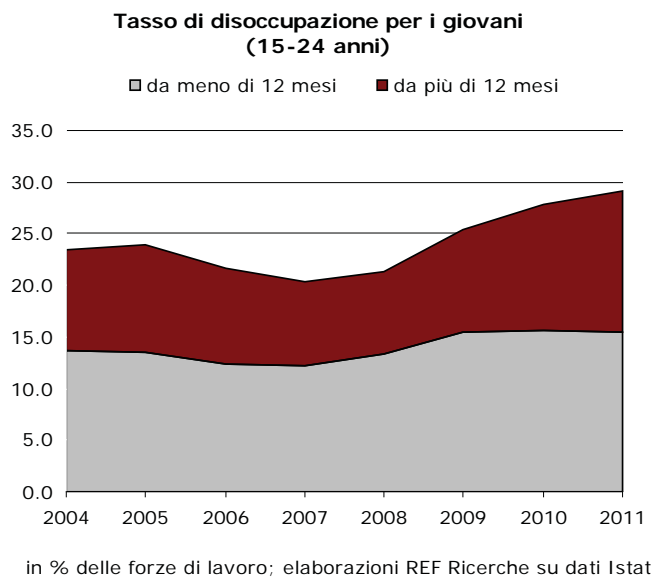
	2008	2011	var. ass.	var. %
occupati 16-29 anni	3795	3200	-595	-15.7
Genere				
maschi	2228	1870	-358	-16.1
femmine	1567	1330	-237	-15.1
Classi di età				
16-24	1478	1173	-305	-20.6
25-29	2317	2027	-290	-12.5
Ripartizione				
Nord	1953	1683	-270	-13.8
Centro	739	632	-107	-14.5
Sud e Isole	1103	887	-216	-19.6
Titolo di studio				
Fino licenza media	1147	862	-285	-24.8
Diploma	2136	1885	-251	-11.8
Laurea e Dottorato	512	456	-56	-10.9
Posizione nella professione dettagliata				
Indipendenti	649	531	-118	-18.2
Dipendenti	3 149	2671	-478	-15.2
<i>dipendenti con contratto di apprendistato</i>	249	176	-73	-29.3
Carattere dell'occupazione				
dipendenti temporanei	1004	940	-64	-6.4
dipendenti permanenti	2144	1731	-413	-19.3
Tipologia di orario				
dipendenti full-time	2617	2149	-468	-17.9
dipendenti part-time	532	522	-10	-1.9

dati in migliaia

Fonte: Elaborazioni su microdati Istat

⁵ I lavoratori a termine si sono contratti molto nelle prime fasi della crisi, poi però sono tornati a crescere a causa delle forti incertezze delle imprese circa la ripresa del ciclo e della maggiore facilità di interrompere questo tipo di contratti senza costi aggiuntivi.

⁶ Si veda a tale proposito il Capitolo 3.

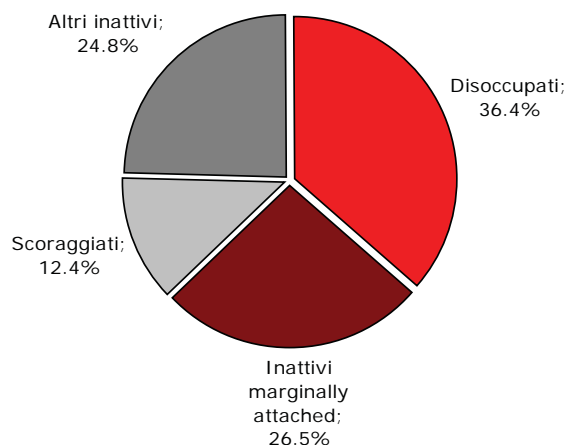


I più giovani (15-24 anni), oltre ad aver subito le più pesanti perdite in termini di occupazione, soffrono peraltro di una maggior persistenza nello stato di disoccupato. Tra costoro il tasso di disoccupazione di lungo periodo (oltre 12 mesi) è infatti passato dal 9.9 per cento della forza lavoro nel 2004 al 13.6 per cento del 2011, mentre minore è stato l'incremento della disoccupazione di breve durata. L'incidenza della disoccupazione di lungo periodo sulla disoccupazione giovanile totale è passata quindi dal 42 per cento al 46.6 per cento nello stesso periodo.

