



*Commissione speciale dell'Informazione (III)*

## **RAPPORTO SUL MERCATO DEL LAVORO 2013 - 2014**

**30 settembre 2014**



Il Rapporto CNEL sul mercato del lavoro 2013-2014 è suddiviso in due sezioni realizzate da un gruppo di lavoro composto da REF Ricerche e da ISFOL, coordinato da Tiziano Treu, sulla base delle indicazioni della Commissione speciale dell'Informazione (III) del CNEL, che si avvale del II Ufficio di supporto agli Organi collegiali (Larissa Venturi, Marco Biagiotti e Giuditta Occhiocupo).

La Commissione speciale dell'Informazione (III) è presieduta da Tiziano Treu ed è composta dai Vice Presidenti Giampiero Bonifazi e Delio Napoleone e dai Consiglieri: Berardino Abbascià, Giorgio Alessandrini, Giorgio Bertinelli, Giuseppe Casadio, Alessandro Chiarelli, Claudio Claudiani, Antonio Maria Colombo, Alessandra Del Boca, Maurizio Drezadore, Michele Gentile, Marcello Tocco, Francesco Verrascina.

Il gruppo di lavoro REF Ricerche, diretto da Fedele De Novellis, è composto da Marina Barbini, Sara Signorini. Il Paragrafo 1.5 è a cura del Prof. Claudio Lucifora (Università Cattolica e CRELI) e di Valentina Ferraris (REF Ricerche).

Il gruppo di lavoro ISFOL, coordinato da Manuel Marocco, è composto da Guido Baronio, Francesca Bergamante, Marco Centra, Andrea Ricci ed Emiliano Rustichelli.

Il Rapporto è stato ultimato con le informazioni disponibili al 5 settembre 2014.



## Indice

<b>Executive summary</b> .....	10
Sezione I .....	17
Capitolo 1 - Le dinamiche del mercato del lavoro.....	18
1.1 Dinamiche internazionali, squilibri europei.....	18
Tendenze del quadro economico internazionale e difficoltà dell'economia italiana	18
Progressi lenti dei mercati del lavoro nelle maggiori economie fuori dell'area euro	22
Divergenze ancora ampie fra i mercati del lavoro dei paesi dell'area euro.....	29
Dinamiche salariali, competitività, e rischi di deflazione nell'area euro.....	31
Salari reali, occupazione e potere d'acquisto delle famiglie europee.....	39
1.2 Le tendenze in Italia.....	40
Ciclo economico, occupazione e disoccupazione in Italia.....	40
Salari, disoccupazione strutturale .....	46
Morfologia del mercato del lavoro italiano: definizioni alternative della	57
disoccupazione.....	57
1.3 I giovani e gli anziani nel mercato del lavoro italiano.....	65
RIQUADRO: Prospettive del mercato del lavoro a medio termine .....	68
La condizione critica dei giovani italiani.....	70
RIQUADRO – L'evoluzione del fenomeno dei Neet.....	75
I lavoratori anziani .....	78
1.4 Settori e territorio.....	82
Andamenti settoriali.....	82
Divari territoriali .....	92
1.5 I lavoratori a rischio povertà.....	104
Chi sono e quanti sono i working poor .....	106
Bassi salari e caratteristiche socio-economiche.....	108
Mobilità salariale e bassi salari: gradino di ingresso o trappola della povertà?... ..	109
Riquadro – Working poor e sommerso.....	110
Lavoro e povertà: In-work poverty .....	111
Le politiche di contrasto .....	113
Il salario minimo .....	114
Riquadro: I minimi contrattuali sono davvero minimi?.....	116
L'introduzione di un salario minimo legale in Italia .....	117
Le politiche di contrasto alla povertà delle famiglie.....	118
Capitolo 2 - Politiche e nuove proposte.....	120
2.1 Il ricorso alla Cassa integrazione: andamenti per aree e settori.....	120
La Cig si stabilizza nel 2013, restando però su livelli elevati.....	120
La Cig è stata usata soprattutto dal settore industriale.....	122
Meccanica, edilizia e commercio: i settori che hanno fatto maggior ricorso alla	125
Cassa integrazione .....	125

I cassintegrati si concentrano soprattutto al Centro-nord .....	127
2.2 Regolamentazione e flessibilità del mercato del lavoro. L'evoluzione recente degli indicatori Ocse .....	130
Dalla fine degli anni '90 al 2008: la flessibilità in Italia aumenta grazie alla deregolamentazione del lavoro temporaneo .....	131
RIQUADRO - Le riforme del lavoro adottate negli altri paesi .....	131
I cambiamenti in seguito alla Riforma Fornero .....	136
Il Decreto Lavoro convertito in Legge 78/2014. Al via una parte del Job Act.....	142
2.3 La tutela dei disoccupati in Italia .....	145
Il legame tra il grado di protezione dell'impiego e la spesa per trattamenti di disoccupazione .....	145
Complice la crisi, il numero di beneficiari delle indennità di disoccupazione è aumentato .....	146
Un aggiornamento del tasso di copertura al 2013.....	149
Le proposte del Governo per riformare il sistema degli Ammortizzatori Sociali. RIQUADRO – Il sistema degli Ammortizzatori Sociali: un confronto con gli altri paesi europei .....	152
Capitolo 3 – Il costo del lavoro.....	154
Differenziali internazionali nei livelli del costo del lavoro .....	155
Il dibattito sul reshoring .....	161
C'è un reshoring anche in Italia? .....	167
Il dibattito sul tax wedge.....	168
Tax wedge: i dati.....	170
Cuneo fiscale e dimensione relativa del settore pubblico.....	174
Distribuzione del carico fiscale e tax wedge.....	175
Tipologie di lavoratori e livelli di reddito: differenze nel cuneo fiscale .....	179
Il provvedimento del Governo .....	182
Gli interventi precedenti sul cuneo fiscale.....	183
Potenziali effetti sul mercato del lavoro .....	185
Sezione 2.....	188
1 Capitolo 1. Potenzialità e vincoli di manovra delle politiche del lavoro nel quadro delle Raccomandazioni comunitarie.....	189
1.1 Premessa .....	189
1.2 Il piano strategico per l'occupazione e l'inclusione sociale dell'Italia nel PNR 2014 190	
1.3 Le risposte alle Raccomandazioni Specifiche del 2013.....	193
1.4 Le Raccomandazioni Specifiche del 2014.....	195
2 Capitolo 2. Ammodernamento e potenziamento dei Servizi Pubblici per l'Impiego nel quadro della Garanzia Giovani .....	198
2.1 La Ue, le politiche attive del lavoro e il ruolo degli Spi.....	198
2.2 I canali di ricerca di lavoro .....	201
2.3 Spi e Apl nell'intermediazione di lavoro .....	204
2.3.1 Costi e organizzazione .....	207
2.4 Il processo istituzionale di attuazione della YG in Italia .....	210
2.5 Prime evidenze attuative della YG .....	214

2.6	Il potenziale bacino di utenza della YG e la programmazione degli interventi	221
3	Capitolo 3. Gli effetti delle modifiche recenti alla regolazione del mercato del lavoro del 2012: analisi degli avviamenti secondo le tipologie contrattuali	229
3.1	Le riforme del mercato del lavoro nell'ultimo triennio	229
3.2	Il sistema delle comunicazioni obbligatorie e il monitoraggio Isfol	232
3.3	Analisi per tipologia contrattuale	235
4	Capitolo 4. <i>Over-education</i> e inefficienza allocativa del capitale umano	250
4.1	Premessa	250
4.2	L'Italia nel quadro comunitario	251
4.3	Il contesto italiano	254
4.4	Il sottoinquadramento	256
4.5	La produttività nelle imprese italiane: il ruolo del capitale umano	260
4.5.1	Statistiche descrittive per il campione RIL-AIDA	261
4.5.2	La produttività del lavoro ed eterogeneità delle imprese	264
4.5.3	L'Istruzione degli imprenditori	270
4.5.4	L'Internazionalizzazione	272
4.5.5	La dimensione aziendale	276
	Riferimenti bibliografici	280







## Executive summary

L'economia italiana continua ad essere attraversata da una grave crisi, la più pesante dal dopoguerra sia per intensità che per durata. Iniziata nel 2007, la crisi si è protratta per sette anni, alternando fasi differenti, ma comunque mantenendo il prodotto lungo un percorso tendenzialmente cedente.

Tale percorso è stato caratterizzato da ampie divergenze a livello settoriale, con perdite di prodotto e occupazione concentrate nel manifatturiero e nelle costruzioni. Del milione di posti di lavoro persi durante la crisi, più di 400mila sono nell'edilizia, e poco meno nell'industria in senso stretto.

Anche a livello territoriale l'intensità della crisi è stata molto diversa. La caduta del Pil al Sud è quasi il doppio di quella delle regioni del centro-Nord. La contrazione in termini di input di lavoro è di quasi 600mila occupati nelle regioni meridionali, e poco più di 400mila nel resto d'Italia.

Dalla metà del 2013 hanno iniziato a manifestarsi i primi segnali di stabilizzazione dell'attività economica in Italia. Diversi indicatori hanno difatti segnalato una inversione di tendenza, senza però tradursi ancora in una vera e propria fase di crescita. Anche il mercato del lavoro è stato condizionato dall'evoluzione del quadro economico generale. La domanda di lavoro ha continuato a ristagnare nella maggior parte dei settori produttivi.

L'ingresso di nuovi lavoratori nell'area dell'occupazione è poi frenato dal ridimensionamento della naturale evoluzione della domanda sostitutiva di lavoro, data la tendenza a rinviare l'uscita per pensionamento, anche per effetto delle riforme varate negli anni scorsi.

Le coorti più giovani restano così ai margini del mercato, non trovando spazi per un ingresso. In alcuni casi restano nello stato di disoccupato, in altri casi rinunciano alla ricerca di nuove opportunità per scoraggiamento. Sta anche aumentando rapidamente il numero di quanti decidono di emigrare all'estero, soprattutto fra i più scolarizzati che, oltre alle diverse *chances* occupazionali, avvertono l'attrazione di gap salariali ampi.

Una struttura occupazionale che invecchia ha anche effetti deleteri sull'evoluzione della produttività. Frena il cambiamento tecnologico, l'innovazione, e si riflette in maniera sfavorevole sulla posizione competitiva delle imprese.

L'uscita del sistema dalla crisi non è agevole. La caduta della domanda aggregata non può essere contrastata in maniera efficace attraverso misure di stimolo di natura fiscale, dati gli spazi limitati di cui gode la nostra politica di bilancio. Una volta raggiunto il traguardo di un deficit al 3 per cento del Pil la fase più difficile del percorso di

aggiustamento è stata superata, ma siamo ancora distanti dal poterci permettere politiche fiscali di segno espansivo.

La Bce dal canto suo ha da tempo portato a zero i tassi d'interesse ufficiali, ma le difficoltà del sistema bancario ostacolano la trasmissione della politica monetaria attraverso il canale del credito. L'efficacia della politica monetaria è ulteriormente ridimensionata dalla rapida caduta dell'inflazione materializzatasi nel corso dell'ultimo anno nell'intera area euro, e nei paesi della periferia con particolare intensità.

La discesa dell'inflazione al di sotto degli obiettivi della Bce comporta una risalita dei tassi d'interesse in termini reali, con effetti sfavorevoli sui paesi più indebitati. Nel caso dell'Italia la decelerazione dell'inflazione influenza l'andamento della crescita del Pil nominale, e quindi ostacola l'andamento del rapporto debito/Pil.

Fra i fattori che stanno guidando la discesa dell'inflazione vi è la pressione degli alti livelli della disoccupazione sulla dinamica del costo del lavoro. Nei paesi della periferia la decelerazione dell'inflazione è più accentuata rispetto ai paesi del centro. Anche in Italia la dinamica salariale sta decelerando rapidamente.

Il gap nelle dinamiche salariali fra i paesi del centro e quelli della periferia rappresenta un esito delle divergenze nelle *performance* macroeconomiche, in parte assecondate dalle stesse politiche economiche. Gli obiettivi di riequilibrio della posizione competitiva dei paesi della periferia attraverso politiche di moderazione salariale e di rilancio della produttività sono al centro delle strategie sollecitate dalle stesse autorità europee.

I costi sociali dell'aggiustamento in corso nei paesi della periferia si stanno rivelando molto elevati. L'arretramento nel potere d'acquisto dei redditi medi delle famiglie in corso in diversi paesi sta conducendo a radicali mutamenti nei comportamenti di spesa. Anche in Italia le famiglie hanno modificato strutturalmente i propri comportamenti di consumo.

Ampie fasce della popolazione stanno subendo un arretramento del proprio stile di vita. Sta aumentando la parte della popolazione che sperimenta condizioni di povertà. Se tradizionalmente le difficoltà erano associate prevalentemente allo stato di disoccupato, adesso anche fra gli occupati sono frequenti i casi di privazione materiale derivanti da condizioni di sottoccupazione o di precarietà del lavoro.

Il rischio di essere un *working poor* è cresciuto durante la crisi soprattutto per alcune categorie di lavoratori (i meno qualificati, con bassi livelli di istruzione e occupati in settori a bassi salari), tuttavia anche quei gruppi che tradizionalmente ne erano esenti (lavoratori autonomi con dipendenti e i più istruiti) sono stati investiti dal generale impoverimento.

Anche il rischio di povertà di nuclei familiari con alcuni membri che lavorano (la cosiddetta *in-work poverty*) è aumentato con la crisi. In particolare, ad essere

maggiormente esposti al rischio di povertà sono quelle famiglie in cui il lavoratore a bassa remunerazione è il principale se non addirittura l'unico percettore di reddito.

Date le implicazioni sociali della crisi, e i dubbi sulla sostenibilità di una fase di prolungata restrizione fiscale, negli ultimi due anni il consenso verso le politiche di austerità fiscale si sta riducendo, facendo posto in parte a ipotesi di target meno ambizioni rispetto al pareggio di bilancio, e in parte a un maggiore gradualismo nel percorso di risanamento dei conti pubblici.

Fra i diversi elementi delle nuove strategie vi è l'ipotesi dei *contractual agreements*, e più in generale l'idea che si possano allentare i criteri di convergenza fiscale assecondando vasti programmi di riforme strutturali con l'obiettivo di innalzare il tasso di crescita dell'economia nel medio termine.

Fra i vari ambiti oggetto di riforme, quello del mercato del lavoro è uno degli snodi più importanti. Già la riforma Fornero era recentemente intervenuta sulla materia modificando in direzione meno restrittiva la normativa sui licenziamenti tramite la restrizione dell'area del reintegro nel caso di licenziamento illegittimo nei confronti dei lavoratori con contratto a tempo indeterminato. Si tratta di una direzione seguita peraltro da diverse altre economie, come Spagna, Grecia e Portogallo, che in questi anni hanno modificato i loro ordinamenti privilegiando la soluzione indennitaria rispetto alla tutela reintegratoria.

Recentemente è stata modificata nuovamente la normativa sulla flessibilità in entrata, tramite la liberalizzazione del contratto di lavoro a termine. Si è infatti ampliata la facoltà per le imprese di assumere a termine senza dover indicare la causale per i primi tre anni del contratto. La flessibilità in ingresso sarà oggetto di nuove modifiche il prossimo anno, probabilmente con l'introduzione della tipologia del "contratto a tutele crescenti".

Lo strumento maggiormente utilizzato negli ultimi anni per contrastare gli effetti della crisi sul mercato del lavoro è stato la Cassa integrazione guadagni. Ancora nel 2013 e nella prima parte del 2014 il ricorso a questo strumento è stato rilevante, nonostante la riduzione delle ore di Cig in deroga, legata ai problemi di finanziamento di tale strumento.

Le caratteristiche della Cig, soprattutto in termini di concentrazione settoriale sugli addetti dell'industria e di dimensione minima delle aziende interessate (ne sono in genere escluse quelle sotto una certa soglia), ne hanno reso marginale l'utilizzo nelle regioni meridionali, dove i problemi del mercato del lavoro erano in realtà ben più gravi.

Una delle critiche più frequenti alla centralità della Cig nel nostro sistema di politiche del lavoro è che le tutele di questo tipo di strumento vengono di fatto riservate ad un numero ristretto di lavoratori.

A tale questione si associano poi i vincoli alla politica di bilancio che, soprattutto negli ultimi anni di crisi, hanno limitato la possibilità di stanziare risorse aggiuntive a fronte di una disoccupazione dilagante. Più in generale, considerando l'insieme di strumenti presenti nel nostro ordinamento, nel nostro Paese la quota di persone che godono di una qualche forma di sussidio rimane perciò decisamente ridotta rispetto al numero complessivo di persone in cerca di lavoro.

Un altro tema oggetto di particolare attenzione da parte delle politiche economiche è quello dei livelli del costo del lavoro. Nel corso degli ultimi anni la questione dei livelli dei costi relativi è diventata centrale, soprattutto con l'inasprimento delle condizioni della competizione internazionale, che hanno visto soccombere alcuni segmenti produttivi.

Diversi processi produttivi sono stati delocalizzati sin dagli anni duemila. Rispetto a tali processi le risposte sono diverse a seconda dei paesi. Le economie vincenti rispetto alle sfide poste dalla globalizzazione sono per ora quelle che si sono distinte per il maggiore grado di innovazione e maggiori incrementi della produttività, soprattutto la Germania.

La diversa valutazione delle convenienze relative riflette anche l'aumento del costo del lavoro per i lavoratori maggiormente qualificati in Cina. Più di recente alcune attività, oggetto in passato di delocalizzazione nelle economie emergenti, hanno iniziato ad essere riportate nella casa madre. E' il fenomeno del *re-shoring*, cui stanno guardando con attenzione particolare le imprese Usa, ma che ha recentemente iniziato a rientrare anche fra le strategie delle imprese europee.

Sulla tematica del costo del lavoro si concentrano da tempo le analisi che sottolineano l'eccesso di tassazione sui fattori produttivi.

In generale, le linee sposate anche dalle autorità europee suggeriscono di spostare il carico fiscale dai fattori produttivi verso le imposte sui consumi, le tasse ambientali e le imposte sul patrimonio. Negli anni scorsi le politiche di risanamento avevano molto insistito sugli aumenti delle indirette (con due rialzi delle aliquote dell'Iva ordinaria oltre a diversi interventi sulle accise) e delle imposte sul patrimonio (soprattutto con l'introduzione dell'Imu, cui segue la recente revisione della fiscalità locale).

Sulla riduzione del cuneo fiscale è recentemente intervenuto il Governo con il provvedimento degli 80 euro, che riduce la tassazione sui redditi da lavoro dipendente inferiori ai 25mila euro annui.

L'analisi nel dettaglio delle *policy* di recente adottate dall'Italia va contestualizzata in ambito comunitario. Di tutto rilievo, a questo fine, sono le indicazioni ricavabili dal processo di coordinamento delle politiche economiche a questo livello, che trova la sua formalizzazione nel c.d. semestre europeo, che si concretizza in una sempre più stringente sorveglianza delle politiche adottate dai paesi membri e in una costante verifica dei risultati raggiunti nell'ottica del perseguimento degli obiettivi fissati dalla strategia Europa 2020. In questo contesto le Raccomandazioni specifiche per il 2013 della Commissione, il Piano Nazionale di Riforme italiano del 2014, nonché le recenti

Raccomandazioni specifiche per il 2014, tracciano i contorni della sfida che attende il nostro sistema.

Una delle più rilevanti indicazioni ricavabili a livello comunitario concerne la modernizzazione dei servizi pubblici per l'impiego, in diretta connessione con l'esigenza di favorire efficienti politiche attive del lavoro, a discapito di quelle passive. Poiché non si tratta di un'indicazione recente, ma consolidata nel tempo, si tratta innanzi tutto di verificare come le diverse nazioni europee abbiano reagito all'invito comunitario, comparando lo stato dei diversi sistemi nazionali dei servizi per l'impiego. L'analisi dei dati suggerisce che l'Italia, nel confronto comparato, soffre in misura maggiore rispetto ad altri paesi per la prevalenza dei canali informali nella ricerca di lavoro, come suggeriscono anche i dati relativi ai tassi di penetrazione dei canali formali sul mercato del lavoro, e vale a dire ai soggetti intermediati ad opera del servizio pubblico, ma anche dagli operatori privati.

La gracilità della rete italiana nel suo complesso, rende l'implementazione del programma comunitario della Garanzia Giovani una sfida particolarmente ardua, anche stante le caratteristiche specifiche del potenziale bacino d'utenza del programma in Italia. Allo stato prime informazioni su questa implementazione sono ricavabili da un monitoraggio istituzionale e finanziario, che certificano gli sforzi compiuti dagli attori nazionali e locali per la costruzione della rete dedicata alla erogazione del portafoglio servizi in favore dei giovani che, a partire dal maggio di quest'anno, hanno richiesto di partecipare alla Garanzia.

Proprio le Raccomandazioni specifiche per il 2014 contengono il richiamo alla necessità di valutare gli effetti delle riforme del mercato del lavoro anche al fine di intraprendere eventuali interventi correttivi. A tale scopo, a due anni dalla Riforma Fornero, le informazioni ricavabili dalle banche dati amministrative (le comunicazioni obbligatorie dei datori di lavoro), consentono di verificare con una certa immediatezza, pur nel contesto della crisi occupazionali, gli effetti che quella riforma, ma anche le modifiche successive del 2013 e 2014 (con particolare riguardo al contratto a termine e all'apprendistato), hanno determinato nell'orientare le scelte della domanda di lavoro circa gli strumenti di flessibilità in entrata resi disponibili dall'ordinamento.

Sempre in sede comunitaria è stato sottolineato come la scarsa accumulazione di capitale umano rappresenti un fattore di forte ostacolo alla crescita della competitività. Una dinamica sostenuta del capitale umano supporta il processo innovativo, inserendo nella produzione le nuove competenze generate dal sistema di istruzione e di formazione. Aumentare il livello di istruzione e formazione garantisce all'offerta di lavoro un vantaggio in termini di maggiori retribuzioni e più elevati livelli di occupabilità, mentre per le imprese, l'investimento in capitale umano genera maggiore efficienza produttiva e rendimenti più elevati. Tuttavia, in Italia l'utilizzo del capitale umano ha subito nell'ultimo decennio un rallentamento vistoso: il livello medio di istruzione della popolazione in età lavorativa è ancora inferiore rispetto alle principali economie occidentali, il rendimento dell'investimento in istruzione si è progressivamente ridotto, le imprese hanno una bassa propensione a formare il proprio

personale e a remunerare adeguatamente i lavoratori con elevati livelli di istruzione. Il circolo virtuoso generato da una elevata remunerazione del capitale umano dei lavoratori e da maggiori profitti per le imprese sembra pertanto essersi rallentato, aggravando le inefficienze allocative del capitale umano nel mercato del lavoro.

Uno dei fattori che contribuisce alla ridotta valorizzazione del capitale umano attiene al livello di investimento in ricerca e sviluppo del nostro paese (1,27% del Pil nel 2012), decisamente inferiore alla media comunitaria (2,08%). In altri termini, la dinamica virtuosa che si è creata nei sistemi economici europei tra innovazione e ricerca, utilizzo di tecnologie e domanda di lavoro qualificato, in Italia non ha assunto una valenza altrettanto marcata. Il nostro Paese continua a caratterizzarsi per la scarsa efficienza allocativa del capitale umano, anche conseguente alla mancanza di interventi sistemici sul fronte dell'innovazione e della ricerca, che assumono un ruolo ancor più critico in momenti di recessione economica.

Un elemento ulteriore attiene al capitale umano degli imprenditori. In Italia la quota di imprese con a capo un imprenditore in possesso di istruzione terziaria è in media il 29% del totale. Il basso livello di capitale umano degli imprenditori è associato generalmente ad una struttura proprietaria dominata dal controllo familiare e alla ridotta dimensione aziendale. La presenza di imprenditori con un elevato titolo di studio è correlata positivamente con la domanda di lavoro qualificato, con politiche del personale che valorizzano il capitale umano e, in conseguenza di ciò, con la *performance* produttiva. Evidenze empiriche documentano un legame positivo tra capitale umano degli imprenditori, valorizzazione delle risorse umane dei lavoratori, stabilità dei rapporti di occupazione e produttività del lavoro.





## **Sezione I**

## Capitolo 1 - Le dinamiche del mercato del lavoro

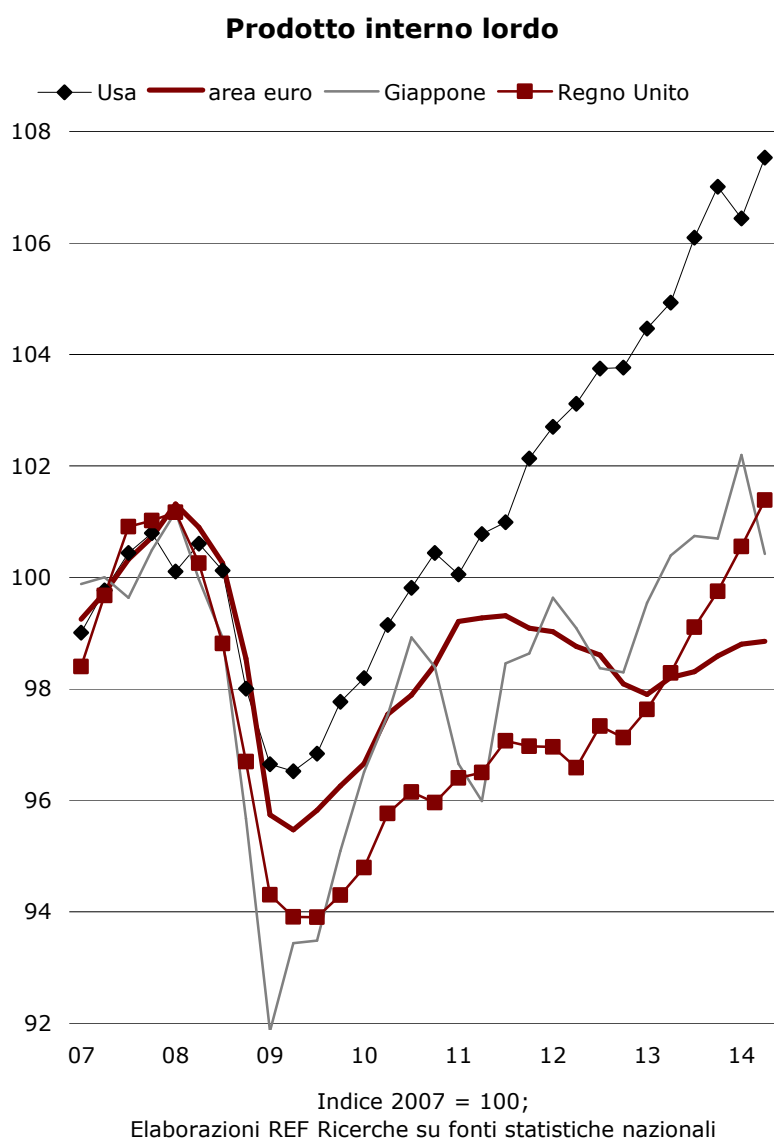
### 1.1 Dinamiche internazionali, squilibri europei

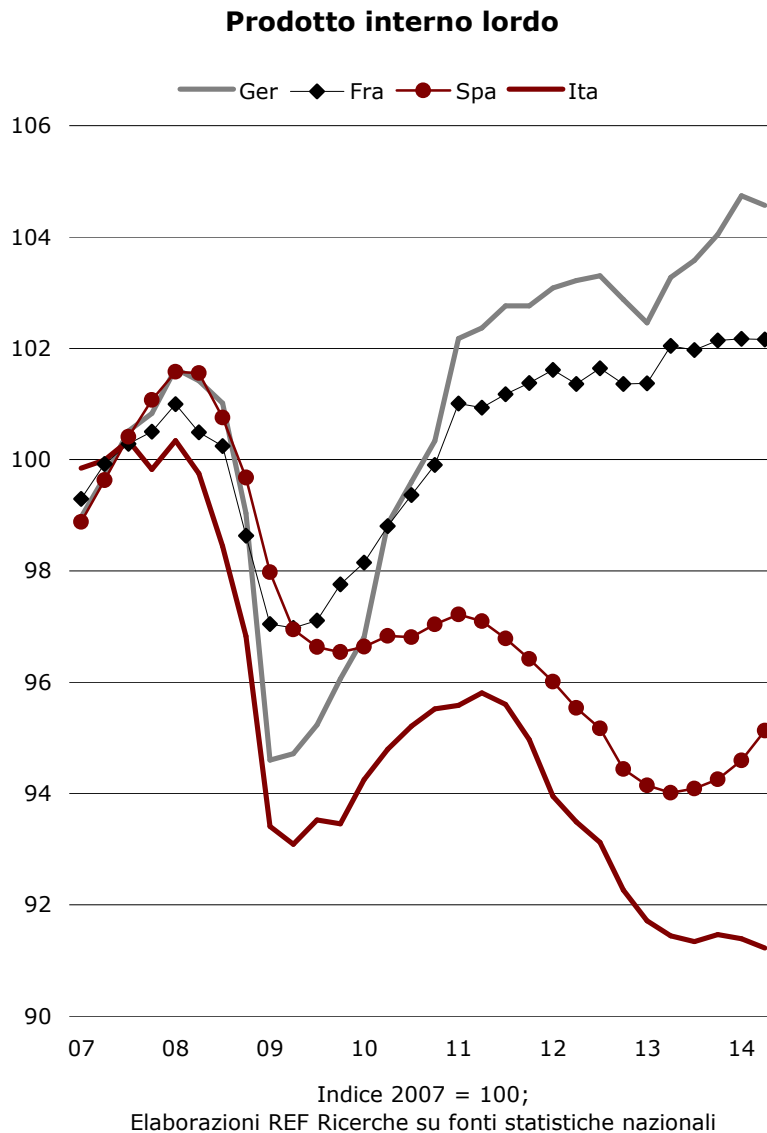
#### ***Tendenze del quadro economico internazionale e difficoltà dell'economia italiana***

L'economia mondiale è attraversata da un lento recupero dopo la fase di indebolimento determinata sino alla prima metà del 2013 dalla crisi dei paesi della periferia europea. Il miglioramento della congiuntura internazionale è stato guidato dalle politiche monetarie di segno fortemente espansivo adottate dalle principali banche centrali internazionali nel 2012. La ripresa è stata non a caso più vivace nelle economie dove gli interventi delle autorità monetarie sono stati più decisi, quella americana e giapponese più di altre, mentre l'area dell'euro è ripartita con ritardo e più gradualmente.

La ripresa europea si è anche caratterizzata per una significativa divergenza fra i diversi paesi. La Germania ha evidenziato un miglioramento più evidente, mentre la Francia è ancora in difficoltà. Fra i paesi della periferia, la Spagna ha evidenziato una certa vivacità, mentre in Italia l'attività economica non si è ancora ripresa.

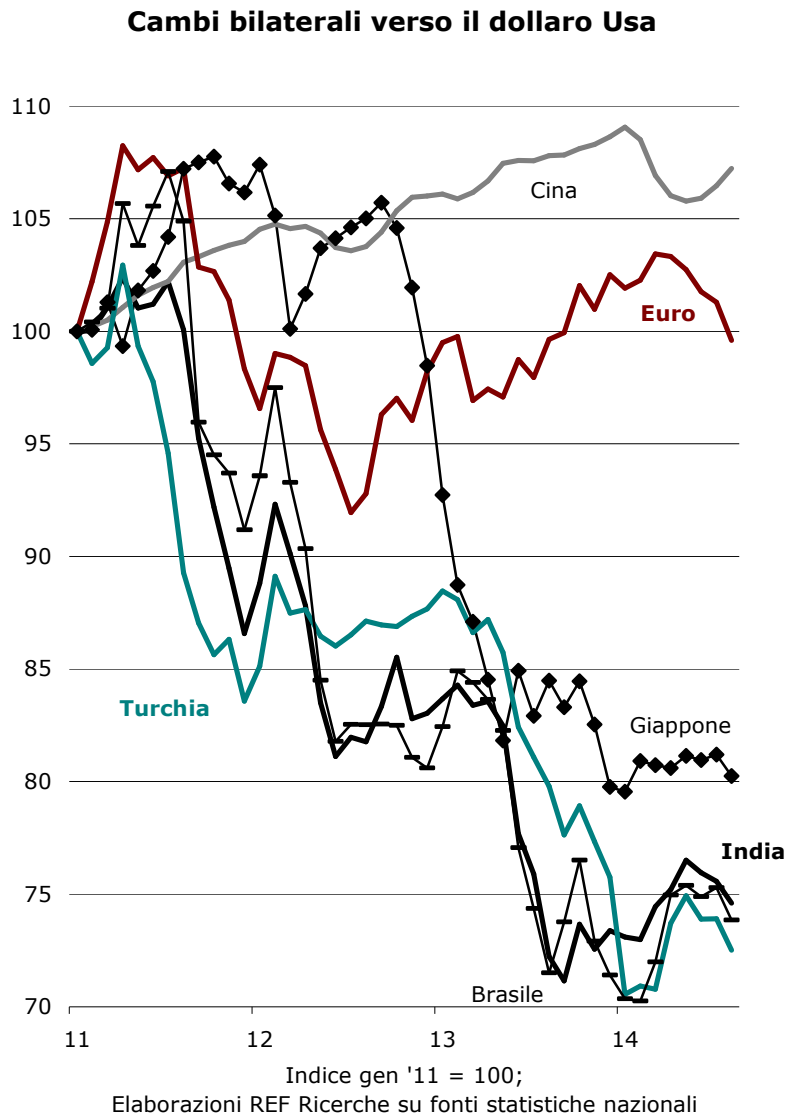
I segnali di rafforzamento dell'attività economica hanno condotto a rivedere gradualmente le valutazioni delle prospettive dell'economia americana. La Fed ha quindi iniziato una fase di rientro dalle stesse politiche economiche che avevano sostenuto il recente recupero ciclico, avviando la rimozione degli stimoli monetari alla domanda. Dal dicembre 2013 è stata avviata (da parte della Federal Reserve) una strategia di riduzione dell'ammontare degli acquisti mensili di titoli; tale decisione segna l'inizio di una inversione di rotta che comunque si prospetta molto graduale; secondo le valutazioni prevalenti, i tassi d'interesse americani non dovrebbero iniziare ad aumentare prima del 2015.





Sin dal 2013 il cambiamento di regime nella politica monetaria Usa ha sortito conseguenze negative su diverse economie emergenti. Paesi che avevano fortemente beneficiato dell'ondata di liquidità immessa sui mercati dalle banche centrali delle economie avanzate si sono trovati improvvisamente esposti al cambiamento di direzione dei flussi di capitali internazionali. Alcune di queste economie, avendo beneficiato negli anni precedenti di condizioni finanziarie permissive, hanno accumulato elevati disavanzi nei conti con l'estero, che hanno quindi sollecitato l'uscita dei capitali quando la Fed ha annunciato l'inversione della propria politica. Questo ha indotto ampi deprezzamenti dei tassi di cambio di tali economie.

Una conseguenza del quadro descritto è che a livello internazionale si è prodotto un cambiamento sostanziale nelle posizioni competitive dei diversi paesi. Ricordando anche l'ampia svalutazione dello yen, legata alla politica monetaria giapponese, si coglie come i rapporti di cambio fra le diverse valute si siano modificati in maniera sostanziale nel corso degli ultimi due anni.



Le oscillazioni dei tassi di cambio hanno determinato il rafforzamento del dollaro, dello yuan cinese e dell'euro rispetto ad un insieme di altre valute. Pur in presenza di livelli dei cambi bilaterali di queste tre economie relativamente stabili, ciascuna di esse ha subito un rafforzamento in termini di cambio effettivo.

L'apprezzamento del cambio dell'euro appare però il meno giustificato alla luce dei ritardi della ripresa europea rispetto alle altre maggiori economie.

Le variazioni dei cambi si sono riflesse sui livelli dei prezzi e del costo del lavoro relativi delle diverse economie. Le economie i cui cambi si sono rafforzati stanno subendo spinte concorrenziali che condizionano le politiche di prezzo delle imprese.

Il nuovo scenario valutario ha quindi favorito cambiamenti nei livelli relativi dell'inflazione. Segnali di forte decelerazione della dinamica dei prezzi si osservano in particolare nell'area euro, e in misura più marcata nei paesi della periferia. In questi paesi, inoltre, le conseguenze della crisi e dell'aumento della disoccupazione sulle dinamiche dei salari stanno favorendo la caduta dell'inflazione.

Il mutamento dello scenario competitivo limita gli spazi di crescita delle esportazioni dei paesi i cui cambi si sono rafforzati. A ciò si sono aggiunte nella fase più recente le difficoltà derivanti dalla crisi in Ucraina, che sta portando ad una riduzione degli scambi commerciali con la Russia; ne risulta penalizzata soprattutto l'industria tedesca, ma questo indirettamente condiziona anche le altre economie dell'area euro.

La ripresa europea ha quindi mantenuto ritmi di crescita contenuti; risultano penalizzate dal quadro descritto soprattutto le economie della periferia, che vengono da una fase di grave recessione e che si ritrovano a dover completare nei prossimi anni il consolidamento delle finanze pubbliche. Le difficoltà ad innescare un ciclo completamente sostenuto dalla crescita della domanda interna richiederebbe difatti una maggiore capacità di sviluppo attraverso il canale dell'export. Rallentamento dei paesi emergenti e apprezzamento del cambio dell'euro tendono però a depotenziare molto il contributo dell'export alla ripresa dei paesi della periferia.

L'economia italiana è fra quelle che incontrano ancora difficoltà nel sostenere l'espansione della domanda interna. Segnali di ripresa sono emersi dall'andamento di diversi indicatori congiunturali, ma l'attività economica ha continuato a ristagnare nella seconda parte del 2013 e ha registrato delle lievi flessioni nella prima parte del 2014.

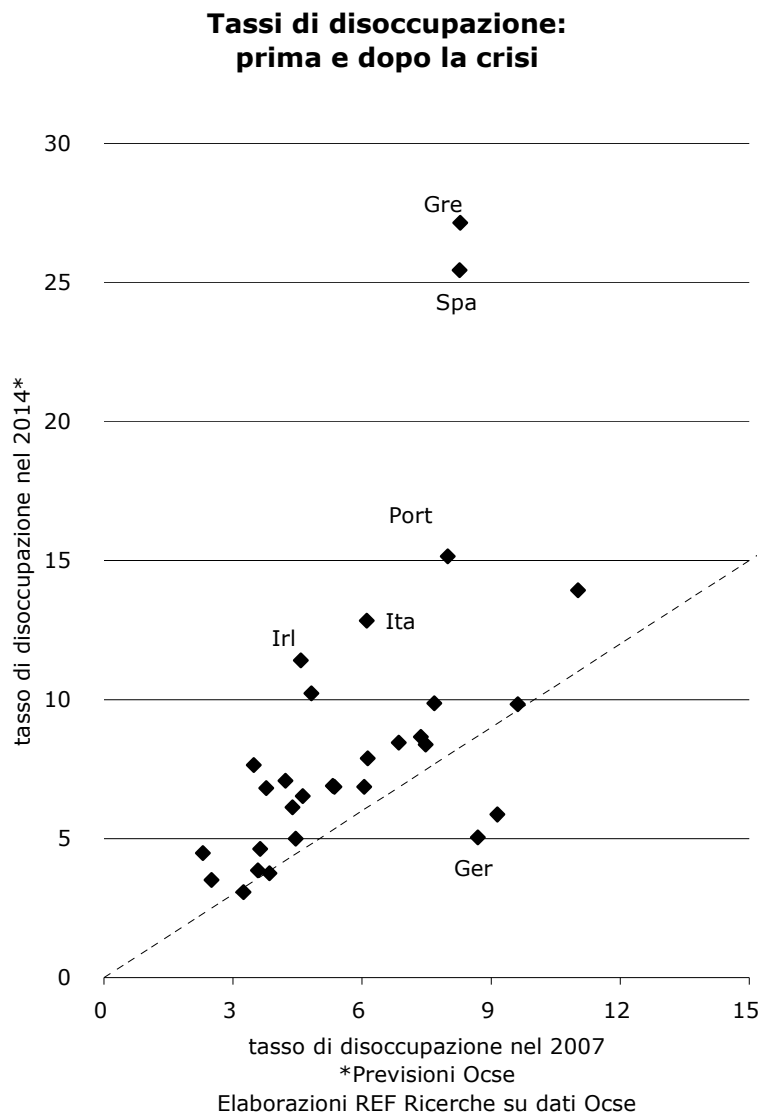
### ***Progressi lenti dei mercati del lavoro nelle maggiori economie fuori dell'area euro***

Le differenze nei tempi della ripresa e le diverse intensità del recupero del ciclo si sono riflesse sulle tendenze dei mercati del lavoro nei diversi paesi, determinando andamenti differenziati dell'occupazione e dei tassi di disoccupazione. Nel complesso però la ripresa della domanda di lavoro è stata molto graduale nella maggior parte dei paesi, tant'è che i tassi di disoccupazione risultano nella maggior parte dei casi ancora ampiamente superiori ai livelli pre-crisi.

L'Ocse stima che nel 2014 il numero di disoccupati risulti ancora superiore rispetto al 2007, per il complesso dei paesi aderenti, di circa 13 milioni, di cui oltre la metà nell'area euro. La crescita dell'occupazione non ha difatti tenuto i ritmi dell'offerta di lavoro, cresciuta di oltre 29 milioni di persone nel totale dei paesi Ocse, a fronte di un aumento di 16 milioni del numero degli occupati.

Nel grafico successivo si mettono a confronto i tassi di disoccupazione dei paesi Ocse nel 2014 con i livelli prevalenti nel 2007. La retta rappresentata nel grafico è la bisettrice, ovvero descrive i punti lungo i quali i tassi di disoccupazione nei due anni si eguaglierebbero. Quasi tutti i paesi si posizionano al di sopra di tale retta, ovvero presentano tassi di disoccupazione superiori al dato del 2007. I paesi della periferia

europea sono quelli più distanti dalla retta, cioè quelli che più di altri hanno incrementato il tasso di disoccupazione in questi ultimi anni. Risalta, in direzione opposta, il caso della Germania, che è fra i pochi paesi ad avere ridotto il tasso di disoccupazione.



A seguito del peggioramento del quadro economico, e date le pressioni esercitate dagli elevati livelli della disoccupazione sul mercato del lavoro, in molte economie si è osservata una significativa decelerazione delle dinamiche salariali, sia in termini nominali che reali.

La debolezza della domanda di lavoro deriva in parte dall'andamento dell'attività economica, come nel caso di molti paesi dell'area euro, oltre che da una ripresa dell'occupazione in diversi casi meno accentuata rispetto ai cicli economici del passato,

come ad esempio osservato negli stesso Stati Uniti, che solo nel corso dell'ultimo anno hanno iniziato a registrare una creazione di posti di lavoro a ritmi sostenuti.

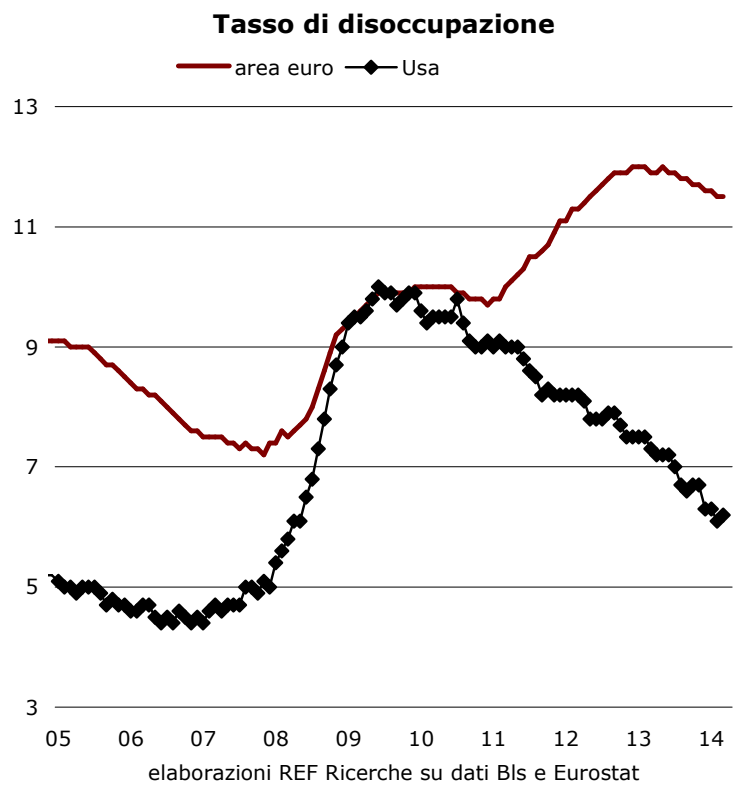
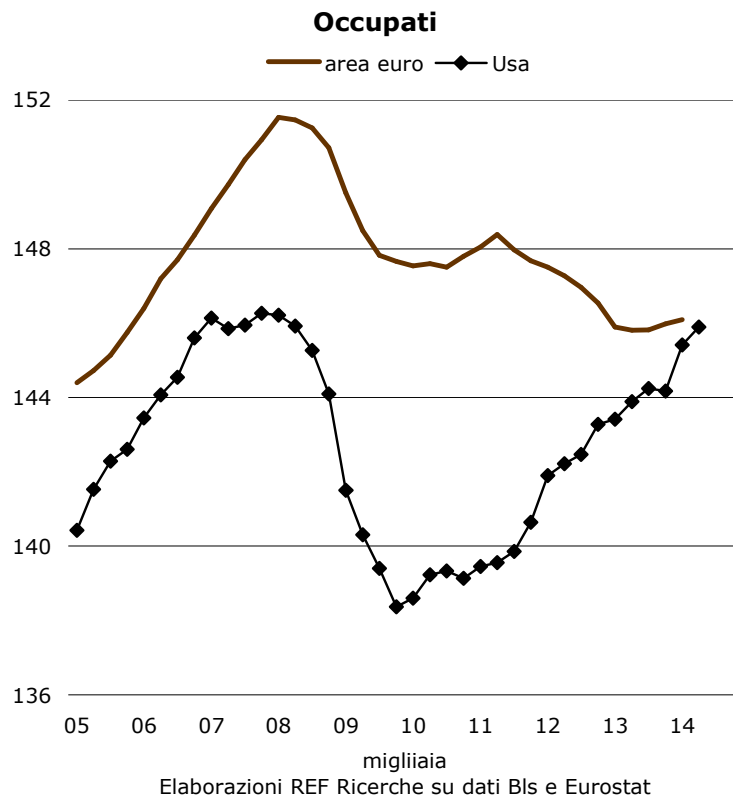
Alcune analisi hanno messo in luce come le fasi di ripresa successive a episodi di crisi finanziarie comportino un recupero molto lento dell'occupazione, derivante dai limiti alla disponibilità di credito, che producono un razionamento asimmetrico, a seconda della dimensione d'impresa, con uno svantaggio per quelle di dimensioni più piccole, e per i settori che presentano minori garanzie in termini di dotazione di capitale. Il credito tenderebbe quindi a confluire in misura maggiore nei settori più *capital intensive*. Questo può comportare problemi proprio per i settori a maggiore intensità di lavoro, e tradursi in maggiori pressioni al ribasso sui salari. Altre analisi (Calvo et al, 2013) hanno anche messo in luce come storicamente in molti casi di uscita da crisi finanziarie la ripresa del mercato del lavoro abbia richiesto un percorso di aggiustamento caratterizzato da riduzioni dei tassi d'interesse reali, assecondate da svalutazioni dei cambi e aumenti dell'inflazione. In paesi che tendono invece a mantenere i tassi d'inflazione molto bassi, e in presenza di fenomeni di rigidità dei salari nominali verso il basso, l'aggiustamento del livello del costo del lavoro reale è più lento. In questi casi la pressione al ribasso sui salari nominali può protrarsi per periodi anche lunghi, caratterizzati da ritmi di crescita dell'occupazione relativamente modesti. Per questi motivi, gli strascichi della crisi dovrebbero essere riassorbiti soltanto gradualmente, anche nei paesi dove la ripresa è in una fase più avanzata.

Specie nell'area dell'euro il recupero dell'occupazione è iniziato solo recentemente, soprattutto a seguito delle difficoltà dei paesi della periferia, a fronte di una ripresa dell'occupazione Usa in corso da diversi trimestri.

Non solo l'occupazione, ma anche la produttività per occupato è aumentata negli Usa più che nell'area euro. La reazione delle imprese americane alla crisi è andata difatti nella direzione di migliorare rapidamente la redditività attraverso ristrutturazioni di cui hanno beneficiato in misura significativa i bilanci aziendali. Con il materializzarsi della ripresa, l'occupazione Usa è poi tornata a crescere, asseconando la discesa del tasso di disoccupazione.

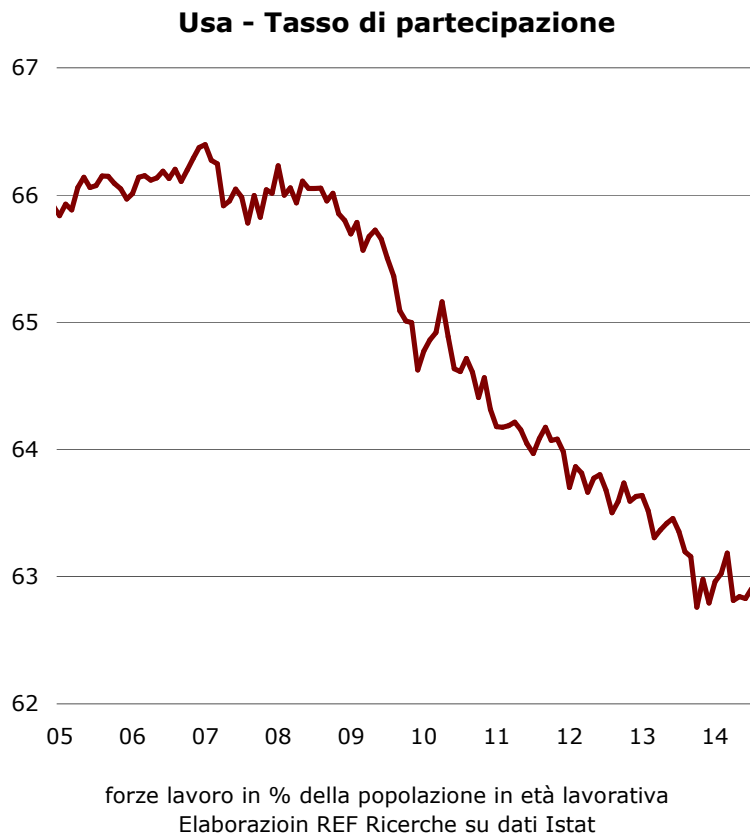
La riduzione del tasso di disoccupazione americano è stata poi accentuata anche dalla frenata dell'offerta di lavoro, per effetto della caduta del tasso di partecipazione alla forza lavoro. Questo è uno degli aspetti fondamentali delle prospettive economiche dei prossimi anni, in quanto non è chiaro se la mancata reazione dell'offerta di lavoro rispetto al ciclo economico costituisca solamente un ritardo nei tempi di rientro dei lavoratori inattivi nel mercato piuttosto che una tendenza destinata a protrarsi (Yellen J., 2014).





I tempi per un nuovo aumento del tasso di partecipazione possono essere difatti anche molto lunghi, visto che le decisioni di partecipazione solitamente non sono reversibili in tempi rapidi. In taluni casi, per lavoratori che superano determinati limiti di età, l'ingresso nel mercato del lavoro è quasi del tutto precluso anche in presenza di tassi di disoccupazione modesti.

L'esperienza Usa, proprio perché la ripresa americana è già in una fase avanzata, rappresenta un monito anche per gli altri paesi che hanno visto ridursi la partecipazione nel corso della crisi in quanto molti lavoratori potrebbero non essere nella condizione di rientrare nel mercato anche quando la recessione sarà stata superata. In questo caso potrebbe valere l'ipotesi per cui la crisi ha portato a riduzioni strutturali dell'offerta di lavoro potenziale, e che quindi il sistema si sta riportando rapidamente in condizioni di pieno impiego. Limiti alla crescita dell'offerta di lavoro possono rappresentare un vincolo strutturale all'espansione del prodotto, da cui conseguirebbe che l'economia Usa potrebbe andare rapidamente incontro a limiti alla crescita. Questo aspetto è importante per i suoi risvolti a livello internazionale, in quanto l'approssimarsi di condizioni di pieno impiego accelererebbe i tempi e l'intensità della svolta della politica monetaria americana, con conseguenze anche di rilievo sui mercati finanziari internazionali.



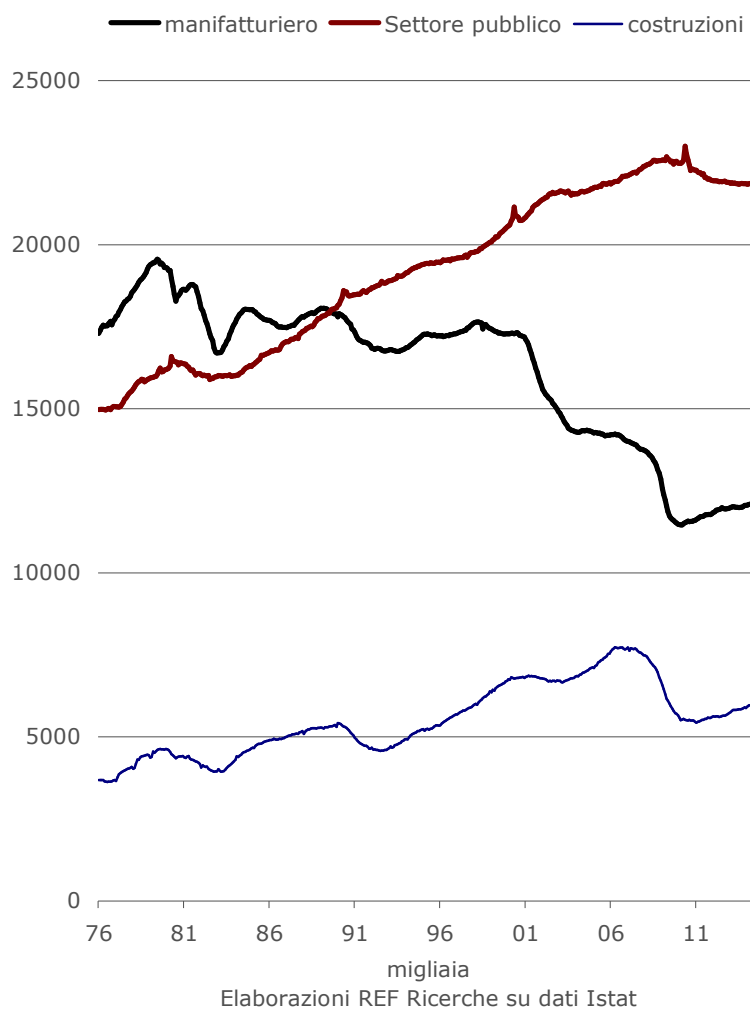
Rispetto a questa tesi sono state sollevate diverse obiezioni, fra le quali il fatto che il recupero della domanda di lavoro sinora osservato non è ancora sufficiente per sollecitare il rientro dei lavoratori che avevano abbandonato il mercato negli anni scorsi. D'altra parte, la mancanza di segnali di tensioni dal lato dei salari induce anche a ritenere che il tasso di disoccupazione di equilibrio dell'economia Usa possa essere inferiore rispetto alle stime correnti e che quindi nelle condizioni attuali vi sia ancora un eccesso di offerta di lavoro sul mercato. Non a caso diverse analisi da parte della Fed (Hornstein et al, 2014) hanno messo in luce come il miglioramento delle condizioni del mercato del lavoro sia meno pronunciato se si fa riferimento a misure "allargate" della disoccupazione, ad esempio comprensive di lavoratori scoraggiati, da cui si osserva la presenza di abbondante mano d'opera in eccesso.

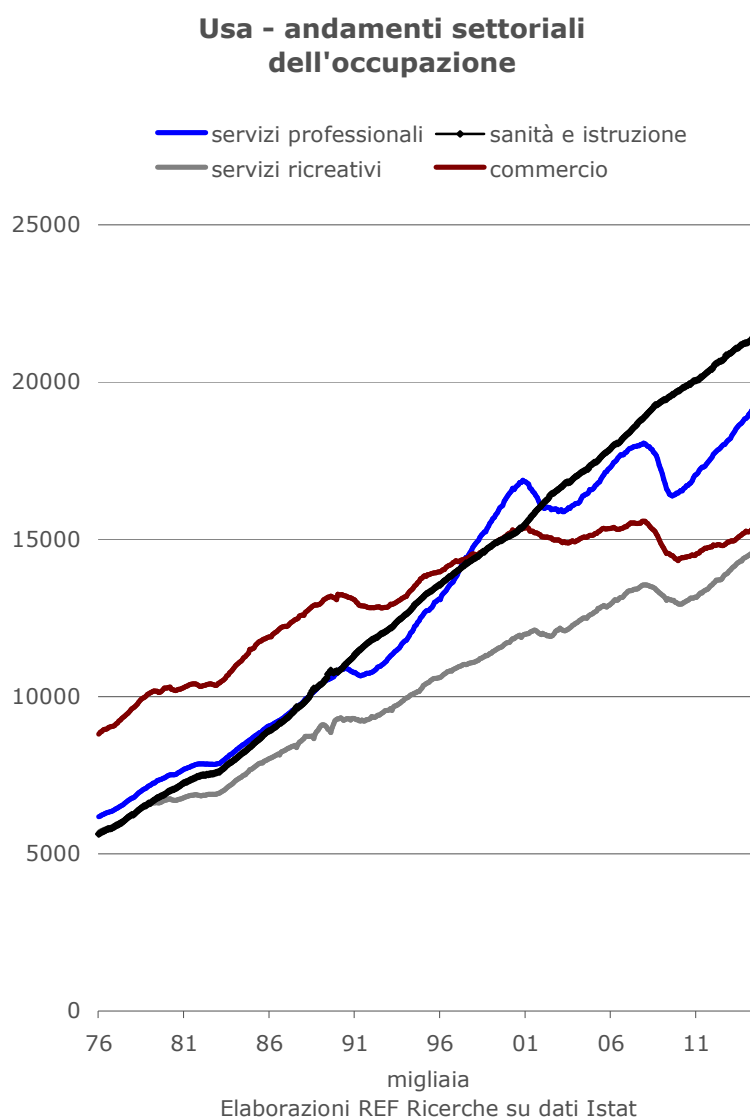
La crescita dell'occupazione negli Usa presenta anche alcune specificità interessanti dal punto di vista settoriale. I settori delle costruzioni e l'industria manifatturiera, dove si erano concentrate le riduzioni dei livelli occupazionali, hanno interrotto la caduta ed iniziato a registrare dei leggeri recuperi. Anche molti settori dei servizi hanno ripreso a creare posti di lavoro mentre, rispetto ai trend storici, manca l'apporto del settore pubblico.

Il fatto che l'occupazione abbia mostrato segnali di tenuta nel manifatturiero è una delle sorprese della fase più recente. Di per sé il numero degli occupati nell'industria è relativamente contenuto, ma è importante perché segnala una rinnovata capacità di competere dell'industria americana. Sembra essere in corso una ricomposizione dei vantaggi nei costi relativi a livello internazionale, tale da condurre alcuni settori a modificare le strategie di localizzazione produttiva. Tale cambiamento sarebbe derivato anche dalle economie di costo derivanti dalla caduta dei prezzi dell'energia negli Stati Uniti, per effetto dell'aumento di offerta permesso dall'espansione dell'estrazione di *shale gas*. E' apertissimo quindi il dibattito sul tema del *reshoring*: si configura l'eventualità che, una volta conclusasi la fase della globalizzazione guidata da pure convenienze nei costi relativi, sia adesso in corso una selezione dei diversi processi produttivi che porterebbe a riposizionare negli Usa alcuni segmenti della produzione, soprattutto più *skill intensive* e al contempo ad elevato contenuto di costi energetici e di trasporto.

Tale processo è d'altra parte sollecitato dal fatto che i grandi flussi di investimenti diretti verso l'economia cinese paiono meno giustificati in termini di competitività di prezzo, anche a seguito delle ampie svalutazioni che hanno caratterizzato nel recente passato altri paesi emergenti, con un conseguente ridimensionamento della posizione competitiva della Cina.

### Usa - andamenti settoriali dell'occupazione

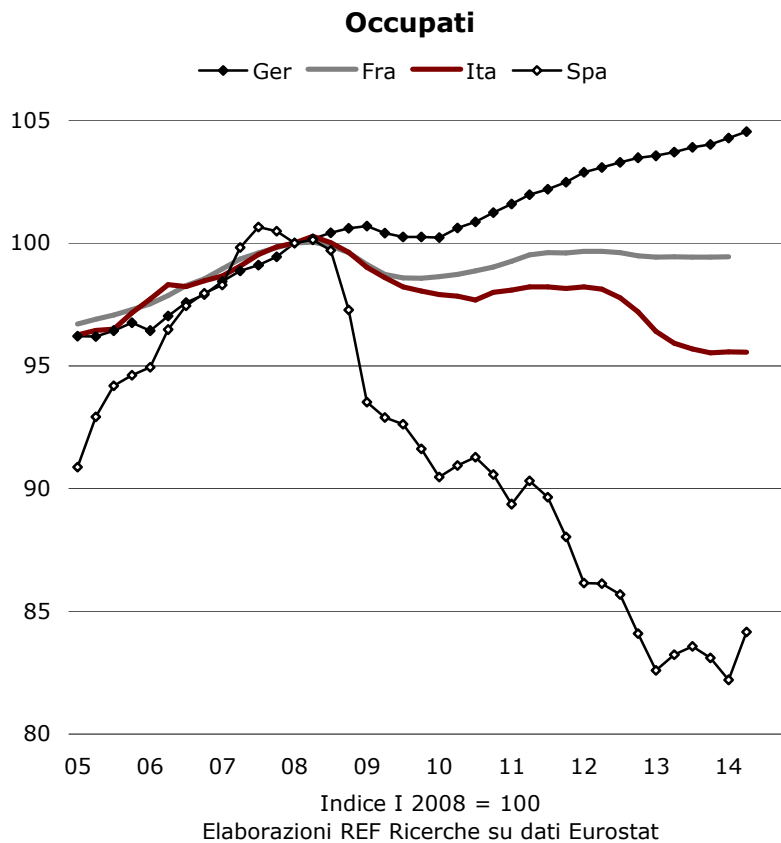




### ***Divergenze ancora ampie fra i mercati del lavoro dei paesi dell'area euro***

L'area dell'euro ha evidenziato un andamento del mercato del lavoro ancora debole rispetto alle altre maggiori economie avanzate. Questo è stato dovuto innanzitutto al ritardo e ai contenuti ritmi di crescita della ripresa europea. Inoltre, nell'area euro l'offerta di lavoro è stata più dinamica di quella Usa. Alla maggiore crescita dell'offerta non è corrisposta una maggiore domanda, per cui la disoccupazione è aumentata molto più che negli Stati Uniti.

E' comunque difficile ricondurre le tendenze osservate nell'area ad una chiave di lettura univoca, dato che i risultati aggregati riflettono andamenti anche molti diversi a seconda dei paesi, spiegati sia dal diverso tasso di crescita dell'economia, che dalle diverse modalità di reazione del mercato del lavoro rispetto all'evoluzione del ciclo economico<sup>1</sup>.



Allo stesso modo, i divari nei tassi di crescita dell'occupazione hanno sortito effetti sui tassi di disoccupazione non univoci, dato che anche l'andamento dell'offerta di lavoro ha evidenziato andamenti molto differenziati nei diversi paesi.

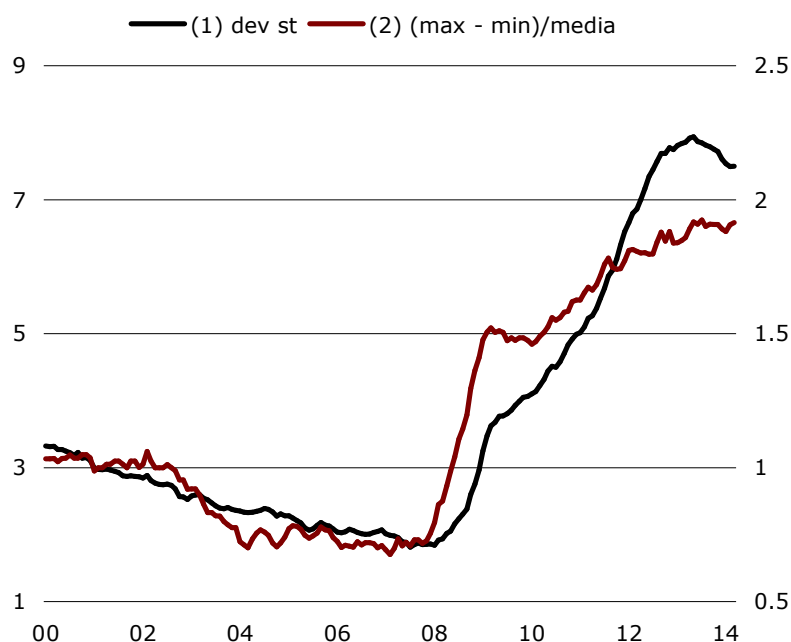
Un esito evidente della crisi è comunque rappresentato dall'apertura dei differenziali nei livelli dei tassi di disoccupazione. L'ampia dispersione della disoccupazione nei paesi dell'area euro configura una sorta di *mismatch* territoriale fra eccesso di offerta di lavoro (nei paesi periferici) e eccesso di domanda (in Germania).

Nel grafico si mostra l'andamento di due indicatori di dispersione dei tassi di disoccupazione nei paesi aderenti alla moneta unica. Tali andamenti mettono in evidenza l'inefficacia dei meccanismi di aggiustamento del mercato del lavoro europeo. I paesi a disoccupazione più bassa non riescono difatti ad assorbire l'eccesso di disoccupazione che si crea nei paesi in crisi, sebbene comunque nel corso dell'ultimo

<sup>1</sup> Per una trattazione estesa delle diverse reazioni dei mercati del lavoro dell'area euro nel corso della crisi si rinvia al rapporto dello scorso anno (Cnel, 2013).

biennio siano aumentati i flussi migratori diretti dai paesi della periferia verso la Germania. La mobilità della forza lavoro all'interno dell'area dell'euro sta aumentando, sebbene gli spostamenti interni all'area restino tuttora modesti nel confronto con l'esperienza Usa. Questa circostanza è fra quelle enfatizzate dai critici della moneta unica, che sottolineano per l'appunto come una mobilità limitata dei fattori produttivi comporti una maggiore difficoltà di aggiustamento del sistema in presenza di shock di natura asimmetrica, ovvero che colpiscono soltanto alcune fra le economie aderenti alla moneta unica.

### Dispersione della disoccupazione fra i paesi dell'area euro



(1) deviazione standard dei tassi di disoccupazione dei paesi dell'area euro, scala sin (2) differenza fra il tasso di disoccupazione massimo e minimo, divisa per il tasso medio dei paesi euro.

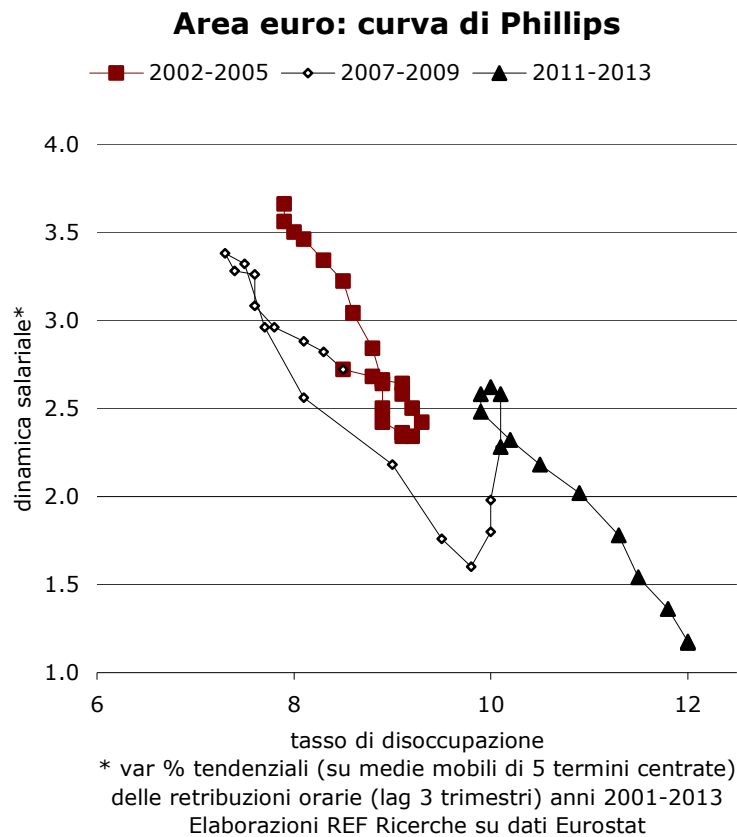
### ***Dinamiche salariali, competitività, e rischi di deflazione nell'area euro***

Le gravi condizioni del mercato del lavoro europeo hanno iniziato a riflettersi anche sulle dinamiche salariali, che hanno mostrato una significativa decelerazione nel corso del 2013.

Durante gli anni scorsi la dinamica delle retribuzioni per il complesso dell'area euro era risultata relativamente stabile, evidenziando una reattività contenuta dei salari al ciclo. La tesi prevalente era quella di una Bce "supercredibile" in grado di ancorare le aspettative d'inflazione e prevenire rischi di deflazione. Inoltre, dati i livelli molto bassi

dell'inflazione europea, un ulteriore abbassamento della dinamica salariale e dei prezzi si presumeva si sarebbe scontrato con meccanismi di rigidità verso il basso.

Per questo motivo, si palesava l'ipotesi per cui l'aumento della disoccupazione non avrebbe dato luogo a riduzioni della dinamica salariale, e questo avrebbe potuto "spostare" la curva di Phillips "verso destra", come sembra di fatto essere avvenuto. Non è però immediato stabilire se tale spostamento corrisponda ad un aumento del tasso di disoccupazione di equilibrio. D'altra parte, nelle economie della periferia si sono osservati aumenti del tasso di disoccupazione così marcati da rendere quasi scontato che nei prossimi anni la ripresa non riuscirà a riassorbire interamente le forze di lavoro non utilizzate. La persistenza del tasso di disoccupazione su livelli elevati comporterebbe cioè un incremento del tasso di disoccupazione di equilibrio, dando luogo a un fenomeno di "isteresi" della disoccupazione, cui si assocerebbe un abbassamento del livello del prodotto potenziale dell'economia.



Le difficoltà dei paesi della periferia, e l'ampia divergenza rispetto ai risultati conseguiti dalle economie del centro, Germania in particolare, hanno suscitato un ampio dibattito relativo alle politiche più appropriate per uscire dalla crisi. Le diverse opzioni di politica economica coinvolgono direttamente le condizioni prevalenti nei mercati del lavoro e, in particolare, le politiche salariali.



Al proposito, vi sono diverse ipotesi interpretative che si confrontano. Possiamo sintetizzarle individuando, per comodità espositiva, una tesi pessimista e una maggiormente ottimista.

Secondo la chiave di lettura pessimista, le divergenze nelle *performance* dell'economia reale e dei mercati del lavoro sono un segnale di insufficienza dei meccanismi di riequilibrio all'interno dell'area euro. L'eurozona non presenterebbe in altri termini le caratteristiche di un'area monetaria ottimale, non essendovi un'adeguata mobilità della forza lavoro fra i paesi aderenti alla moneta unica, e una sufficiente flessibilità salariale. A fronte di ciò, l'assenza di un bilancio europeo limita i trasferimenti di risorse verso le aree in maggiore difficoltà, contribuendo alla divaricazione nelle tendenze dei diversi paesi. Secondo questa chiave di lettura, i costi dell'aggiustamento non possono che essere pesanti, e destinati ad aumentare con il passare del tempo.

Le politiche volte ad assecondare la disinflazione da parte dei paesi della periferia al fine di migliorare la posizione competitiva, sollecitate con frequenza dalle autorità europee, sarebbero pertanto destinate a raccogliere successi limitati. Sarebbero invece necessarie politiche espansive volte a rilanciare la domanda, in particolare da parte della Germania, in modo da favorire un aggiustamento simmetrico, ovvero una riduzione del surplus dei conti con l'estero tedesco in grado di assorbire la riduzione del deficit dei paesi della periferia.

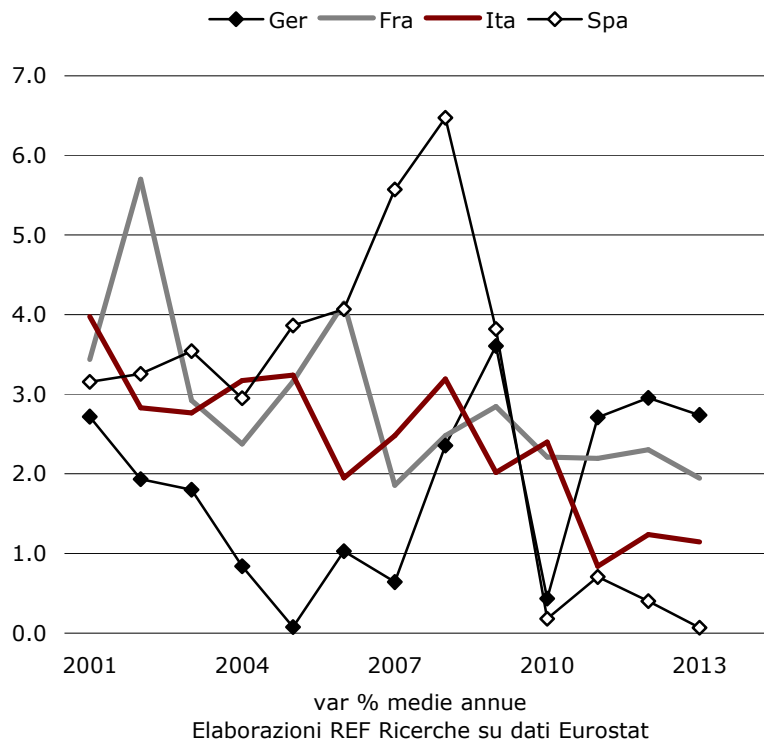
D'altra parte, una lettura meno pessimista delle tendenze in corso sottolinea come, con l'aggravarsi della crisi, nei paesi della periferia europea siano emersi segnali di graduale riequilibrio della posizione competitiva, accompagnati da un miglioramento dei conti con l'estero. Si tratterebbe quindi di prime evidenze a favore dell'avvio di un riequilibrio interno, premessa per un superamento della crisi.

Questa tesi, in genere accolta nelle principali istituzioni europee (de Mello et al 2011), sottolinea come il miglioramento della posizione competitiva e il riequilibrio della posizione netta sull'estero siano già in corso, e possano rappresentare la premessa ad una fase di ripresa dei paesi della periferia se ulteriormente incoraggiate, attraverso politiche appropriate volte a incentivare la moderazione salariale e la crescita della produttività (Buti e Turrini, 2012). Si tratterebbe d'altra parte di una strada obbligata, data la scontata debolezza della domanda interna nei prossimi anni a seguito dell'esigenza di ridurre il debito, pubblico o privato a seconda dei paesi. Le politiche di aumento della produttività si ricollegano al tema delle riforme strutturali, fra cui quelle del mercato del lavoro, sulle quali viene posto l'accento da parte delle istituzioni europee.

Le evidenze più recenti non consentono di propendere in maniera conclusiva per una delle due chiavi di lettura sopra proposte. Certamente la crisi si è dimostrata di gran lunga più profonda rispetto anche alle valutazioni più prudenti, e questo sembra dare ragione alle tesi dei più pessimisti. D'altra parte, è anche vero che i paesi della periferia hanno iniziato a migliorare la propria posizione competitiva e hanno registrato un ampio recupero dei conti con l'estero nel corso degli ultimi tre anni. Il miglioramento della posizione competitiva in atto non appare però ancora risolutivo delle difficoltà dei paesi della periferia, sia perché i segnali di ripresa non sono univoci, sia perché la

decelerazione del costo del lavoro inizia a preoccupare, dato che l'inflazione dell'area euro si sta portando su ritmi inferiori agli obiettivi della Bce.

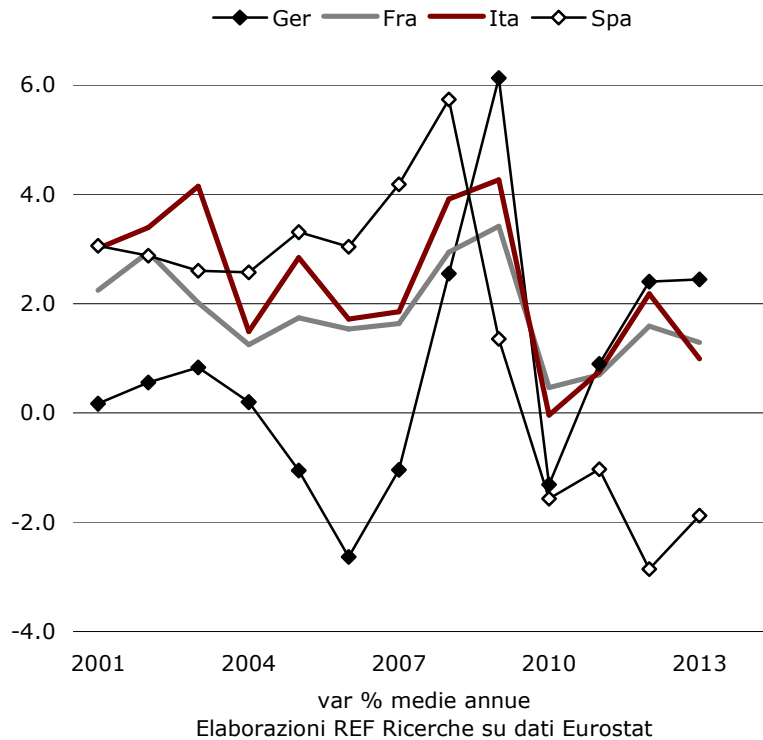
### Costo del lavoro orario



La decelerazione del costo del lavoro nei paesi in crisi, con tendenze addirittura cedenti in alcuni casi, come la Grecia, fa parte di un percorso di aggiustamento che inizia a favorirne il riequilibrio della posizione competitiva. Il recupero della competitività dal lato dei costi appare comunque graduale, considerando che nei paesi del centro la dinamica del costo del lavoro si mantiene su ritmi comunque non eccezionali.

I maggiori successi in termini di recupero di competitività dell'industria manifatturiera caratterizzano soprattutto le economie che, come nel caso della Spagna, stanno anche conseguendo incrementi significativi in termini di aumento della produttività. I guadagni di produttività segnalano il tentativo delle aziende di ristrutturarsi; ad essi si associa effettivamente un miglioramento della posizione competitiva dei settori esportatori, anche se al costo di perdite occupazionali così marcate da non renderli necessariamente un'opzione auspicabile anche per gli altri paesi (De Nardis, 2013).

### Costo lavoro per unità di prodotto

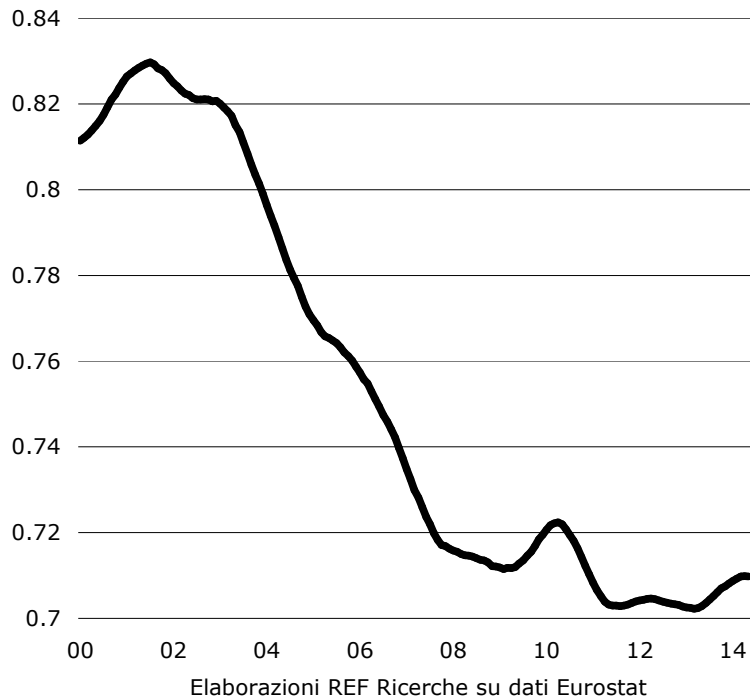


I dati sull'andamento del Clup confermano il graduale riequilibrio della posizione competitiva delle economie della periferia. Questi paesi hanno evidenziato nel corso degli ultimi anni anche un miglioramento della propria capacità di esportare. Difatti, questo gruppo di paesi ha registrato un andamento delle esportazioni in linea con quello della Germania. Tale circostanza è comunque in parte da ricondurre al fatto che le esportazioni della stessa industria tedesca sono state penalizzate dalla crisi dei paesi della periferia. L'allineamento della dinamica dell'*export* a quella tedesca è confermato anche isolando l'andamento della sola economia italiana.

Al graduale riequilibrio della posizione competitiva e della *performance* dell'*export* si accosta il crollo delle importazioni registrato dai paesi della periferia per effetto della profonda recessione della loro domanda interna.

L'interpretazione del miglioramento dei conti con l'estero dei paesi periferici è ancora oggetto di dibattito. Si tratta però di un punto fondamentale per comprendere se l'aggiustamento di questi anni stia conducendo gradualmente ad un superamento degli squilibri alla base della crisi europea, o se piuttosto si tratti di una mera conseguenza della recessione, che non risolve in via definitiva le fragilità strutturali dei paesi periferici.

**Export in valore:  
rapporto "5 periferici" / Germania**



Da un punto di vista puramente quantitativo, l'entità della caduta delle importazioni osservata negli ultimi anni sovrasta nettamente il recupero delle esportazioni, e rappresenta la spiegazione principale del miglioramento dei conti con l'estero dei paesi periferici. Tale ripresa andrebbe quindi ricondotta più alla recessione che a un recupero di competitività. Tale risultato sarebbe stato quindi conseguito al costo di gravi perdite di prodotto e occupazione.

Inoltre, la componente della domanda interna che si è ridotta in misura maggiore sono gli investimenti, sia pubblici che privati. Una fase di interruzione del processo di accumulazione di capitale comporta conseguenze sulla crescita potenziale e, in definitiva, sull'andamento dell'economia nel medio termine.

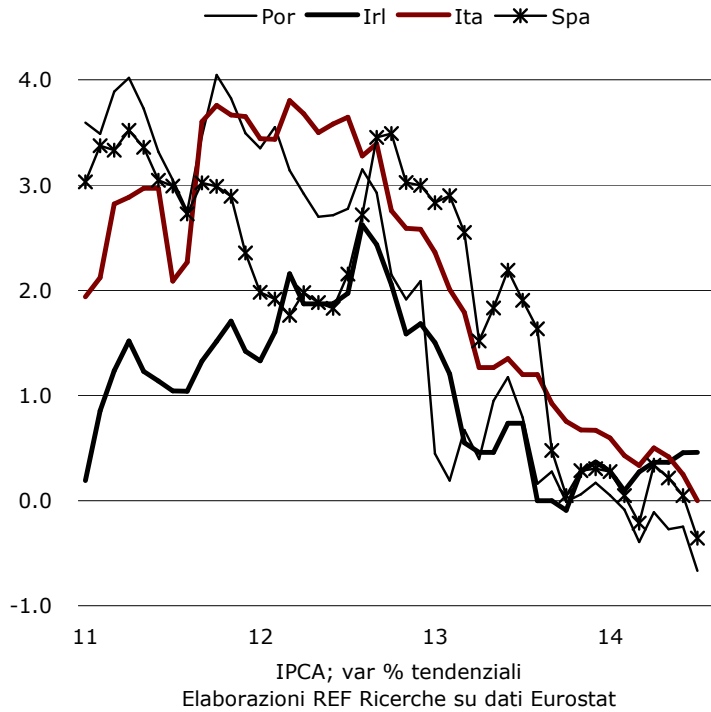
Per queste ragioni, non vi è ancora un consenso riguardo all'appropriatezza delle politiche seguite nell'area euro negli ultimi anni, centrate sul consolidamento della finanza pubblica e sul miglioramento delle posizione competitiva.

Fra i diversi temi, di estrema attualità è quello relativo al rischio di deflazione. La decelerazione dei salari che ha caratterizzato i paesi della periferia europea ha difatti iniziato a tradursi in tassi d'inflazione molto bassi. In realtà, è da tempo che i paesi periferici stanno producendo poca inflazione. Negli anni scorsi però alcuni fattori in parte occasionali, ad esempio legati alle oscillazioni dei prezzi delle materie prime, o ai provvedimenti di aggravio della fiscalità indiretta, avevano ostacolato il rallentamento della dinamica dei prezzi in questi paesi. Il 2013 è stato quindi, da questo punto di vista,

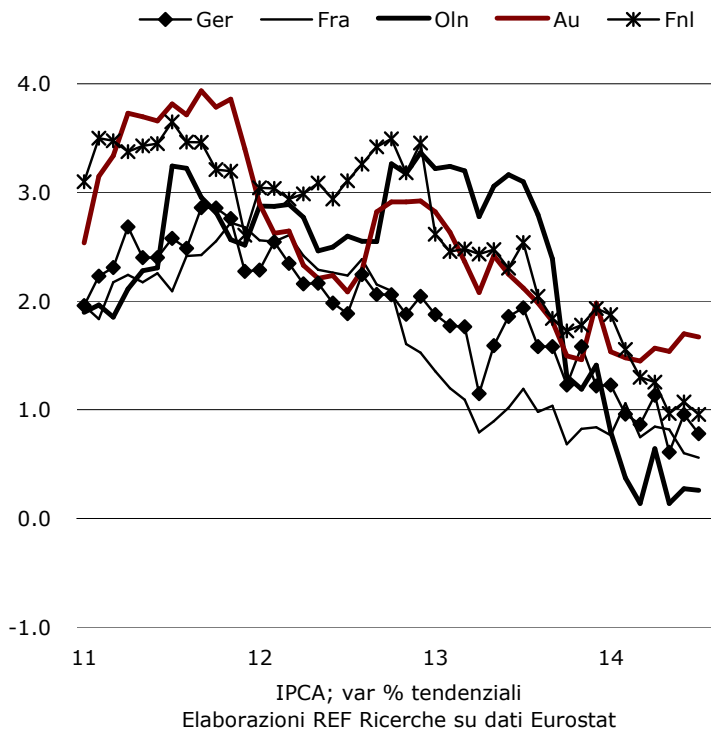
l'anno in cui questi fattori transitori si sono spenti, e l'inflazione è letteralmente crollata. In parte tale decelerazione è l'esito di un elemento favorevole, rappresentato dal rientro delle tensioni sui mercati delle materie prime. Ciò che desta attenzione è però il fatto che la decelerazione dei prezzi è stata più marcata nei paesi della periferia, evidentemente risentendo delle conseguenze della crisi sul costo del lavoro e sul potere di mercato delle imprese.

Il timore è che nell'area euro possano gradualmente consolidarsi aspettative di inflazione molto bassa, inferiori all'obiettivo della Bce, se non addirittura di segno negativo. La deflazione può aggravare la crisi nei paesi più indebitati perché i tassi d'interesse europei sono oramai prossimi a zero e, quindi, ad un'inflazione che si riduce corrisponderebbe un livello dei tassi d'interesse in aumento in termini reali. Nei paesi della periferia la struttura dei tassi d'interesse domestici è peraltro già più alta rispetto ai paesi del centro, per effetto del premio al rischio; a ciò si aggiunge l'effetto dell'inflazione più bassa; ne consegue che lo *spread* è più elevato se si guarda ai tassi di interesse reali. Tassi d'interesse reali più alti si accostano a loro volta a tassi di crescita inferiori rispetto ai paesi del centro, con conseguenze sfavorevoli sul processo di riduzione del grado d'indebitamento di questi paesi. Nel caso italiano l'effetto di un'inflazione a lungo molto bassa sui conti pubblici potrebbe rivelarsi dirompente: ad una riduzione della crescita del deflatore del Pil corrisponde difatti una minore crescita del Pil nominale, e quindi una minore velocità di riduzione del rapporto fra debito pubblico e Pil. Se ne conviene che, come riconosciuto oramai da diverse analisi, gli obiettivi del consolidamento della finanza pubblica e quelli di miglioramento della posizione competitiva possono entrare in conflitto (Buti, 2014). Diviene quindi cruciale che la Bce riesca a non fallire l'obiettivo di un tasso d'inflazione prossimo al 2 per cento nei prossimi anni. Non a caso negli ultimi mesi la Bce ha anticipato la possibilità di varare misure di *quantitative easing*, simili a quelle adottate negli anni scorsi dalle altre maggiori banche centrali.

### Inflazione nei paesi della periferia



### Inflazione nei paesi del centro



## Salari reali, occupazione e potere d'acquisto delle famiglie europee

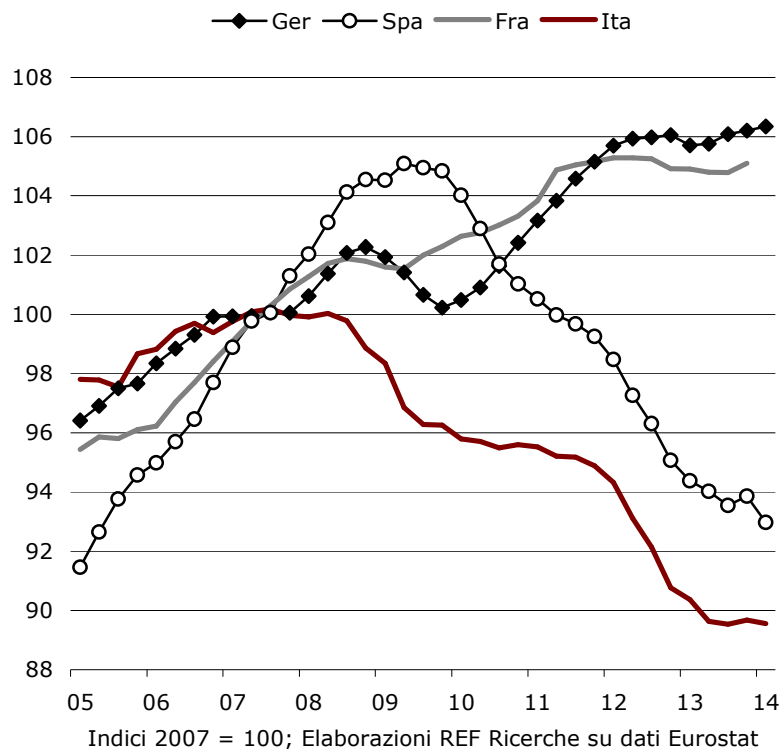
Nei paesi in recessione la pressione della crisi ha portato a ridurre la dinamica dei salari non solo in termini nominali, ma anche in termini reali.

La caduta del potere d'acquisto delle retribuzioni è stata accentuata anche dalle politiche che hanno frenato la crescita salariale nel settore pubblico. Inoltre, prima della recente caduta, l'inflazione dei paesi della periferia era stata sostenuta da incrementi significativi dell'imposizione indiretta, e questo aveva contribuito a deprimere ulteriormente la crescita dei salari reali.

Caduta dei salari reali e contrazione dell'occupazione sono quindi andati di pari passo, incidendo sul potere d'acquisto dei redditi da lavoro. Non è andata meglio agli altri redditi, che hanno subito le conseguenze della recessione e delle politiche di bilancio.