I giovani Neet

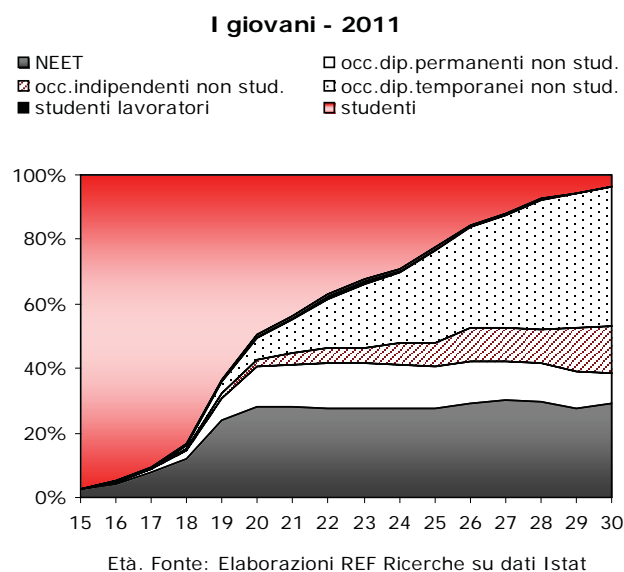
Altro capitolo dolente è quello dei ragazzi che non hanno un'occupazione e al tempo stesso non sono a scuola o in formazione ("not in employment, education or training"). La popolazione giovanile italiana si caratterizza, infatti, per una quota dei Neet sensibilmente superiore (24 per cento tra i 15-29enni nel 2011) alla media europea (15.6 per cento). L'incidenza è significativamente più alta rispetto agli altri grandi paesi europei quali la Germania (11 per cento circa), il Regno Unito e la Francia (14.6 per cento entrambi), ed è simile a quella della Spagna, che con il 20.4 per cento si colloca al quint'ultimo posto dell'Unione europea. In Italia si tratta di oltre 2 milioni di persone e il divario con gli altri paesi riflette il minore inserimento dei giovani italiani nell'occupazione e la loro maggiore presenza nella condizione di inattività (piuttosto che di disoccupazione).

**Composizione per condizione dei Giovani Neet
(15-29 anni). Anno 2011**



Tra i Neet, infatti, la componente dei disoccupati risulta essere minoritaria rispetto a quella degli inattivi (36.4 per cento contro 63.6 per cento), con la quota relativa alle persone che non cercano e non sono disponibili a lavorare – gli inattivi in senso stretto - che supera abbondantemente il 30 per cento. In altre parole, circa un giovane Neet su 3 è totalmente escluso dal mercato del lavoro e al di fuori di qualsiasi percorso formativo. È chiaro sia questa la categoria maggiormente problematica, anche in virtù di una sua sostanziale stabilità nel tempo (dal 2004 al 2010 tale quota non è mai scesa al di sotto del 29 per cento); e viene pertanto spontaneo chiedersi se questo fenomeno non sia la conseguenza di lunghi periodi di mancanza di occasioni di lavoro che alla fine scoraggia in modo definitivo dal cercare e dal rendersi disponibile per qualsiasi tipo di attività lavorativa, o che può spingere ad entrare nell'economia sommersa. Occorre poi sottolineare come più di un Neet su quattro appartenga alle forze lavoro potenziali⁷. È chiaramente questa una fascia di individui molto "delicata"; se, da un lato, infatti, è quella che presenta fra gli inattivi il grado di attachment più elevato al mercato del lavoro (e quindi potenzialmente "riavviabili" in un percorso di ricerca attiva di lavoro), dall'alto è quella che può maggiormente risentire dell'effetto "scoraggiamento" amplificato dalla contrazione occupazionale (e quindi, dall'allungamento dei tempi di ricerca).

⁷ Ovvero gli inattivi che "cercano lavoro non attivamente ma disponibili a lavorare". Si veda il riquadro 4.1 a proposito dei diversi gradi di attaccamento al mercato del lavoro.



Al di là della composizione, comunque, quello che sembra interessante sottolineare è come l'elevata quota di giovani che risulta priva di un'occupazione e non coinvolta in un percorso formativo, ponga l'Italia ai margini delle statistiche Ocse, anche in considerazione dell'elevato tasso di abbandono scolastico registrato tra la popolazione giovanile italiana⁸. In tale contesto si innestano le conseguenze della crisi economica, con una sensibile riduzione delle probabilità di transitare da uno stato non occupazionale verso l'occupazione (prolungando così il periodo di ricerca di lavoro), ma anche contraendo i tassi di permanenza nella stessa (Isfol 2011).