L'andamento del potere d'acquisto ha naturalmente influenzato l'evoluzione dei consumi, che in diversi paesi hanno mostrato contrazioni marcate, evidenziando in diversi paesi un arretramento sostanziale del tenore di vita delle famiglie. Le difficoltà sono anche ribadite da diversi indicatori di disagio sociale, come le misure di povertà, oltre che dagli indicatori di disegualianza, che evidenziano in molti paesi degli ampliamenti delle disparità, frequentemente riconducibili alle perdite di posti di lavoro.

### Potere d'acquisto delle famiglie



## 1.2 Le tendenze in Italia

### ***Ciclo economico, occupazione e disoccupazione in Italia***

All'interno dello scenario europeo la posizione dell'economia italiana resta fra le più difficili. Dal punto di vista dell'andamento del ciclo, l'Italia ha apparentemente condiviso i punti di svolta degli altri paesi dell'area euro, ma ha mantenuto costantemente un *gap* di crescita sfavorevole rispetto alle economie del centro, Germania in particolare. Di fatto, dalla metà del 2013 nonostante diversi indicatori avessero anticipato una fase di graduale recupero, l'economia ha continuato ad alternare variazioni di segno diverso, ma prossime a zero. Peraltro, le prospettive restano ancora incerte, e non è ancora scontato che il superamento della crisi sia prossimo. Si guarda quindi con apprensione al segno degli indicatori congiunturali che, come in altri paesi europei, hanno recentemente evidenziato qualche sintomo di esitazione.

Un bilancio delle perdite di prodotto maturate fra il 2007 e l'inizio del 2014 è possibile in base al grafico seguente. Le aree ombreggiate indicano le fasi di recessione attraversate dall'economia dai primi anni novanta. La retta estrapola dopo il 2007 la tendenza del Pil italiano nel periodo precedente, ovvero ci dice di quanto saremmo cresciuti qualora non ci fosse stata la "grande crisi" e il nostro prodotto fosse aumentato ai pur blandi ritmi del periodo 1991-2007. In effetti, il Pil italiano, che ha subito una contrazione di oltre l'8 per cento negli ultimi anni, sarebbe invece aumentato di quasi il 9 per cento, e risulterebbe del 19 per cento superiore ai livelli attuali. Si tratta dunque di una perdita clamorosa, che rappresenta l'esito di due recessioni consecutive, rivelatesi particolarmente profonde: la prima va dal quarto trimestre del 2007 al secondo del 2009, e la seconda inizia dal terzo trimestre 2011 anche se non è ancora stabilita la datazione ciclica ufficiale per l'ultimo punto di svolta<sup>2</sup>.

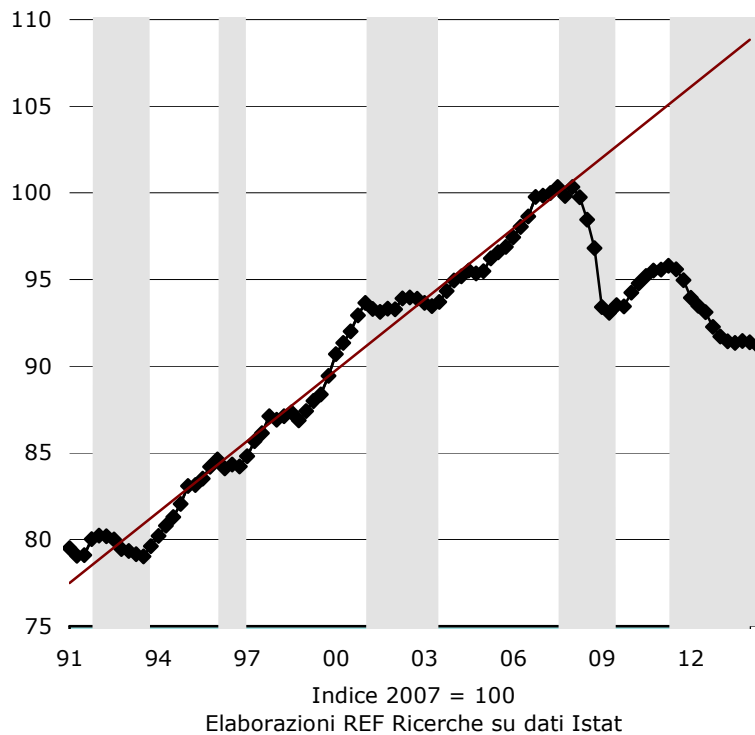
Le difficoltà osservate nel corso della prima parte dell'anno, con due trimestri consecutivi di contrazione del Pil, contrastano con l'andamento di diversi indicatori. Alcuni di essi, ad esempio il clima di fiducia delle imprese e delle famiglie, hanno effettivamente descritto una fase di recupero.

---

<sup>2</sup> Sul tema della datazione del ciclo vi è tuttora dibattito. Non è immediato stabilire se le lievi contrazioni della prima parte del 2014 vadano considerate una estensione dell'ultima recessione, piuttosto che una terza recessione a sé stante.



**Italia - Prodotto interno lordo**



**Datazione ciclica italiana**

	Punti di svolta			durata in mesi		ciclo completo
	minimo iniziale	massimo	minimo finale	espansione	contrazione	
1	mag-45	set-47	mar-48	28	6	34
2	mar-48	ago-51	mag-52	37	13	50
3	mag-52	set-57	ago-58	64	11	75
4	ago-58	ott-63	gen-65	62	15	77
5	gen-65	ott-70	ott-71	69	12	81
6	ott-71	mar-74	mag-75	29	14	43
7	mag-75	feb-77	dic-77	21	10	31
8	dic-77	mar-80	mar-83	27	36	63
9	mar-83	mar-92	lug-93	108	16	124
10	lug-93	nov-95	nov-96	28	12	40
11	nov-96	dic-00	mag-03	49	29	78
12	mag-03	ago-07	giu-09	51	22	73
13	giu-09	ago-11		26		

fonte: Isae-Istat, REF Ricerche per gli ultimi due cicli

Se si passa ad esaminare le tendenze del mercato del lavoro, si coglie subito come, in linea con la stagnazione dell'economia, il ciclo alla domanda di lavoro non sia ancora ripartito. L'occupazione ha continuato a contrarsi ancora, nel corso della seconda metà del 2013, sia pure ad un ritmo meno marcato rispetto ai trimestri precedenti, e si è poi stabilizzata nella prima parte del 2014, anche se in termini di unità di lavoro la tendenza è stata ancora flettente.

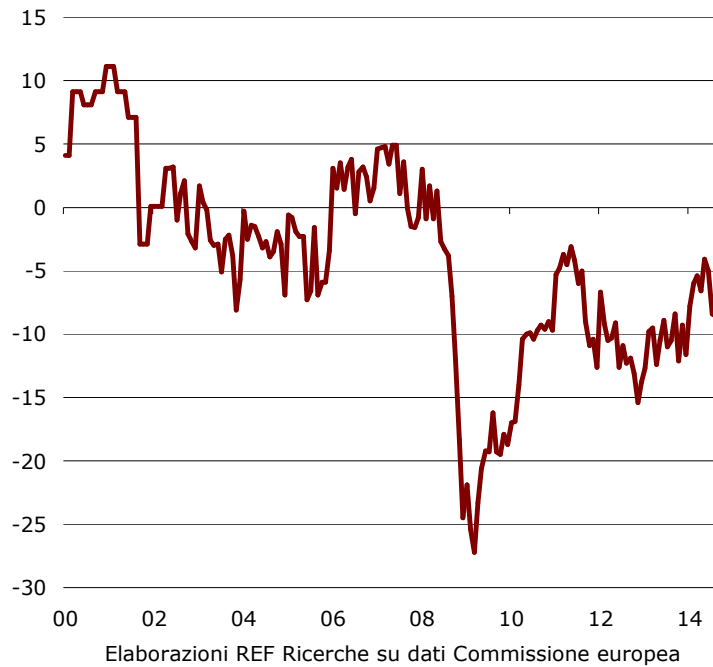
Permangono anche ampie divaricazioni territoriali: difatti al Centro-nord l'occupazione si è stabilizzata, mentre al Sud la caduta si è protratta ancora in misura marcata.

Il protrarsi della fase di flessione dell'occupazione ha scoraggiato l'ingresso nel mercato del lavoro tant'è che, nel corso del 2013 e nella prima parte del 2014 le forze di lavoro sono rimaste sostanzialmente stabili. La caduta dell'occupazione si è tradotta pressoché integralmente in un aumento del numero di disoccupati nel corso del 2013. Nella prima parte del 2014 con l'arresto della contrazione dei livelli occupazionali anche il numero di disoccupati si è stabilizzato.

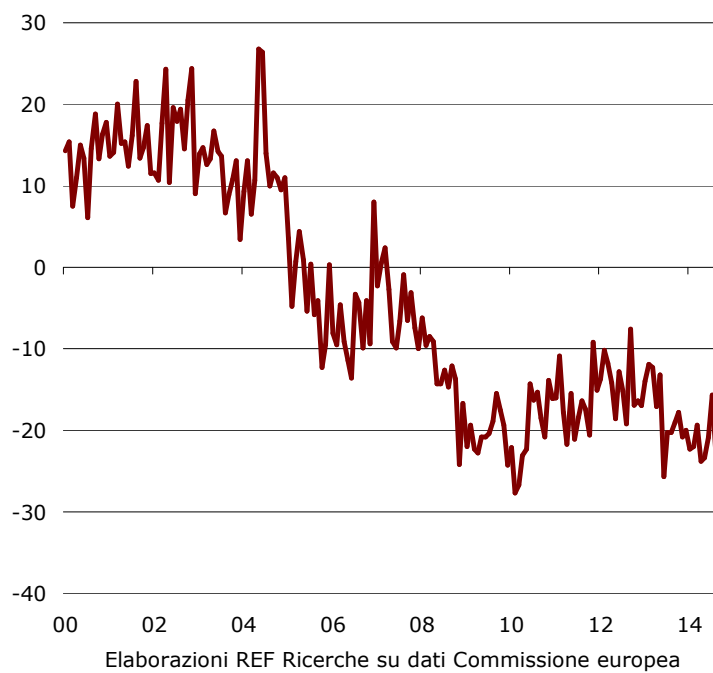
I progressi per il mercato del lavoro italiano non potranno che essere molto gradualisti. Oltre al fatto che la ripresa dell'economia stenta a materializzarsi, va anche ricordato che la domanda di lavoro tradizionalmente segue l'attività economica con un *lag* temporale; tale ritardo è stimabile in circa due-quattro trimestri a seconda delle diverse fasi storiche (Mameli P., 2014), il che lascerebbe presumere che il mercato del lavoro potrebbe iniziare a beneficiare di un contesto congiunturale meno sfavorevole non prima dell'inizio del 2015 nella migliore delle ipotesi.

Le tendenze in atto suggeriscono quindi che i tempi della svolta del mercato del lavoro potrebbero essere lunghi. Al proposito, le indagini Istat presso le imprese avevano mostrato una prima inversione di segno delle valutazioni che queste esprimono sulla consistenza degli organici. La tendenza si è però invertita nel corso degli ultimi mesi, il che conferma che le imprese non vedono al momento l'esigenza di ampliare gli organici e che i tempi dell'inversione del ciclo dell'occupazione saranno molto lenti.

**Italia: attese sull'occupazione, imprese manifatturiere**



**Italia: attese sull'occupazione, imprese delle costruzioni**



### Italia: attese sull'occupazione, imprese dei servizi



Un aspetto importante è rappresentato dal fatto che è possibile che in alcune imprese vi sia ancora manodopera sottoutilizzata, come evidenziato dalla caduta dei livelli della produttività del lavoro degli ultimi anni e dal crollo dei margini di profitto; in queste circostanze, la ripresa si dovrebbe tradurre in un incremento della produttività più che in un innalzamento delle ore lavorate. Fra l'altro, nel settore industriale vi è un ampio stock di lavoratori in Cassa integrazione; per cui le imprese dovranno inizialmente riassorbire questi lavoratori, prima di procedere con nuove assunzioni.

Alcune principali evidenze su questi aspetti sono illustrate nella tavola allegata. I dati mostrano che in un periodo lungo oramai sei anni la maggior parte dei settori ha registrato una contrazione della produttività del lavoro, ovvero la domanda di lavoro si è contratta meno del valore aggiunto. In mancanza di crescita della produttività, anche la variazione del costo del lavoro per unità di prodotto è risultata significativa. Peraltro, date le difficili condizioni di contesto, le imprese non sono neanche riuscite a traslare interamente sui prezzi dell'output gli aumenti dei costi unitari, tant'è che la variazione del Clup ha superato in quasi tutti i settori quella del deflatore del valore aggiunto. La contrazione subita dai margini di profitto indica che le imprese dovranno sfruttare le opportunità che verranno concesse da una domanda finale più vivace puntando su incrementi della produttività, piuttosto che dell'occupazione.

**Attività economica, domanda di lavoro, costi e prezzi nei maggiori settori dell'economia**

variazioni % cumulate, 2007-2013

	Valore aggiunto	Unità di lavoro	Produttività del lavoro	Costo del lavoro	Clup	Deflatore del valore aggiunto	Costo del lavoro reale
Agricoltura	-6.5	-10.3	4.3	11.9	7.3	6.7	4.9
Ind s.s.	-15.9	-16.3	0.5	19.1	18.4	4.7	13.7
Costruzioni	-26.7	-20.4	-7.9	18.2	28.3	22.4	-3.5
Servizi di cui:	-4.1	-1.9	-2.2	9.3	11.8	9.6	-0.2
Comm, ripar, alberghi pub es, trasp	-10.3	-4.8	-5.7	13.5	20.3	14.4	-0.8
Comunicazioni e informazione	-4.4	-0.1	-4.3	11.6	16.6	-8.3	21.7
Att finanzia e assicurative	13.0	-4.4	18.3	0.2	-15.3	-8.4	9.4
Att.immobiliari	-1.7	-1.3	-0.4	17.5	18.0	16.2	1.1
Attività professionali scientif tecniche	-9.7	5.3	-14.2	12.7	31.4	16.5	-3.3
PA, Istruzione, sanità altri	-1.9	-4.3	2.5	7.6	5.0	5.1	2.4
Attività artistiche, intratt. e altri	2.2	4.8	-2.4	16.0	19.0	26.6	-8.3
<b>Totale</b>	<b>-8.0</b>	<b>-6.7</b>	<b>-1.4</b>	<b>12.1</b>	<b>13.6</b>	<b>9.3</b>	<b>2.6</b>

Elaborazioni REF Ricerche su dati Istat

La tavola mostra anche come la crescita del costo del lavoro - espressa in termini reali sulla base del deflatore del valore aggiunto - appaia significativa soprattutto nell'industria. I settori esposti alla concorrenza internazionale non sono stati in condizione di espandere i loro prezzi durante gli anni scorsi. Tale situazione è acuita dal deprezzamento di diverse valute dei paesi emergenti, che esercitano una pressione al ribasso sui prezzi dei manufatti internazionali.

Un altro aspetto da ricordare è che negli anni passati la crisi ha anche determinato una riduzione delle ore lavorate per occupato, soprattutto attraverso l'incremento della diffusione del lavoro part-time. In molti casi il part-time costituisce una soluzione di ripiego per i lavoratori; ad essa ci si riferisce spesso con l'espressione di "part-time involontario". E' possibile che appena se ne presenterà l'opportunità, questi lavoratori cerchino di ampliare l'orario di lavoro, incrementando così le ore lavorate pro-capite.

Dato il ritardo che caratterizza il ciclo della produzione e quello dell'occupazione, il *lag* temporale che intercorre fra ripresa del ciclo e condizioni del mercato del lavoro tende poi ad ampliarsi ulteriormente se si fa riferimento all'andamento del tasso di disoccupazione. La relazione fra ciclo economico e tasso di disoccupazione è nota come "legge di Okun". Secondo tale relazione si ha un assorbimento della componente ciclica del tasso di disoccupazione se l'*output gap* tende a ridursi, ovvero se la crescita economica supera il potenziale. Ne deriva che, per quanto la crescita del Pil potenziale oggi in Italia sia molto bassa, vicina a zero, appare comunque necessario che la variazione del Pil si porti almeno su tassi sopra l'1 per cento prima di osservare qualche beneficio sull'andamento del tasso di disoccupazione.

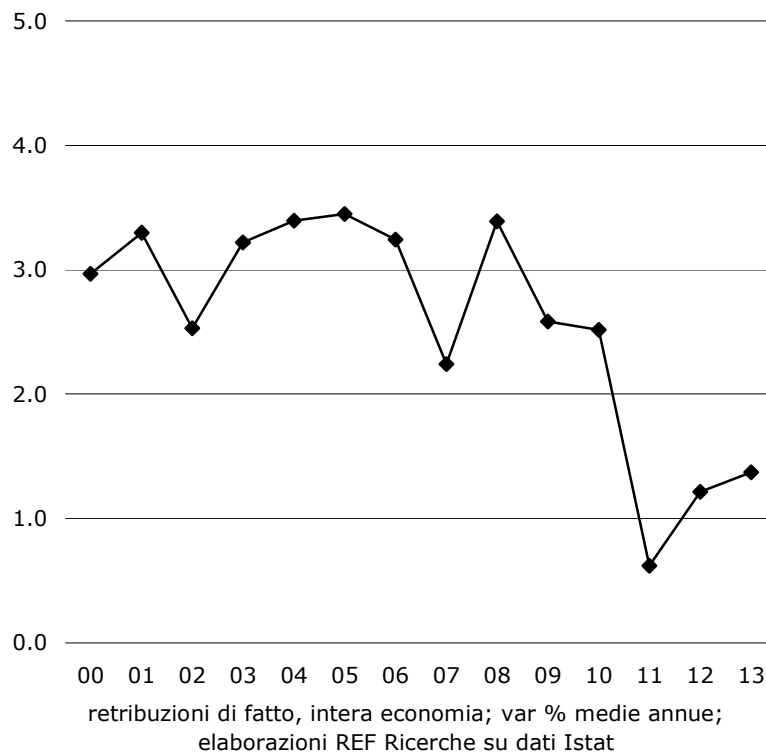
Questo anche perché la ripresa dell'occupazione può portare nuovi lavoratori a entrare nel mercato, attratti dalla maggiore probabilità di trovare un impiego. Se l'elasticità dell'offerta di lavoro rispetto all'andamento dell'occupazione risulta elevata, anche il numero di disoccupati tende a rimanere elevato.

In conclusione, l'economia è ancora troppo debole per poter determinare in tempi brevi un chiaro miglioramento delle condizioni del mercato del lavoro, anche considerando che le difficoltà del quadro economico generale stanno esercitando una pressione significativa al ribasso sull'andamento delle retribuzioni.

## **Salari, disoccupazione strutturale**

La caduta dell'occupazione e l'aumento della disoccupazione hanno condizionato nel corso degli ultimi anni l'andamento delle retribuzioni. La dinamica retributiva, che nel corso degli anni duemila si era posizionata su tassi intorno al 3 per cento, ha registrato un arretramento, portandosi su ritmi intorno all'1 per cento a partire dal 2011.

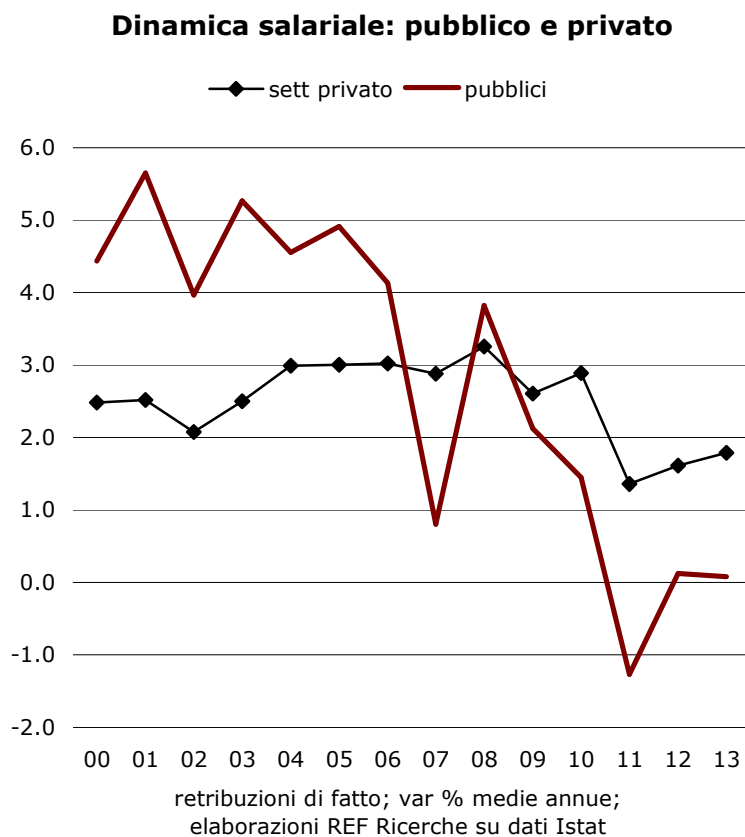
### **Dinamica salariale**



Si tratta di una discontinuità sostanziale, rispetto alla quale sono possibili alcune note di commento, con riferimento a cinque aspetti principali.

**Pubblico e privato.** Il primo punto è relativo al peso che è stato giocato, rispetto all'andamento sopra citato, dalle politiche di controllo della crescita delle retribuzioni nel settore pubblico. Scomponendo la dinamica complessiva nella componente dei salari pubblici e privati, si osserva come la decelerazione registrata dalle dinamiche salariali sia dipesa in larga misura dal cambiamento di regime nella dinamica salariale dei dipendenti pubblici. Anche la crescita dei salari di fatto nel privato ha decelerato, evidenziando una discontinuità rispetto al periodo precedente. In questo caso la crescita

salariale si è di fatto stabilizzata negli ultimi anni in prossimità di un pavimento, poco sotto il 2 per cento all'anno.

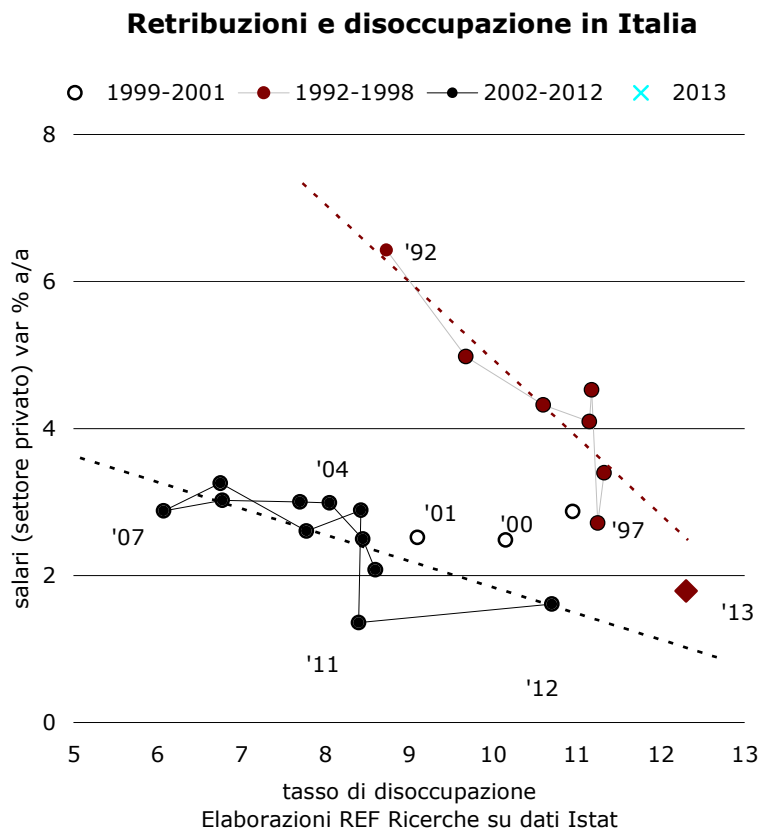


**Salari e disoccupazione.** La stabilizzazione della crescita salariale nel settore privato dell'economia suggerisce che la relazione fra le dinamiche salariali e il tasso di disoccupazione possa essersi scontrata con un pavimento alla riduzione dei salari. Una rappresentazione nei termini di una tradizionale curva di Phillips consente di illustrare il *trade-off* esistente fra le due variabili.

Il grafico mette bene in evidenza la presenza di una relazione relativamente stabile negli anni duemila, dopo l'abbassamento avvenuto fra la fine degli anni novanta e l'inizio del nuovo decennio, e riconducibile alla riduzione delle aspettative d'inflazione determinata dall'ingresso dell'Italia nell'euro.

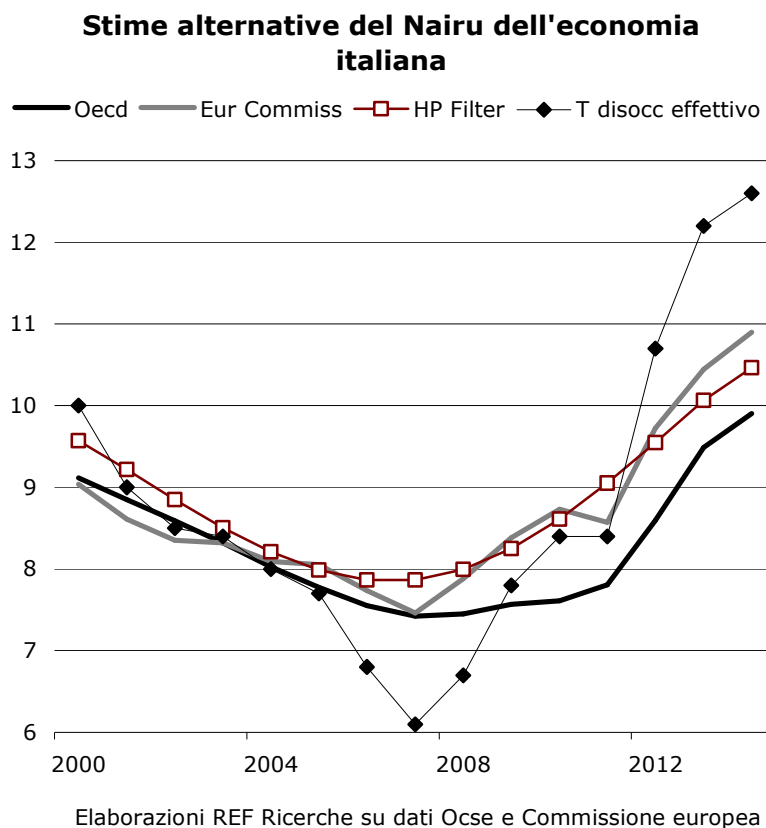
L'analisi del periodo più recente mette in luce effettivamente come il dato del 2013 si posizioni al di fuori della curva descritta dai dati degli anni duemila. Tale andamento va però letto con cautela: quando l'inflazione diviene prossima a zero, anche la relazione salari-disoccupazione risulta di difficile lettura. E' possibile che l'andamento in corso segnali un incremento del valore di equilibrio della disoccupazione, ovvero che sia in corso una traslazione della curva verso destra. Si rientra quindi nel caso della "isteresi",

ovvero nella situazione in cui l'aumento della disoccupazione generato da una recessione acquisisce tratti di persistenza, non venendo riassorbito nel corso della successiva fase di ripresa del ciclo economico.

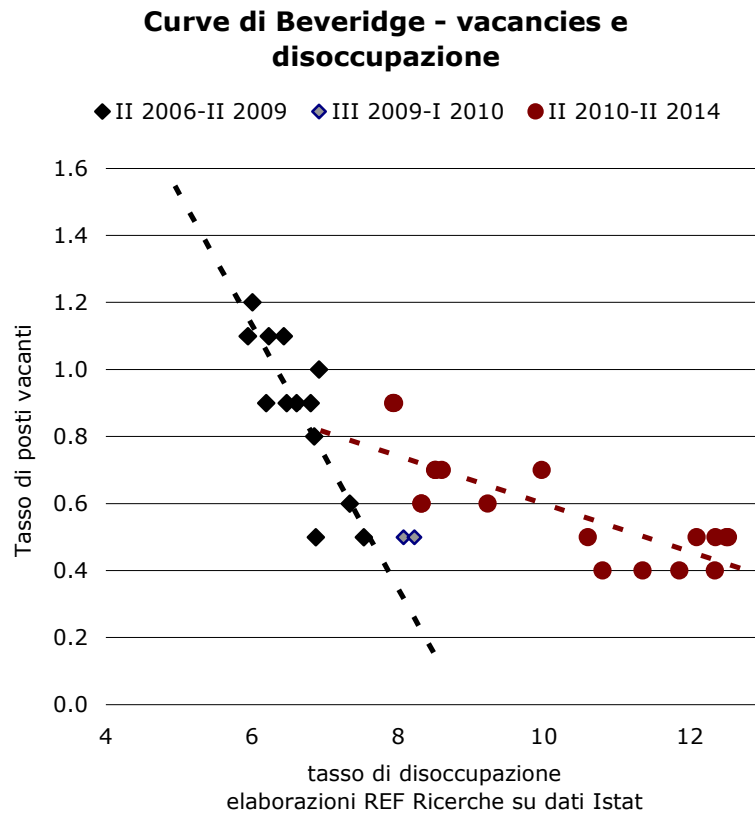


**Disoccupazione di equilibrio** - L'ipotesi che si sia verificato un aumento del tasso di disoccupazione di equilibrio è condivisa nelle indicazioni degli organismi internazionali. Il grafico confronta la stima del livello Nairu elaborata dalla Commissione europea e dall'Ocse, con l'andamento del tasso di disoccupazione effettivo. Oltre a tali stime viene anche presentata una misura statistica della componente di trend della serie del tasso di disoccupazione. Tutte e tre le misurazioni suggeriscono che possa essere avvenuto un aumento del Nairu da valori inferiori all'8 per cento nel periodo immediatamente precedente la crisi, sino a valori intorno al 9-10 per cento nel 2013.





Uno strumento tradizionale utilizzato per valutare il cambiamento nel livello di equilibrio della disoccupazione è la cosiddetta “curva di Beveridge”, ovvero la relazione che illustra il *trad-off* fra tasso di disoccupazione e numero di posti vacanti. La traslazione verso destra della curva avvenuta con la crisi è un altro segnale di incremento del tasso di disoccupazione di equilibrio. Alla stessa conclusione portano altri indicatori, ad esempio la percentuale di disoccupati di lungo periodo.

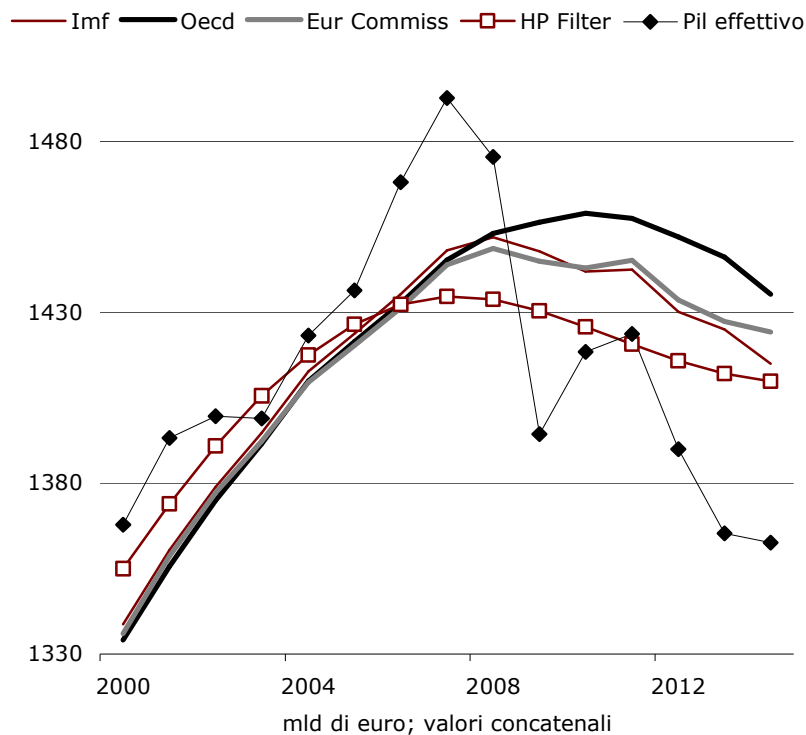


Ad un aumento del Nairu corrisponde anche una riduzione del livello del prodotto potenziale. Le stime sul livello del Pil potenziale, illustrate nel grafico seguente, non sono del tutto concordi nel quantificarne l'andamento nella fase più recente. D'altra parte, in fasi di forti discontinuità nell'andamento dei livelli di attività economica, l'estrazione della componente ciclica del prodotto è un fatto relativamente controverso. Una sovrastima del livello del prodotto potenziale (e quindi una sottostima del livello del Nairu) potrebbe indurre a valutare le perdite di produzione e occupazione degli ultimi anni come un fatto meramente ciclico, ovvero destinato a rientrare nel corso della fase successiva di ripresa dell'economia. Non è però scontato che ciò possa accadere: la disoccupazione di equilibrio potrebbe difatti essere aumentata più di quanto si ritenga: ciò si verificherebbe se una quota rilevante dei lavoratori attualmente disoccupati non riuscisse a trovare un impiego nei prossimi anni, ad esempio perché dopo lunghi periodi di inattività la loro capacità di ricollocarsi sul mercato si è ridotta, o anche perché la caduta della domanda di lavoro nei settori di provenienza dei disoccupati non viene recuperata e i nuovi posti si creano in nuovi settori dove gli *skills* posseduti dai disoccupati non sono adeguati al processo produttivo. In questi casi si ha un *mismatch* settoriale, ovvero la crescita della domanda di lavoro in settori diversi da quelli di provenienza dei lavoratori disoccupati. Vi è poi anche la questione del *mismatch* territoriale, ovvero la concentrazione dei disoccupati in aree diverse da quelle dove la ripresa della domanda di lavoro potrebbe essere più significativa. L'allargamento dei

divari fra Nord e Sud del paese osservato nel corso degli ultimi anni è sotto questo profilo una circostanza inquietante.

Sull'andamento futuro del prodotto incide anche l'andamento dell'offerta di lavoro potenziale. Il rallentamento dell'offerta di lavoro avvenuto negli ultimi anni, anche per l'uscita di molti lavoratori scoraggiati dal mercato del lavoro, determina un bacino di forza lavoro in apparenza potenzialmente attivabile nel caso di una ripresa dell'attività economica. Un'ipotesi di questo genere non è però un fatto scontato, considerando che le scelte di partecipazione al mercato non sono facilmente reversibili; ad esempio può succedere che chi non entra nel mercato del lavoro in giovane età possa scegliere di dedicarsi all'accudimento del nucleo familiare, attività per alcuni versi assimilabile ad un impiego, e non essere disponibile in un momento successivo a rientrare nel mercato: si pensi ad esempio ai periodi successivi alla maternità. In altri casi l'offerta di lavoro potenziale si riduce perché i lavoratori, nella certezza di non essere nella condizione di trovare un impiego in Italia, possono decidere di emigrare all'estero; l'aumento del numero di giovani con livelli d'istruzione elevati che abbandonano il nostro paese è uno dei tratti tipici degli ultimi anni, peraltro con una dimensione quantitativa che non è pienamente colta dalle statistiche ufficiali.

### Stime alternative del Pil potenziale dell'economia italiana

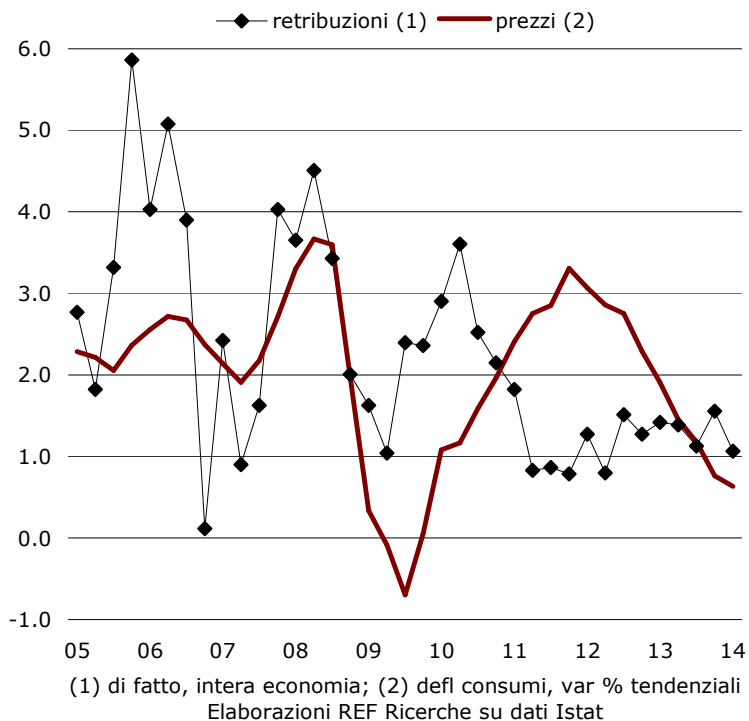


**Salari reali** – La decelerazione della dinamica salariale ha anche avuto riflessi sul potere d’acquisto delle famiglie. L’andamento dell’inflazione aveva risentito negli ultimi anni di diversi fattori che ne hanno ritardato la discesa, prima del crollo osservato nel 2013. In particolare, si rammenta il peso avuto dagli inasprimenti della fiscalità indiretta, attraverso le diverse manovre che hanno agito nella direzione di sostenere la crescita dei prezzi interni. Un altro fattore che ha influenzato la dinamica dell’inflazione è rappresentato dall’andamento delle ragioni di scambio, soprattutto per effetto delle fasi alterne che hanno caratterizzato l’andamento delle quotazioni delle materie prime; ad esempio, la caduta dell’inflazione nel 2008 e la successiva ripresa dipendono in larga misura dalle quotazioni del petrolio. D’altra parte, il picco inflazionistico del 2011-2012 risente largamente delle misure di aggravio della fiscalità indiretta.

Nel complesso, il confronto fra dinamiche dei prezzi e delle retribuzioni mostra come il potere d’acquisto dei salari abbia registrato un andamento abbastanza peculiare, con un significativo incremento nelle prime fasi della crisi, in prevalenza dovuto alle menzionate oscillazioni delle *commodities*, e una caduta altrettanto marcata negli anni successivi, che ne ha riportato il valore sul livello della metà degli anni duemila. Si deve osservare anche come nel 2013 la caduta dei salari reali si sia arrestata grazie alla discesa dell’inflazione. Il 2014 vede accentuarsi la discesa dell’inflazione, in parte per effetto del materializzarsi di un quadro quasi deflazionistico all’interno del paese, ma anche a seguito di un nuovo guadagno di ragioni di scambio. Paradossalmente, i salari reali potrebbero registrare quest’anno una variazione positiva.

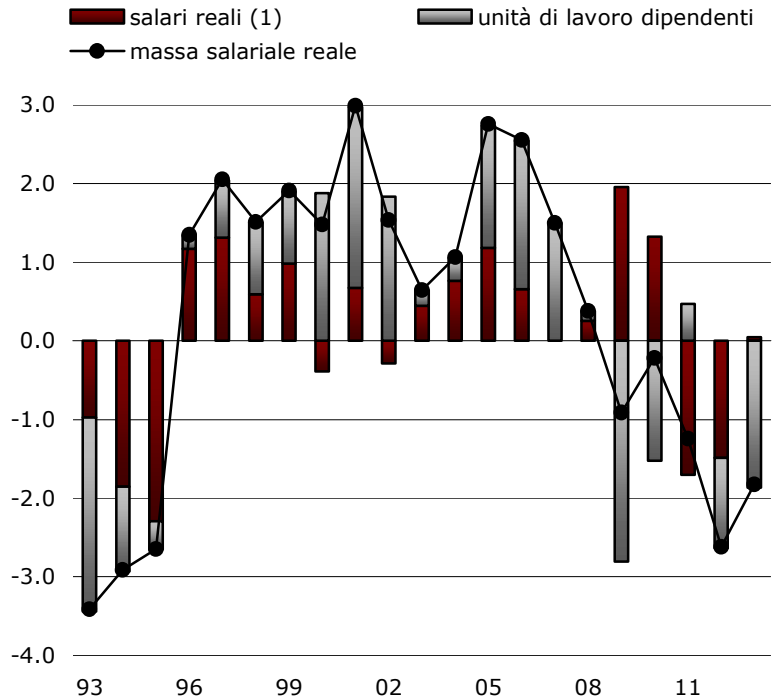
Il potere d’acquisto del complesso dei lavoratori dipendenti ha poi risentito anche della contrazione dell’occupazione. Sommando caduta dell’occupazione e andamento cedente dei salari reali, risulta che l’intera massa salariale in termini reali fra il 2009 e il 2013 ha registrato cinque contrazioni consecutive, cumulando una perdita complessiva del 6.7 per cento. La relativa stabilizzazione dei livelli dei salari reali e della domanda di lavoro potrebbe determinare nel 2014 una interruzione della caduta della massa salariale reale.

### Salari e prezzi



### Salari reali



**Andamento della massa salariale reale**

(1) retribuzioni lorde di fatto dei dipendenti; var % media annue  
Elaborazioni REF Ricerche su dati Istat

**Retribuzioni di fatto e contratti** – Spunti di interesse emergono anche prendendo in considerazione la caratteristiche del percorso di decelerazione delle retribuzioni. A prescindere dalla dinamica salariale nel pubblico, che ha risentito dei provvedimenti di blocco legati all’esigenza di contenere la spesa pubblica, i salari nel privato hanno evidenziato un drastico rallentamento negli ultimi tre anni.

Scomponendo la dinamica delle retribuzioni di fatto, per distinguere l’evoluzione indotta dalla contrattazione di primo livello, si osserva come i contratti nazionali sino a tutto il 2010 non abbiano risentito molto del mutato clima congiunturale, anche perché le nuove regole della contrattazione erano state concordate nel 2008, quando ancora non era chiara la gravità della crisi. Inoltre, all’epoca il tema centrale era costituito dalle ampie oscillazioni delle quotazioni del greggio, e dai rispettivi riflessi sull’inflazione domestica. Orientando la dinamica retributiva all’andamento dell’inflazione prevista al netto della componente energetica, la contrattazione cercava di trovare soluzioni a problemi rivelatisi contingenti e di fatto superati dagli eventi successivi. All’epoca difatti il tema più rilevante era rappresentato dalle possibili conseguenze sull’inflazione che sarebbero potute derivare dall’ascesa delle quotazioni del petrolio.

Questo di per sé non può essere considerato un errore delle politiche salariali. Il punto sta però nel fatto che quando, da fine 2008, il quadro macroeconomico internazionale si è profondamente modificato, la contrattazione ha proseguito per inerzia sul terreno di

regole tracciate in un contesto completamente differente. La riduzione della dinamica delle retribuzioni contrattuali ha iniziato quindi a materializzarsi solo dal 2011 e con estrema gradualità.

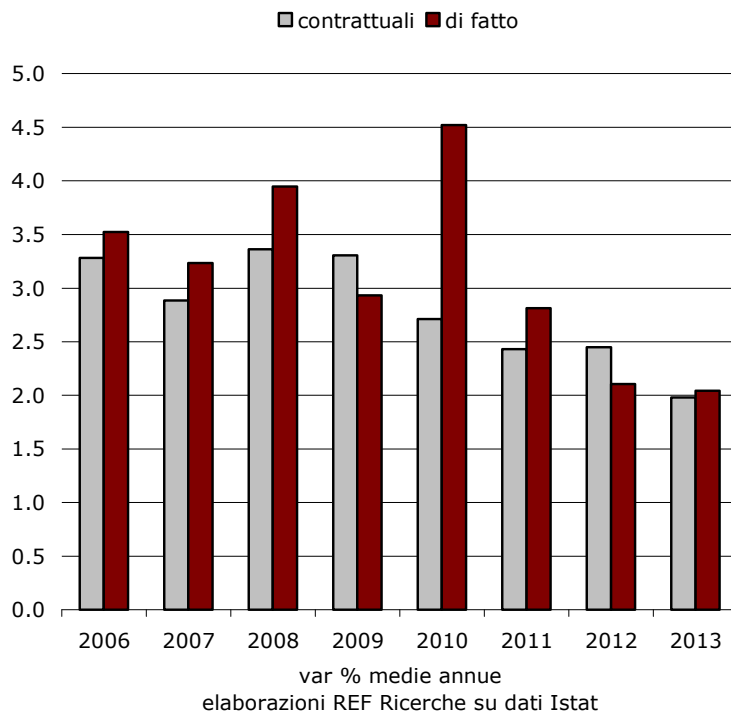
Un altro aspetto che emerge dai dati sulle retribuzioni contrattuali è che in tutto il periodo più recente i contratti dell'industria hanno registrato incrementi superiori di circa mezzo punto all'anno rispetto ai servizi privati. Tale andamento è in parte motivo di sorpresa considerando che l'industria è stata colpita dalla crisi in maniera più profonda, e con riduzioni degli organici ben più ampie, e anche che i settori manifatturieri sono esposti in maniera diretta alle pressioni della concorrenza internazionale. Sarebbe stata quindi presumibile una decelerazione dei salari più accentuata, non molto diversa da quanto osservato nei settori dei servizi.

Alla dinamica delle retribuzioni contrattuali descritta si è poi sovrapposta una flessione dello slittamento salariale ben più pronunciata nei servizi privati che nei settori industriali. L'andamento dello slittamento mostra come le parti della retribuzione non contrattate centralmente abbiano mostrato una reazione immediata alla prima ondata della crisi, quella del 2008-2009, seguita poi da un rimbalzo l'anno successivo. Sui dati registrati nella prima fase della crisi ha in parte influito un effetto di composizione, in quanto i primi ad essere espulsi dal mercato del lavoro sono stati i lavoratori con contratti a tempo determinato, che sono anche quelli caratterizzati mediamente da livelli retributivi più bassi. Questo comporta che, a parità di andamento delle retribuzioni contrattuali, l'uscita di questi lavoratori dallo stato di occupato aumenta il livello medio dei salari di fatto dei lavoratori che restano occupati.

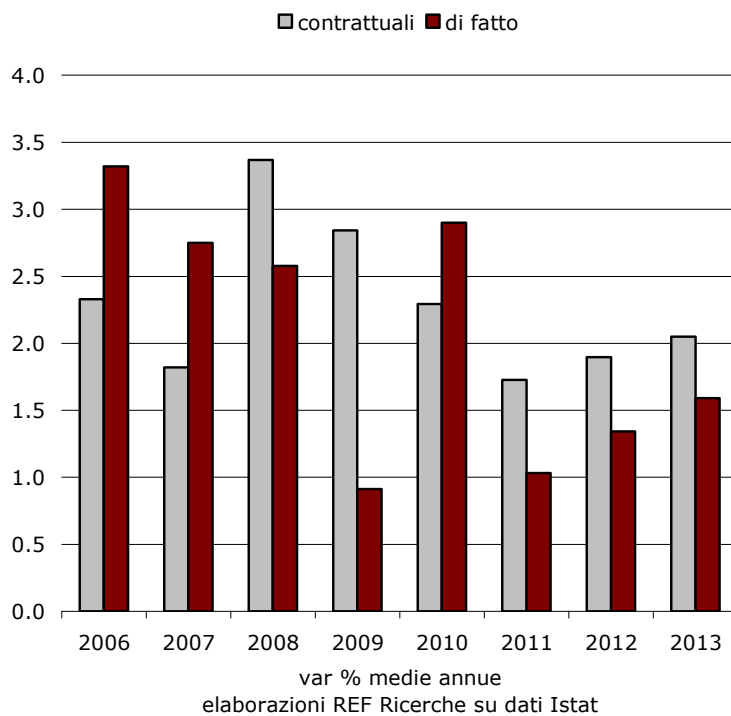
Nel complesso comunque lo slittamento ha agito da freno alla dinamica delle retribuzioni di fatto, evidenziando un effetto negativo ancora una volta più marcato nel caso dei servizi rispetto all'industria.

Una conseguenza del quadro descritto è quindi che mediamente nell'intero periodo 2008-2013 la dinamica delle retribuzioni di fatto dell'industria è risultata pari al 3 per cento, circa il doppio di quanto osservato nei settori dei servizi privati (1.6 per cento).

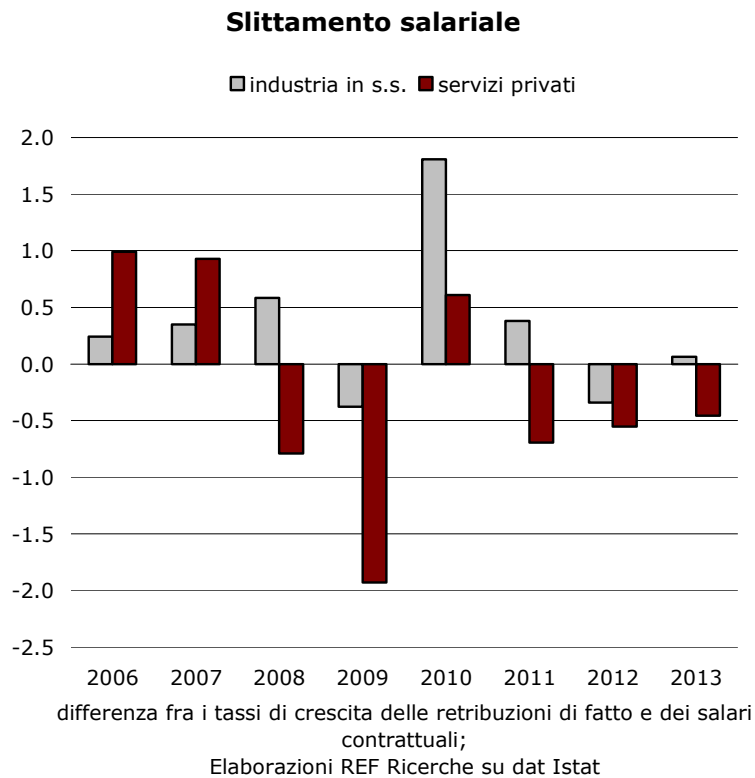
### I salari nell'industria in s.s.



### I salari nei servizi privati







Le prospettive sembrano adesso orientate in una direzione molto diversa. Da una parte, le condizioni del mercato del lavoro, e quelle dei bilanci delle imprese, non consentono grandi spazi per la crescita dei salari. Inoltre, a favore di una decelerazione gioca la caduta dell'inflazione emersa da quest'anno. I rinnovi contrattuali si basano difatti su indicatori di inflazione prevista, che per i prossimi anni si posizionano su valori molto bassi. La stima dell'Istat riferita all'indice dei prezzi al consumo armonizzati al netto dei prodotti energetici importati, che funge da *benchmark* per la contrattazione, è di una variazione dello 0.8 per cento nel 2014, che risale gradualmente all'1.3, 1.5 e 1.6 nei prossimi tre anni rispettivamente. Si tratta evidentemente di stime inferiori ai tassi d'inflazione degli anni passati, il che di per sé porterà a registrare una decelerazione salariale nei prossimi anni.

### ***Morfologia del mercato del lavoro italiano: definizioni alternative della disoccupazione***

Uno degli aspetti che caratterizzano il mercato del lavoro nelle fasi di forte cambiamento, come quella attuale, è rappresentato dalla difficoltà a descrivere il quadro generale in maniera esaustiva sulla base di indicatori sintetici. In particolare, è noto come le nozioni di lavoratore attivo, occupato o disoccupato siano relativamente sfumate, nella misura in cui il passaggio di un soggetto da uno stato all'altro può

dipendere da azioni che corrispondono solo parzialmente alle condizioni ideali che definiscono tale stato. Ad esempio, una persona che lavora è evidentemente classificata fra gli occupati, ma una persona che lavora solo sette ore a settimana, e che descrive ovviamente sé stesso come un disoccupato? Oppure, un individuo che, non riuscendo a trovare lavoro smette di cercarlo dedicandosi a impegni familiari, sino a che punto può essere escluso dallo stock di disoccupati?

Naturalmente, questo genere di questioni definitorie vale in qualsiasi momento, ma nelle fasi di maggiori difficoltà del mercato del lavoro è più probabile che si vadano ad ampliare le aree delle persone meno facili da classificare in base alla corrispondenza a determinate condizioni; aumentano i lavori occasionali, quelli mal pagati, e le situazioni di espulsione dal mercato di persone in età avanzata o difficilmente ricollocabili.

Le condizioni di appartenenza al mercato del lavoro si prestano quindi ad essere ulteriormente dettagliate utilizzando le risposte al questionario dell'indagine sulle forze lavoro dell'Istat. Replicando una scomposizione già utilizzata in precedenti edizioni del Rapporto sul mercato del lavoro, possiamo innanzitutto osservare come all'interno del numero dei lavoratori occupati possa essere distinto l'aggregato di coloro che lavorano involontariamente a tempo parziale, non essendo riusciti a trovare un lavoro a tempo pieno. Le fila degli occupati part-time involontari sono cresciute dell'83 per cento dal 2008 al 2013 (+1 milione 121 mila individui); si tratta di uno dei fenomeni peculiari di questi ultimi anni, che ha consentito di contenere la perdita netta di occupati e che sta proseguendo anche nella prima parte dell'anno in corso, sebbene negli ultimi trimestri il ritmo di crescita si sia in parte ridimensionato. La variazione complessiva del numero di lavoratori occupati ci dice poco delle tendenze del mercato del lavoro: la riduzione del monte ore lavorate è stata ripartita tra una platea ampia di lavoratori, molti dei quali si ritrovano con un orario di lavoro limitato, con conseguenze quindi anche significative sul reddito percepito.

In secondo luogo, è utile esplicitare il numero degli "equivalenti occupati" in Cassa integrazione, calcolato dividendo le ore di cassa utilizzate per l'orario contrattuale, in modo da ottenere una stima di quanti sono gli occupati che di fatto non hanno partecipato al processo produttivo. Nel complesso, nella media del 2013 le ore di Cig erogata tradotte in "equivalenti occupati a tempo pieno" corrispondono a circa 240 mila persone che sono state registrate fra gli occupati, pur non avendo di fatto lavorato nel periodo in questione. La Cig è rimasta alta anche nella prima metà del 2014: nei primi sei mesi dell'anno, le unità di lavoro equivalenti a tempo pieno complessivamente coinvolte sono state mediamente pari a circa 166 mila, un livello leggermente più basso ma non lontano da quello osservato nello stesso periodo del 2013.

Sia le persone che lavorano involontariamente a orario ridotto, sia quelle messe in cassa integrazione rappresentano quindi un'ampia fascia di sottoccupati, o disoccupati parziali, che la crisi ha contribuito ad alimentare.

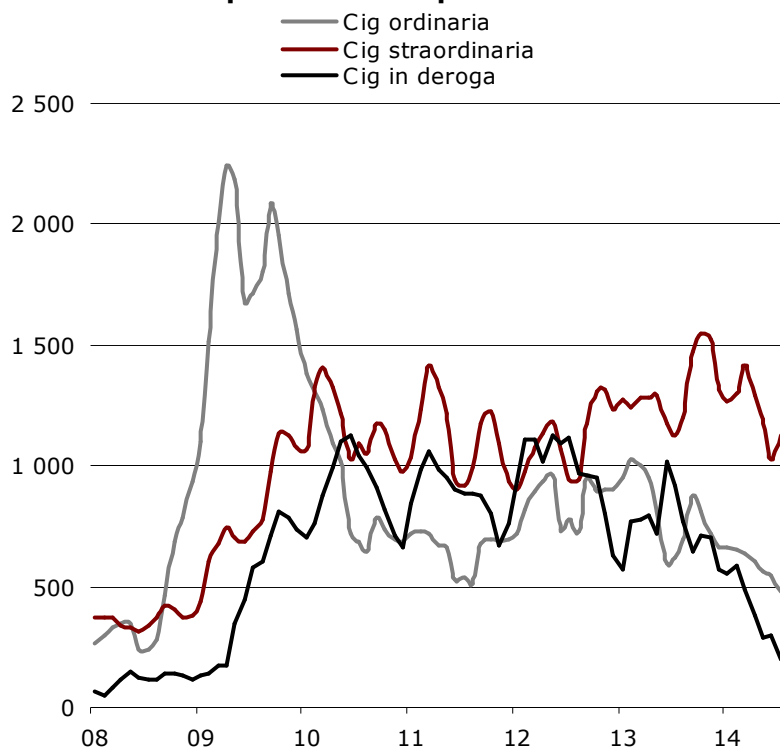
**Occupati per tipologia di orario, posizione e carattere dell'occupazione**

Anno 2013, dati in migliaia

	valori assoluti	Variazioni sul 2012		Variazioni sul 2008	
		Absolute	Percentuali	Absolute	Percentuali
Totale	22 420	-479	-2.1	-984	-4.2
a tempo pieno	18 407	-586	-3.1	-1 652	-8.2
a tempo parziale	4 013	108	2.8	667	19.9
- di cui involontari	2 470	229	10.2	1 121	83.0
Dipendenti	16 878	-336	-2.0	-568	-3.3
Permanenti	14 649	-190	-1.3	-474	-3.1
a tempo pieno	12 093	-314	-2.5	-993	-7.6
a tempo parziale	2 556	124	5.1	519	25.5
A termine	2 230	-146	-6.1	-94	-4.0
a tempo pieno	1 592	-108	-6.4	-192	-10.8
a tempo parziale	638	-37	-5.5	98	18.2
Indipendenti	5 542	-143	-2.5	-417	-7.0
a tempo pieno	4 722	-164	-3.4	-467	-9.0
a tempo parziale	820	21	2.6	50	6.5
Indipendenti, di cui:					
Collaboratori	382	-51	-11.8	-83	-17.9

Elaborazioni REF Ricerche su dati Istat

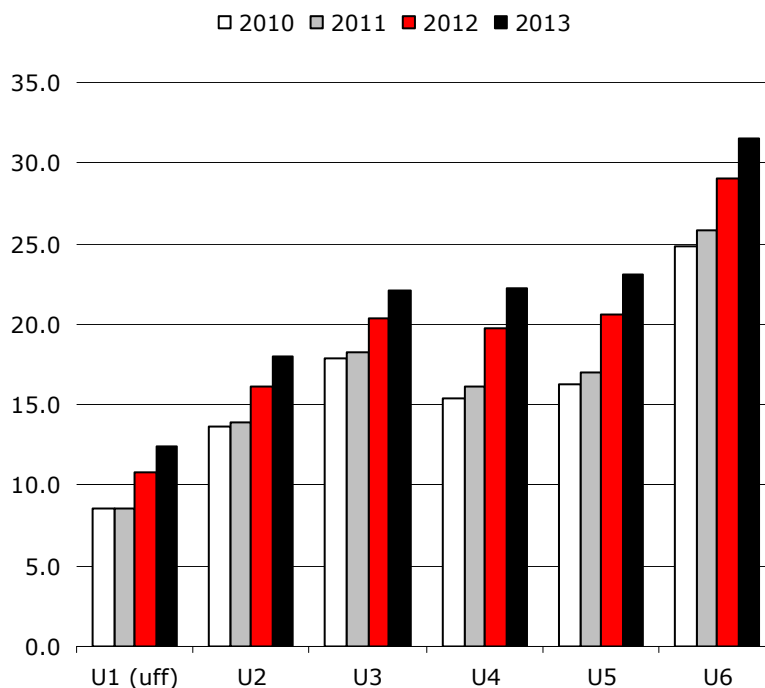
**Equivalenti occupati in CIG**



Equivalenti occupati calcolati su n. ore utilizzate di Cig; mm a 3 mesi; migliaia di unità; Elaborazioni REF Ricerche su dati Inps

Ci si rende conto pertanto di come la definizione ufficiale di disoccupazione ai fini della quantificazione del fenomeno del lavoratore che non trova lavoro sia convenzionale. La crisi ha provocato un forte aumento non solo della disoccupazione in senso stretto, che si riferisce ai senza lavoro che compiono azioni di ricerca attiva, ma anche del numero di sottoccupati e delle persone che hanno interrotto l'attività di ricerca perché scoraggiati o perché in attesa dell'esito di passate azioni di ricerca. Si possono utilizzare definizioni più o meno stringenti di disoccupato pervenendo a quantificazioni anche molto diverse. Nel grafico seguente si rappresentano cinque definizioni alternative del tasso di disoccupazione, oltre a quella ufficiale, mostrando come nella definizione più ampia il tasso di disoccupazione sia giunto a superare il 30 per cento nel 2013, senza peraltro mostrare segnali di rallentamento nella prima parte del 2014. Questi fenomeni vanno presi in considerazione sia per valutare il deterioramento del mercato del lavoro causato dalla crisi sia per prevedere le dinamiche dell'occupazione nel prossimo futuro. Bisogna infatti ricordare che l'allungamento degli orari per parte dei lavoratori a tempo parziale, oltre al riassorbimento della Cig, rallenterà la creazione di nuovi posti nel prossimo biennio.

### Tasso di disoccupazione Italia - def.alternative



Elaborazioni REF Ricerche su dati Istat e Inps

**Definizioni alternative della disoccupazione**

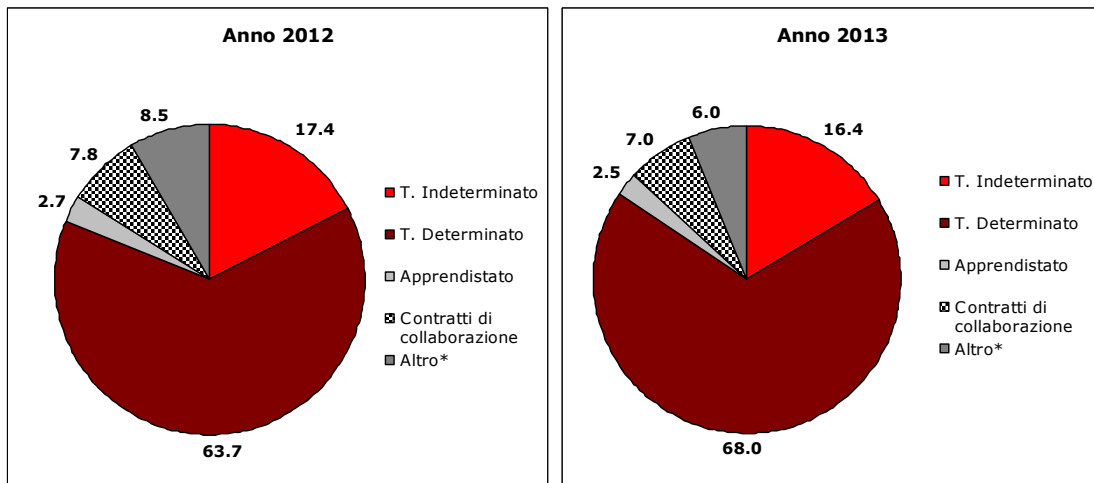
<b>U1</b>	disoccupati (non occupati e che cercano attivamente un impiego) <b>def.ufficiale</b>
<b>U2</b>	disoccupati + attivi potenziali (non occupati che cercano ma non attivamente un impiego)
<b>U3</b>	disoccupati + inattivi disponibili (non occupati, cercano ma non attivamente o non cercano ma sono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

Considerando le tipologie contrattuali vi è poi un'ampia quota di persone che lavorano in condizioni di precarietà, a causa dell'incertezza originata dalla recessione. Durante tutto il 2013 i dipendenti a termine hanno però registrato delle variazioni di segno negativo (-146 mila occupati rispetto al 2012); e la stessa cosa si è osservata per i collaboratori, tra i quali si nascondono anche false partite Iva, ovvero rapporti che di fatto sono di natura subordinata. Non è facile capire se il trend negativo sia stato determinato dalle disposizioni restrittive della riforma Fornero, o piuttosto dalle instabili condizioni della situazione economica, anche perché i dati sui flussi contrattuali hanno registrato invece una crescita della quota di contratti a tempo determinato dopo la legge Fornero: da una media del 60 per cento di nuovi contratti attivati sotto questa forma, si è passati a quasi il 70 per cento nel 2013; mentre altre tipologie contrattuali, come i contratti di collaborazione, sono state effettivamente utilizzate in misura minore, così come l'apprendistato, che però già segnalava un trend al ribasso ed è comunque marginale nel nostro mercato del lavoro.

L'incremento della quota di assunzioni a termine tra il 2012 e il 2013 segnalato dai dati sulle attivazioni si può attribuire al fatto che questi sono dati di flusso che fanno riferimento al numero di contratti attivati e non al numero di nuove persone occupate in un dato periodo. Per questo essi si distinguono dai dati Istat sulle forze di lavoro che invece forniscono informazioni sullo stock di lavoratori presenti sul mercato.

E' molto probabile tra l'altro che negli ultimi tempi sia diminuita la durata dei contratti, quindi che si verificano molte assunzioni a termine ma di breve o brevissima durata (inferiore ai dodici mesi). Questo fenomeno viene correttamente intercettato dai dati sulle Comunicazioni Obbligatorie, ma non da quelli della Rilevazione Istat, che rilevano invece lo stock medio in un dato periodo delle varie forme di occupazione.

**Distribuzione % dei rapporti di lavoro attivati per tipologia di contratto**



\*La tipologia contrattuale "altro" include: contratto di formazione lavoro; contratti di inserimento lavorativo; contratto di agenzia a tempo determinato e indeterminato; contratto intermittente a t. determinato e indeterminato; lavoro autonomo nello spettacolo; lavoro interinale.

Elaborazioni REF Ricerche su dati C.O. (Sistema delle Comunicazioni Obbligatorie, Ministero del Lavoro)

Recentemente, sul tema della flessibilità e dei contratti a termine è intervenuta la riforma Poletti<sup>3</sup> la cui ratio (volta in sostanza a facilitare l'uso dei contratti a tempo determinato, rendendoli acausali per i primi tre anni) sembra aver sposato l'ipotesi che la legge 92/2012 (cosiddetta riforma Fornero) abbia di fatto reso il ricorso a questi contratti troppo costoso per le imprese, scoraggiando così l'assunzione di giovani e disoccupati.

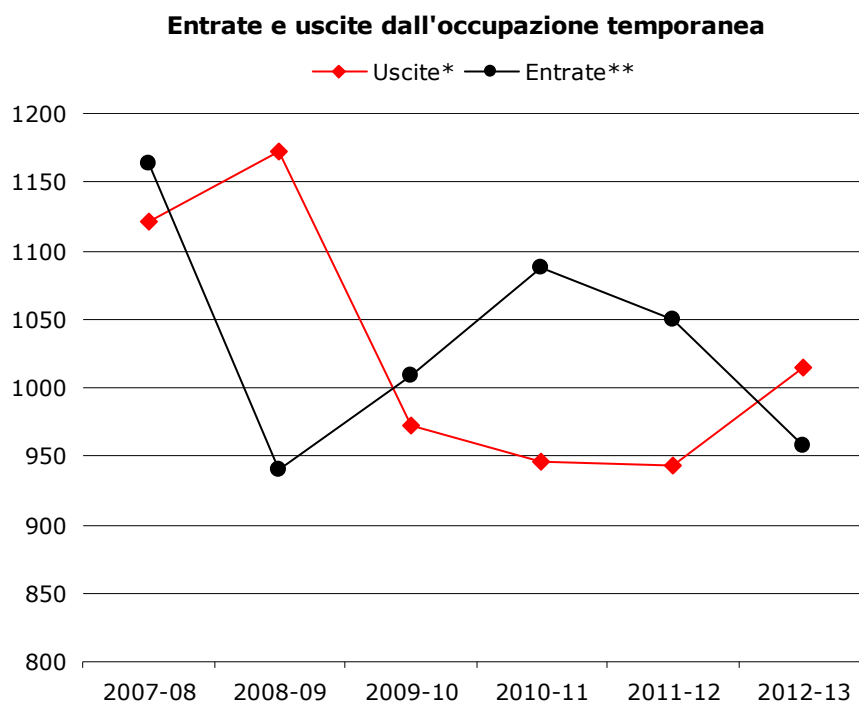
D'altra parte, questa ipotesi sembrava anche confermata dai dati longitudinali dell'indagine Istat, che consentono di seguire i percorsi dei singoli individui da un anno all'altro. Il saldo dell'occupazione temporanea relativa alla popolazione longitudinale<sup>4</sup> registrava infatti nel periodo tra il 2012 e il 2013 un valore negativo, con le uscite che superavano gli ingressi nello status di lavoratore temporaneo di 57 mila unità. I movimenti in entrata e in uscita dall'occupazione temporanea che si osservano nel grafico allegato sintetizzano bene le diverse fasi della crisi, che in un primo tempo aveva colpito l'occupazione a termine per poi trasferirsi anche sull'occupazione a tempo indeterminato; tra il 2010 e il 2012 al calo dell'occupazione standard si era invece contrapposta la crescita dell'occupazione a tempo determinato, che poi è tornata a calare per tutto il 2013.

L'analisi dei dati longitudinali consente di comprendere con maggiore precisione anche le dinamiche sottostanti la riduzione dell'occupazione a termine. In particolare, quest'ultima 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,

<sup>3</sup> Legge n. 78/2014

<sup>4</sup> I dati longitudinali costituiscono un "sottoprodotto" della Rilevazione sulle forze di lavoro, ed è opportuno sottolineare che non si tratta di un vero e proprio *panel* relativo a tutta la popolazione. Difatti, in un definito arco temporale, la componente longitudinale non rappresenta tutta la popolazione, ma solo quella residente in uno stesso comune sia all'inizio sia alla fine del periodo considerato. Per questo motivo è più corretto parlare di "popolazione longitudinale".

ora questo vale solo per il 18.4 per cento dei temporanei), e sempre più la non occupazione: il tasso di uscita dal lavoro a termine verso la disoccupazione o l'inattività è infatti salito dal 16.4 al 21 per cento. In aggiunta, il tasso di permanenza nel lavoro a termine da un anno all'altro è aumentato.



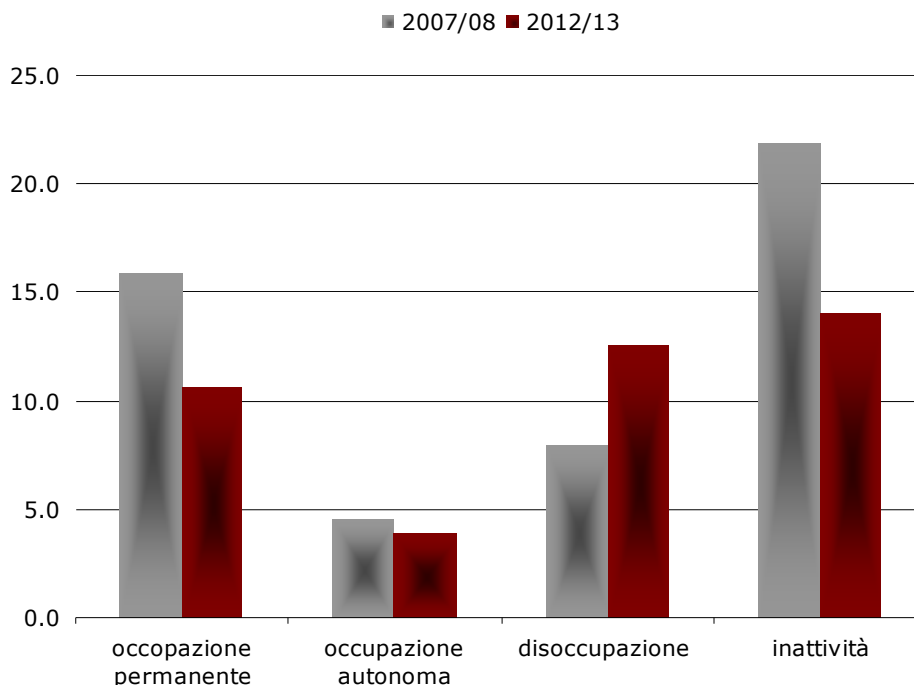
\*dall'occ.temporenea verso quella permanente, autonoma, o non occupazione  
 \*\*nell'occ.temporanea da quella permanente, autonoma, o dalla non occupazione.  
 Migliaia di unità. Elaborazioni REF Ricerche su microdati RcfI Istat

**Esiti dell'occupazione a termine**

	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13
USCITA dall'occupazione a termine verso:						
occupazione permanente	28.9	24.7	22.2	22.8	17.2	18.4
occupazione autonoma	3.9	3.0	3.2	2.5	2.7	3.1
disoccupazione	5.8	8.0	7.6	6.5	9.2	8.7
inattività	10.7	14.0	11.4	12.8	10.9	12.3
PERMANENZA nell'occupazione a termine	50.7	50.3	55.6	55.4	60.0	57.5

Occupati dip.temporanei in t0 secondo lo status in t1.  
 Elaborazioni REF Ricerche su microdati RcfI Istat

### Ingressi nell'occupazione a termine



Occupati dip. temporanei in t0 secondo lo status in t1.  
Elaborazioni REF Ricerche su microdati RcfI Istat

I dati della Rilevazione sulle Forze lavoro relativi ai primi sei mesi dell'anno in corso indicano tuttavia che l'occupazione temporanea è finalmente tornata a registrare una variazione di segno positivo: rispetto al primo semestre 2013 essa è infatti cresciuta dello 0.5 per cento, corrispondente a 10 mila dipendenti a termine in più nell'arco di un anno. Questo risultato può essere associato in parte al fatto che il mercato del lavoro sta attraversando una fase di graduale stabilizzazione e in generale, quando ciò avviene, è solitamente l'occupazione temporanea la prima a ripartire, e in parte potrebbe essere dovuto alle facilitazioni introdotte dalla riforma Poletti per l'utilizzo di questi contratti. Solo i dati dei prossimi trimestri potranno però confermare o meno questa tendenza.



### 1.3 I giovani e gli anziani nel mercato del lavoro italiano

Nel 2012 il quadro delineato dall'indagine sulle forze lavoro dell'Istat aveva evidenziato un forte rialzo dell'offerta, determinato in buona parte da un incremento di disponibilità della componente femminile e trasversale a tutte le classi d'età: a ciò risultava associata una sostanziale stabilità dell'occupazione e un significativo aumento dei livelli di disoccupazione.

I principali indicatori riferiti al 2013 hanno invece evidenziato una nuova pesante contrazione occupazionale (-2.1 per cento rispetto al 2012), un aumento dei disoccupati (+13.4 per cento) e, in contrasto con quanto rilevato l'anno precedente, un arretramento nei livelli di partecipazione. La flessione del numero di persone attive è attribuibile in larga parte all'aumento di coloro che, pur disponibili a lavorare, dichiarano di aver smesso di cercare un'occupazione in quanto scoraggiati (+115 mila persone). Tale incremento, ha portato il numero degli scoraggiati a 3.1 milioni, 457 mila in più rispetto al 2008.

Questo insieme di persone costituisce, assieme ai disoccupati, l'ampio bacino della "disoccupazione allargata", che attesta il proseguire del deterioramento delle opportunità occupazionali, con la conseguente retrocessione di parte della popolazione alla condizione di inattività.

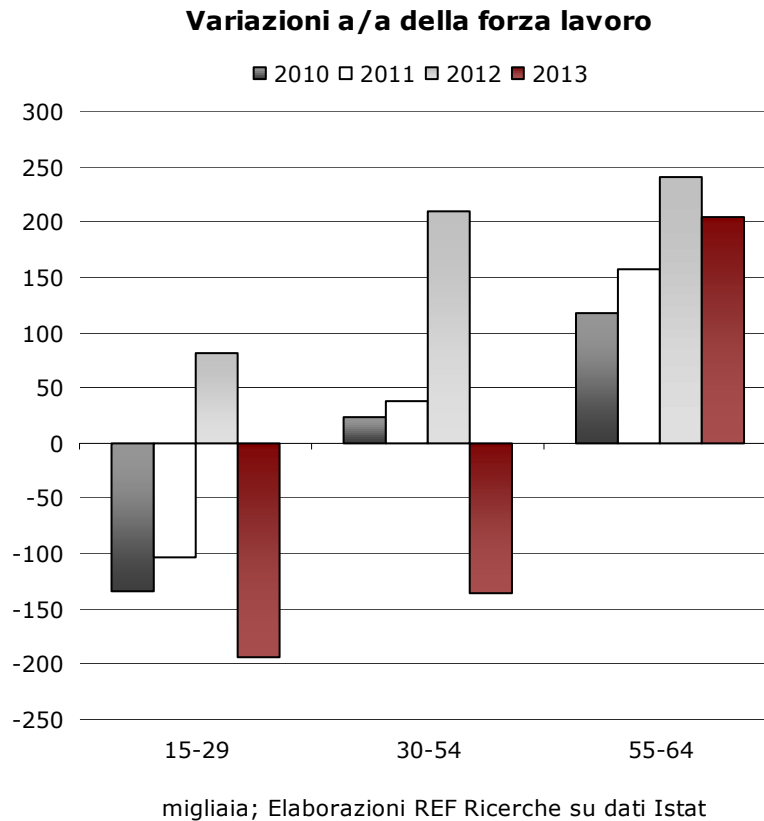
Il 2013 si è caratterizzato difatti come un anno in cui è cresciuta in modo sostenuto sia la disoccupazione sia lo scoraggiamento, a differenza degli anni precedenti in cui gli andamenti dei due aggregati tendevano a compensarsi, con lo scoraggiamento cresciuto, in termini relativi, più della disoccupazione tra il 2010 e il 2011 e la disoccupazione cresciuta più dello scoraggiamento nel 2012 (Istat, 2014).

Risulta allora utile distinguere gli andamenti delle forze lavoro per fasce d'età, per rendersi conto di come la riduzione dell'offerta non sia stata trasversale, ma abbia riguardato prevalentemente i giovani e le età centrali. Interrompendo la breve parentesi del 2012 le forze lavoro tra i 15 e i 29 anni si sono ridotte di 194 mila unità tra il 2012 e il 2013 e il tasso di attività corrispondente è sceso in un anno dal 43.5 al 41.7 per cento. Lo stesso fenomeno si è avuto per le età centrali, mentre solo per i lavoratori delle classi più anziane (55-64 anni) si è osservato un aumento dell'offerta di lavoro, in linea con gli andamenti degli anni precedenti. Tale comportamento rispecchia in parte il fatto che questa coorte tende a incorporare via via annate di persone che storicamente avevano avuto tassi di attività crescenti nel tempo; nel corso dell'ultimo biennio questa tendenza riflette però anche il posticipo dell'età di pensionamento per i lavoratori interessati dai provvedimenti delle riforme previdenziali che si sono succedute<sup>5</sup>. Generalmente infatti un incremento delle forze lavoro nelle classi di età mature non deriva da un ingresso dallo stato di inattività, ma dalla permanenza che si prolunga a causa della ritardata

---

<sup>5</sup> Nel 2011 l'età minima per accedere alla pensione di anzianità con almeno 35 anni di versamenti contributivi è passata a 61 anni (62 anni per i lavoratori autonomi), contestualmente è stata introdotta la cosiddetta finestra mobile, che prolungava la permanenza al lavoro degli individui che avevano maturato i requisiti anagrafici e contributivi per accedere alla pensione (12 mesi per i dipendenti, 18 mesi per gli autonomi). La riforma Fornero ha poi abolito di fatto le pensioni di anzianità e inasprito i requisiti anagrafici e contributivi.

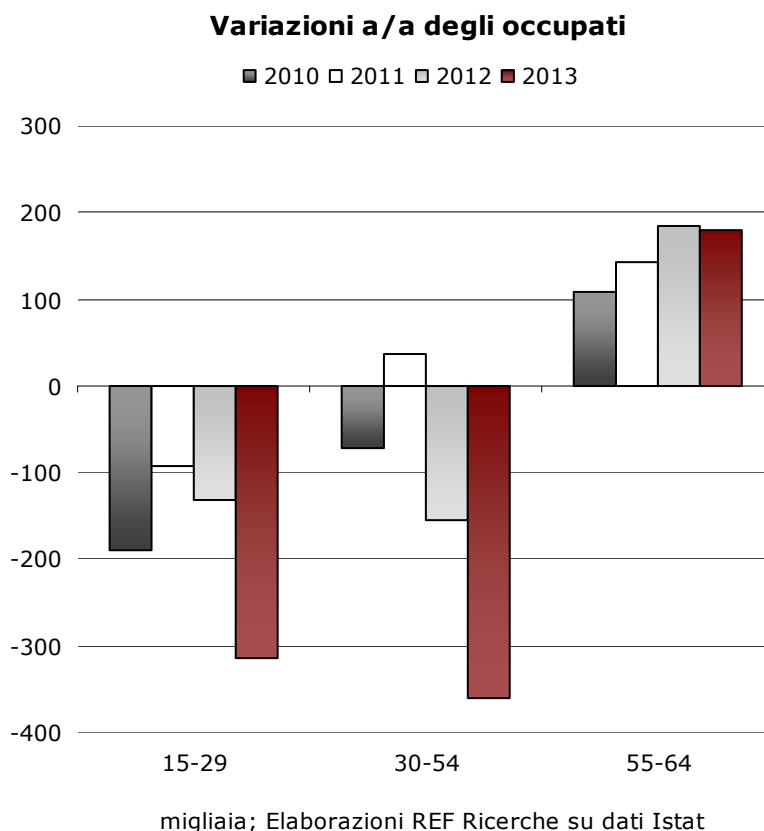
uscita dal mercato. Questi trend, peraltro, si sono mantenuti più o meno invariati anche nel primo trimestre dell'anno in corso.



Anche in presenza di una riduzione dell'offerta di lavoro, la forte contrazione degli occupati ha determinato un ulteriore incremento del numero di disoccupati, che nella media del 2013 sono risultati pari a 3.1 milioni (370 mila in più sul 2012); il tasso di disoccupazione medio è salito al 12.2 per cento, con un incremento maggiore tra le fasce di età più giovani. Tra gli individui di età compresa tra i 15 e i 29 anni, il tasso di disoccupazione ha raggiunto il 29.6 per cento, quasi il doppio del valore osservato nel 2008; in questa fascia di età, in cui i tassi di partecipazione sono bassi per via dell'adesione a percorsi di studio, i disoccupati rappresentano il 12.3 per cento della popolazione. Le tendenze più recenti indicano che nonostante nel corso del 2014 l'occupazione si stia pian piano stabilizzando, la situazione dei giovani resta ancora molto critica: nel primo trimestre 2014 le persone in cerca di lavoro sotto i 30 anni sono aumentate ancora del 9.8 per cento rispetto allo stesso periodo del 2013, e il tasso di disoccupazione corrispondente è salito di 5 punti percentuali, al 33.7 per cento.

La riduzione dell'occupazione mediamente registrata nel 2013 non è però stata trasversale a tutte le classi di età, ma ha risparmiato come negli anni precedenti quelle più avanzate. Tale andamento è in linea con l'ipotesi del posticipo dell'età di pensionamento da parte di alcune fasce di lavoratori che potrebbero essere stati

interessati dagli effetti della riforma delle pensioni. È aumentata tuttavia anche la quota di popolazione di 55 anni e oltre che, in un contesto di crescenti difficoltà, è in cerca di lavoro o vorrebbe lavorare a seguito della perdita dell'occupazione. Questo è un fenomeno non usuale in quanto per i lavoratori più anziani di solito la perdita del posto di lavoro si associa al passaggio verso l'inattività, e rappresenta quindi un ulteriore segnale della presenza di persone che potrebbero avere perso il lavoro senza avere maturato i requisiti per la pensione.



L'impatto delle riforme pensionistiche è dunque uno dei fattori determinanti per spiegare l'accresciuta partecipazione delle persone di età avanzata al mercato del lavoro. Si propone così una situazione peculiare per il nostro mercato del lavoro: il minor numero di persone che escono dal mercato riduce la domanda di lavoro "sostitutiva", di rimpiazzo dei lavoratori che vanno in pensione, a scapito delle generazioni più giovani. Alla riduzione della domanda di lavoro sostitutiva contribuiscono peraltro anche le misure di blocco del turn-over nel settore pubblico imposte negli ultimi anni.

**RIQUADRO: Prospettive del mercato del lavoro a medio termine**

Le tendenze del mercato del lavoro italiano nel medio termine delineano esiti preoccupanti. Solamente una svolta significativa nei tassi di crescita dell'economia potrà permettere un inserimento professionale ai molti giovani che sono fuori dal mercato del lavoro.

Utilizzando gli scenari demografici dell'Istat<sup>6</sup>, la popolazione tra i 15 e i 67 anni nei prossimi sette anni è prevista restare sostanzialmente stabile. L'incremento dell'offerta di lavoro dello 0.4 per cento in media all'anno sarà perciò principalmente guidato dall'aumento del tasso di attività che, per il complesso della popolazione in età lavorativa, è previsto crescere di quasi due punti percentuali, salendo al 64.8 per cento, per effetto soprattutto della crescente partecipazione femminile e del posticipo dell'uscita dal mercato da parte dei più anziani (risultato di effetti coorte, ma anche delle diverse riforme previdenziali).

L'incremento della partecipazione si tradurrà così in un aumento dell'offerta di lavoro di circa 660 mila persone nel medio periodo. Questa maggiore offerta si concentrerà sulle classi di età più matura (50-66 anni), che tendono a restare più a lungo al lavoro, mentre nelle classi di età più giovani (15-49 anni) si osserverà una riduzione delle forze lavoro.

Sebbene l'incremento dell'offerta di lavoro non sia eccessivo nel periodo considerato, è necessario che sia assorbito da una sufficiente domanda affinché non si traduca in un aumento ulteriore della disoccupazione.

Si sono valutati quindi alcuni scenari differenti. Nel primo si ipotizza di assorbire tutto l'incremento dell'offerta di lavoro, in modo da mantenere per lo meno il tasso di disoccupazione per la popolazione 15-66 anni sul livello toccato mediamente nel 2013 (12.3 per cento). Si tratta quindi di un obiettivo minimo per la politica economica. Perché il tasso di disoccupazione non aumenti ulteriormente è comunque necessario un incremento dell'occupazione da qui al 2020 di 582 mila posti di lavoro, pari allo 0.4 per cento in media all'anno. Tale tasso di crescita dell'occupazione non appare eccessivamente elevato, è dunque plausibile in uno scenario di interruzione della recessione. Esso però non sarebbe risolutivo delle gravi difficoltà del mercato del lavoro italiano e sarebbe in ogni caso molto oneroso a livello sociale in quanto comporterebbe l'esistenza ancora per un certo numero di anni di un elevato bacino di disoccupati.

D'altra parte, l'ipotesi di una discesa del tasso di disoccupazione ai livelli "pre-crisi", ovvero intorno al 7 per cento, sembra irrealizzabile perché richiederebbe la creazione da qui al 2020 di quasi 2 milioni di posti di lavoro, ovvero un incremento medio annuo dell'occupazione pari all'1.1 per cento. Un simile incremento potrebbe essere conseguito soltanto se si manifestasse una forte discontinuità nella crescita dell'economia italiana.

<sup>6</sup> Le serie storiche dell'indagine sulle forze lavoro non sono state adeguate al nuovo livello della popolazione al 2013 dopo l'incorporazione dei dati del censimento; quindi tutte le statistiche sono costruite sulla base della stima della popolazione precedente ai dati del nuovo censimento.

<sup>7</sup> Il limite superiore dell'età lavorativa è stato innalzato, rispetto ai 64 anni utilizzati per consuetudine, in modo da tenere conto dei nuovi requisiti di età necessaria per accedere alla pensione in seguito alla riforma previdenziale di fine 2011.

Uno scenario intermedio sarebbe quello in cui il tasso di disoccupazione scenda su valori intorno al 10 per cento (ovvero quelli osservati all'inizio del 2012, prima della seconda fase recessiva che ha colpito il Paese). Questa è peraltro una tendenza in linea con le prospettive indicate nel Def di aprile 2014, che indicava una flessione del tasso di disoccupazione sino all'11 per cento nell'ultimo anno di previsione, il 2018. Anche in questo caso si tratta però di un obiettivo che richiederebbe uno sforzo notevole, perché comporterebbe la creazione nei prossimi sette anni di quasi 1,2 milioni di posti di lavoro aggiuntivi (pari ad un tasso medio annuo di crescita dell'occupazione dello 0.7 per cento). Date le tendenze in corso, tale esito sembra descrivere un'ipotesi ottimista per il mercato del lavoro italiano.

### Domanda e offerta di lavoro: tendenze al 2020

migliaia	2013	2020	var % media 2013-2020	var assoluta 2013-2020
<b>15-66 anni</b>				
Popolazione	39 970	39 973	0.0	3
Tasso di attività (%)	63.2	64.8		1.7
Forze di lavoro	25 253	25 917	0.4	664
Offerta di lavoro, di cui:				
- stranieri	2 841	3 117	1.3	276
- italiani	22 411	22 801	0.2	390
- età 15-49 anni	18 413	17 066	-1.1	-1 347
- età 50-66 anni	6 840	8 852	3.8	2 012
<b>Scenario di assorbimento della maggiore offerta</b>				
Occupati	22 143	22 725	0.4	582
Tasso di disoccupazione	12.3	12.3		
Disoccupati	3 110	3 192	0.3	82
<b>Scenario di riduzione della disoccupazione</b>				
Occupati	22 143	23 326	0.7	1 183
Tasso di disoccupazione	12.3	10.0		
Disoccupati	3 110	2 592	-2	-518
<b>Scenario di riduzione della disoccupazione - ottimista: "ritorno ai livelli pre-crisi"</b>				
Occupati	22 143	24 103	1.1	1 960
Tasso di disoccupazione	12.3	7.0		
Disoccupati	3 110	1 814	-7	-1 296

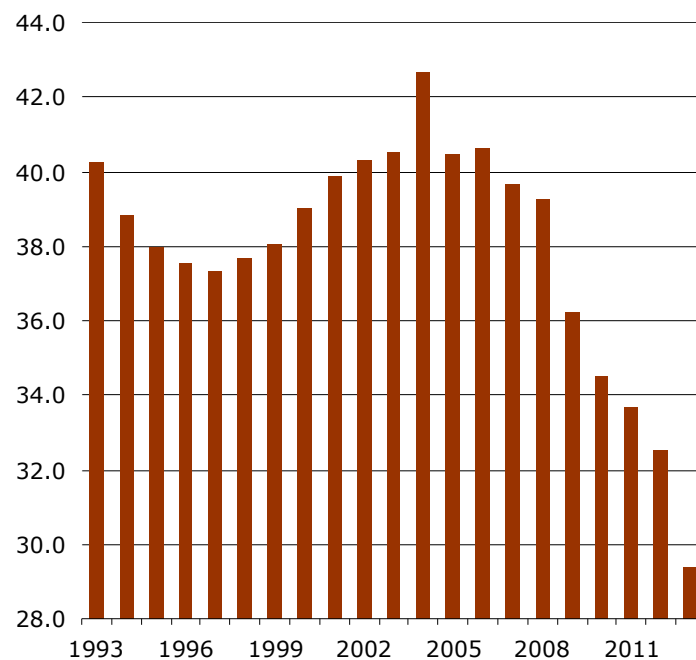
Elaborazioni REF Ricerche su microdati RCFL Istat

### ***La condizione critica dei giovani italiani***

La lettura degli andamenti nelle diverse coorti segnala come la sovrapposizione degli effetti della recessione alle conseguenze della riforma delle pensioni abbia determinato un mix eccezionalmente sfavorevole per le coorti più giovani. In Italia la situazione dei giovani continua ad essere drammatica: bassi tassi di occupazione, alti livelli di precariato, perdita di fiducia, predisposizione alla fuga dall'Italia; i giovani stanno affrontando un periodo davvero delicato. La presenza dei 15-29enni all'interno del mercato del lavoro è sempre meno diffusa, e non solo per effetto del calo demografico; a questo si affiancano, infatti, l'aumento della scolarizzazione, i percorsi formativi sempre più lunghi e soprattutto una maggiore difficoltà rispetto al passato nell'ingresso e permanenza nel mercato del lavoro. Dal 2007 al 2013 la quota di under-30 sul totale degli occupati è scesa dal 16.6 per cento al 12.3 per cento, simmetricamente, la quota di over-55 è passata dall'11.9 per cento al 16.2 per cento. Le proporzioni di occupati per classe di età si sono quindi chiaramente invertite nel mercato del lavoro, con una evidente perdita di peso dei giovani. Nelle fasi recessive, d'altronde, il calo della domanda di lavoro riduce le possibilità di ingresso nel mercato per i giovani che vi si affacciano per la prima volta; inoltre, specialmente nei paesi con una più elevata segmentazione delle forme contrattuali di lavoro, i giovani perdono più facilmente la loro occupazione sia per la cessazione degli impieghi a termine, sia per il venir meno delle prospettive di una loro trasformazione in contratti a tempo indeterminato.