La percentuale dei giovani in condizione di Neet aumenta peraltro con l'età. In Italia i Neet sono particolarmente diffusi tra i "giovani-adulti" (25-30 anni), più che tra i "giovani-giovani" (15-24 anni). I più giovani sono difatti prevalentemente impegnati ancora nel percorso scolastico, la cui durata è aumentata (non solo perché è stato innalzato l'obbligo scolastico, ma anche perché c'è una crescente propensione ad una maggiore scolarità). È invece tra i giovani delle età successive che si osserva il problema dell'inserimento nel mercato del lavoro, giacché la maggioranza di questi ha concluso il proprio percorso di studi. Mentre i giovani tra i 15 e i 24 hanno

⁸ Nel 2009, la quota di popolazione tra i 18 e i 24 anni con al più la licenza media e che non frequentava altri corsi scolastici o svolgeva attività formative superiori ai 2 anni era, in Italia, il 22 per cento, contro una media EU 15 di poco superiore al 18 per cento. In tale contesto, il nostro Paese era superato solo dalla Spagna e dal Portogallo.

un'incidenza di Neet del 19.3 per cento nel 2011, i giovani-adulti (tra i 25 e i 30 anni) hanno un tasso di quasi dieci punti percentuali più elevato (28.8 per cento).

*Le politiche per
l'occupazione
giovanile*

La questione dell'occupazione giovanile ha dimensioni proprie che richiedono risposte specifiche. Nonostante le strategie dell'occupazione giovanile dipendano dal contesto nazionale, l'Ilo nel corso del seminario tenutosi presso il Cnel ha indicato una serie di misure che potrebbero costituire una base per i governi e le parti sociali nell'intento dare una risposta adeguata alla questione dell'occupazione giovanile. Tali indicazioni sono il frutto di una pratica consolidata di attuazione di programmi per l'occupazione giovanile nei diversi paesi:

- È necessaria una strategia integrata che miri ad una crescita in favore della creazione di posti di lavoro; una crescita di lungo termine, sostenuta e concertata, per la promozione del lavoro dignitoso per i giovani.
- L'Ilo suggerisce feconde partnership nazionali e locali da sviluppare con l'accordo delle parti sociali, e che siano in grado di sostenere la crescita e la creazione di posti di lavoro dignitoso per i giovani.
- L'Ilo invita altresì ad adottare misure idonee per rendere più competitive le imprese, rafforzare il loro potenziale di creazione di posti di lavoro e migliorare la qualità dei posti di lavoro.
- Di fronte alla segmentazione del lavoro è necessario tra l'altro estendere la copertura della protezione dell'impiego ai molti lavoratori giovani in situazione occupazionale precaria, e con contratti saltuari⁹, allo scopo di prevenire la loro uscita dal mercato del lavoro e l'esclusione sociale. Tutte le misure relative alla protezione del reddito durante i periodi di disoccupazione necessitano peraltro di essere seriamente monitorate.
- Tutti i paesi dovrebbero stabilire e finanziare politiche attive del mercato del lavoro prestando particolare attenzione all'occupazione giovanile; e tutti i servizi per l'impiego andrebbero costruiti in modo da offrire un insieme di prestazioni standard a tutti i giovani, specialmente a quelli più svantaggiati.

⁹ Per quanto riguarda l'Italia, un passo in questa direzione sembra essere stato fatto dalla riforma del lavoro recentemente approvata (si veda il paragrafo 5.5).

- Un posto importante per l'Ilo lo assume la qualità dell'educazione e della formazione. Il sistema educativo dovrebbe essere pertinente ed in funzione del mercato del lavoro. Da qui l'importanza del rapporto stretto tra le istituzioni educative e il mondo del lavoro.
- In tutto questo, il ruolo dell'informazione diventa pertanto cruciale: raccogliere, analizzare e diffondere regolarmente informazioni attendibili e tempestive sul mercato del lavoro giovanile può facilitare e favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro. A tal proposito risulta importante non solo prevedere i cambiamenti nella struttura della domanda di lavoro, ma anche utilizzare tali previsioni al fine di modificare per tempo la struttura dell'offerta e indirizzare al meglio le scelte dei giovani sul percorso formativo più adeguato, ovvero che assicuri le maggiori opportunità occupazionali (Arel, 2011).