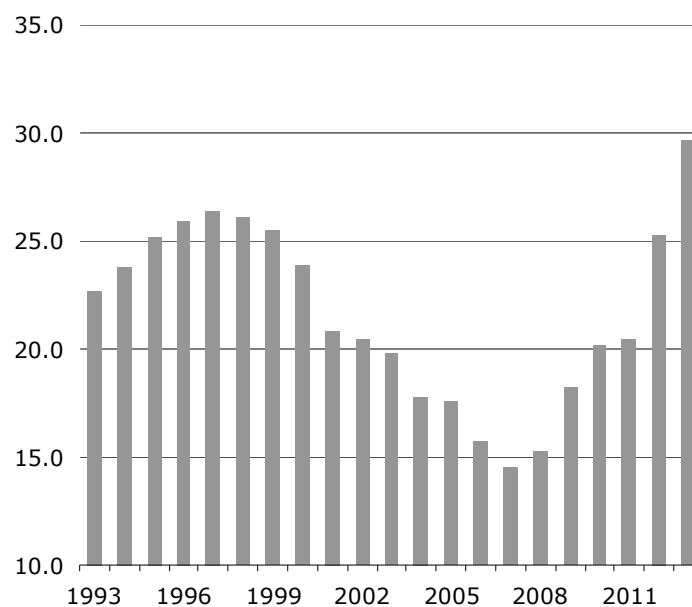
A partire dal 2008 il tasso di occupazione delle persone con meno di 30 anni è calato di quasi 10 punti percentuali (dal 39.9 al 29.4 per cento), mentre è cresciuta l'incidenza dei disoccupati (dal 7.1 al 12.3 per cento della popolazione corrispondente) e il tasso di disoccupazione è praticamente raddoppiato. A ciò si aggiunge un ulteriore incremento della quota di disoccupati di lunga durata, ovvero quelli in cerca di lavoro da almeno 12 mesi, che ormai rappresenta il 53.3 per cento dei giovani in cerca di lavoro. Particolarmente critica è la condizione dei 25-29enni, fascia di età che include i giovani coinvolti nella fase di transizione università-lavoro. In questo gruppo la riduzione del tasso di occupazione rispetto al 2008 è stata di 11.6 punti percentuali, con un'incidenza elevata di disoccupati e di forze lavoro potenziali.

**Tasso di occupazione dei giovani  
(15-29 anni)**



Elaborazioni REF Ricerche su dati Eurostat

**Tasso di disoccupazione dei giovani  
(15-29 anni)**



Elaborazioni REF Ricerche su dati Eurostat

Negli ultimi sei anni tra i giovani under-30 si sono persi oltre un milione di posti di lavoro, pari ad una variazione cumulata del 27.5 per cento. Le difficoltà dei giovani si sono manifestate in tutte le ripartizioni geografiche, seppure con maggiore intensità nel Mezzogiorno (-33 per cento rispetto al 2008). Tra i più colpiti ci sono anche i lavoratori dipendenti a tempo indeterminato (-28 per cento), quelli con contratto di apprendistato (-44.2 per cento), e quelli a tempo pieno (-33.3 per cento). I dipendenti part-time hanno invece registrato una lievissima variazione positiva, secondo una tendenza che ha caratterizzato tutte le classi di età, ma che in realtà è dovuta alla crescita sostenuta del part-time involontario, ovvero di lavori accettati in mancanza di occasioni di impiego a tempo pieno.

### **Il mercato del lavoro dei giovani (15-29 anni)**

	<b>2008</b>	<b>2013</b>	var. ass.	var. %
<b>Popolazione</b>	9 672	9 375	-297	-3.1
<b>Forze lavoro</b>	4 482	3 912	-570	-12.7
<b>Occupati</b>	3 797	2 754	-1043	-27.5
<b>Genere</b>				
maschi	2 228	1 588	-640	-28.7
femmine	1 567	1 164	-403	-25.7
<b>Classi di età</b>				
16-24	1 478	982	-496	-33.6
25-29	2 317	1 770	-547	-23.6
<b>Ripartizione</b>				
Nord	1 953	1 467	-486	-24.9
Centro	739	548	-191	-25.8
Sud e Isole	1 103	739	-364	-33.0
<b>Titolo di studio</b>				
Fino licenza media	1 147	691	-456	-39.8
Diploma	2 128	1 622	-506	-23.8
Laurea e Dottorato	520	440	-80	-15.4
<b>Posizione nella professione</b>				
Indipendenti	649	488	-161	-24.8
Dipendenti	3 149	2 267	-882	-28.0
<i>dipendenti con contratto di apprendistato</i>	249	139	-110	-44.2
<b>Carattere dell'occupazione</b>				
dipendenti temporanei	1 004	858	-146	-14.5
dipendenti permanenti	2 144	1 409	-735	-34.3
<b>Tipologia di orario</b>				
dipendenti full-time	3 144	2 098	-1046	-33.3
dipendenti part-time	655	657	2	0.3

dati in migliaia

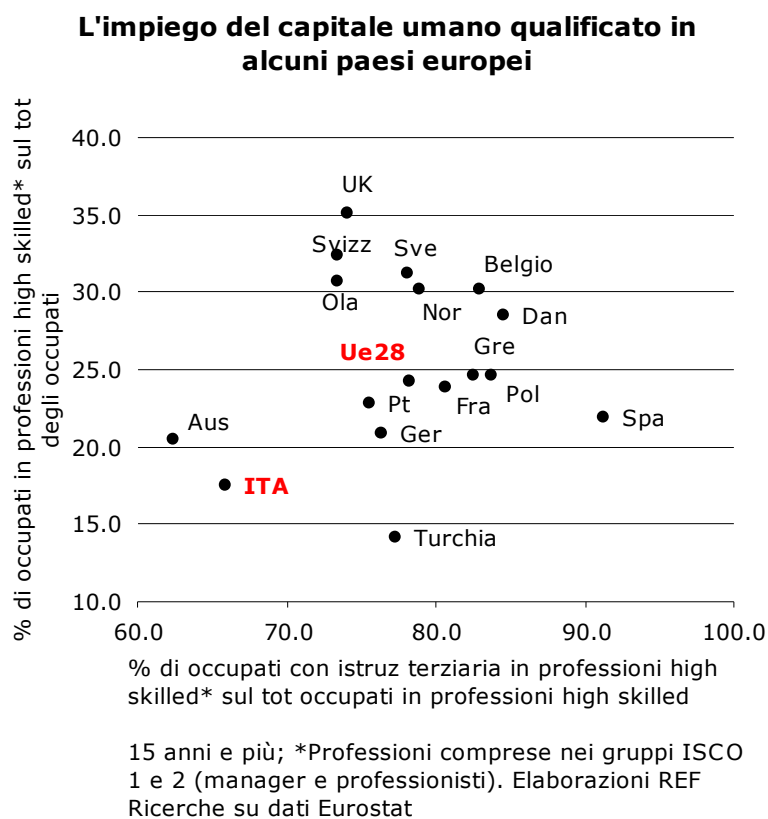
Elaborazioni REF Ricerche su microdati RcfI Istat



Il calo occupazionale è poi risultato più contenuto tra i laureati; ed anche guardando i dati sulla disoccupazione si osserva che le persone maggiormente colpite sono state i giovani meno istruiti: mentre il tasso di disoccupazione per i laureati è passato dal 14.4 al 24.4 per cento tra il 2008 e il 2013, tra i diplomati e coloro che hanno conseguito solo la licenza media l'incremento è stato più significativo (13.9 punti percentuali in più per i primi e quasi 17 punti in più per i secondi).

Al minore svantaggio relativo dei laureati, tuttavia, si associa il fenomeno della sovraistruzione, ovvero la crescente disponibilità ad accettare lavori meno qualificati e sottopagati. Nel nostro paese si investe poco in istruzione e i rendimenti di tale investimento, sia in termini occupazionali che retributivi, sono inferiori alle altre economie europee. L'Italia è tra i paesi dell'Unione europea quello che presenta una delle più basse percentuali di laureati (16.3 per cento per la popolazione di età compresa tra i 25 e i 64 anni contro il 28.4 della media Ue28); in più siamo tra gli ultimi paesi comunitari per impiego di capitale umano qualificato nel processo produttivo: la quota di laureati sul totale dell'occupazione supera di poco il 20 per cento nel 2013, a fronte di un valore superiore al 33 per cento relativo alla media comunitaria. La lettura congiunta della quota di occupati con istruzione terziaria in professioni che richiedono elevate competenze e dell'incidenza delle professioni *high skilled* conferma la scarsa domanda di occupati altamente qualificati da parte del sistema produttivo. Come mostra il grafico allegato, la quota di occupati con istruzione terziaria in professioni che richiedono elevate competenze è in Italia la più bassa d'Europa (dopo l'Austria), e parallelamente l'incidenza delle professioni *high skilled*, che approssima adeguatamente la domanda di lavoro altamente qualificato, è superiore solo alla Turchia tra i principali paesi europei considerati.

Si rileva quindi una bassa efficienza nell'allocazione delle competenze che impedisce di sostenere un rendimento ottimale del capitale umano, sia per i lavoratori che per le imprese. Il premio retributivo del titolo di studio terziario, se pur presente, risulta infatti in Italia piuttosto contenuto, e lo è ancora di più se si restringe l'osservazione sulla fascia dei giovani tra i 25 e i 34 anni, che generalmente sono quelli che terminato il percorso universitario stanno muovendo i primi passi nel mondo del lavoro. Il gap retributivo legato al livello di istruzione ha registrato peraltro una flessione in questi ultimi anni.



**Rendimenti dell'istruzione terziaria**

	25-64 anni	25-34 anni
<b>2008</b>	128.3	116.0
<b>2010</b>	127.7	116.9
<b>2013</b>	127.1	116.6

Retribuzioni relative - Numero indice: retribuzioni mensili nette dei diplomati = 100  
 Elaborazioni REF Ricerche su microdati Istat

Il ridotto rendimento dell'investimento in istruzione, oltre a rappresentare un elemento critico per l'intero sistema economico, tende a scoraggiare i giovani più formati e a spingerli al trasferimento verso sistemi economici in grado di remunerare in misura più adeguata le competenze acquisite. Nel nostro Paese un numero rilevante di giovani con istruzione terziaria attiva processi di mobilità, trasferendosi in altre regioni italiane o in altri paesi europei o extra-europei, con l'obiettivo di costruire la propria carriera e massimizzare i rendimenti dell'investimento in istruzione effettuato. Nel 2012 (ultimo anno disponibile) hanno lasciato l'Italia oltre 26 mila giovani italiani tra i 15 e i 34 anni,

10 mila in più rispetto al 2008; negli ultimi cinque anni si è trattato di 94 mila giovani. Il dato è di particolare rilevanza anche tenendo conto che non tutti i giovani che si trasferiscono all'estero formalizzano la loro uscita dal Paese. I flussi in uscita dei giovani italiani superano quelli di rientro, con una perdita netta di residenti che nel 2012 è stata pari a 18 mila unità, di cui ben 4 mila laureati (Istat, 2013).

### **RIQUADRO – L'evoluzione del fenomeno dei Neet**

A partire dai primi anni 2000 si è diffusa la definizione di Neet (*young people Not in Education, Employment or Training*) per classificare i giovani che non lavorano (disoccupati o inattivi) e non partecipano a nessun ciclo di istruzione o formazione. Essere nella condizione di Neet comporta conseguenze negative per il giovane stesso, in termini di scoraggiamento, perdita di capitale umano e di peggiori prospettive occupazionali, ma anche per l'economia di un paese. Un elevato tasso di Neet implica che una quota elevata di giovani non sta investendo sul proprio capitale umano in termini sia di formazione che di sviluppo di competenze professionali.

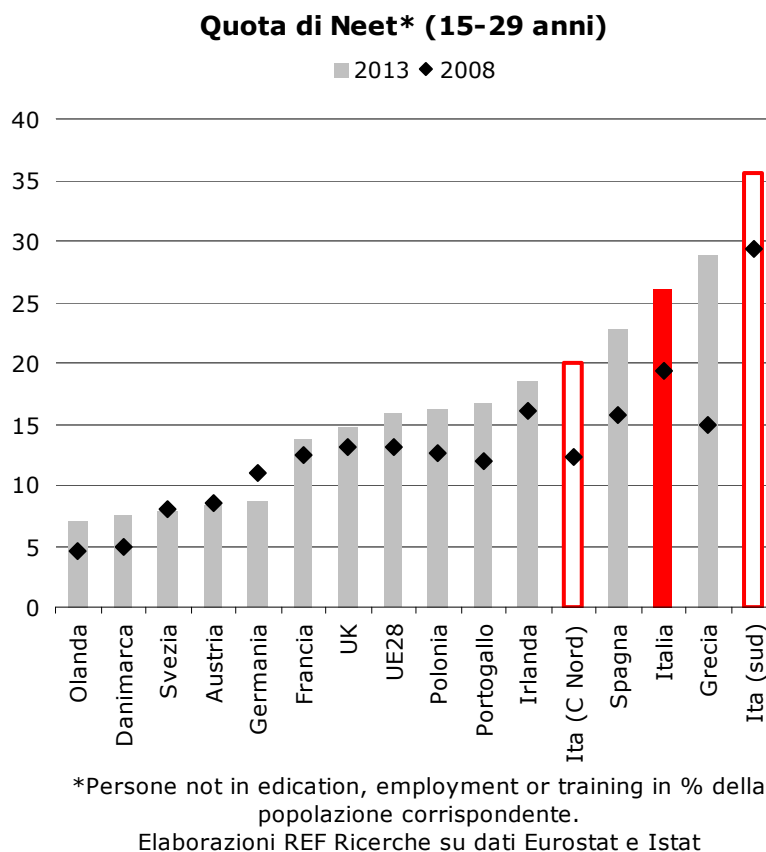
In questi ultimi anni l'incremento del numero di Neet è stato un fenomeno diffuso a livello europeo, anche se l'andamento è stato molto eterogeneo tra i diversi paesi, con Grecia, Italia, Spagna e Irlanda che si distinguono per la maggiore incidenza percentuale sulla popolazione dei giovani. In particolare, in Grecia e in Spagna il fenomeno ha avuto un andamento esplosivo in quanto la percentuale dei Neet ha registrato l'incremento maggiore tra il 2008 e il 2013; altri paesi europei (tra cui la Germania) sono invece riusciti a ridurre l'incidenza dei Neet nello stesso periodo.

L'evoluzione del fenomeno in Italia ha caratteristiche a sé stanti. Il numero dei Neet è aumentato del 31.4 per cento tra il 2008 e il 2013, comunque meno che nei paesi con un andamento esplosivo. Ma la caratteristica peculiare dell'Italia è il livello di partenza già molto elevato nel 2008 (quando si registrava il 19.3 per cento di Neet sulla popolazione tra i 15 e i 29 anni), a segnalare una difficoltà strutturale del Paese ad assorbire forza lavoro giovane. In confronto ad altri paesi la disoccupazione giovanile in Italia è dunque un problema che ha radici profonde nel tempo, che si è solo acuitizzato con la crisi.

Dal 2008 i Neet – popolazione target della cosiddetta strategia “Garanzia Giovani” che intende sostenerne l'ingresso nel mercato del lavoro<sup>8</sup> – sono aumentati di 587 mila unità, attestandosi a quota 2.4 milioni nel 2013, con un'incidenza sulla popolazione corrispondente del 26 per cento. L'incremento è stato più marcato per gli uomini e nelle regioni centro-settentrionali, con la conseguenza di ridurre i divari di genere e territoriali, che comunque restano ancora molto elevati. La situazione nel Mezzogiorno,

<sup>8</sup> La Garanzia Giovani (*Youth Guarantee*) è il piano europeo per la lotta alla disoccupazione giovanile. Con questo obiettivo sono stati previsti dei finanziamenti per i paesi membri con tassi di disoccupazione superiori al 25 per cento, che saranno investiti in politiche attive di orientamento, istruzione e formazione e inserimento al lavoro, a sostegno dei giovani che non sono impegnati in un'attività lavorativa, né inseriti in un percorso scolastico o formativo (Neet). In sinergia con la Raccomandazione europea del 2013, l'Italia si è impegnata a garantire ai giovani al di sotto dei 30 anni un'offerta qualitativamente valida di lavoro, proseguimento degli studi, apprendistato o tirocinio, entro 4 mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema di istruzione formale. L'iniziativa ha preso avvio a maggio di quest'anno.

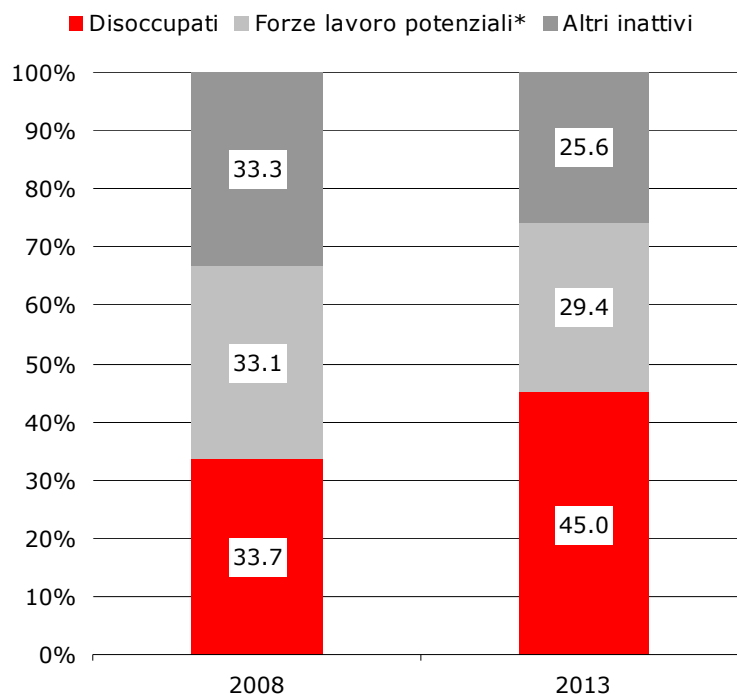
dove la quota di Neet ha raggiunto il 35.6 per cento, rimane comunque quella più critica, che richiederebbe interventi urgenti e mirati.



Elemento di interesse è poi la composizione dei Neet. Ricordando che il gruppo si compone sia di disoccupati che di inattivi, bisogna sottolineare che la quota relativa a questi ultimi, ossia a coloro che non cercano lavoro, è diminuita negli anni, mentre è aumentata la quota dei disoccupati e delle forze lavoro potenziali. Questo dato mostra che la crisi ha scoraggiato i giovani meno di quanto si immagini. Ovviamente il numero dei Neet inattivi è aumentato, ma meno dei disoccupati. Ciò significa che vi è una sempre più consistente quota di giovani che è “involontariamente” Neet, che cerca lavoro, sfatando, in parte, l’idea dei giovani italiani che rimangono in questo limbo di non occupazione e non studio per scelta di vita.

Disaggregando ulteriormente l’analisi in base al titolo di studio, emerge infine che a essere maggiormente scoraggiati nella ricerca di un impiego sono i giovani Neet con un basso titolo di studio, cioè quelli che, avendo ricevuto una minore istruzione, hanno forse meno strumenti per affrontare il mondo del lavoro; ma la quota di Neet negli ultimi anni è aumentata molto anche tra chi possiede un diploma e tra i laureati, a conferma che in Italia neanche un’istruzione maggiore rappresenta più una garanzia per l’ingresso nel mondo del lavoro.

### Neet (15-29 anni) per condizione



\*Inattivi disponibili (cercano ma non attivamente o non cercano ma sono disponibili a lavorare).

Elaborazioni REF Ricerche su microdati Istat

### Neet (15-29 anni) per sesso, area, e titolo di studio

Valori assoluti in migliaia e incidenza % sulla popolazione corrispondente

	2008		2013	
	valori assoluti		% di Neet sulla pop.	
Uomini	764	1 168	15.6	24.5
Donne	1 106	1 290	23.2	28.1
Nord	451	744	11.5	19.1
Centro	248	389	14.0	22.2
Sud	1 171	1 324	29.4	35.5
Fino alla licenza media	908	985	20.9	24.5
Diploma	776	1 234	17.8	28.3
Laurea e post-laurea	184	242	19.2	24.2
<b>Totale</b>	<b>1 870</b>	<b>2 458</b>	<b>19.3</b>	<b>26.2</b>

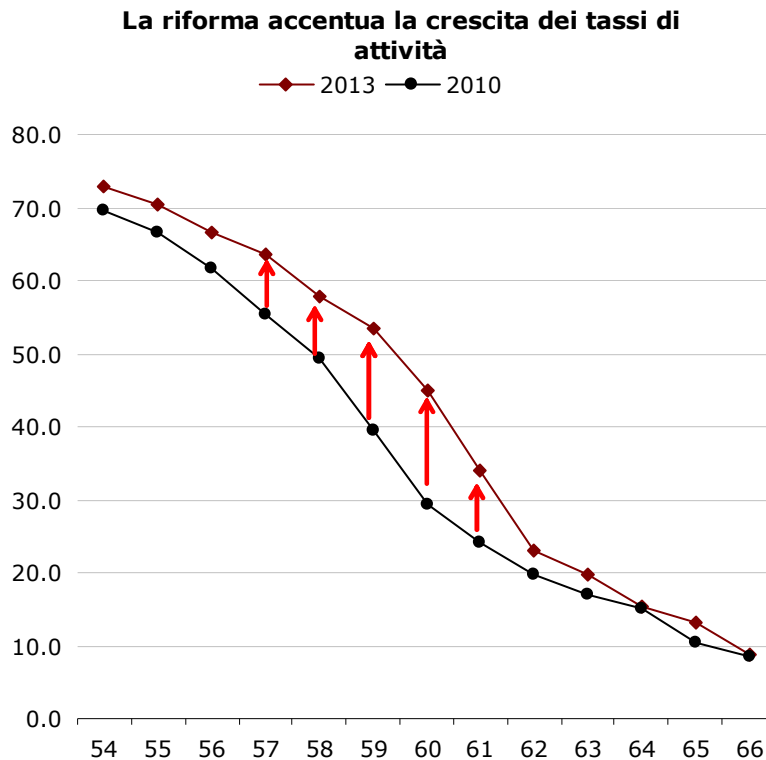
Elaborazioni REF Ricerche su microdati Istat

Il numero crescente dei Neet è dunque un fenomeno da monitorare e affrontare con appropriate politiche del lavoro, in quanto il costo economico e sociale di un gruppo di giovani che permangono troppo a lungo al di fuori del mercato del lavoro e dal sistema di istruzione potrebbe essere molto alto in termini di perdita di capitale umano e di accumulazione di ricchezza.

### ***I lavoratori anziani***

Se i giovani restano sempre più spesso esclusi dal mercato del lavoro, gli anziani ne rappresentano ormai una quota importante; ciò, come abbiamo visto, riflette non solo le tendenze demografiche, come l'invecchiamento della popolazione, ma anche i cambiamenti nei comportamenti. L'ultimo biennio è stato caratterizzato da un deciso incremento della partecipazione dei più anziani, anche a seguito del posticipo nell'uscita per pensionamento. Questa tendenza era già evidente negli anni scorsi, ma a partire dal 2012 si è osservata un'accelerazione da attribuirsi alla riforma previdenziale di fine 2011 (la cosiddetta Monti-Fornero) che ha modificato in senso più restrittivo i criteri di accesso alla pensione. In effetti, osservando l'andamento della curva dei tassi di attività per età si nota come questa, pur mantenendo l'inclinazione discendente (al crescere dell'età, aumentano i flussi verso la pensione e si riduce il numero di persone che restano attive), negli ultimi anni si è spostata verso l'alto.

Questo riflette i mutamenti nei comportamenti, come la crescente scolarizzazione, che ha comportato un ingresso mediamente più tardivo nel mercato del lavoro, e quindi la conseguente necessità di restarvi più a lungo per maturare i diritti pensionistici, ma anche l'effetto delle riforme previdenziali. L'accelerazione nella crescita degli attivi maturi è quindi da leggere come una frenata delle uscite. In particolare nel 2013 lo spostamento verso l'alto della curva dei tassi di attività per età ha riguardato prevalentemente le età comprese tra i 57 e i 60 anni, ovvero quelle più direttamente colpite dal mutamento normativo. Negli ultimi tre anni il tasso di partecipazione per queste età è aumentato di circa 11 punti percentuali; in altre parole, dal punto di vista dell'uscita, si è ridotta di circa 11 punti la quota di persone che attorno ai 60 anni risultavano inattive (prevalentemente perché andate in pensione).

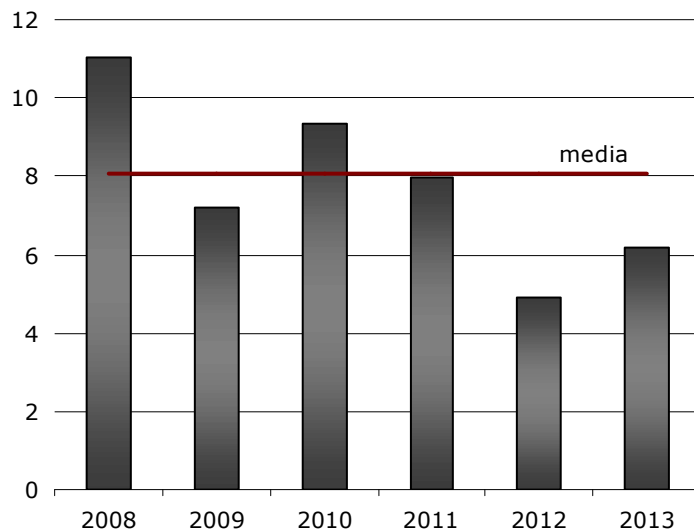


tassi di attività (% attivi su pop) per età.  
Elaborazioni REF Ricerche su dati Istat

Anche i dati longitudinali confermano l'accresciuta permanenza nell'occupazione e la contestuale riduzione dei flussi di transizione verso la pensione degli occupati sopra i 55 anni. Se si calcola difatti il tasso di uscita dall'occupazione alla pensione (di anzianità o vecchiaia) per la popolazione dei 55-67enni si osserva come nell'ultimo biennio questo si sia decisamente abbassato rispetto alla media degli anni precedenti. Mediamente, tra il 2008 e il 2011, circa 8 lavoratori su 100 – nella classe d'età considerata – che l'anno precedente risultavano occupati hanno cessato l'attività per pensionamento. Nel 2012, il tasso di passaggio è sceso al 4.9 per cento, mentre nel 2013 è leggermente risalito al 6.2 per cento, mantenendosi però sempre lontano dai valori osservati in passato.

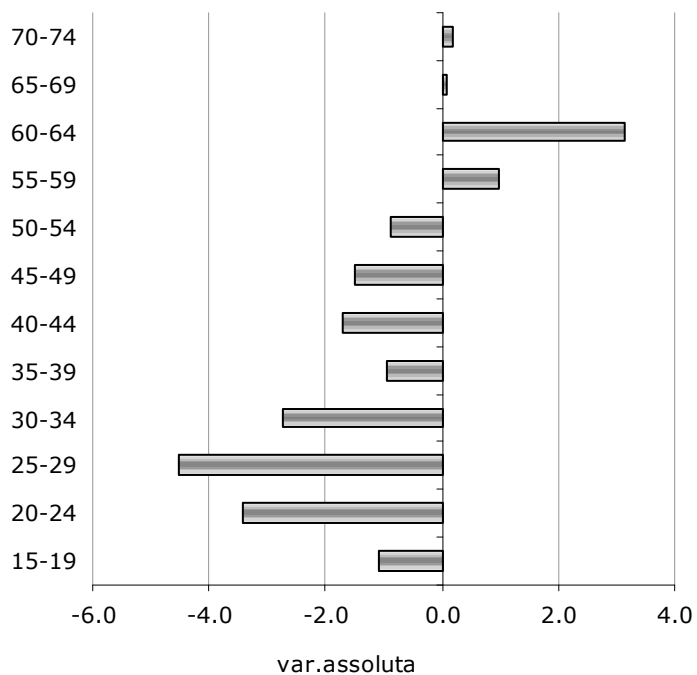
La maggior parte delle persone che sono rimaste attive sono anche rimaste occupate, con un incremento di quasi 200 mila occupati in più sopra i 55 anni rispetto al 2012 (+5.7 per cento in un solo anno). L'incremento del tasso di attività si è quindi quasi interamente tradotto in un aumento del tasso di occupazione dei lavoratori maturi. Se nel complesso il tasso di occupazione è diminuito di 0.9 punti percentuali rispetto al 2012, con riduzioni più o meno intense tra i più giovani e gli adulti, per i lavoratori maturi si è invece osservato un andamento inverso, con un incremento medio dell'indicatore dello 0.8 per cento per gli over 55enni.

### Tassi di uscita dall'occupazione alla pensione



% di occupati nell'anno t0 che nell'anno t1 risultano aver cessato l'attività perché pensionati (anzianità o vecchiaia). Classe 55-67 anni. Elaborazioni REF Ricerche su microdati RCFL Istat

### Tasso di occupazione - var 2013/2012



var.assoluta  
Elaborazioni REF Ricerche su microdati RCFL Istat



L'accresciuta partecipazione al mercato del lavoro della popolazione sopra i 55 anni non si è però concretizzata unicamente sul versante dell'occupazione, dal momento che in questo gruppo nel 2013 lo stock delle persone in cerca di lavoro è salito a 200 mila unità, in crescita del 13 per cento rispetto all'anno precedente (e del 135 per cento in confronto al 2008). La gravità della condizione di questo aggregato deve essere sottolineata, anche perché l'espulsione dei lavoratori più adulti dal sistema produttivo diviene più problematica all'interno del quadro delineato dalle recenti riforme previdenziali. La perdita dell'impiego e l'impossibilità di andare in pensione per l'innalzamento dell'età di quiescenza potrebbero creare difatti una situazione critica per questi individui, troppo giovani per la pensione e troppo anziani per trovare con facilità un lavoro adeguato (Istat, 2014). Le difficoltà di questo gruppo di disoccupati divengono particolarmente evidenti se si considera la durata della ricerca di lavoro: se nel complesso dei disoccupati il 56.4 per cento cerca un impiego da un anno o più, tra i disoccupati con almeno 55 anni questa incidenza arriva al 58.9 per cento, con un incremento rispetto al 2008 di 77 mila unità (+188 per cento).

L'osservazione dei dati demografici sulla popolazione italiana e le previsioni sulla sua evoluzione nel tempo mostrano ad ogni modo un aumento costante dell'incidenza della popolazione anziana, non compensato da una crescita altrettanto sostenuta della popolazione più giovane. Tale dinamica rivela un possibile problema di crescita nel medio termine, dal momento che la diminuzione della popolazione in età lavorativa comporterà, a parità di altre condizioni, una flessione degli occupati: per garantire i livelli di Pil sarà necessario aumentare il tasso di occupazione o il Pil per occupato, vale a dire la produttività del lavoro. A questo si deve poi aggiungere che l'aumento dell'età anagrafica della forza lavoro occupata è probabilmente, dati anche i livelli di scolarizzazione più bassi, fra le ragioni dell'andamento negativo della nostra produttività. Il ritardo nell'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro accresce il nostro gap tecnologico rispetto agli altri paesi.

L'Italia continua a caratterizzarsi per la scarsa efficienza allocativa del capitale umano, anche conseguente alla mancanza di interventi sistemici sul fronte dell'innovazione e della ricerca, che assumono un ruolo ancora più critico in momenti di recessione economica. Il circolo virtuoso che si è creato nei sistemi economici europei tra innovazione e ricerca, utilizzo di tecnologie e domanda di lavoro qualificato, nel nostro Paese deve ancora arrivare e le politiche degli ultimi anni non hanno certamente giocato a favore.

## 1.4 Settori e territorio

La normalizzazione delle condizioni del mercato del lavoro nei prossimi anni non sarà semplice. Oltre ai limiti legati ai problemi di rilancio della domanda, e quindi alle difficoltà a conseguire tassi di crescita sufficienti per innescare una fase di ripresa dell'occupazione, sarà molto difficile la collocazione dei lavoratori che nel corso degli ultimi anni non sono riusciti a entrare nel mercato del lavoro, o ne sono stati espulsi. Peseranno molto i *mismatch* fra domanda e offerta, legati al fatto che la ripresa, ancorché graduale, caratterizzerà settori e territori non necessariamente coincidenti con quelli che hanno subito in misura maggiore le conseguenze occupazionali della crisi. Del resto, sebbene la recessione sia stata trasversale ai diversi settori e aree del paese, ciò non di meno vi sono segmenti della struttura produttiva che sono stati sottoposti a shock di domanda di maggiore intensità, o che hanno viceversa evidenziato una maggiore capacità di resistenza a tali shock. Allo stesso modo, le diverse aree del paese hanno evidenziato andamenti differenziati, in parte riconducibili ad effetti di specializzazione settoriale, legati alle specificità delle strutture produttive territoriali e in parte alla diversa forza del tessuto produttivo territoriale.

### **Andamenti settoriali**

La crisi degli anni scorsi ha modificato la struttura produttiva del paese. Alcuni settori hanno registrato perdite di prodotto di entità eccezionale, che hanno provocato la dismissione definitiva di molte attività. L'entità delle perdite è stata tale da rendere improbabile un recupero anche nell'ipotesi di una fase più favorevole del ciclo economico. Si tratta difatti di attività in parte dismesse in via definitiva, per le quali si è cioè verificata una perdita di capacità produttiva di carattere strutturale.

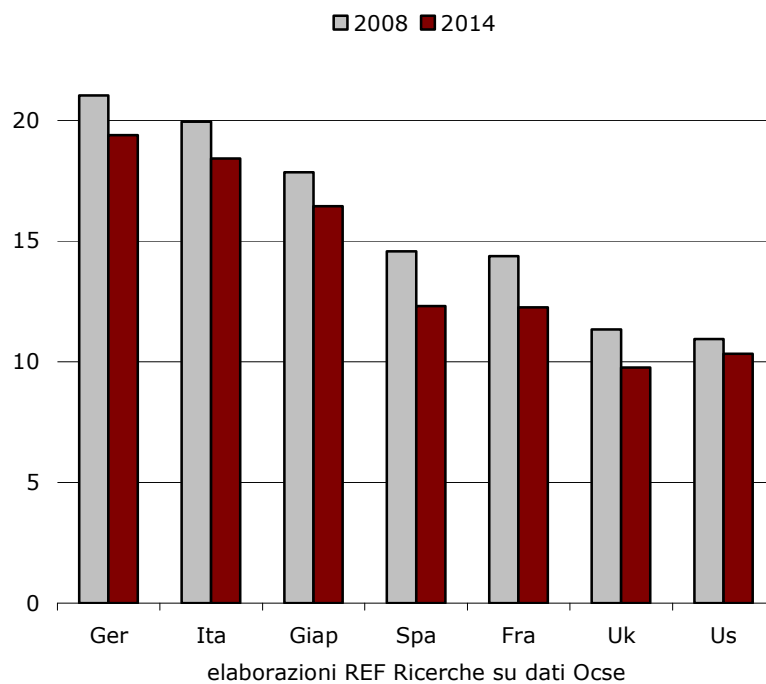
In un contesto di questo genere è anche difficile trarre evidenza della presenza di nuovi settori, innovativi e caratterizzati da un trend di crescita, in grado di sostenere lo sviluppo della domanda di lavoro nei prossimi anni. In una fase di contrazione della domanda, difatti, tendono a soffrire anche settori con potenzialità di crescita nel medio termine.

L'ipotesi che il paese stia attraversando una fase di graduale riequilibrio della propria posizione competitiva mette in luce il rilievo di settori produttori di beni *tradables* in grado di affrontare le sfide della concorrenza internazionale. In particolare, per un'economia come quella italiana, che ha una pesante base manifatturiera, la crescita dipende in maniera rilevante dalla posizione competitiva dell'industria e dal suo ruolo trainante in termini di crescita della produttività. L'ultima fase di crescita significativa della nostra industria risale però alla metà degli anni novanta, quando eravamo nel pieno degli effetti della svalutazione. Da allora la base produttiva industriale ha mostrato una fase di costante arretramento, oltre che di trasformazione della propria composizione.

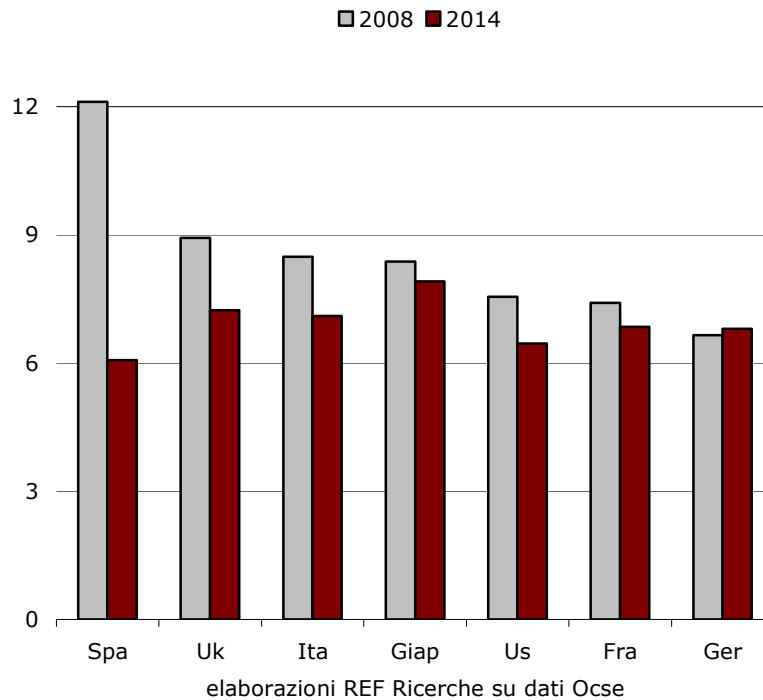
Nel complesso, comunque, nel panorama internazionale l'economia italiana si distingue per essere ancora, dopo la Germania, quella con la maggiore incidenza del manifatturiero sul totale dell'economia. Anche dopo la crisi restiamo quindi un paese

dipendente molto più degli altri dalla *performance* dell'industria. La relativa tenuta della quota degli occupati nel manifatturiero in Italia riflette il fatto che la dinamica dell'occupazione negli altri settori è stata molto debole. La crescita degli occupati nei servizi è stata difatti frenata dalla debolezza della domanda interna e dalle politiche di contrazione dell'occupazione nel settore pubblico.

**Il peso dell'industria manifatturiera  
sull'occupazione delle maggiori economie  
avanzate**



### Il peso delle costruzioni sull'occupazione delle maggiori economie avanzate



I *trend* più recenti difficilmente vedranno un'inversione nei prossimi anni. In particolare, la crescita della domanda interna resterà debole, frenata dal percorso di rientro dal debito di famiglie e imprese, oltre che dagli sforzi di risanamento della finanza pubblica. Le opportunità di crescita paiono quindi ancora molto legate alle potenzialità delle esportazioni e alla capacità di salvaguardare la base produttiva industriale del paese. Non si tratta evidentemente di invertire la tendenza di lungo periodo alla terziarizzazione dell'economia, quanto piuttosto di creare le premesse per un recupero delle nostre posizioni nei settori più avanzati. E' essenziale spostare la crescita verso i settori più dinamici, quelli che si caratterizzano per le proprie ricadute sul sistema in termini di innovazione, formazione di capitale umano, creazione di un indotto a valle; in definitiva, quelli che sono i *driver* dei processi di sviluppo.

Il punto non sta nell'individuare una gerarchia dei settori per importanza, ma piuttosto nell'esplicitare i nessi attraverso cui alcune attività innescano processi di crescita dai quali dipende poi la crescita di altri settori tradizionali. Nel lavoro di Moretti (2013) si sottolinea il peso che nel recente sviluppo dell'economia americana stanno avendo le eccellenze nei settori di punta, prevalentemente legati alle nuove tecnologie dell'Ict. Le stime proposte indicano che per ogni posto di lavoro creato nei settori più innovativi ne vengono generati altri cinque nel resto dell'economia.

D'altra parte, innovazione e tecnologia evolvono di pari passo con la nozione di capitale umano, e se vi è almeno un punto su cui concordano tutte le analisi sui processi di

sviluppo nel medio termine, è che un contributo importante nella spiegazione dei divari di crescita fra i diversi paesi è legato ai livelli di istruzione e all'incidenza di percorsi formativi orientati verso le discipline scientifiche.

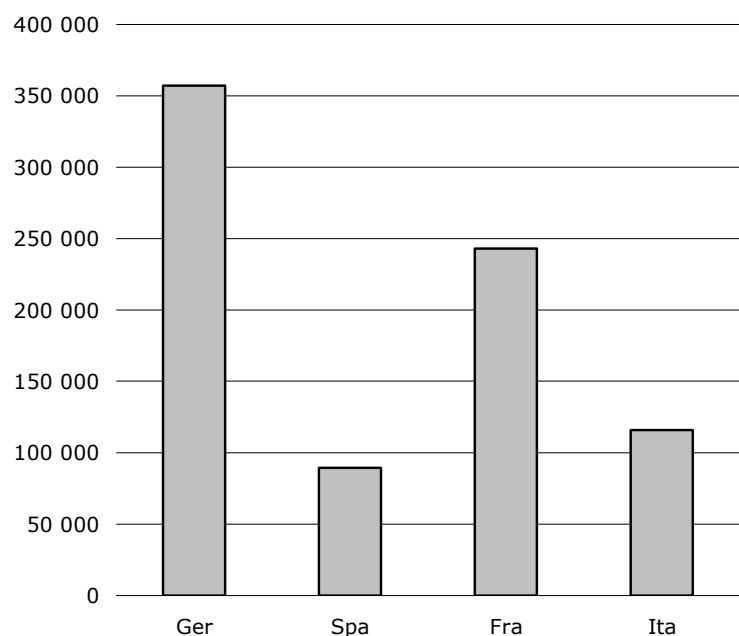
Non a caso negli ultimi anni nelle economie più dinamiche si assiste ad uno spostamento tendenziale della domanda di lavoro verso i lavoratori più scolarizzati. Progresso tecnologico e globalizzazione dei mercati sono i trend che guidano il cambiamento nel caso americano e, con caratteristiche differenti, nella parte più dinamica dell'Europa, ovvero l'economia tedesca e i suoi satelliti. I settori e i lavoratori caratterizzati da maggiori *skills* sono del resto riusciti a presidiare i segmenti delle catene produttive a maggiore valore aggiunto, e meno esposti alla concorrenza dei bassi salari dei paesi emergenti. A ciò si aggiunge poi la tendenza all'aggregazione territoriale, ovvero la concentrazione in alcune aree di attività economiche simili. Le ragioni possono essere di diversa natura, dalla presenza di economie di scala legate all'esigenza di infrastrutture specifiche, al fatto che la crescita si realizza attraverso processi imitativi fra imprese e che la comunicazione fra queste è un'esigenza tanto maggiore quanto più rapido è il processo di cambiamento, e anche all'accumulazione di capitale umano specifico su un dato territorio attraverso processi di *learning by doing*.

Un indicatore dell'importanza che le imprese attribuiscono all'innovazione è rappresentato dal numero di addetti alle attività di ricerca e sviluppo. I due grafici seguenti presentano questo indicatore in valori assoluti, ovvero il numero di lavoratori, e quindi vi è anche un effetto legato alla dimensione economica di ciascun paese. In tal modo però la lettura del grafico è immediata perché consente di valutare le differenze in termini di potenziale innovativo dei diversi paesi europei sulla base del numero di persone che svolgono attività di ricerca.

I dati mostrano innanzitutto la diversa dimensione dell'indicatore riferito all'economia tedesca, segnalando in tal modo una evidente divaricazione negli investimenti che i diversi paesi stanno effettuando su questo versante. Si coglie anche come il settore manifatturiero coinvolga una gran parte dei ricercatori, confermando quindi il ruolo privilegiato dell'industria come *driver* dell'innovazione.

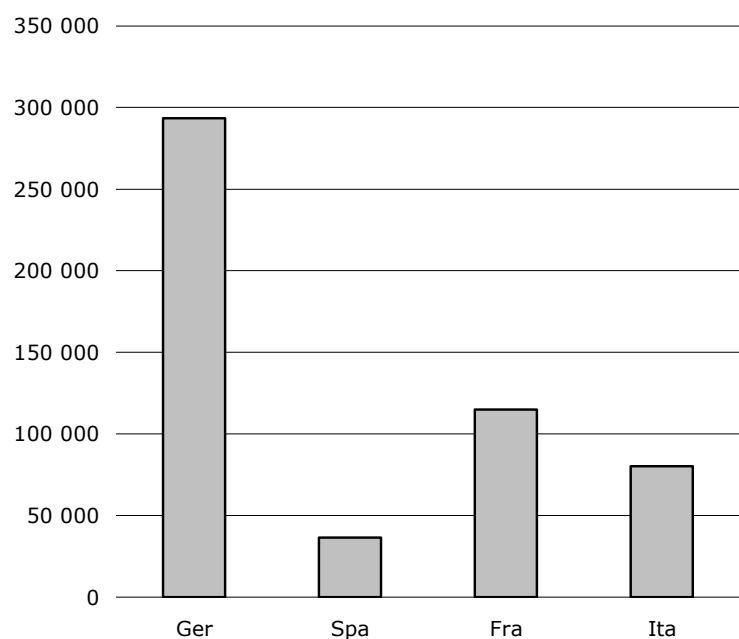
Dati i vincoli finanziari, che continueranno a caratterizzare tanto il settore privato quanto quello pubblico, difficilmente in Italia nei prossimi anni si osserverà un aumento del numero di persone coinvolte nelle attività di ricerca, con tutto quello che ne segue in termini di competitività delle imprese da un lato, e prospettive per i lavoratori più istruiti dall'altro. E' al proposito sufficiente un richiamo al noto fenomeno dell'aumento del *brain drain*, ovvero l'emigrazione dei lavoratori più istruiti. Come le analisi sul tema hanno più volte sottolineato, l'aspetto più preoccupante di tale tendenza non è la propensione alla mobilità dei lavoratori più istruiti, che anzi dimostra la presenza di figure dinamiche in grado di affrontare le sfide professionali più impegnative anche all'estero, ma piuttosto la scarsa propensione del sistema produttivo ad inserire personale con livelli d'istruzione più elevati, come confermato indirettamente dal bassissimo afflusso di lavoratori istruiti nel nostro paese. E' anche frequente il caso di lavoratori impiegati per mansioni di livello inferiore rispetto ai livelli d'istruzione conseguiti.

**Personale addetto alle attività di ricerca e sviluppo - intera economia**



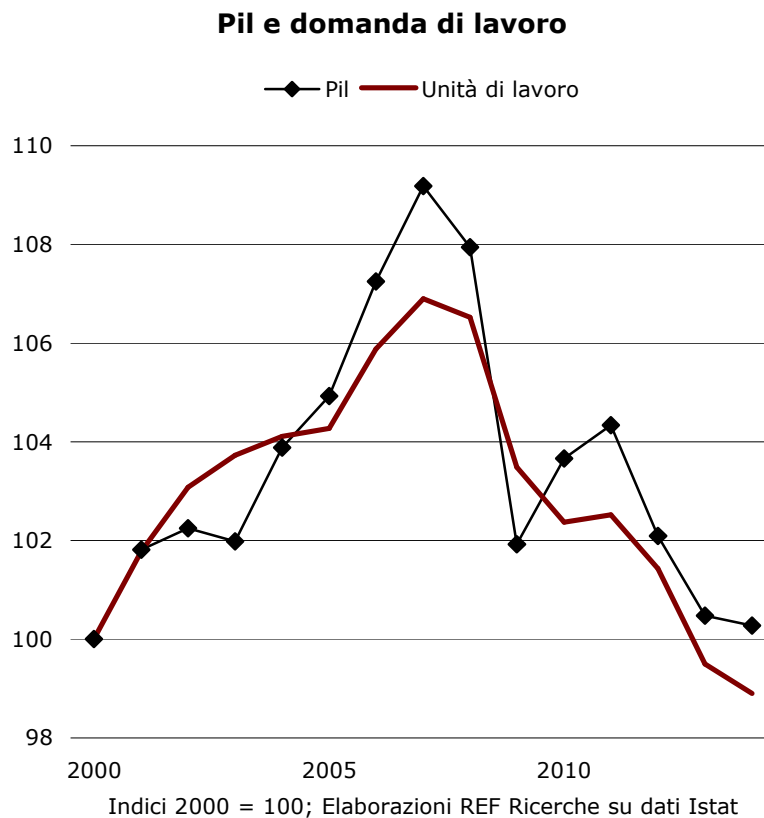
equivalenti a tempo pieno; elaborazioni REF Ricerche su dati Eurostat

**Personale addetto alle attività di ricerca e sviluppo nell'industria manifatturiera**



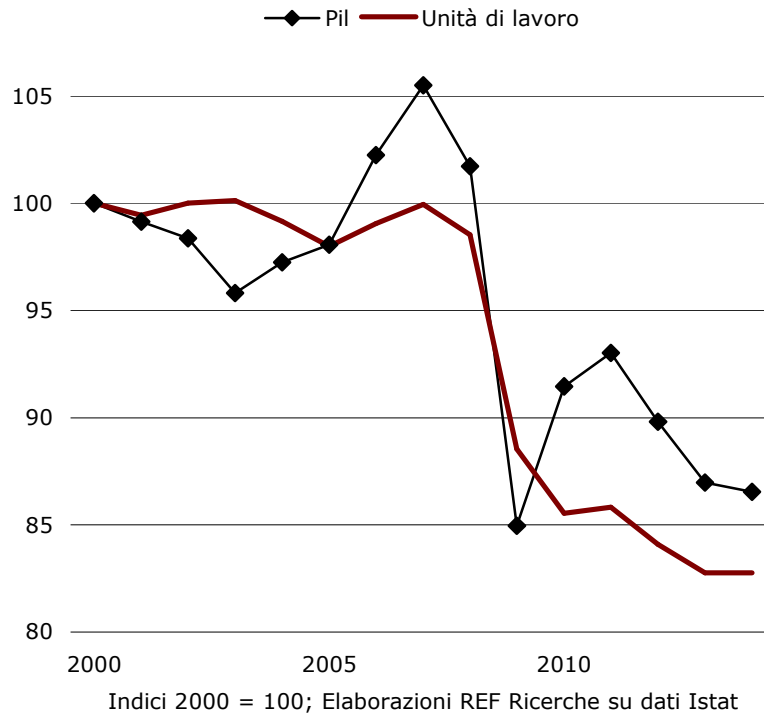
equivalenti a tempo pieno; elaborazioni REF Ricerche su dati Eurostat

Tali comportamenti sono espressione di un sistema che sta ancora perdendo terreno rispetto ai concorrenti. Crescita del capitale umano, ricerca, *upgrading* tecnologico sono gli ingredienti essenziali per affrontare la partita della competitività nei prossimi anni. La crisi degli anni scorsi ha determinato una selezione severa del tessuto produttivo, mantenendo in attività le imprese più forti. D'altra parte, in assenza di un nuovo ciclo di investimenti, difficilmente si getteranno le basi per una nuova fase di crescita della produttività. Le condizioni attuali però restano poco favorevoli a una ripresa degli investimenti: la debolezza della domanda finale e i problemi sul versante dell'accesso al credito continueranno a limitare gli investimenti delle imprese. In assenza di un nuovo ciclo di investimenti, anche la produttività continuerà a ristagnare, seguendo la tendenza degli ultimi due decenni.



Il manifatturiero ha difatti evidenziato nella fase storica più recente un'evoluzione solidale del valore aggiunto e delle unità di lavoro, il che corrisponde ad un andamento pressoché piatto della produttività del lavoro. In mancanza di un contributo positivo dell'industria alla crescita della produttività, anche per il complesso dell'economia domanda di lavoro e prodotto hanno continuato a viaggiare appaiati.

### Valore aggiunto e domanda di lavoro - industria manifatturiera



Guardando ai dati relativi ai singoli settori, le *performance* di medio termine risultano però relativamente differenziate. Nel grafico seguente si confrontano i settori dell'**industria manifatturiera** sulla base della crescita media del valore aggiunto e delle unità di lavoro prendendo in esame l'intero periodo a partire dal duemila. Data l'ampiezza del periodo utilizzato gli effetti ciclici sull'evoluzione di entrambe le variabili dovrebbero essere almeno in parte ridimensionati.

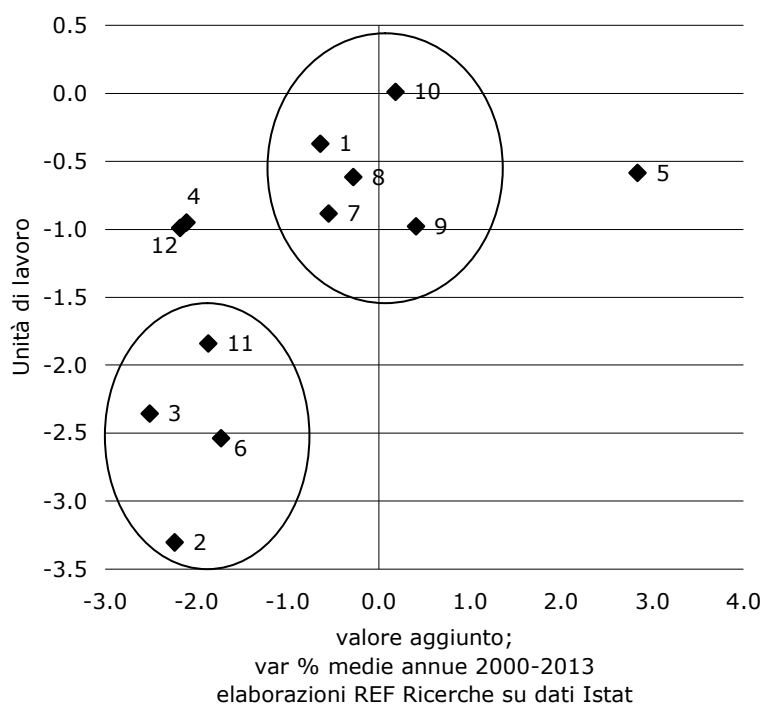
Si osserva innanzitutto un gruppo di settori, nella parte a sinistra e in basso nel grafico, che evidenziano una tendenza ampiamente cedente dei livelli produttivi e dell'input di lavoro. Per questo gruppo di settori il crollo dell'occupazione è legato a elementi di cambiamento di carattere strutturale, e difficilmente nei prossimi anni verranno recuperate le perdite subite, anche nel caso di un miglioramento del ciclo economico.

Il settore che va peggio (settore 2 nella legenda del grafico) è costituito dall'aggregato che comprende il tessile-abbigliamento e l'industria delle pelli, che ha subito negli anni duemila un profondo ridimensionamento legato alla pressione competitiva proveniente dai paesi asiatici, che ha spinto molti produttori a dismettere le attività in Italia, adottando in alcuni casi strategie di delocalizzazione della produzione. Il settore dei mezzi di trasporto (settore 11) ha altresì registrato una profonda crisi, legata sia alla perdita di quote di mercato della produzione nazionale che alla profonda caduta della domanda di autovetture che si è verificata in Italia nel corso degli ultimi anni. Altri due settori (3 e 6) si sono distinti per contrazioni particolarmente profonde, comprendendo al loro interno attività che sono un indotto del settore delle costruzioni, come l'industria



del legno e i prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi. La profonda crisi dell'edilizia, in corrispondenza con la restrizione del credito alle famiglie e aggravata dal crollo delle opere pubbliche, ha provocato una contrazione dei livelli occupazionali di dimensioni eccezionali in questi comparti.

### Valore aggiunto e domanda di lavoro nel manifatturiero: 2000-2013



#### LEGENDA - SETTORI MANIFATTURIERI

- 1 industrie alimentari, delle bevande e del tabacco
- 2 industrie tessili, confezione di articoli di abbigliamento e di articoli in pelle e simili
- 3 industria del legno, della carta, editoria
- 4 fabbricazione di prodotti chimici
- 5 fabbricazione di prodotti farmaceutici di base e di preparati farmaceutici
- 6 fabbricazione di articoli in gomma e materie plastiche e altri prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi
- 7 attività metallurgiche; fabbricazione di prodotti in metallo, esclusi macchinari e attrezzature
- 8 fabbricazione di computer e prodotti di elettronica e ottica
- 9 fabbricazione di apparecchiature elettriche
- 10 fabbricazione di macchinari e apparecchiature n.c.a.
- 11 fabbricazione di mezzi di trasporto
- 12 fabbricazione di mobili; altre industrie manifatturiere; riparazione e installazione di macchine e apparecchi.

Un secondo gruppo di settori ha invece mantenuto i livelli produttivi sostanzialmente invariati fra il 2000 e il 2013, e ha mostrato variazioni della domanda di lavoro di segno solo leggermente negativo. Si tratta di risultati non drammatici considerando le difficili condizioni di contesto in cui hanno operato le nostre imprese. In questo gruppo vi sono l'alimentare, la metallurgia e tutti i produttori di macchinari. Questi settori sono in genere accomunati dal fatto di essere riusciti a crescere attraverso il traino delle esportazioni, che hanno compensato le difficoltà della domanda interna.

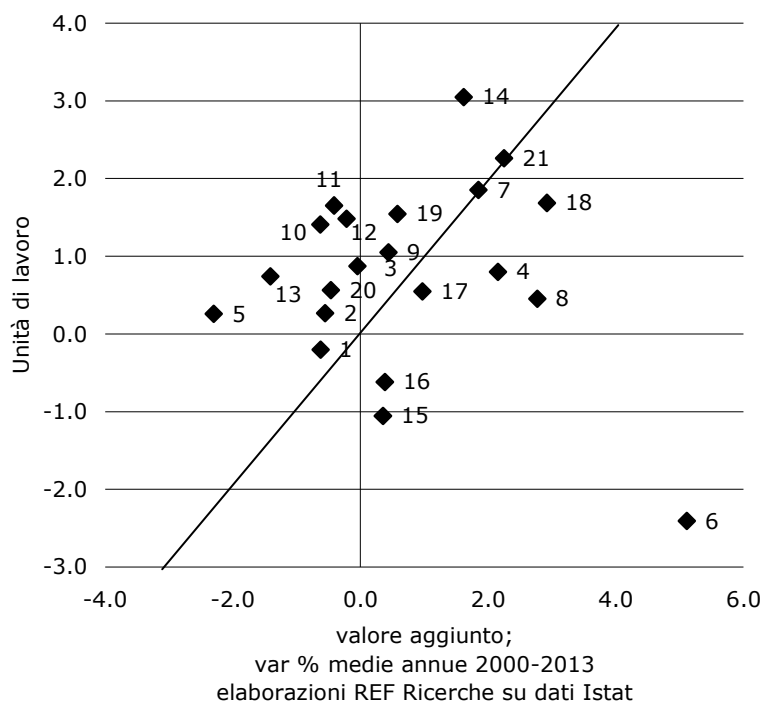
Fuori da questi raggruppamenti vi sono la chimica e il mobile, che hanno registrato una flessione della domanda di lavoro decisamente meno accentuata rispetto alla caduta del valore aggiunto, e quindi hanno visto ridursi la produttività del lavoro. Un altro settore "deviante", questa volta in positivo, è la farmaceutica, che ha registrato un tasso di crescita elevato nell'intero periodo.

Se tutti i settori dell'industria hanno registrato nell'intero periodo 2000-2013 una riduzione della domanda di lavoro, il contrario è accaduto nei **servizi**. Fatta eccezione per il settore delle telecomunicazioni (settore 6 del rispettivo grafico) caratterizzato nel periodo da una sostenuta dinamica della produttività, gli unici settori dei servizi con livelli decrescenti della domanda di lavoro sono i comparti del pubblico impiego e in particolare la Pa e l'istruzione (15 e 16 nel grafico), mentre la sanità (settore 17) ha presentato una domanda di lavoro in lieve aumento; a fronte degli sforzi di riduzione degli organici, la domanda di servizi sanitari ha difatti continuato ad aumentare, secondo una tendenza destinata ad accentuarsi nei prossimi anni per ragioni demografiche.

Anche diversi settori che nell'intero periodo avevano registrato una contrazione dei livelli di attività, hanno evidenziato variazioni di segno positivo delle unità di lavoro. Di fatto tutti i settori (e sono la maggior parte) che si posizionano al di sopra della retta che descrive la bisettrice degli assi hanno registrato una variazione delle unità di lavoro superiore a quella del valore aggiunto, e di conseguenza una contrazione della produttività del lavoro.

Vi sono comunque non pochi settori che hanno evidenziato una dinamica vivace sia dell'attività economica che della domanda di lavoro, con incrementi significativi della produttività. Il comparto più rilevante dal punto di vista della creazione assoluta di posti di lavoro è quello dei servizi alle famiglie (settore 21) che comprende al proprio interno le badanti. In generale la crescita dell'occupazione in questo settore si associa alle tendenze richiamate in altri comparti, come la sanità o l'industria farmaceutica, legate al tendenziale invecchiamento della popolazione, e che presenteranno anche nei prossimi anni un andamento crescente dell'occupazione.

**Valore aggiunto e domanda di lavoro nei settori dei servizi: 2010-2013**



**LEGENDA - SETTORI DEI SERVIZI**

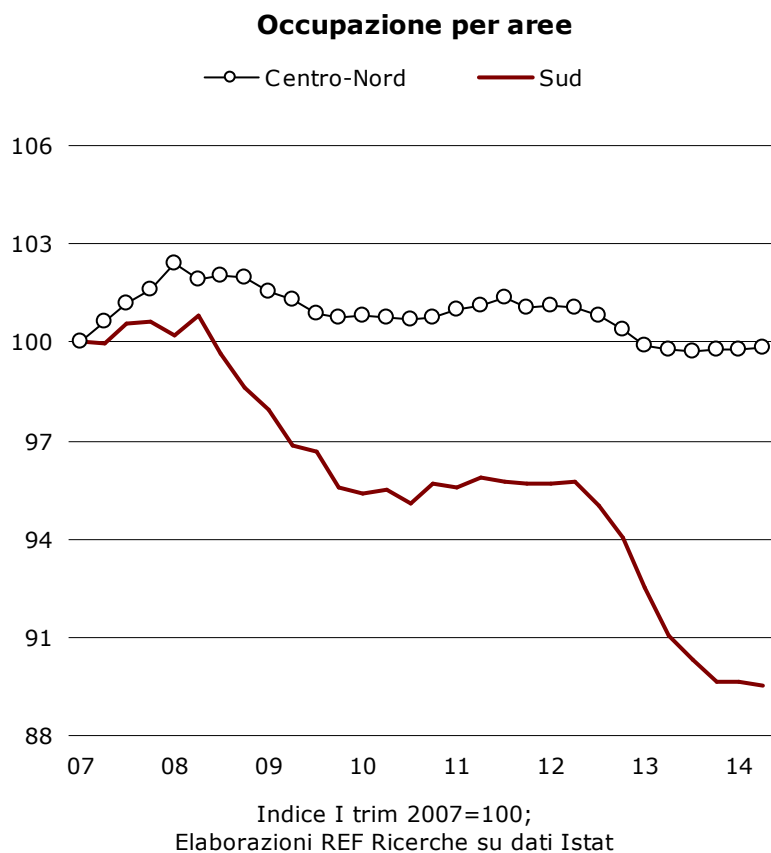
- 1 commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli
- 2 trasporti e magazzinaggio
- 3 servizi di alloggio e di ristorazione
- 4 servizi di informazione e comunicazione
- 5 attività editoriali; audiovisivi; attività di trasmissione
- 6 telecomunicazioni
- 7 programmazione, consulenza informatica e attività connesse; attività dei servizi d'informazione
- 8 attività finanziarie e assicurative
- 9 attività immobiliari
- 10 attività professionali, scientifiche e tecniche
- 11 attività legali e contabilità; attività di sedi centrali; consulenza gestionale; attività degli studi di architettura e d'ingegneria; collaudi e analisi tecniche
- 12 ricerca scientifica e sviluppo
- 13 pubblicità e ricerche di mercato, altre attività professionali, scientifiche e tecniche, servizi veterinari
- 14 attività amministrative e di servizi di supporto
- 15 amministrazione pubblica e difesa; assicurazione sociale obbligatoria
- 16 istruzione
- 17 sanità e assistenza sociale
- 18 assistenza sociale
- 19 attività artistiche, di intrattenimento e divertimento
- 20 altre attività di servizi
- 21 attività di famiglie e convivenze come datori di lavoro per personale domestico; produzione di beni e servizi indifferenziati per uso proprio da parte di famiglie e convivenze

### ***Divari territoriali***

Il tema delle divergenze negli andamenti settoriali si sovrappone a quello dei divari territoriali. Si tratta di un divario storico nelle caratteristiche dello sviluppo italiano, ma che nel corso degli ultimi anni si è addirittura ulteriormente acuito.

Basti considerare come fra il 2007 e il 2013 l'economia italiana abbia subito una contrazione del Pil cumulata dell'8.7 per cento, che si articola secondo una flessione pari al 7.1 per cento nelle regioni del Centro-Nord e del 13.5 nel Mezzogiorno. Naturalmente, i divari di crescita si sono a loro volta riflessi sulle tendenze della domanda di lavoro.

Il 2013 è stato un anno particolarmente significativo da questo punto di vista; difatti, dalla seconda metà dello scorso anno, in corrispondenza con i primi segnali di stabilizzazione dell'economia italiana, l'occupazione nelle regioni del Centro-nord ha iniziato ad assestarsi, mentre nelle regioni del Mezzogiorno i livelli occupazionali hanno continuato a registrare pesanti contrazioni, che solo nel secondo trimestre dell'anno in corso si sono un po' ridimensionate (-1.7 per cento rispetto al secondo trimestre 2013). Naturalmente una cosa è la presenza di divari fra territori, ma altra cosa è l'allargamento di divari già precedentemente ampi, e altra cosa ancora è l'allargamento di divari ampi in un contesto di recessione. Difatti il differenziale può allargarsi sia perché le aree più forti crescono più velocemente, sia perché le aree più deboli cadono più rapidamente. E in effetti questo è quanto accaduto ai divari fra il Mezzogiorno e il Centro-nord; il differenziale, già ampio negli anni precedenti la crisi, si è ulteriormente allargato dopo il 2008, soprattutto per effetto della contrazione più marcata osservata nelle costruzioni e nei settori manifatturieri.



Una sintesi dei principali indicatori di divario territoriale delle condizioni del mercato del lavoro è presentata nella tavola seguente. Le distanze sono evidenti non solo considerando le più tradizionali misure sintetiche di *performance* del mercato del lavoro, come il tasso di disoccupazione, ma anche guardando alle aree di disagio occupazionale secondo misure più ampie, che tengono conto di fenomeni come lo scoraggiamento o l'incidenza del numero di lavoratori in Cig e di quelli che lavorano part-time perché non hanno trovato occasioni di impiego a tempo pieno (i cosiddetti part-time involontari). Queste misure segnalano un tasso di sottoutilizzo delle forze lavoro pari al 46.2 per cento nel Mezzogiorno, che si discosta di oltre 20 punti percentuali rispetto al Centro-nord.

**IL MERCATO DEL LAVORO: DIFFERENZE TRA CENTRO-NORD E SUD**

<b>CENTRO-NORD</b>	<b>2008</b>	<b>2013</b>	<b>2013-08</b>
	valori assoluti		var. %
Forze lavoro	17408	17829	2.4
Persone che cercano lavoro non attivamente	312	575	84.1
Persone che non cercano ma disponibili a lavorare	496	571	15.1
Forze lavoro compresi gli inattivi disponibili a lavorare	18217	18975	4.2
Occupati	16607	16172	-2.6
Lavoratori in Cig (a)	58	197	240.5
Part-time involontari (b)	853	1681	97.0
Occupati esclusi i part-time involontari e i cassintegrati	15696	14294	-8.9
Disoccupati	801	1458	82.2
Disoccupati parziali (a)+(b)	911	1878	106.1
Tasso di disocc (def. ufficiale)	4.6	8.2	
Tasso di disocc. (def. allargata)*	5.2	10.5	
Tasso di disocc. (def. allargata - seconda vers)**	13.8	23.6	

<b>MEZZOGIORNO</b>	<b>2008</b>	<b>2013</b>	<b>2013-08</b>
	valori assoluti		var. %
Forze lavoro	7288	7261	-0.4
Persone che cercano lavoro non attivamente	954	1158	21.3
Persone che non cercano ma disponibili a lavorare	891	807	-9.4
Forze lavoro compresi gli inattivi disponibili a lavorare	9133	9226	1.0
Occupati	6403	5814	-9.2
Lavoratori in Cig (a)	26	57	117.3
Part-time involontari (b)	497	790	59.0
Occupati esclusi i part-time involontari e i cassintegrati	5880	4967	-15.5
Disoccupati	885	1448	63.6
Disoccupati parziali (a)+(b)	523	847	61.9
Tasso di disocc (def. ufficiale)	12.1	19.9	
Tasso di disocc. (def. allargata)*	7.2	11.7	
Tasso di disocc. (def. allargata - seconda vers)**	35.6	46.2	

I Lavoratori in Cig vanno intesi come equivalenti occupati a tempo pieno

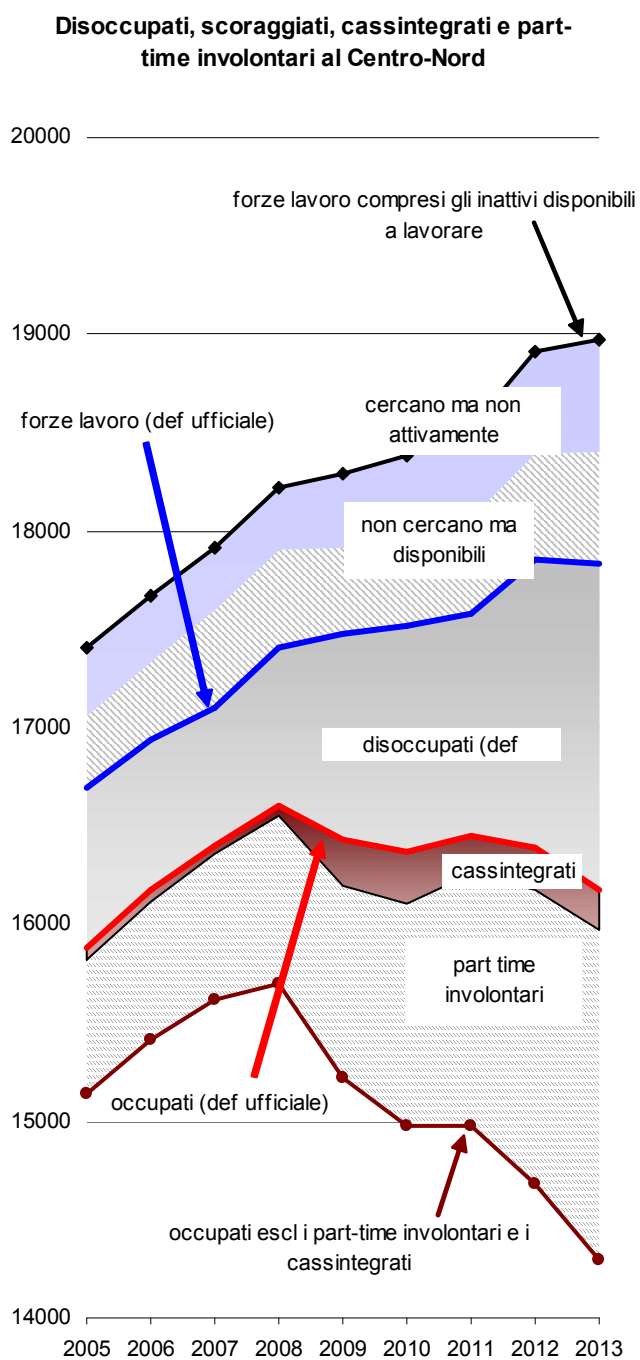
\*Disoccupati parziali in % della forza lavoro

\*\*Disoccupati+inattivi disponibili+disoccupati parziali in % della forza lavoro comprensiva degli inattivi

Elaborazioni REF Ricerche su dati Istat

Tra gli scoraggiati si identificano sostanzialmente le persone che non hanno effettuato azioni di ricerca attiva di lavoro nell'ultimo mese (e per questo non possono essere classificate tra i disoccupati in senso stretto), oppure coloro che non cercano lavoro ma si dichiarano comunque disponibili a lavorare qualora si presentasse un'opportunità. Entrambe queste fattispecie sono rappresentate nei due grafici allegati, insieme ai disoccupati secondo la definizione ufficiale, ai cassintegrati, e ai lavoratori part-time involontari. In questo modo è possibile visualizzare per le due macro-aree del Paese l'area dell'inoccupazione in senso ampio (disoccupati e inattivi disponibili) e quella della sottoccupazione (cassintegrati e part-time involontari). Confrontando i due grafici tra loro, risulta evidente come l'area della difficoltà occupazionale per il Mezzogiorno fosse già molto ampia prima della crisi. La recessione è pertanto intervenuta a peggiorare una situazione che era già grave. Per il Centro-nord, tuttavia, l'allargamento di quest'area dovuto alla crisi economica è stato ancora più netto. Qui i disoccupati sono aumentati di 658mila persone tra il 2008 e il 2013, mentre gli occupati si sono ridotti di 436mila lavoratori. Le forze lavoro sono quindi aumentate di 421mila persone, ma se a queste si aggiungono gli scoraggiati la cifra sale a 758mila. Ciò significa che l'offerta di lavoro "potenziale" al Centro-nord è aumentata del 4.2 per cento, mentre al Sud l'incremento nello stesso periodo è stato inferiore (+1 per cento). Se infine si considerano anche i lavoratori in Cig e i part-time involontari (che sono sostanzialmente dei disoccupati parziali), si osserva che l'area della difficoltà occupazionale in senso lato è arrivata ad aumentare al Centro-nord di quasi due milioni di persone: un incremento in valore assoluto più che doppio di quello registrato al Sud. La crisi ha così contribuito ad allargare in misura maggiore l'area del disagio al Centro-nord rispetto al Sud. Il divario tra le due aree si è comunque accentuato, perché il Centro-nord partiva da una situazione decisamente migliore.

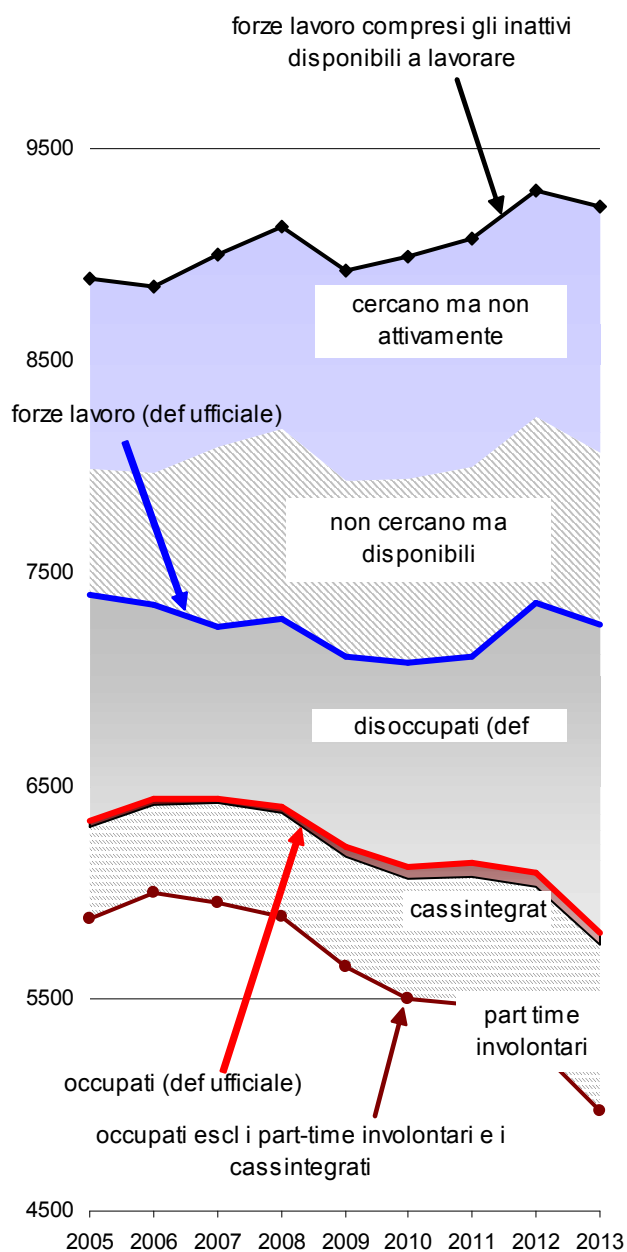
Peraltro, va anche detto che probabilmente i dati Istat tendono ad attenuare la dimensione della crisi dell'occupazione al Sud, essendo costruiti sulla base del criterio di residenza; è documentato l'ampliamento del fenomeno del cosiddetto "pendolarismo di lungo raggio" per cui diversi meridionali lavorano al Nord avendo mantenuto la residenza nelle regioni di provenienza, e vengono quindi classificati fra gli occupati al Sud. Ciò falsifica la realtà del lavoro nell'area, in quanto se si usasse il luogo di lavoro, invece della residenza, per il calcolo dei tassi territoriali di occupazione e disoccupazione, si otterrebbe un divario tra Centro-nord e Sud ancora più ampio.



Sulla popolazione di età 15-64; dati Istat, RCFL



**Disoccupati, scoraggiati, cassintegrati e part-time involontari al Sud**



Sulla popolazione di età 15-64; dati Istat, RCFL

L'andamento crescente dei divari fra il Mezzogiorno e il Centro-nord osservato nel corso degli ultimi anni è preoccupante, anche considerando che altre economie caratterizzate da ampi divari territoriali negli anni duemila hanno mostrato una tendenza alla convergenza, ovvero alla riduzione nei divari fra le diverse aree del paese, come nel caso della Spagna o della Germania.

Le spiegazioni delle divergenze nelle condizioni economiche fra il Nord e il Sud del paese hanno ribadito nel corso degli ultimi anni i noti elementi di debolezza strutturale, già del resto ampiamente presenti prima della crisi. La recessione ha però messo in luce la maggiore fragilità del tessuto produttivo industriale del Mezzogiorno, evidenziando i limiti legati alla bassa dimensione d'impresa, alla minore internazionalizzazione, e alla minore capacità innovativa rispetto alle altre aree (Banca d'Italia, 2013). Le analisi sul tema sottolineano anche la minore presenza nei territori meridionali, delle cosiddette "economie di agglomerazione", in particolare nella forma organizzativa dei distretti industriali. Pur in un contesto caratterizzato da perdite diffuse, le imprese dei distretti hanno infatti registrato nel corso della crisi un andamento migliore rispetto a quelle non appartenenti a distretti produttivi (Intesa SanPaolo, 2013).

La fragilità della struttura produttiva limita la crescita delle aree del Mezzogiorno, nonostante parte degli svantaggi competitivi per le aziende, derivanti dai fattori di contesto sfavorevoli, sia compensata attraverso un differenziale di costo del lavoro relativamente ampio. Secondo la contabilità nazionale, la differenza è pari nel complesso a circa il 22 per cento. Tale divario tende comunque a ridursi se si prendono in esame le retribuzioni nette, tra il 10 e il 15 per cento a seconda delle misure utilizzate. Le differenze nei due tipi di variabili sono in parte riconducibili all'incidenza più elevata al Sud del lavoro non regolare (Banca d'Italia, 2013). I differenziali nei livelli delle retribuzioni nette si attenuano se se ne considera l'effetto sul potere d'acquisto, legato ai divari nel costo della vita lungo il territorio nazionale, la cui quantificazione resta soggetta ad ampi margini di incertezza<sup>9</sup>.

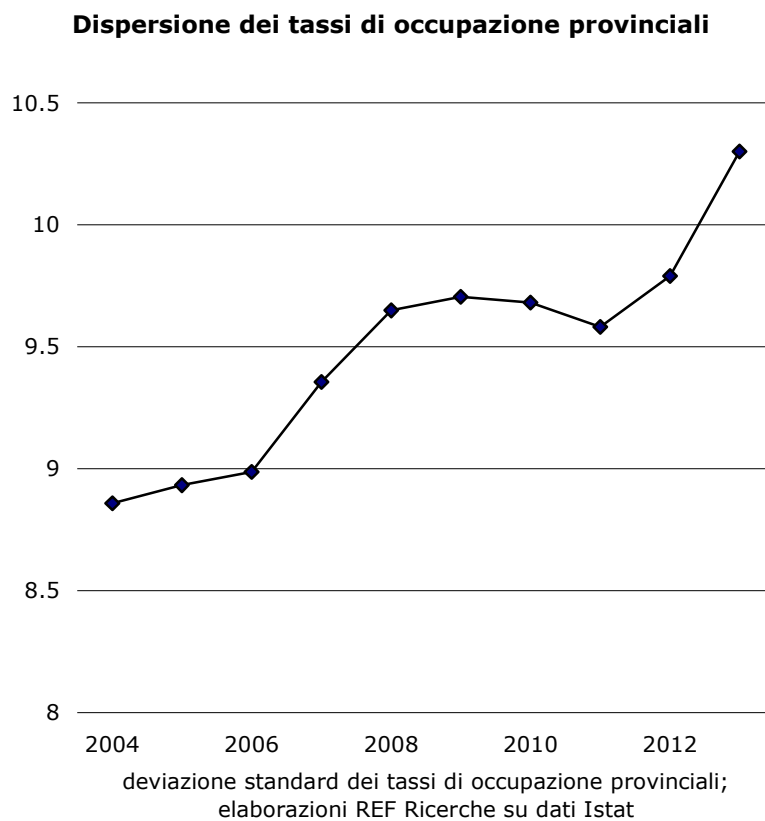
Il vantaggio competitivo legato al differenziale nel costo del lavoro evidentemente non è bastato a compensare le fragilità del sistema produttivo meridionale. D'altra parte, nel corso della crisi è apparso evidente come non siano rilevanti soltanto i differenziali nelle *performance* delle diverse macroaree, ma anche quelli fra i diversi ambiti territoriali nell'accezione più ristretta. Il tema dei divari territoriali può essere letto, al pari di quello dei differenziali settoriali, come un indicatore di debolezza strutturale del mercato del lavoro. Quanto maggiore il divario territoriale, tanto più probabile che l'aumento della disoccupazione sperimentato negli ultimi anni costituisca un fatto di carattere strutturale, ovvero che ad esso corrisponda un incremento del Nairu.

Al fine di cogliere l'andamento di tale *mismatch* si può calcolare un semplice indicatore di divergenza misurato attraverso la dispersione dei tassi di occupazione provinciali, indicatore preferibile rispetto al tasso di disoccupazione perché invariante rispetto alle decisioni di partecipazione (al denominatore vi è la popolazione in età lavorativa). Le

---

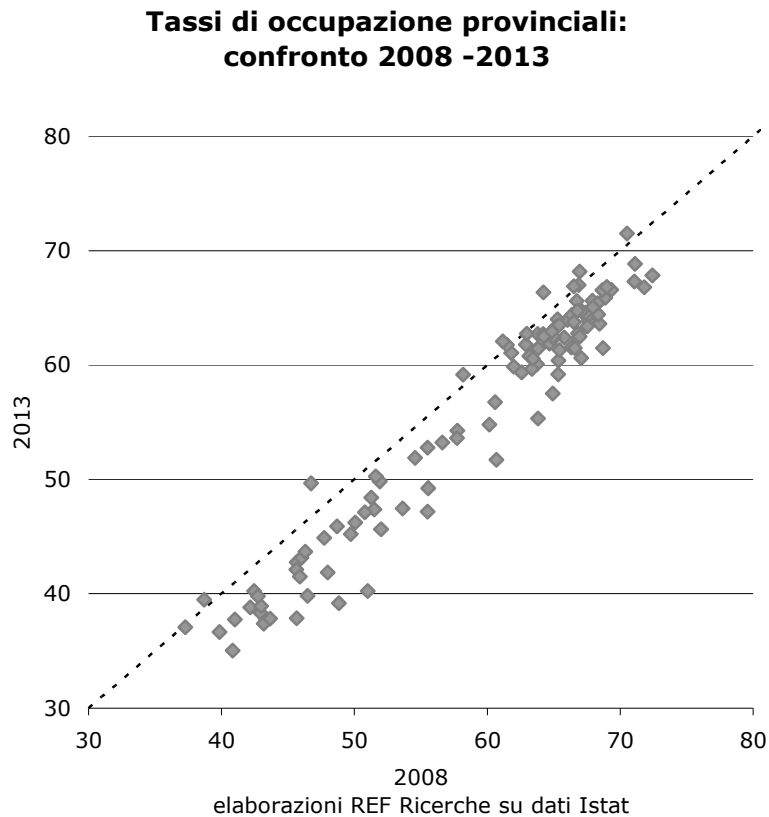
<sup>9</sup> Analisi dell'Istat riferite ad un ampio insieme di prodotti evidenziavano verso la metà degli anni duemila un divario piccolo, intorno al 3 per cento. Le differenze si ampliano molto se invece si tiene conto esplicitamente del costo dell'abitazione (Cannari e Iuzzolino, 2009). La questione della trattazione del costo delle case nel potere d'acquisto delle famiglie è controversa essendo le case per lo più un bene di investimento per le famiglie.

distanze fra territori, in aumento nell'intero ultimo decennio, sono letteralmente esplose, secondo questo indicatore, nel corso dell'ultimo biennio.



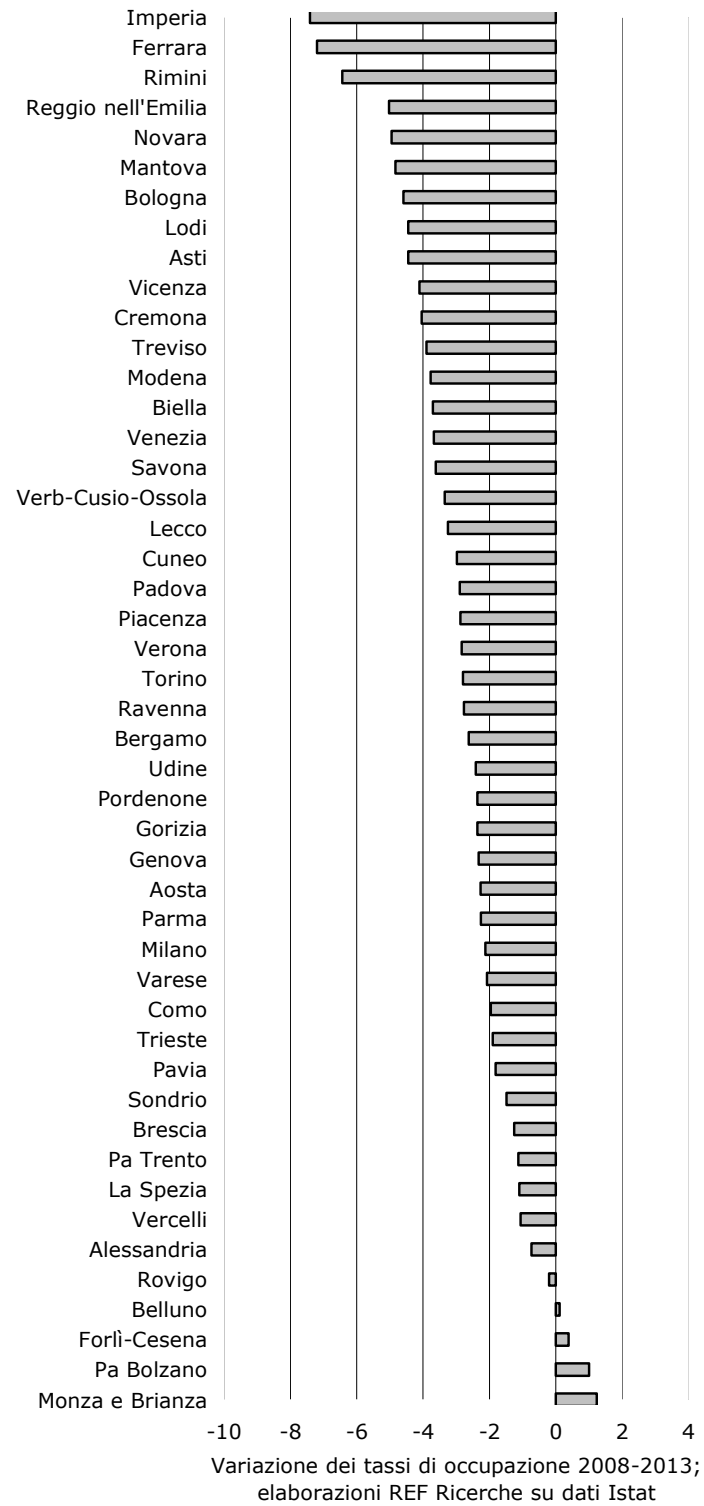
L'incremento della dispersione non è dovuto solamente all'ampliamento del divario Nord-Sud, ma anche all'aumento delle distanze all'interno delle stesse macroaree.

Nel grafico seguente si confrontano i livelli nei tassi di occupazione provinciali nel 2008 e nel 2013. E' anche tracciata la bisettrice degli assi, ovvero la retta lungo la quale i tassi di occupazione nei due anni si eguagliano. Dal grafico si osserva come, tranne poche eccezioni, quasi tutte le province si collocano al di sotto di tale retta, evidenziando quindi una diminuzione generalizzata dei tassi di occupazione.