L'Italia in particolare necessita di approcci che siano integrati e non di riforme emergenziali e sporadiche, ma quanto più possibile inserite in una strategia di lungo periodo che sia costantemente accompagnata dalle istituzioni. Un elemento su cui tutti i partecipanti al seminario si sono dimostrati concordi è il ruolo centrale che assume il contratto di apprendistato nell'attuale contesto occupazionale: la recente riforma dell'apprendistato rappresenta, indubbiamente, la strada da percorrere per favorire l'entrata dei giovani nel mondo del lavoro, contrastare la disoccupazione, e promuovere la regolarizzazione di molteplici rapporti. In altri termini l'obiettivo principale da conseguire è quello di far diventare l'apprendistato il modo tipico di ingresso nel mercato del lavoro dei giovani con l'integrazione tra apprendimento ed esperienza, limitando l'utilizzo fraudolento di fattispecie di lavoro "autonomo" o para-subordinato e superando la segmentazione del mercato del lavoro.

Bibliografia

Riferimenti bibliografici

Anastasia B., Bertazzon L., Disarò M., Emireni G., Rasera M., (2011), *Chi percepisce l'indennità di disoccupazione? Tassi di copertura e selettività dei requisiti richiesti*, I Tartufi n. 38, www.venetolavoro.it

Banca d'Italia (2010) Bollettino Economico n.59, gennaio 2010

Banca D'Italia, (2012), *Relazione annuale sul 2011*, maggio 2012

Barbieri F., *Il conto dell'Aspi pesa sugli over 50*, Il Sole 24 Ore, 19 marzo 2012

Barbini M., De Novellis F., (2011), *Diffusione dell'informazione sulle opportunità professionali associate ai diversi percorsi di istruzione universitaria*, in Dell'Aringa C., Treu T. (a cura di) "Giovani senza futuro? Proposte per una nuova politica", Arel, Il Mulino

Brancaccio E.(2011), *Crisi della unità europea e standard retributivo*, Diritti Lavori Mercati, 2

Brenke K. (2009) *Real wages in Germany: numerous years of decline*, Weekly report No. 28 Diw, Berlin

Cedefop (2010) *Skills supply and demand in Europe*, Salonicco

Cnel (2011) *Rapporto sul mercato del lavoro*, Roma

Cnel (2012) *La Spending Review: aspetti di metodo e di merito; osservazioni e proposte*, Roma

Comi S., Lucifora C., (2011), *La formazione continua nella transizione scuola-lavoro dei giovani: quali le azioni a sostegno?*, in Dell'Aringa C., Treu T. (a cura di) "Giovani senza futuro? Proposte per una nuova politica", Arel, Il Mulino

Commissione Europea (2012) Libro Bianco – Un'agenda dedicata a pensioni adeguate, sicure e sostenibili, Bruxelles

Coricelli F., Worgotter A. (2012) *Structural Change and the Current Account: the case of Germany*, Oecd Economic Department Working Papers, No. 940

Corte dei Conti (2012) *Relazione 2012 sul costo del lavoro pubblico*, Roma

Datagiovani (2011) *Oltre la metà dei lavoratori italiani è tutelata dall'Articolo 18. Ma per giovani e donne la flessibilità in uscita è già realtà*, www.datagiovani.it

Dell'Aringa C., (2012), *Punto di riferimento sia il modello tedesco*, Associazione Nuovi Lavori, <http://www.nuovi-lavori.it/newsletter/default.asp>

Dell'Aringa C., Treu T. (a cura di) (2011) *Giovani senza futuro? Proposte per una nuova politica*, Arel, Il Mulino

Dell'Aringa C., Treu T. (a cura di) (2012) *Il decennio perduto*, Arel, monografie

Di Mauro F., Ottaviano G., Taglioni D. (2009) *The euro and the competitiveness of European Firms*, Economic Policy, January

Fondazione Leone Moressa (2012), *La crisi non ferma l'assunzione delle badanti: in dieci anni stranieri quintuplicati*.