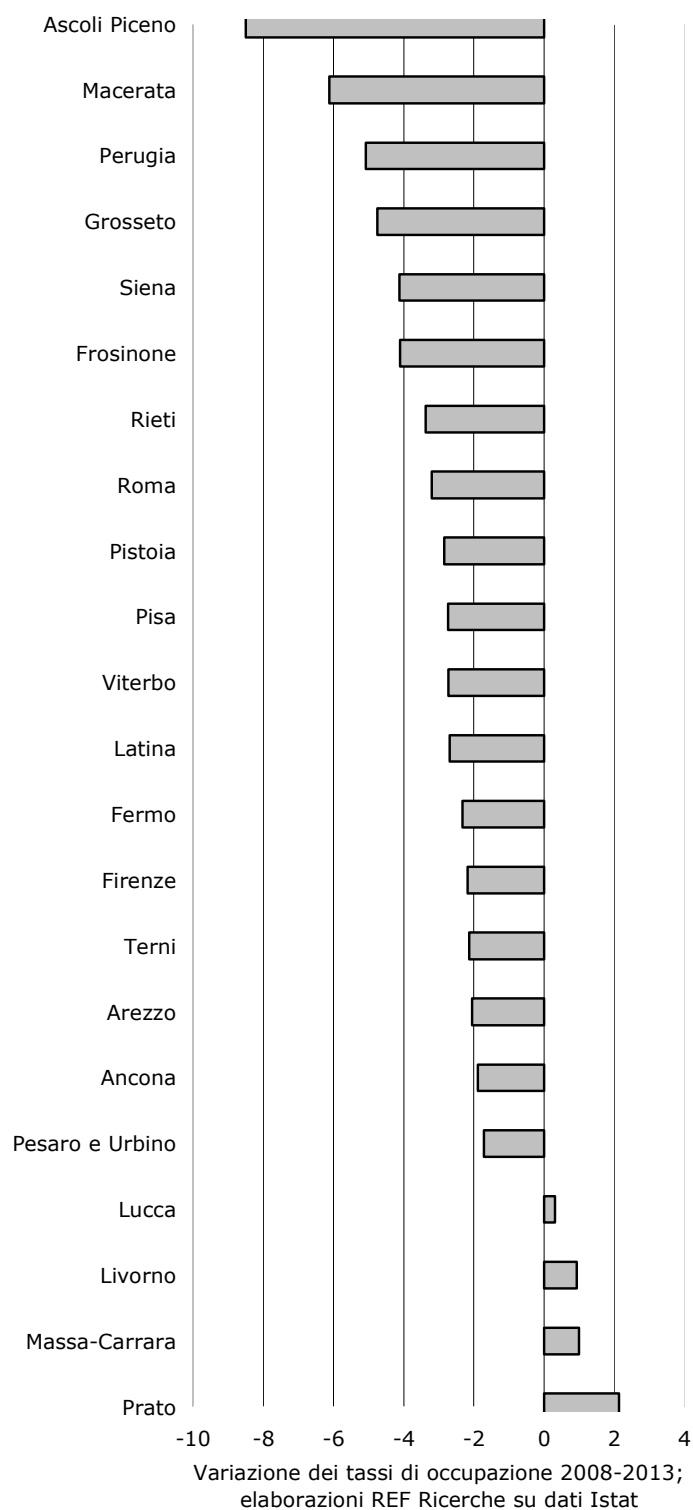


La variazione intervenuta fra il 2008 e il 2013 è specificata nei grafici seguenti. Sebbene i valori puntuali di ciascuna provincia debbano essere letti con qualche cautela, potendo anche riflettere qualche anomalia nei movimenti di residenza, si può comunque osservare l'ampiezza delle differenze nelle *performance* descritte dai dati. La crisi ha colpito con intensità diversa i territori, presumibilmente perché differente è stata l'esposizione di ciascuna area agli shock macroeconomici degli anni scorsi, a seguito delle specificità nelle strutture produttive locali, e in particolare per effetto delle specializzazioni territoriali. Tali divergenze sollevano anche quesiti in relazione all'insieme delle politiche locali adottate (non solo quelle del lavoro) che non paiono adeguate a tener conto dell'entità di tali differenziali. Si pensi al proposito al ruolo della finanza locale, che opera sulla base di target e di livelli dei trasferimenti centro-periferia, non tenendo conto delle ben diverse realtà economiche con cui si devono confrontare gli amministratori.

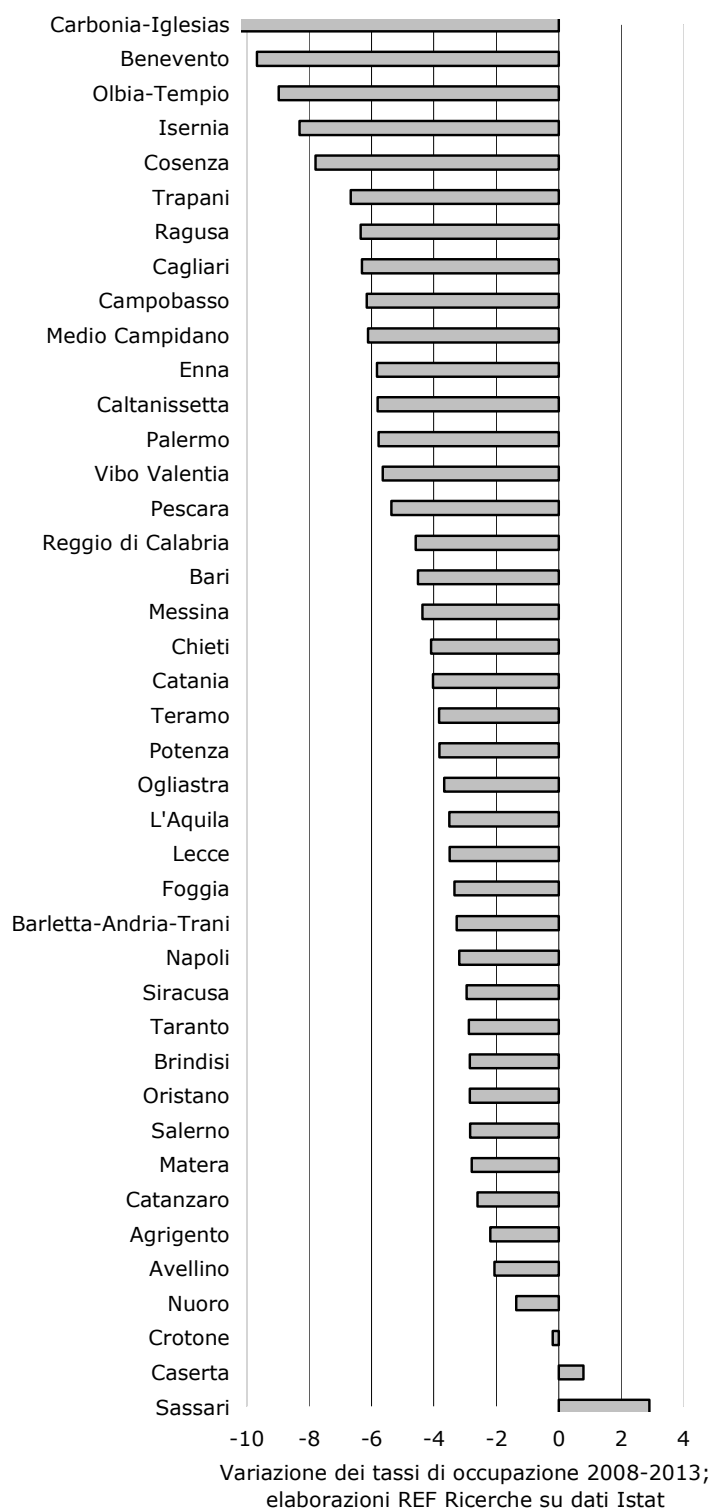
**Andamento dei tassi di occupazione nelle province del Nord**



**Andamento dei tassi di occupazione nelle  
province del Centro**

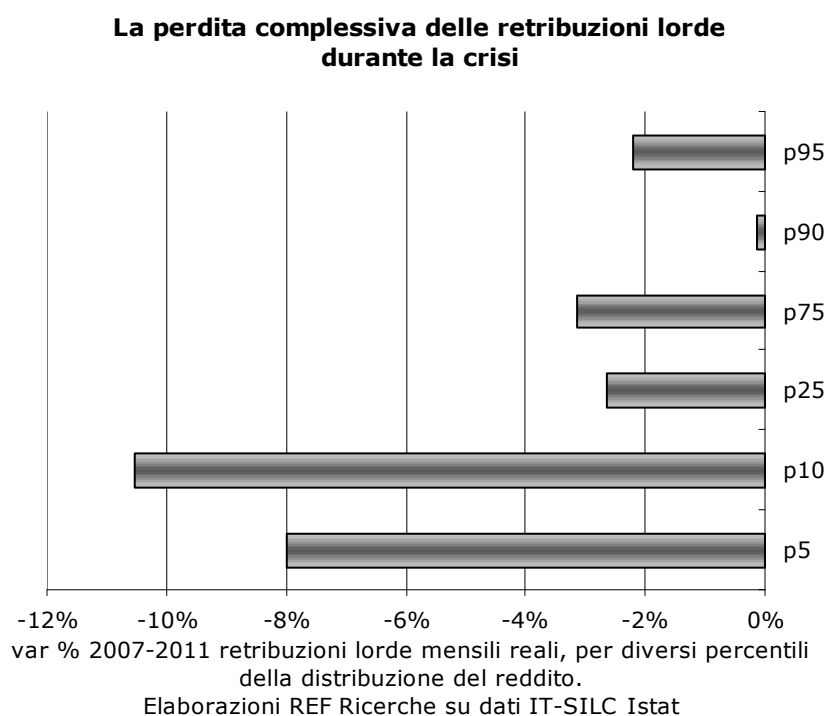


**Andamento dei tassi di occupazione nelle province del Mezzogiorno**



## 1.5 I lavoratori a rischio povertà

La situazione di debolezza in cui si trova il mercato del lavoro ha colpito in modo particolare le fasce più deboli. La congiuntura negativa e l'elevata disoccupazione hanno comportato una riduzione della dinamica delle retribuzioni contrattuali del settore privato, a cui si è accompagnato il blocco dei rinnovi nel settore pubblico e un più generale indebolimento delle componenti retributive di secondo livello. La caduta nei livelli occupazionali e la stagnazione dei salari reali hanno determinato una riduzione dei redditi disponibili familiari, dei quali i redditi da lavoro rappresentano una componente prevalente, e un generale impoverimento delle famiglie italiane. Tale effetto è stato tuttavia più pronunciato nei percentili inferiori della distribuzione, ovvero per quei lavoratori che ricevono retribuzioni più basse (Rapporto di Coesione sociale 2013). Il primo decile ha sperimentato una riduzione delle retribuzioni reali di oltre il 10 per cento in un quadriennio, mentre per l'ultimo decile la variazione è stata modesta.

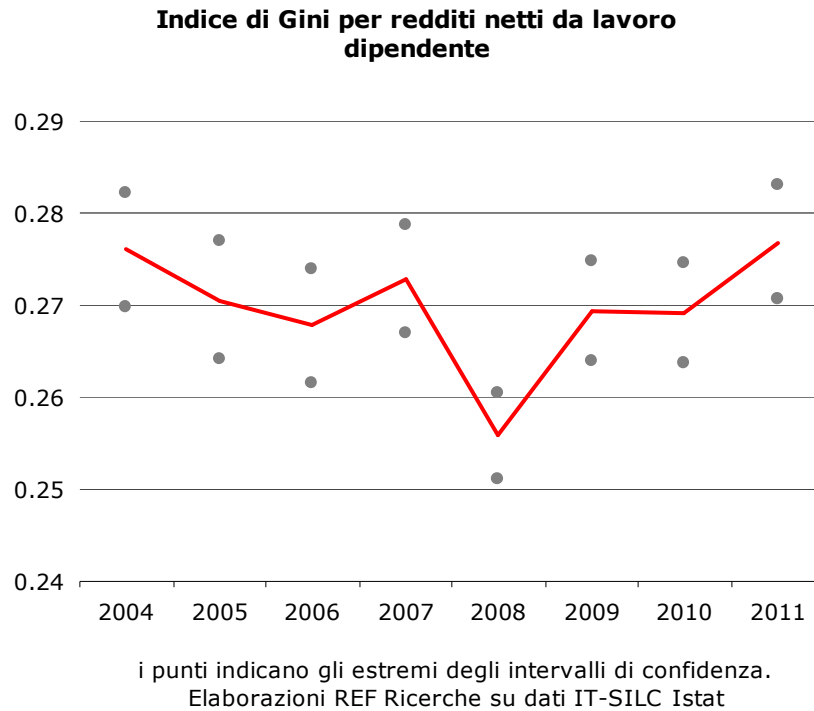


Sebbene la riduzione dei redditi da lavoro delle famiglie scenti anche una generalizzata riduzione delle ore lavorate, gli effetti distributivi osservati sui redditi dei lavoratori che occupano la parte bassa della distribuzione sono stati consistenti<sup>10</sup>. La distribuzione dei redditi (netti) da lavoro è cambiata evidenziando l'aumento delle disuguaglianze, come

<sup>10</sup> In termini assoluti, tra il 2007 e il 2011 gli occupati del primo decile (quelli che guadagnano il 10 per cento dei redditi più bassi) hanno perso 1.450 euro netti all'anno in termini reali, un valore superiore alla perdita assoluta osservata per la media (1.419 euro).



riportato nel grafico allegato. L'indice di Gini dei redditi da lavoro mostra, tra il 2008 e il 2011, un progressivo aumento a testimonianza che la crisi prolungata ha comportato un deterioramento della posizione relativa dei decili più bassi rispetto a quelli più alti.



Sebbene il lavoro sia tradizionalmente ritenuto una buona assicurazione contro la povertà, l'aver un'occupazione non è più una condizione sufficiente per tutelarsi dal rischio di essere povero. In questa sezione viene quindi analizzato il tema della povertà nell'occupazione utilizzando due prospettive differenti.

La prima focalizza l'attenzione sugli individui che, pur regolarmente occupati, percepiscono una remunerazione non adeguata a garantire livelli di sussistenza. Il rischio di essere un *working poor* è cresciuto durante la crisi soprattutto per alcune categorie di lavoratori (i meno qualificati, con bassi livelli di istruzione e occupati in settori a bassi salari), tuttavia anche quei gruppi che tradizionalmente ne erano esenti (lavoratori autonomi con dipendenti e i più istruiti) sono stati investiti dal generale impoverimento.

La seconda prospettiva privilegia invece la dimensione familiare, prendendo in esame i nuclei familiari che risultano poveri, cioè quelli che hanno un reddito disponibile equivalente inferiore alla soglia di povertà relativa, nonostante almeno uno dei componenti sia occupato. In questo caso assume importanza la condizione familiare, la sua composizione e l'intensità di lavoro al suo interno, oltre ai trasferimenti pubblici diretti a sostenere i redditi che concorrono alla definizione del reddito disponibile. Anche il rischio di povertà nell'occupazione (la cosiddetta *in-work poverty*) è aumentato con la crisi. In particolare, ad essere maggiormente esposti al rischio di povertà sono

quei nuclei familiari in cui il lavoratore a bassa remunerazione è il principale se non addirittura l'unico percettore di reddito, mentre il rischio si riduce con l'aumentare dell'intensità dell'occupazione all'interno del nucleo.

### ***Chi sono e quanti sono i working poor***

Con l'espressione *working poor* si intendono tutti quei lavoratori che, percependo una bassa remunerazione, sono a rischio povertà. La diffusione dei *working poor* origina da una serie di fattori, sia strutturali sia istituzionali, su cui la crisi ha ulteriormente inciso. Tra i fattori strutturali vanno senz'altro presi in considerazione la polarizzazione occupazionale e retributiva, i processi di delocalizzazione produttiva e altri fattori demografici, come i flussi migratori, che hanno ulteriormente contribuito ad indebolire la condizione retributiva dei lavoratori meno qualificati. Tra i fattori istituzionali hanno inciso sia le politiche di flessibilizzazione del mercato del lavoro, sia la progressiva erosione del potere contrattuale dei sindacati, che incontra maggiori difficoltà a coprire i lavoratori meno stabili. La definizione di bassa remunerazione utilizzata fa riferimento ad un salario pari ai due terzi del salario mediano (Lucifora e Salverda, 2008). Utilizzando i dati dell'Indagine sulle condizioni di vita ("*Statistics on Income and Living Conditions*") condotta dall'Istat, nel 2011, la soglia di povertà – sotto la quale i lavoratori sono considerati *working poor* – risulta pari a 6.9 euro<sup>11</sup>, che interessa complessivamente oltre 2 milioni 640 mila occupati dipendenti, pari all'11.7 per cento degli occupati dipendenti<sup>12</sup>. Considerando la remunerazione netta tale quota sale al 14.9. Tra i lavoratori autonomi senza dipendenti, invece, la quota di lavoratori poveri risulta pari al 15.9 per cento (circa 756 mila lavoratori)<sup>13</sup>. Tuttavia, se confrontata con quella degli altri paesi europei, la quota di *working poor* in Italia, risulta in generale inferiore alla media UE 27 che è pari al 17 per cento.

---

<sup>11</sup> La remunerazione oraria è stata ottenuta considerando le ore lavorate settimanalmente nell'occupazione principale dal lavoratore e il numero di mesi di lavoro. Per tutti i lavoratori (dipendenti e autonomi), non essendoci informazioni sul numero di settimane lavorate, è stato considerato un numero medio di settimane al mese pari a di 4.3. La remunerazione lorda oraria mediana, per il 2011, risulta pari a 10.5 euro all'ora.

<sup>12</sup> Il problema della sottodichiarazione dei redditi da lavoro è di entità non trascurabile, soprattutto in certi contesti (aree, settori), dove l'incidenza dell'economia sommersa è più elevata. A tale proposito, si veda il riquadro dedicato.

<sup>13</sup> Per gli autonomi la misura della remunerazione che si è utilizzata è quella del reddito da lavoro autonomo orario, ovvero rapportato al numero di ore lavorate nell'occupazione principale. Molti autonomi però dichiarano redditi talvolta negativi (quando ad esempio hanno chiuso l'anno in perdita), o nulli; inoltre il problema della sottodichiarazione è più diffuso tra gli autonomi. Per evitare un'eccessiva influenza di questi fattori, il campione è stato ristretto solo a coloro che dichiarano un reddito non nullo.

**Confronto tra le quantificazioni dei working poor**  
2011

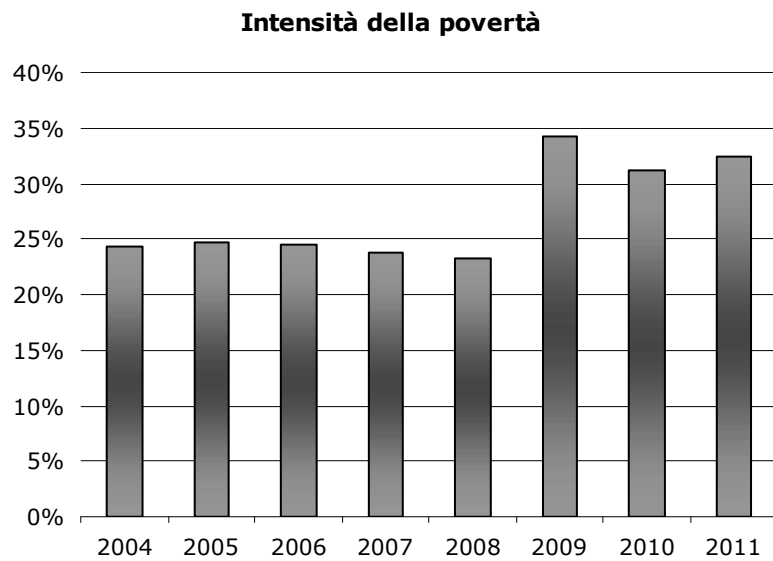
	<i>soglia di povertà (€ all'ora)</i>	<i>n. working poor</i>	<i>incidenza %</i>
dipendenti			
- reddito netto orario	6.2	2 640 664	14.9
- salario orario lordo	6.9	2 075 121	11.7
autonomi	4.8	756 335	15.9

Elaborazioni REF Ricerche su dati IT SILC Istat

La quota di lavoratori a basso reddito è aumentata negli anni della crisi: se confrontata con il periodo pre-crisi (pari al 13 per cento), nel triennio 2009-2011 tale quota è aumentata al 15 per cento. In valori assoluti, si è passati dai 2 milioni 287 mila lavoratori a basso reddito del 2008 a oltre 2 milioni e 640 mila, con un incremento cumulato di 353 mila persone (a fronte di una riduzione dell'occupazione dipendente). Anche tra i lavoratori autonomi (senza dipendenti) è cresciuta la diffusione di occupati a bassa remunerazione: tra il 2010 e il 2011 si osserva un incremento di oltre due punti percentuali (dal 13.8 al 15.9 per cento).

Se si concentra l'attenzione su indicatori di intensità della povertà tra i lavoratori (*poverty gap ratio*) invece che sulla sua diffusione si ottiene una indicazione circa la distanza in termini retributivi dalla soglia di povertà, che si può interpretare anche come incremento del reddito necessario per portare gli individui fuori dalla povertà.

Il grafico mostra come la crisi abbia aumentato la distanza dalla soglia di povertà (dal 24 per cento pre-crisi a quasi il 33 per cento), in altre parole se fino al 2008 era sufficiente un incremento medio di 1.3 euro nel reddito orario per colmare la distanza dalla soglia, dal 2009 l'incremento necessario è pari a circa 2 euro all'ora.



poverty gap ratio per i lavoratori dipendenti (distanza media dalla soglia di povertà).

Elaborazioni REF Ricerche su dati IT SILC Istat

### ***Bassi salari e caratteristiche socio-economiche***

Il rischio di essere un lavoratore a basso reddito non è, ovviamente, distribuito uniformemente nella popolazione. In alcuni casi, il maggior rischio dipende da caratteristiche dell'individuo, in altri casi può dipendere dal settore di appartenenza, dalla dimensione aziendale o dalla professione ricoperta (Cnel, 2013). Per quanto riguarda le caratteristiche individuali, il rischio di essere un lavoratore a basso reddito è maggiore per i giovani (41 per cento tra 16-24; 25 per cento tra 26-29), per chi ha un contratto a tempo determinato (34.8 per cento), per gli apprendisti (33.7 per cento) e per chi ha un basso livello di istruzione e di qualificazione (20.3 per cento).

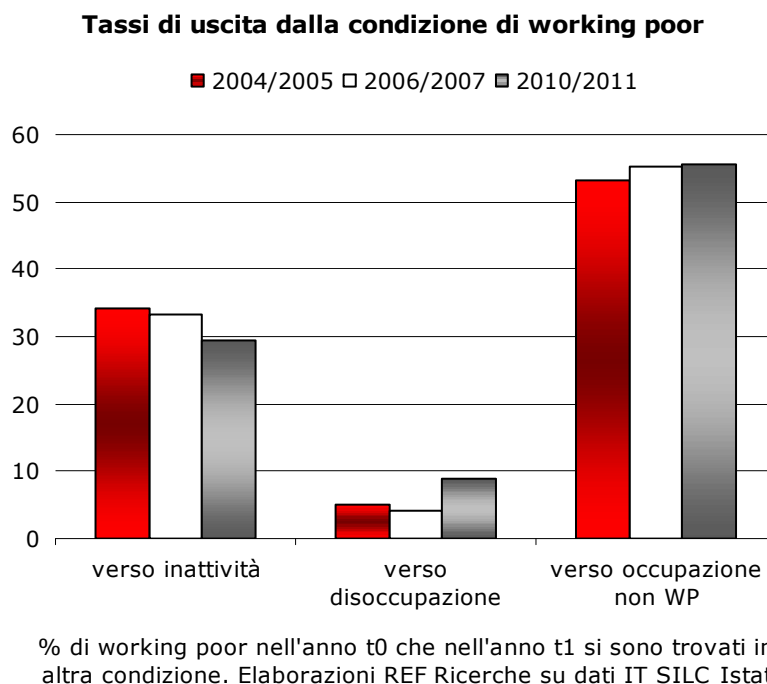
Anche l'occupazione nelle piccole imprese è spesso associata a livelli retributivi più bassi e a un maggior rischio di povertà (26 per cento nelle imprese con meno di 10 addetti, rispetto al 6 per cento per le imprese con più di 50 addetti). Tra i lavoratori autonomi (senza dipendenti) le caratteristiche individuali e d'impresa che influenzano il rischio di percepire un basso reddito sono simili a quelle già evidenziate per i dipendenti, anche se le differenze sono molto più contenute. Da notare come il rischio di basso reddito interessi anche classi di età non propriamente giovani (il rischio è elevato anche tra i 30 e i 40 anni).

### **Mobilità salariale e bassi salari: gradino di ingresso o trappola della povertà?**

Una bassa remunerazione può rappresentare un gradino di ingresso per chi entra nel mercato del lavoro: la transizione dalla scuola al lavoro, soprattutto per i lavoratori meno qualificati, coincide spesso con un'occupazione a basso salario (gli interventi formativi spesso vengono "scambiati" con un minor salario). Tuttavia, se la situazione di bassa remunerazione persiste nel tempo si assiste ad una sorta di "trappola" della povertà, con implicazioni per la mobilità economica degli individui e una maggiore stratificazione sociale. La letteratura empirica ha mostrato che, soprattutto per i più giovani, l'occupazione a basso reddito presenta una forte persistenza nel tempo; posizioni precarie a basso salario si alternano a periodi di disoccupazione o inattività e a nuovi posti di lavoro precari, senza prospettive di progressione salariale. L'analisi della mobilità salariale e della probabilità di uscita dalla condizione di basso reddito viene condotta sulla base di matrici di transizione che, utilizzando dati longitudinali, consentono di caratterizzare le carriere dei lavoratori nei diversi stati retributivi e occupazionali. In particolare, il grafico analizza la mobilità dei lavoratori, tra due anni contigui, calcolando la probabilità di uscita dallo stato di occupazione a basso reddito verso tre destinazioni diverse: occupazione sopra la soglia di basso reddito, disoccupazione e inattività. L'analisi delle matrici di transizione (sulla popolazione in età lavorativa) suggerisce come la permanenza nello status di lavoratore a bassa retribuzione sia tutto sommato limitata: da un anno all'altro meno di un lavoratore a basso reddito su dieci resta tale. Più della metà esce dallo stato di *working poor*, trovando un'occupazione con salario sopra la soglia di povertà. Tuttavia, una quota non trascurabile dei lavoratori a basso reddito (circa il 38 per cento), esce dall'occupazione e diventa disoccupato o inattivo<sup>14</sup>. Gli esiti più probabili per chi è lavoratore a basso salario sono dunque il passaggio sopra la soglia ma anche l'uscita dal mercato del lavoro: due esiti totalmente opposti, soprattutto se si considera che il passaggio all'inattività nasconde talvolta il fenomeno dello scoraggiamento.

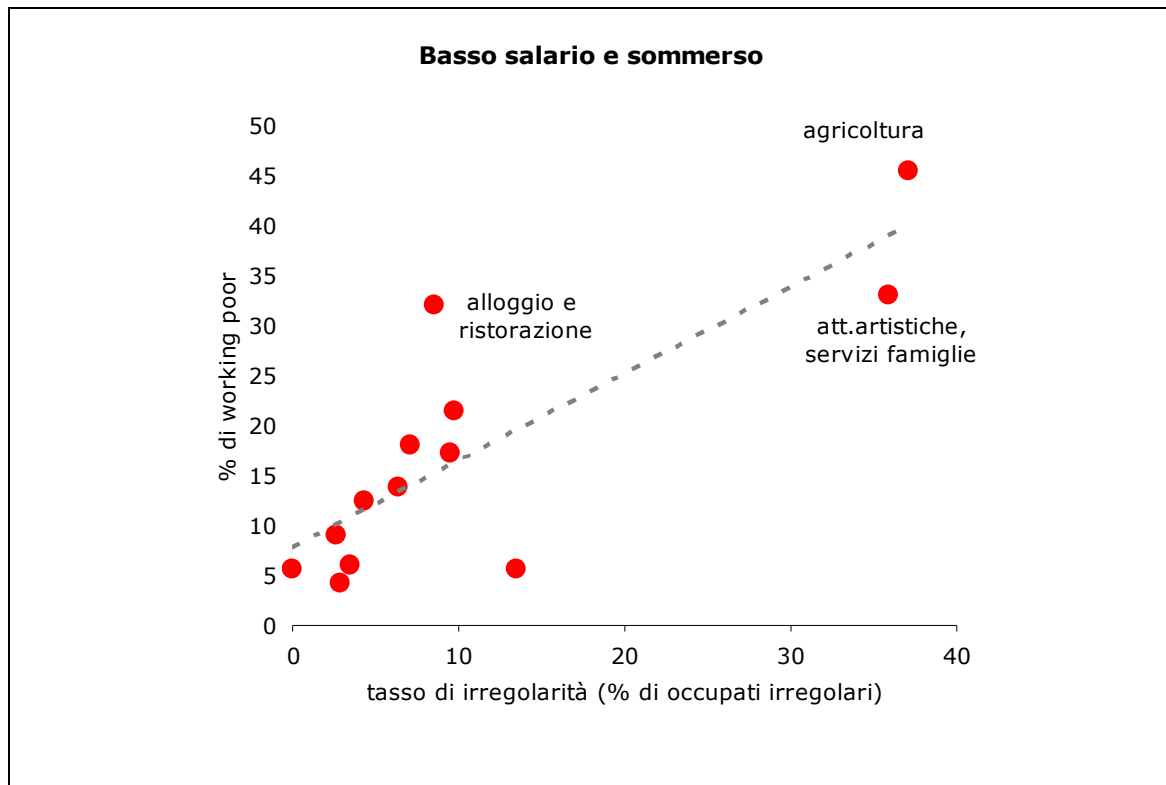
---

<sup>14</sup> In parte, tale risultato risente dell'*attrition* dovuta al fatto che l'uscita dal nucleo familiare (e quindi la "scomparsa" dal campione) è più probabile per i giovani.



### Riquadro – *Working poor* e sommerso

Secondo alcune stime la diffusione dell'economia sommersa nel nostro paese oscillerebbe tra il 17 per cento (Istat), e il 25 per cento (Schneider 2012). Soprattutto con riferimento ai lavoratori meno qualificati i passaggi tra settore regolare e settore informale, e quindi tra occupazioni a basso salario e occupazioni nel settore sommerso, sono spesso dettate dalla congiuntura economica e dalla maggiore turbolenza delle carriere lavorative. Nonostante sia difficile trovare dati in grado di corroborare queste ipotesi, esistono però degli indicatori della diffusione dell'occupazione irregolare (Istat) che possono essere utilizzati per verificare se nei settori a maggior incidenza di lavoro irregolare sia anche maggiore la presenza di lavoratori a basso salario. Il grafico allegato, fornisce una parziale conferma a questa ipotesi mostrando una correlazione positiva tra quota di lavoro sommerso e quota di occupazione a basso reddito tra i settori produttivi. In particolare, ci sono settori - come l'agricoltura, i servizi alle famiglie, alloggio e ristorazione - in cui il tasso di irregolarità è superiore alla media dell'economia ed anche la percentuale di *working poor* è elevata.



### **Lavoro e povertà: *In-work poverty***

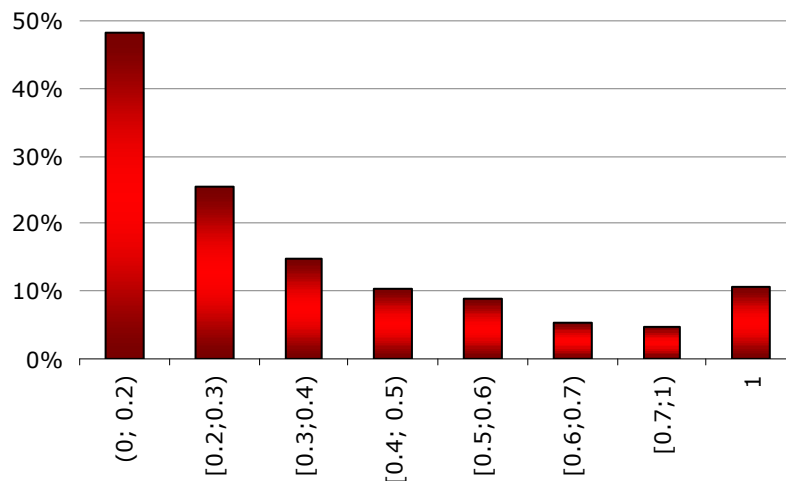
La condizione di povertà nonostante l'occupazione di almeno un componente della famiglia può dipendere da diversi fattori tra loro anche complementari. In primo luogo, la scarsa intensità di lavoro complessiva, cioè la presenza di componenti disoccupati o inattivi, oppure la sotto-occupazione degli stessi (occupati involontariamente a tempo parziale o in Cassa Integrazione), influenza i tassi di *in-work-poverty*. In secondo luogo, quando più componenti del nucleo familiare sono lavoratori a bassa remunerazione, il reddito da lavoro complessivo risulta insufficiente per uscire dalla povertà. La definizione adottata per il calcolo dell'indicatore di *in-work poverty* fa riferimento alle famiglie: rientrano nella definizione di *in-work poor* le famiglie (e di conseguenza, gli individui che ne fanno parte) in cui uno o più componenti siano occupati, e il cui reddito disponibile risulti inferiore al 60 per cento del reddito mediano<sup>15</sup>. Nel 2011 il numero di famiglie in condizione di *in-work poverty* risultava pari a circa 2 milioni e 50 mila, circa l'8.1 per cento delle famiglie italiane, mentre in termini individuali la diffusione era pari al 10.6 per cento della popolazione residente in Italia, ovvero 6 milioni 500mila persone. La probabilità di essere in *in-work poverty* è maggiore per gli individui che

<sup>15</sup> I redditi sono espressi in termini di reddito equivalente, ovvero normalizzato con una scala d'equivalenza, in modo da tenere in conto le differenze nella composizione e nella dimensione delle famiglie. Si noti che nel caso della *in-work poverty* oltre alla retribuzione complessiva (che dipende anche dal numero di ore lavorate dai componenti della famiglia) contano anche le altre fonti di reddito (es. le rendite finanziarie), i trasferimenti, le imposte dirette, gli oneri sociali e soprattutto la composizione familiare.

appartengono a famiglie residenti nel Mezzogiorno (18-20 per cento, il doppio rispetto alla media italiana), e per le famiglie che non sono proprietarie dell'abitazione di residenza (20%). Le famiglie monoparentali con figli a carico (20.6 per cento) presentano maggiori rischi di *in-work poverty* per i loro membri: il lavoro di uno o più dei componenti non è sempre sufficiente a garantire livelli adeguati di benessere. I single beneficiano generalmente di un minor rischio di povertà, ma non quelli più giovani, che sono a maggior rischio di avere occupazioni meno stabili e peggio retribuite (13 per cento).

Guardando ad alcune caratteristiche del capofamiglia<sup>16</sup>, il rischio di povertà cresce quando la persona di riferimento ha meno di 30 anni (18 per cento), mentre scende con il titolo di studio universitario (4.7 per cento). In generale, tuttavia, sulla probabilità di *in-work poverty* influisce molto l'intensità di lavoro all'interno della famiglia. Il rischio di povertà cresce con il numero di componenti, soprattutto se alcuni di questi sono a carico (27 per cento). L'intensità occupazionale, calcolata come rapporto tra numero di occupati e componenti di una famiglia, risulta importante per la *in-work poverty*: tanto più l'intensità occupazionale è bassa tanto maggiore è la probabilità di essere poveri. Dal grafico allegato si vede come la presenza di più lavoratori all'interno del nucleo familiare costituisca il miglior modo di sfuggire alla povertà e di compensare la presenza di redditi a basso salario.

#### Rischio di in-work poverty e intensità occupazionale



Intensità occupazionale: rapporto tra numero di occupati all'interno della famiglia e numero di membri.

Elaborazioni REF Ricerche su dati IT SILC Istat

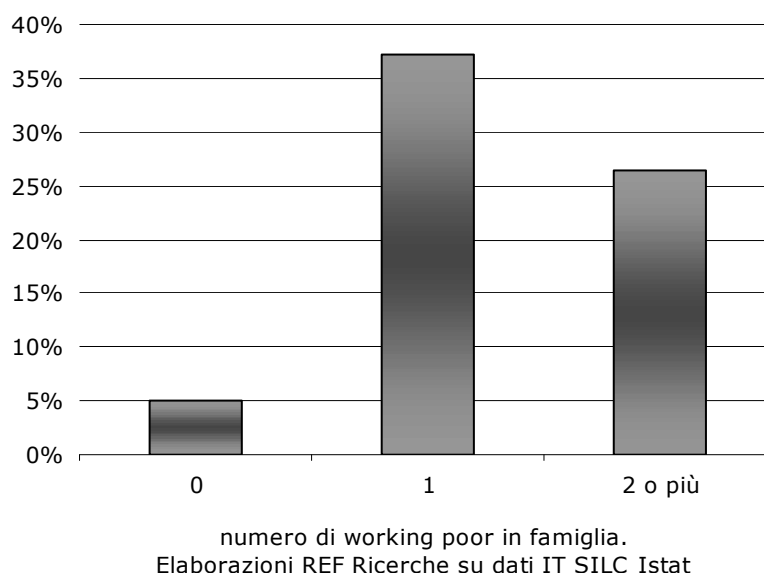
L'analisi sin qui condotta ha messo in evidenza come un lavoro a basso reddito non debba essere necessariamente associato ad una condizione di povertà; la famiglia, infatti, opera da ammortizzatore sociale, redistribuendo le risorse tra i componenti.

<sup>16</sup> Con questo termine si intende la persona di riferimento nelle indagini.



L'interazione tra lavoratori a basso salario e famiglie povere mostra evidenza di una polarizzazione sociale, tra nuclei familiari "ricchi" (in termini di occupazione e redditi) e nuclei "poveri" (in termini di disoccupazione e basse remunerazioni). Tra le famiglie senza lavoratori a basso reddito, nel 2011, solo una su venti risultava in condizione di *in-work poverty*, mentre tra quelle con almeno un *working poor* il rischio era sette volte superiore: circa il 37 per cento risulta avere un reddito inferiore alla soglia di povertà. Tra le famiglie in condizioni di *in-work poverty* quasi una su due (il 43 per cento) ha almeno un componente che risulta a bassa remunerazione, tuttavia se il lavoratore a bassa remunerazione è un *secondary earner* (ad esempio, donne o i figli adulti ai primi impieghi), il rischio di povertà si riduce notevolmente.

#### Probabilità di *in-work poverty* e presenza di *working poor* nella famiglia



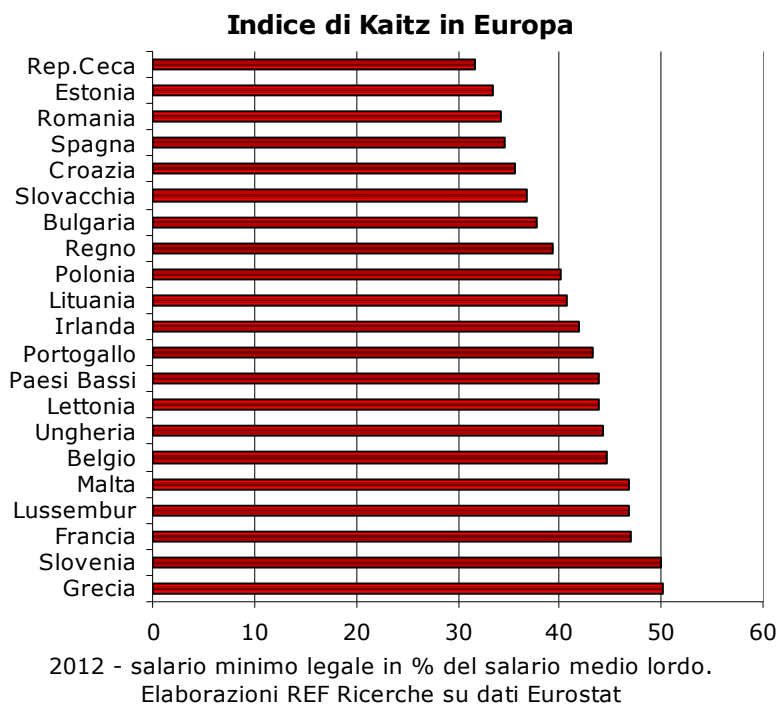
#### **Le politiche di contrasto**

Il menù di politiche dirette a contrastare le basse retribuzioni, oltre alle politiche di promozione dell'occupazione (margine estensivo) e di aumento delle ore lavorate (margine intensivo), include una serie di trasferimenti mirati ai lavoratori più svantaggiati e interventi per fissare minimi salariali legislativi. Le politiche di sostegno ai redditi dei lavoratori a basso salario, pur essendo molto diffuse in tutti i paesi Ocse, sono molto controverse in merito agli effetti sul mercato del lavoro e oggetto di un intenso dibattito politico. Da un lato, vi è chi ritiene che le politiche di contrasto siano utile strumento di redistribuzione verso i lavoratori più svantaggiati (a scapito ovviamente di altri fattori di produzione come lavoratori più qualificati e capitale), dall'altro vi è chi invece sostiene che contribuiscano all'aumento della disoccupazione trasformando lavoratori a basso salario in disoccupati. Il dibattito sia accademico sia

politico, tuttavia è stato fortemente influenzato dalle posizioni ideologiche: da un lato i sostenitori del *laissez-faire*, fortemente contrari; dall'altro i fautori dell'intervento dello Stato, spesso aprioristicamente favorevoli. Questa contrapposizione ha impedito una valutazione imparziale sia degli effetti delle politiche, sia una discussione approfondita del disegno ottimale degli interventi in un'ottica organica. Infatti, sebbene non vi sia alcun dubbio che interventi diretti a gruppi selezionati della popolazione (ad esempio, i *working poor*) possano produrre effetti indesiderabili (come la disoccupazione) o esternalità su altri gruppi (maggiore tassazione), non è chiaro come l'azione combinata dei vari interventi incida sul benessere sociale. Molti studi hanno privilegiato un'ottica *welfarista* (dove ciò che conta è solo il benessere complessivo), senza tener conto che i governi possono avere specifici obiettivi redistributivi e valutare diversamente l'utilità e il benessere dei lavoratori più svantaggiati rispetto ai lavoratori più qualificati o ad elevato reddito (Lee Saez, 2012).

### **Il salario minimo**

Uno degli strumenti che vengono spesso richiamati per fornire un sostegno alle persone a bassa retribuzione è l'introduzione, o il rafforzamento, di un salario minimo legale. Il salario minimo legale definisce, per legge e per tutti i lavoratori (salvo le clausole di eccezione per età presenti in alcuni paesi) l'ammontare salariale minimo garantito. Attualmente in Europa i paesi che prevedono un salario minimo legale sono una ventina; in alcuni casi il livello è fissato in termini orari, in altri con riferimento alla giornata lavorativa o al mese. In termini mensili, le retribuzioni minime vanno dai 174 euro della Bulgaria ai 1921 del Lussemburgo, e in media è di 747 euro mensili. In termini di salario orario la graduatoria non cambia molto: in media il salario orario si attesta attorno ai 4.6 euro. Molta di questa variabilità dipende però dai livelli salariali medi prevalenti nei diversi paesi. Se si esclude il gruppo dei paesi dell'Europa orientale, entrati più recentemente nell'Unione Europea e caratterizzati ancora da livelli salariali inferiori, la media del salario minimo vigente a inizio 2014 è di 7 euro all'ora, pari a circa 1.140 euro al mese. Un modo di confrontare l'incidenza del salario minimo tra i diversi paesi è quella di rapportarlo alle retribuzioni medie (o mediane). Questo rapporto viene solitamente misurato dall'indice di Kaitz, e fa riferimento alle retribuzioni a tempo pieno. Utilizzando i dati raccolti da Eurostat per calcolare l'indice di Kaitz, nel grafico allegato viene mostrato come tale indice vari da un minimo del 31,7 per cento nella Repubblica Ceca a livelli attorno al 50 per cento in Francia, Grecia e Slovenia, mentre la media è pari al 41.3 per cento.



Al momento, sette paesi non hanno un salario minimo nazionale: si tratta principalmente di paesi dell'Europa Continentale (Austria, Germania, Danimarca) o Settentrionale (Svezia, Finlandia), oltre a Cipro e naturalmente l'Italia in cui i salari sono negoziati a livello settoriale<sup>17</sup>. Due importanti studi, Boeri (2009) e Garnero e altri (2013), hanno recentemente analizzato gli effetti dei 'minimi salariali contrattati' e dei 'salari minimi legali' sulla distribuzione delle retribuzioni. Ciò che emerge è che nei paesi in cui i salari minimi sono fissati dalla contrattazione i minimi risultano mediamente più elevati (in Italia in particolare) rispetto ai paesi in cui vige un salario minimo legale; tuttavia una quota significativa di lavoratori (*working poor*) non risulta coperta dagli effetti della contrattazione collettiva. In altre parole, un livello elevato dei minimi salariali contrattati, più che un successo della contrattazione collettiva sembra evidenziare una debolezza nei confronti dei lavoratori meno tutelati e a più basso salario.

Uno degli effetti della Grande crisi è stato quello di esacerbare queste differenze ed anche di mettere in discussione l'efficacia della contrattazione centralizzata nel tutelare i minimi salariali di tutti i lavoratori. In Germania, per esempio, è in fase avanzata di discussione l'introduzione di un salario minimo legale, ed anche in Italia sono in discussione proposte di legge in tal senso.

<sup>17</sup> In Italia infatti la contrattazione collettiva nazionale di settore (Ccnl) fissa dei salari minimi, che coincidono con il valore tabellare per la categoria più bassa. I minimi contrattuali sono molteplici, secondo i diversi contratti vigenti (che possono valere per più settori produttivi, oppure alcuni settori applicano diversi contratti alle diverse figure professionali impiegate).

**Riquadro: I minimi contrattuali sono davvero minimi?**

Uno degli argomenti che spesso vengono avanzati contro l'introduzione di un salario minimo legale nei paesi che hanno invece dei minimi salariali fissati dalla contrattazione, come nel caso dell'Italia, è che spesso il salario minimo legale, per non comportare problemi all'occupazione nei settori a salario più basso, è fissato su livelli molto bassi. Ovvero il salario minimo legale sarebbe fissato ad un livello inferiore rispetto ai minimi contrattuali di alcuni settori, e quindi potenzialmente potrebbe comportare un progressivo livellamento verso il basso delle retribuzioni. Lo studio di Garnero, Kampelmann e Rycx (2013) ha ricostruito i minimi contrattuali per l'Italia prendendo in rassegna 240 tra i principali contratti collettivi e li ha confrontati con le retribuzioni orarie mediane risultanti dall'indagine SES (*Structural Earnings Survey*) condotta da Eurostat. Dall'analisi, riportata nella tabella allegata, risulta come in Italia l'indice di Kaitz settoriale sia relativamente alto e compreso tra un minimo di 0.66 per il settore delle 'attività finanziarie e assicurative' e 'istruzione' e 0.98 per il settore 'alberghi, turismo e ristorazione'<sup>18</sup>. Nei fatti in molti settori una buona parte dei lavoratori ha salari inferiori al minimo contrattuale. Secondo stime effettuate sui dati di Garnero, Kampelmann e Rycx, l'Italia è il paese con la più elevata quota di persone di fatto non coperte dai minimi contrattuali: circa il 19 per cento dei lavoratori, in media, risulta avere un salario orario lordo inferiore al minimo contrattuale rilevante per il loro settore, con punte superiori al 30 per cento in alcuni settori<sup>19</sup>.