Giubileo F., (2012), *La via inglese al collocamento*, www.lavoce.info

Guerrieri P. (2012) *Competitività e sviluppo, il treno perso dall'Italia rispetto alla Germania*, in Dell'Aringa C., Treu T. (a cura di) "Il decennio perduto", Arel

Ichino P., (2012), *La riforma dei licenziamenti e i diritti fondamentali dei lavoratori*, www.pietroichino.it

- Inps (2012), *Rapporto annuale 2011*, Roma
- Isofol (2012) *Rapporto di monitoraggio del mercato del lavoro 2011*. Roma
- Istat (2006) *Rapporto annuale. La situazione del Paese nel 2005*, Roma
- Istat (2011), *Il futuro demografico del Paese. Previsioni regionali della popolazione residente al 2065*, 28 dicembre 2011
- Istat (2012a) *Rapporto annuale 2012. La situazione del Paese*, Roma
- Istat (2012b), *I laureati e il lavoro. Indagine 2011 sui laureati del 2007*, Roma
- Istat (2012c), *Indicatori demografici. Stime per l'anno 2011*, 27 gennaio 2012
- Leonardi M., Pallini M., (2012), *La riforma Fornero ossevata senza pregiudizi*, www.pietroichino.it
- Livi Bacci M. (2010), *Gli italiani all'estero. Quasi un segreto di Stato*, in www.neodemos.it
- Mastro C. (2011), *Se stai bene vai all'estero. Il nuovo paradosso delle migrazioni qualificate*, in www.neodemos.it
- Mazzaferro C., Morciano M. (2012) *Il fattore anziani al lavoro*, www.lavoce.info
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, (2009), *Rapporto sulle politiche contro la precarietà e l'esclusione sociale*, Roma
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2011), *Rapporto sulla coesione sociale*, Roma
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2012), *La riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, Roma
- Mocetti S., Porello C. (2010) *La mobilità del lavoro in Italia: nuove evidenze sulle dinamiche migratorie*, Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza (Occasional paper) n.61
- Morsy H., Sgherri S. (2010) *After the Crisis: Assessing the Damage in Italy*, Imf Working Paper

Nava S., (2010), *Ecco i numeri e costi della nuova emigrazione italiana*, Il Sole 24 Ore, 20 dicembre 2010

OECD (2011) *Government at a Glance*, 2011 edition

Olini G., (2011), *L'invecchiamento attivo: analisi delle politiche*, Relazione al Workshop di Italia Lavoro sul Benchmarking delle politiche europee del lavoro

Oliveri L., (2012), *Meglio potenziare i servizi pubblici all'impiego*, www.lavoce.info

Pero L. (2011), *Esperienze pilota di invecchiamento attivo in corso nelle aziende*, Arel

Rausei P., Tiraboschi M., (2012), *Lavoro: una riforma a metà del guado*, ADAPT Labour studies, e-book series

Ricciardi L., (2012), *La flexsecurity all'italiana*, Associazione Nuovi Lavori, <http://www.nuovi-lavori.it/newsletter/default.asp>

Spattini S., (2012), *Pubblico e privato nei servizi per l'impiego: stato dell'arte e prospettive*, www.adapt.it

Studio I-Com (2011), *Giovani, chi li ha visti? Il Pil mancato di una generazione fantasma*, settembre 2011

Stuppini A. (2012a) *Emigreremo nei "BRICS"?*, in www.neodemos.it

Stuppini A. (2012b), *I nuovi migranti sono europei*, www.lavoce.info

Treu T., Ponzellini A.M. (2011), *Le politiche per l'invecchiamento attivo in Europa. Esperienze di policy in corso nei principali paesi partner e risultati ottenuti o previsti*, Arel

Unioncamere – Excelsior, (2011a), *Il lavoro dopo gli studi. La domanda e l'offerta di laureati e diplomati nel 2011*, <http://excelsior.unioncamere.net/>

Unioncamere – Excelsior, (2011b), *Il monitoraggio dei fabbisogni professionali dell'industria e dei servizi per favorire l'occupabilità*, <http://excelsior.unioncamere.net/>

Venn D. (2009), *Legislation, collective bargaining and enforcement: updating the OECD employment protection indicators*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 89

Venn D. (2012), *Eligibility criteria for unemployment benefits: quantitative indicators for OECD and EU Countries*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 131

Wolf M. (2011) *Thinking through the unthinkable*, Financial Times, 8 novembre