**I minimi contrattuali in Italia: quanti lavoratori coprono realmente?**

		salario minimo contrattuale 2009	salario medio 2010*	indice di Kaitz A	salario medio 2009 B	indice di Kaitz B
a	agricoltura, silvicoltura, pesca	8.4			8.2	1.03
b - e	industria in s.s.	9.6	13.11	0.73	10.6	0.91
f	costruzioni	11.8	12.65	0.93	9.9	1.19
g	commercio	9.3	11.81	0.79	9.9	0.94
h	trasporto e magazzinaggio	11.0	13.64	0.80	11.4	0.97
i	alloggio e ristorazione	9.3	9.49	0.98	8.8	1.06
j	informazioni e comunicazioni	9.9	16.82	0.59	12.0	0.82
k	att.finanziarie e assicurative	14.5	21.94	0.66	15.9	0.91
l - n	att.immobiliari, professionali, noleggio	9.2	13.63	0.67	10.6	0.87
o	PA	13.3			13.2	1.01
p	istruzione	14.7	22.17	0.66	15.6	0.94
q	sanità e assistenza sociale	9.9	16.62	0.60	13.4	0.74
r - u	att.artistiche, sociali, altri servizi	8.6	10.65	0.81	8.9	0.97

A: salario medio da indagine SES (Structural Earnings Survey, Eurostat, 2010)

indagine su imprese di almeno 10 addetti (esclusi settori A, O, S)

B: elaborazioni REF Ricerche su dati IT SILC Istat

<sup>18</sup>Si noti che l'indagine SES è ristretta alle sole imprese con più di 10 addetti e sono esclusi alcuni settori caratterizzati da remunerazioni relativamente basse (es. l'agricoltura), pertanto il rapporto di Kaitz per i minimi contrattuali è probabilmente sottostimato.

<sup>19</sup> Siamo grati a Garnero, Kampelmann e Rycx per averci messo a disposizione i loro dati per le simulazioni. Si veda anche Garnero (2013)

## **L'introduzione di un salario minimo legale in Italia**

Nell'ipotesi che un salario minimo legale venga introdotto nell'ordinamento italiano, può essere utile valutare quale copertura sarebbe garantita in corrispondenza di diversi livelli salariali. La tavola riporta i risultati delle simulazioni. Se il salario minimo venisse fissato al livello di 6.5 euro lordi all'ora, non troppo distante dalla soglia di povertà retributiva, pari a 6.88 euro (in termini di retribuzione lorda oraria del 2011)<sup>20</sup>, risulterebbero interessati la maggior parte dei *working poor* tra i lavoratori dipendenti. Dei quasi 2 milioni 75mila lavoratori a bassa remunerazione (pari al 10 per cento dell'occupazione dipendente), solo 305 mila risulterebbero non coperti, pari a circa 15 per cento dei *working poor*. Per la maggioranza dei *working poor* il salario minimo comporterebbe una riduzione della distanza relativa dalla povertà (*poverty gap ratio*) dal 21.8 per cento al 5.1 per cento. Nel caso in cui il minimo salariale venisse fissato ad un livello più basso, ad esempio pari a 4.50 euro all'ora come nel caso dello SMI spagnolo<sup>21</sup>, coprirebbe solo una quota limitata di *working poor* (circa il 19.6 per cento), pari a 406mila lavoratori (meno del 2.5 per cento dei lavoratori dipendenti). Il *poverty gap ratio* si ridurrebbe al 13.5 per cento (dal 21.8 per cento). Un livello di salario minimo pari a quello previsto in Germania o a quello vigente in Francia avrebbero effetti decisamente più rilevanti sulla povertà retributiva. Nel primo caso, un salario minimo fissato a 8.5 euro lordi l'ora coprirebbe quasi il 28 per cento degli occupati dipendenti (4 milioni 912mila lavoratori), quindi non *working poor* ma anche lavoratori con un salario superiore alla soglia. Nel secondo caso, un livello salariale pari allo SMIC francese (pari a 9.53 euro) coprirebbe oltre 7 milioni di lavoratori, circa il 40 per cento dell'occupazione dipendente. In entrambi i casi, un salario minimo legale fissato a livelli così alti inciderebbe con buone probabilità negativamente sull'occupazione dei giovani e dei lavoratori meno qualificati.

### **Ipotesi di istituzione di un salario minimo legale in Italia**

	livello (euro lordi all'ora)	lavoratori coperti	% occ.dipendente
ipotesi 1	6.50	1 768 762	10.0
ipotesi SMI Spagna	4.48	406 136	2.3
ipotesi Germania	8.50	4 912 410	27.8
ipotesi SMIC Francia	9.53	7 198 299	40.7

Elaborazioni REF Ricerche su dati IT SILC Istat al 2011

<sup>20</sup> In questo caso, per identificare i *working poor* viene utilizzata la distribuzione delle retribuzioni lorde orarie relativa al 2011 (ultimo anno disponibile). Inoltre, le simulazioni non prendono in considerazione eventuali cambiamenti nella distribuzione indotti dal salario minimo.

<sup>21</sup> Lo SMI è pari (a gennaio 2014) a 753 euro lordi al mese. Il calcolo del salario orario tiene conto dell'orario standard (40 euro) settimanale.

### **Le politiche di contrasto alla povertà delle famiglie**

Alle politiche di sostegno ai redditi dei lavoratori a bassa remunerazione dovrebbero essere affiancate misure dirette alle famiglie. Infatti in questi casi aumenti del salario minimo non sarebbero efficaci per sostenere il reddito delle famiglie che dipendono unicamente dal reddito di un lavoratore *working poor*. Gli strumenti da utilizzare in questo caso sono altri, eventualmente da combinare con l'incremento (o l'istituzione) del salario minimo. Possono essere misure, dirette o indirette, per facilitare la partecipazione al mercato del lavoro, aumentando l'intensità occupazionale delle famiglie e dotandole così di maggiori garanzie, oppure interventi a sostegno dei redditi delle famiglie. Le misure più comunemente applicate per sostenere il reddito delle famiglie, contrastandone il rischio di povertà, sono quelle derivanti da interventi sul sistema fiscale, via riduzione delle imposte (ad esempio con detrazioni e deduzioni) e trasferimenti (es. gli assegni familiari). In questo modo si fornisce un sostegno, anche solo parziale, al reddito netto delle famiglie che hanno persone a carico, come i bambini<sup>22</sup>. I trasferimenti condizionati alla verifica dei mezzi (destinati quindi solo a chi non supera determinate soglie) risultano più efficaci nella riduzione della povertà anche con risorse limitate, dato che minimizzano gli effetti "spreco" nel fornire sostegno a famiglie che stanno sopra la soglia di povertà. Tuttavia, presentano il non trascurabile difetto di disincentivare la mobilità salariale e la partecipazione al lavoro (soprattutto dei percettori aggiuntivi di reddito, i cosiddetti *secondary earners*), sia per quanto riguarda il margine intensivo (ore lavorate), sia quello estensivo (intensità di ricerca del lavoro). Infatti, il rischio di perdere i benefici in seguito a miglioramenti salariali o all'occupazione di un componente che prima era inoccupato, induce delle risposte comportamentali che scoraggiano l'attività lavorativa dei componenti del nucleo familiare. A causa delle perdite di efficienza sopra discusse, e anche in considerazione del fatto che quest'ultime possano superare i benefici redistributivi, questo tipo di interventi sono stati fonte di molte controversie ed hanno contribuito a sviluppare politiche di *workfare*, maggiormente orientate a favorire la partecipazione dei lavoratori al mercato del lavoro. Un esempio di trasferimenti condizionati alle famiglie è dato dai cosiddetti *in-work benefits*, sviluppati nell'ambito delle politiche *Making work pay* (MWP) promosse nell'ambito della strategia europea per l'occupazione.

L'attuazione di questa tipologia di politiche di sostegno al reddito e incentivazione al lavoro ha trovato, nella pratica, diverse forme. Prevalentemente sono stati introdotti dei crediti d'imposta (*tax credits*) o dei trasferimenti (*in-work benefits*) a favore degli occupati, in modo da incrementarne il reddito (condizionato all'occupazione) rendendo più convenienti anche impieghi a bassa remunerazione, senza aumentare eccessivamente il salario minimo, dati i rischi di distorsione del mercato del lavoro, come precedentemente discusso. Due esempi di questo tipo di politiche sono rappresentati dal *Earned Income Tax Credit* (EITC) degli Stati Uniti e il *Working Family Tax Credit* (WFTC) del Regno Unito (in vigore fino al 2003 e poi sostituito dal

---

<sup>22</sup> In Italia le detrazioni, come quelle per figli a carico, hanno la prerogativa di aumentare la progressività del sistema fiscale, dato che la differenza tra aliquota media e aliquota marginale si riduce al crescere della base imponibile. Il loro ammontare, però, è generalmente modesto e non consente di contrastare efficacemente la povertà, soprattutto se non sono previste forme di imposta negativa per chi è incapiente.

*Working Tax Credit*). Nonostante il nome, non si tratta di riduzioni di imposta, ma di trasferimenti (o imposta negativa) per famiglie (con o senza figli) in cui almeno uno dei due sia occupato (dipendente o autonomo). La struttura degli incentivi è tuttavia molto diversa tra i due schemi. L'EITC eroga incentivi anche in corrispondenza di redditi molto bassi e si riduce molto gradualmente al crescere del reddito e di altri parametri relativi alla composizione familiare. Il WFTC invece è condizionato alla presenza di un lavoratore occupato per almeno 16 ore a settimana, e con un reddito familiare al di sotto di una soglia. Altri modelli di credito d'imposta sono il *Crédit d'impôt sur les bas revenus de l'activité professionnelle* belga e il *Prime pour l'emploi* (PPE) francese. Nel primo caso si tratta di una riduzione del carico fiscale per i contribuenti che risultano occupati per almeno 13 ore a settimana e con un reddito individuale al di sotto di una soglia compatibile con remunerazioni da lavoro prossime al salario minimo. Il PPE francese è un credito d'imposta individuale per i lavoratori che hanno una remunerazione annuale che non superi del 40 per cento lo SMIC, ovvero il salario minimo. La soglia di reddito è incrementata nel caso ci siano figli o coniugi a carico. C'è anche una soglia minima per le retribuzioni individuali, che esclude le persone che lavorano meno di 11 ore a settimana. Il PPE ha una componente variabile, che cresce al crescere del numero delle ore lavorate ed è invece decrescente all'aumentare del salario orario. Studi teorici ed empirici (Saez, 2002; OECD, 2003; Blumkin Danziger, 2014) hanno mostrato come le politiche di MWP siano efficaci nel ridurre la povertà e l'esclusione sociale nelle famiglie a maggiore rischio di povertà e consentano, contestualmente, di aumentare la partecipazione (e in molti casi l'occupazione) degli individui a più basso reddito destinatari di sussidi. Il dibattito che si è sviluppato successivamente ha riguardato il disegno ottimale degli schemi di incentivazione e le risposte (comportamentali) degli individui.

## **Capitolo 2 - Politiche e nuove proposte**

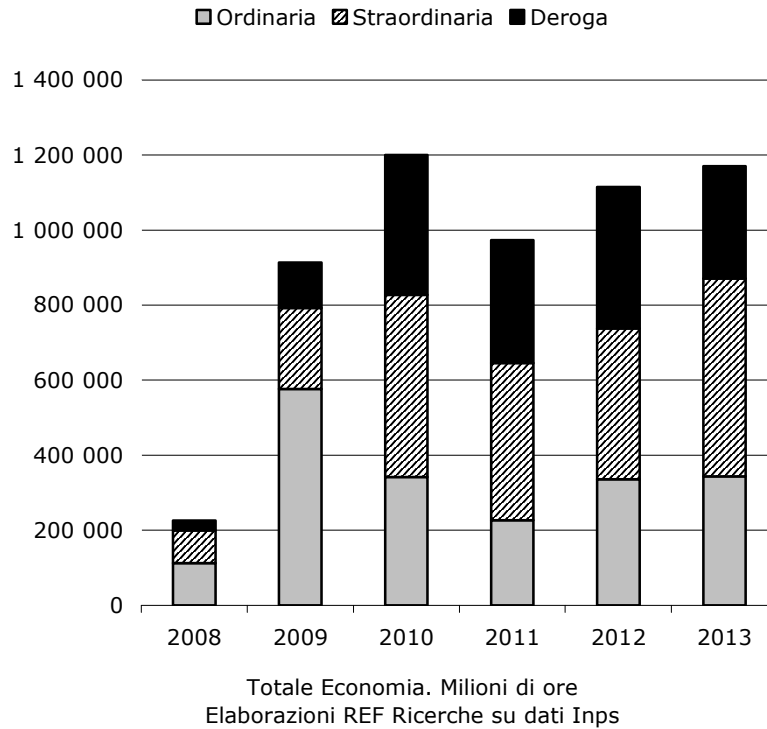
### **2.1 Il ricorso alla Cassa integrazione: andamenti per aree e settori**

#### **La Cig si stabilizza nel 2013, restando però su livelli elevati**

Il largo ricorso alla Cassa integrazione guadagni in questi anni ha influito significativamente sugli indicatori classici del mercato del lavoro, come il tasso di occupazione e di disoccupazione. Tra il 2008 e il 2013 la domanda complessiva di Cig da parte delle imprese è passata da poco più di 200 milioni ad oltre un miliardo di ore, e la scansione temporale di questa crescita ha seguito in maniera sincrona le varie fasi della congiuntura economica. In seguito alla recessione iniziata sul finire del 2008 le ore di Cassa integrazione richieste dalle imprese hanno infatti subito una crescita vertiginosa che ha raggiunto il suo massimo nel 2010 quando le ore autorizzate di Cig hanno raggiunto la soglia di 1.2 miliardi. L'anno successivo le ore di Cig si sono leggermente ridotte, ma questa è stata solo una breve parentesi, perché poi la nuova crisi della seconda metà del 2011 ha portato le imprese a ricorrere nuovamente a una decisa riduzione delle ore di lavoro attraverso un maggior ricorso alla Cig, che ha favorito ancora l'adeguamento dell'input di lavoro alle condizioni cicliche avverse. Le ore autorizzate di Cig hanno infatti ripreso a crescere già sul finire del 2011 e nel 2012 hanno superato nuovamente il miliardo, più o meno equamente divise tra le tre diverse tipologie di intervento (ordinario, straordinario e in deroga). Nel 2013 le ore autorizzate si sono mantenute più o meno stabili, con un nuovo piccolo incremento rispetto all'anno precedente (+4.9 per cento), che è il risultato di andamenti diversi tra i tre tipi di cassa: è cresciuta la Cig ordinaria (+2.4 per cento su base annua), ma soprattutto è aumentata quella che si può considerare la componente strutturale del fenomeno, vale a dire la Cig straordinaria (+31.2 per cento), indicativa di crisi lunghe e ristrutturazioni, mentre per gli interventi in deroga si è registrata una variazione negativa (-20 per cento) imputabile prevalentemente al venir meno delle risorse stanziato nel quadriennio 2009-2012 e ai continui ritardi nel rifinanziamento della spesa per l'anno 2013, che hanno lasciato inevaso un certo numero di domande.



### Ore autorizzate di Cassa integrazione: confronto per tipologia di intervento



La Cig in deroga è un istituto eccezionale, creato per fornire una tutela ai lavoratori di imprese che normalmente non possono accedere alla Cassa integrazione. La legge Fornero ne avrebbe stabilito la definitiva estinzione per la fine del 2016, per cui nel frattempo questo istituto può continuare ad essere usato dalle imprese; per questo motivo un recente decreto ministeriale approvato ad agosto ha finalmente incrementato le risorse destinate agli Ammortizzatori in deroga, che altrimenti anche per quest'anno sarebbero state insufficienti. La necessità di reperire nuove risorse derivava dal fatto che una buona parte dello stanziamento fissato dalla legge di stabilità per il 2014 (si trattava di 1 miliardo e 400 milioni), era già stata utilizzata per il 2013. Il decreto in questione, per la precisione, ha sbloccato più di 600 milioni per il 2014, portando così le risorse complessivamente disponibili per gli Ammortizzatori in deroga a 1 miliardo e 720 milioni. Insieme alle risorse aggiuntive, tuttavia, il decreto ha anche stabilito nuovi e più restrittivi criteri per l'erogazione della Cig e della mobilità in deroga, allo scopo di rispettare la *deadline* stabilita dalla riforma Fornero per l'utilizzo di questi strumenti. Tra questi, l'impossibilità di utilizzare la Cig in deroga in caso di cessazione dell'attività aziendale; l'incremento dell'anzianità aziendale necessaria per accedere agli ammortizzatori; e la riduzione della durata del trattamento sia per la Cig che per la mobilità in deroga.

Entro la fine del 2016, secondo quanto stabilito dalla legge n.92/2012, il sistema della Cassa in deroga dovrebbe quindi essere progressivamente sostituito con i *fondi di solidarietà bilaterali*<sup>23</sup>, anche se non è detto che ciò si verifichi dal momento che questi fondi dovrebbero essere già operativi e, invece, a parte alcune eccezioni, non sono ancora stati costituiti dalle parti sociali.

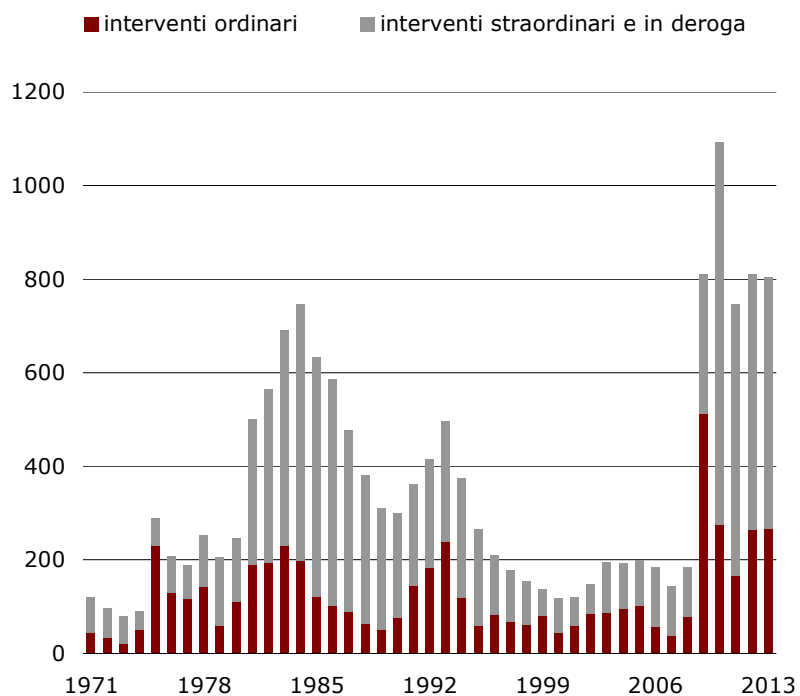
### **La Cig è stata usata soprattutto dal settore industriale**

In questi anni di crisi attraverso lo strumento della Cig le imprese industriali hanno mantenuto elevato il *labour hoarding* (trattenimento dei lavoratori da parte delle aziende): nel settore dell'industria e artigianato le ore autorizzate di Cig nel 2013 hanno difatti mantenuto un livello sostanzialmente analogo a quello del 2012. Le ore complessivamente richieste nel 2013 sono state poco più di 800 milioni, un livello solo lievemente inferiore a quello dell'anno precedente (-0.8 per cento) e che non si discosta molto dai valori raggiunti nel 2009 o dai massimi osservati a metà degli anni ottanta. L'industria si conferma così il settore dove le imprese hanno richiesto il maggior numero di ore di cassa integrazione (quasi il 70 per cento del totale), coinvolgendo nell'insieme circa 200 mila unità di lavoro equivalenti a tempo pieno.

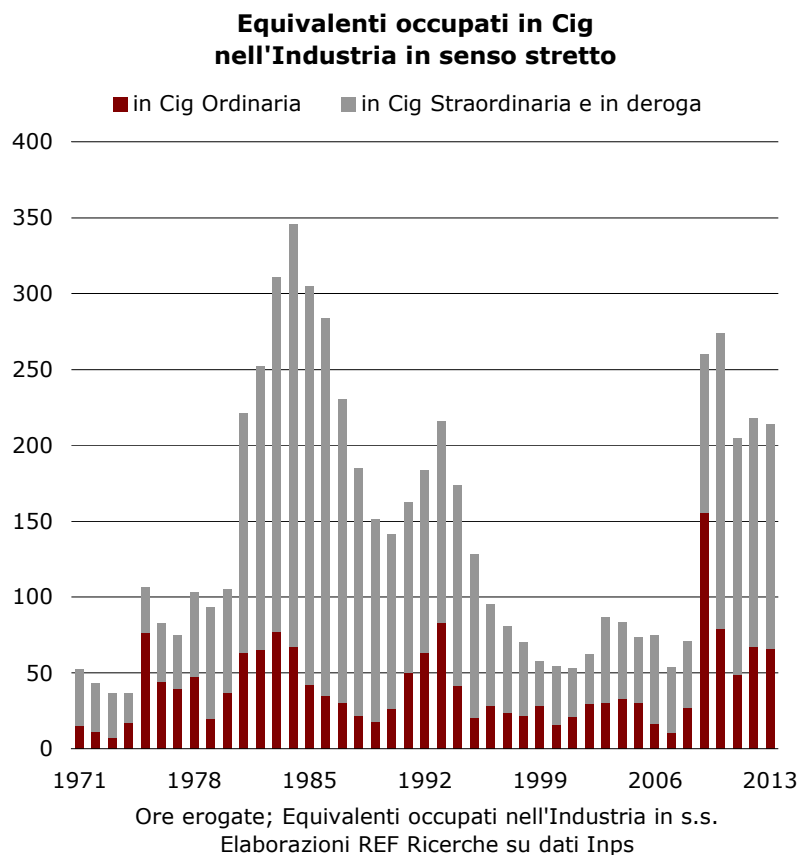
---

<sup>23</sup> Nello specifico, si tratta di fondi autofinanziati da imprese e lavoratori destinati a coprire i settori esclusi dagli ammortizzatori ordinari che finora hanno utilizzato la Cig in deroga (che invece è finanziata dalla fiscalità generale). Quindi i fondi bilaterali di solidarietà andranno gradualmente a sostituire gli ammortizzatori in deroga. L'istituzione di questi fondi non è però obbligatoria per le imprese con meno di 15 dipendenti.

### Ore autorizzate di Cassa integrazione nell'Industria in senso stretto



milioni di ore; Elaborazioni REF Ricerche su dati Inps



Gli “equivalenti occupati” in Cig sono stati calcolati assumendo che nel 2013 la quota di ore autorizzate effettivamente utilizzate dalle imprese sia stata pari a quella stimata dall’Inps (48 per cento per gli interventi ordinari e 51 per cento per quelli straordinari e in deroga), e poi rapportando il dato mensile sulle ore utilizzate con il corrispondente numero di ore medie lavorate. Questo calcolo conduce in realtà a una stima in difetto dei lavoratori potenzialmente a rischio di perdita del lavoro: il loro numero sarebbe infatti anche più elevato, considerando che una parte dei lavoratori in Cig ha un contratto part-time e che la cassa integrazione non sempre è a zero ore.

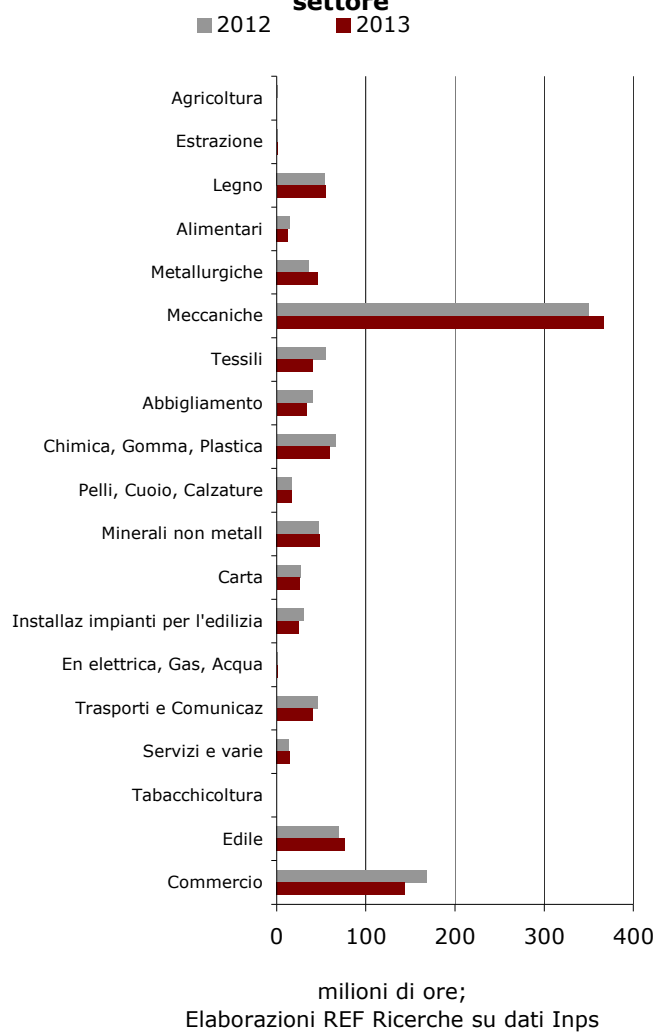
Ad ogni modo bisogna anche rilevare che la maggior parte dei lavoratori in Cig nel settore industriale si trovava, nel 2013, in Cassa integrazione straordinaria, evidenziando come la crisi abbia progressivamente incrementato il numero di imprese a rischio di ristrutturazione o chiusura. Questo comporterà per parte di questi lavoratori la perdita definitiva del posto di lavoro, mentre per altri è possibile che si verifichi il rientro in azienda (soprattutto e in primo luogo per quanti sono stati interessati da interventi ordinari). È possibile perciò che il riassorbimento dei cassintegrati possa spiazzare la ripresa del processo di aumento del numero di occupati nel corso delle prime fasi della ripresa.

## **Meccanica, edilizia e commercio: i settori che hanno fatto maggior ricorso alla Cassa integrazione**

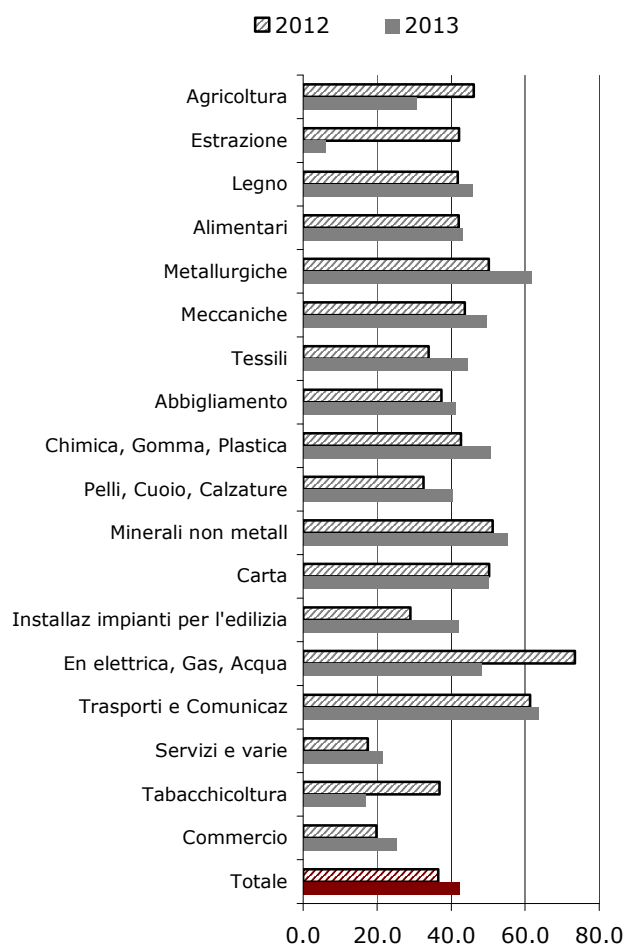
Il dettaglio settoriale conferma come il ricorso alla Cig nel 2013 sia stato molto simile a quanto osservato nel 2012. L'industria meccanica è stata ancora una volta il principale utilizzatore dello strumento, arrivando a coinvolgere circa 91 mila unità di lavoro equivalenti a tempo pieno. Questo è tra l'altro uno dei pochi settori che nel 2013 ha registrato un incremento delle ore richieste dalle imprese rispetto all'anno precedente (+4.7 per cento). C'è poi da evidenziare la pesante situazione nel settore dell'edilizia, dove le ore richieste dalle imprese sono aumentate in un anno di circa il 10 per cento. Un altro settore che durante la crisi ha usato ampiamente la Cassa integrazione è stato quello del commercio, che nel 2013 ha coinvolto circa 72 mila unità di lavoro equivalenti a tempo pieno, anche se si deve segnalare un calo delle ore richieste del 14.6 per cento (che però è prevalentemente da attribuire alla diminuzione della Cassa in deroga e quindi ai problemi relativi al suo rifinanziamento).

Rispetto al 2012, la quota di Cig straordinaria sul totale è poi aumentata in quasi tutti i settori produttivi. I settori dove si osserva il peso maggiore della Cig straordinaria sono quelli che hanno sperimentato le maggiori difficoltà durante le diverse fasi della recessione, come l'industria metallurgica (dove il 62 per cento delle ore richieste dalle imprese lo scorso anno è di tipo straordinario), il settore dei trasporti e delle comunicazioni (64 per cento), la meccanica, o l'industria chimica e della gomma-plastica.

**Totale ore di Cig autorizzate per settore**



### Quota di Cig straordinaria per settore



% ore autorizzate di Cig straordinaria su tot. ore di Cig  
Elaborazioni REF Ricerche su dati Inps

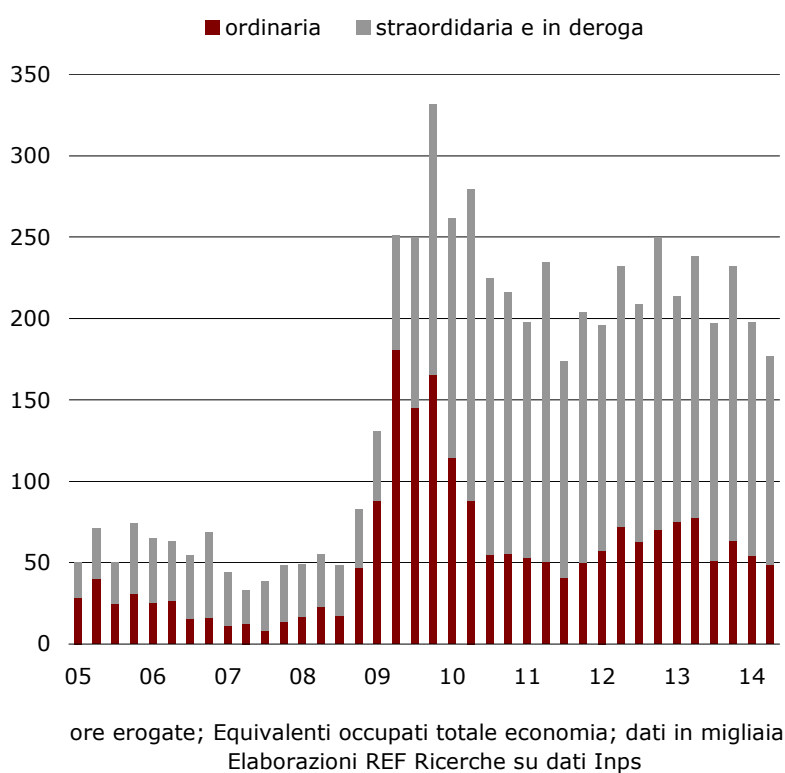
### I cassintegrati si concentrano soprattutto al Centro-nord

La ripartizione delle ore di Cig autorizzate per area geografica ha riguardato le regioni del Centro-nord all'incirca per 890 milioni di ore, pari al 76 per cento del totale nazionale, mentre al Sud si conteggiano 278 milioni di ore richieste dalle imprese, poco più di un quinto del totale complessivo. Nelle regioni del Nord e in quelle del Sud rispetto al 2012 è cresciuto soprattutto il ricorso alla Cig straordinaria, mentre in quelle del Centro l'incremento complessivo è dovuto più che altro alla Cassa ordinaria; la cassa in deroga si è invece ridotta in tutte e tre le principali aree geografiche.

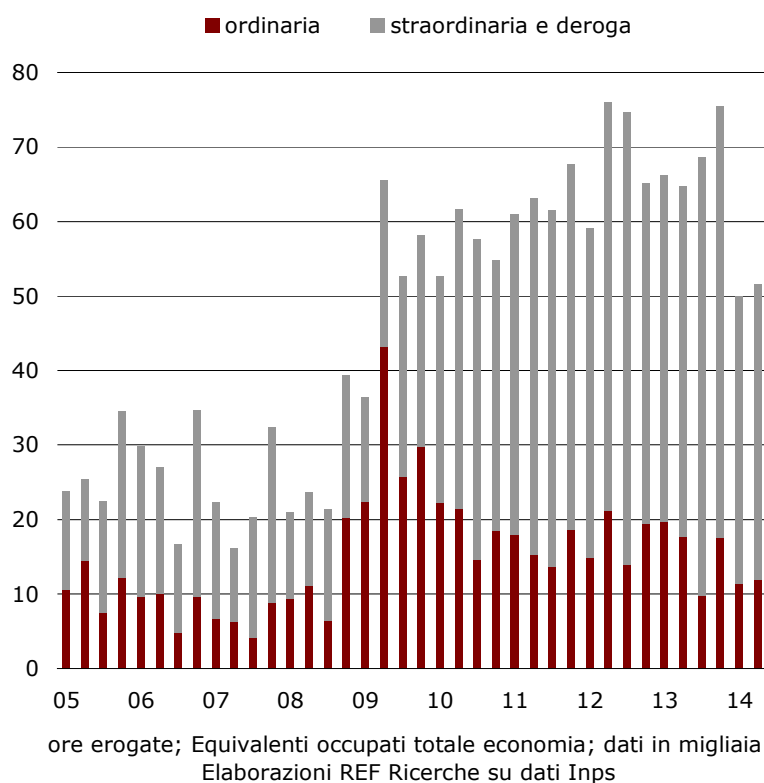
In media d'anno, il numero stimato di equivalenti occupati momentaneamente sospesi dall'attività produttiva è stato pari a circa 173 mila al Centro-nord e 63 mila al Sud: la

divergenza dipende dal peso elevato dell'industria sul totale degli occupati nelle regioni Centro-settentrionali e della maggiore presenza di imprese di piccola dimensione al Sud. Questo aspetto ha giocato un ruolo importante nel corso della crisi in quanto la Cig è stato lo strumento principale di politica del lavoro adottato in Italia. Le caratteristiche dello strumento hanno fatto sì che venisse utilizzato in maniera inferiore nelle aree dove la crisi del mercato del lavoro è stata più acuta, e dove i lavoratori che hanno perso l'impiego avevano minori *chances* di ricollocazione nel territorio.

### Equivalenti occupati in Cig al Centro-nord





**Equivalenti occupati in Cig al Sud**

I segnali di stabilizzazione dell'economia emersi a inizio 2014 rendono plausibile un arresto della crescita del ricorso alla Cig durante l'anno in corso; tuttavia i dati sulla prima metà dell'anno indicano ancora una situazione di emergenza. Nei primi sei mesi del 2014 le imprese hanno già richiesto 560 milioni di ore di Cassa integrazione; il dato è in lieve diminuzione rispetto allo stesso periodo del 2013, ma scomponendo tale andamento per tipologia di intervento si osserva che al calo della Cig ordinaria e di quella in deroga, si contrappone la crescita delle ore di Cig straordinaria (+20 per cento nel periodo di riferimento). Si stima che tra gennaio e giugno i lavoratori in Cassa straordinaria sarebbero circa 128 mila; queste persone sono a maggior rischio di essere poste in mobilità, per poi essere definitivamente licenziate, pertanto queste dinamiche fanno presupporre che nei mesi a venire si assisterà ancora a distruzione di posti di lavoro. Tale possibilità è elevata soprattutto per i 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.

In aggiunta non va dimenticato che il riassorbimento dei cassintegrati tende a rallentare la creazione di nuovi posti di lavoro.

Relativamente al sistema delle tutele in caso di sospensione momentanea del lavoratore, l'intenzione del Governo è quella di mantenere in vita l'istituto della Cassa integrazione ordinaria e straordinaria, riportandolo però all'utilizzo originario, ovvero quello di

assistenza in caso di crisi aziendali temporanee, e di eliminare invece la Cig in deroga secondo la *dead-line* prevista dalla Legge Fornero (31 dicembre 2016).

Gli altri interventi in materia di lavoro adottati dal Governo Renzi sono contenuti nella Legge n.78/2014 in vigore da maggio di quest'anno, e mirano in primis ad aumentare la flessibilità in entrata, tramite la liberalizzazione del contratto di lavoro a termine. Con l'obiettivo di massimizzare la creazione di nuova occupazione in questa fase iniziale di ripresa si è infatti ampliata la facoltà per le imprese di assumere a termine senza dover indicare la causale per i primi tre anni del contratto, rimuovendo così alcune delle rigidità introdotte dalla legge Fornero.

Questo cambiamento offre lo spunto per offrire una valutazione di alcune caratteristiche del mercato del lavoro italiano nel confronto con gli altri paesi europei, sulla base degli indicatori di protezione dell'impiego dell'Ocse, e per ipotizzare come questi potranno ulteriormente modificarsi alla luce dei cambiamenti recentemente introdotti.

## **2.2 Regolamentazione e flessibilità del mercato del lavoro. L'evoluzione recente degli indicatori Ocse**

Gli indicatori Ocse di protezione dell'impiego sono indici sintetici che misurano il grado di rigidità del mercato del lavoro di un determinato paese, analizzando le procedure e l'entità dei costi che le imprese devono affrontare nella fase di licenziamento di lavoratori con contratti standard o in quella di assunzione di lavoratori con contratti a tempo determinato.

L'analisi e la quantificazione (per quanto approssimativa) dei diversi *regimi di protezione dell'impiego* attraverso questi indici risulta importante nell'ottica dello studio del possibile impatto di regimi più o meno rigidi sul mercato del lavoro e per la valutazione di eventuali riforme o evoluzioni nella legislazione del lavoro. La costruzione di *ranking* internazionali può avere l'obiettivo di valutare il grado e il tipo di tutele di cui gode il lavoratore nei diversi paesi, oltre che di evidenziare la relativa onerosità della regolazione del mercato del lavoro per le imprese, anche al fine di poterne valutare i riflessi sulla posizione competitiva.

Essa si esplicita nell'assegnazione di una valutazione numerica compresa tra 0 nel caso di mercati del lavoro completamente flessibili (massima facilità di ricorrere all'interruzione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato o di utilizzare contratti di lavoro di durata prefissata) e 6 nel caso di mercati del lavoro molto rigidi (massima difficoltà).

Recentemente questi indicatori sono stati rivisti e aggiornati dall'Ocse. Rispetto alle versioni precedenti, che consideravano tre aspetti fondamentali<sup>24</sup>, ora si tiene conto (seppur parzialmente) anche delle previsioni dei contratti collettivi nazionali di lavoro e

---

<sup>24</sup> Le previsioni normative considerate per la costruzione degli indici sintetici di EPL (*Employment Protection Legislation*) riguardavano tre grandi aree: (i) interventi o procedure che regolamentano il licenziamento individuale di lavoratori assunti a tempo indeterminato; (ii) costi aggiuntivi in caso di licenziamenti collettivi; e (iii) forme di regolamentazione relative all'utilizzo dei contratti di lavoro a termine.

della giurisprudenza giuslavorista. Si è quindi avuta una revisione complessiva delle serie storiche degli indici di protezione dell'impiego, oltre ad un aggiornamento al 2013. Ciò significa che il dato più recente per il nostro Paese incorpora le disposizioni della riforma Fornero (legge 92/2012), che ha riguardato sia la flessibilità in uscita (introducendo modifiche relative all'articolo 18), sia quella in entrata (tramite una razionalizzazione delle tipologie contrattuali).

### **Dalla fine degli anni '90 al 2008: la flessibilità in Italia aumenta grazie alla deregolamentazione del lavoro temporaneo**

I dati della tavola seguente mostrano come i diversi sistemi differiscano in termini di regimi di protezione del lavoro, mettendo in luce in maniera abbastanza evidente alcune differenze che tendono a persistere nel tempo. In particolare, si distinguono i sistemi di tipo anglosassone, in cui il grado di protezione dei rapporti di lavoro è basso, come evidenziato dai valori assegnati agli Usa o al Regno Unito, rispetto ai valori assegnati dall'Ocse alle principali economie dell'Europa continentale. Germania, Francia e Italia si caratterizzano per un grado di regolazione dei rapporti di lavoro molto simile. Storicamente, questi paesi hanno tutti registrato una graduale riduzione del grado di protezione, tant'è che nel corso del tempo i valori degli indici si sono ridotti rispetto ai valori di fine anni novanta. La differenza rispetto alle economie anglosassoni però è ancora piuttosto marcata.

La Germania ha visto un leggero aumento della flessibilità del mercato del lavoro con le riforme Hartz degli anni duemila, mentre la situazione non si è modificata molto in Francia. Recentemente sono state introdotte modifiche alla legislazione del mercato del lavoro in Spagna, in particolare con la riduzione del grado di protezione rispetto al grado di regolamentazione dai licenziamenti individuali.

#### ***RIQUADRO - Le riforme del lavoro adottate negli altri paesi***

In questi anni di crisi diversi paesi europei, soprattutto quelli della periferia, hanno adottato una serie di importanti riforme che nel complesso hanno avuto lo scopo di abbassare il livello di protezione dell'impiego e di rendere il mercato del lavoro più dinamico e meno segmentato.

La riforma forse più profonda ed estesa è stata quella approvata dal **governo spagnolo** nel luglio del 2012, che ha comportato per il paese uno slittamento di diversi posti nella classifica Ocse che misura la flessibilità nella regolamentazione del mercato del lavoro. Essa è intervenuta in primo luogo sul sistema di relazioni industriali attraverso la valorizzazione della contrattazione collettiva aziendale, che adesso prevale sulla contrattazione nazionale nella regolamentazione di una rilevante serie di istituti (tra i quali: gli elementi della retribuzione di base e gli accessori, il lavoro straordinario, la distribuzione dell'orario di lavoro). Si è così attuata una sorta di "inversione gerarchica" tra le due fonti collettive che regolano i rapporti di lavoro in azienda. Le modifiche hanno comportato un aumento della flessibilità interna del sistema produttivo e hanno contribuito al processo di moderazione salariale che ha coinvolto la

Spagna durante tutto il 2013, anche se sicuramente l'abbassamento delle retribuzioni è stata la conseguenza anche della congiuntura economica negativa; tuttavia, senza questa riforma non sarebbe stato possibile rilevare un dato così significativo in termini di riduzione dei compensi.

Un altro importante aspetto ha riguardato la riduzione dei costi concernenti i licenziamenti individuali, al fine di rendere il mercato del lavoro più dinamico e meno segmentato. A tal proposito sono state in primo luogo ridefinite le condizioni secondo cui un licenziamento è considerato "legittimo", che ora comprende anche i casi in cui l'impresa affronta un periodo di crisi, con conseguente calo dei ricavi ordinari, per più di tre trimestri consecutivi; ed è stato dimezzato il periodo di preavviso. Nel caso in cui, invece, un licenziamento è considerato "illegittimo" è stato ridotto l'indennizzo che l'impresa deve dare al lavoratore, ed è stato eliminato il diritto alla reintegrazione (come in Italia). Anche per quanto riguarda i licenziamenti collettivi la riforma è intervenuta a ridurre la regolamentazione, dal momento che è stata tolta la necessità per le imprese di ottenere l'autorizzazione amministrativa.

È stato infine creato un nuovo contratto a tempo indeterminato con un periodo di prova esteso ad un anno per i dipendenti a tempo pieno delle piccole aziende (quelle sotto i 50 dipendenti). Si è così introdotto un contratto con un periodo di prova che è ora tra i più lunghi rispetto agli altri paesi dell'Ocse: ciò dovrebbe dare la possibilità alle imprese di valutare al meglio i nuovi assunti.

Altri cambiamenti introdotti dalla riforma hanno riguardato l'autorizzazione data alle agenzie di collocamento private ad operare nel campo del collocamento dei lavoratori disoccupati, accanto al sistema pubblico per l'impiego.

Tutti questi interventi di modifica dovrebbero contribuire col tempo ad abbassare gli elevati tassi di disoccupazione registrati sino ad ora in Spagna. Tuttavia, la riforma non ha sortito gli effetti sperati nel breve periodo. Probabilmente la congiuntura economica ha avuto un peso maggiore rispetto alla modifica dell'impianto legislativo con riferimento a questi aspetti del mercato del lavoro. Infatti, i tassi di disoccupazione, la dinamicità e la segmentazione del mercato sono elementi strutturali difficili da modificare legislativamente, soprattutto durante fasi recessive.

Ad ogni modo la riforma ha contribuito a promuovere le assunzioni, specialmente quelle con contratti a tempo indeterminato: alcune analisi di monitoraggio condotte dal governo spagnolo indicano che la riforma potrebbe avere determinato circa 25 mila nuove assunzioni a tempo indeterminato al mese, concentrate soprattutto nelle piccole e medie imprese (quelle sotto i 100 dipendenti).

Molti di questi elementi si ritrovano anche nelle riforme adottate da altri paesi europei. Ad esempio anche in **Portogallo** e in **Grecia** modifiche legislative sono intervenute a ridurre il periodo di preavviso in caso di licenziamento, così come l'ammontare dell'indennità dovuta al lavoratore in caso di licenziamento illegittimo. In Portogallo è stato peraltro reso più semplice il licenziamento per giusta causa legato a motivi personali, includendo ora anche il caso in cui il dipendente non svolga adeguatamente il proprio lavoro e non raggiunga gli obiettivi prefissati. In Grecia le altre modifiche introdotte dalla riforma del mercato del lavoro hanno invece riguardato la soglia del salario minimo, che è stata abbassata, e il periodo di prova in caso di nuove assunzioni, che è stato allungato.

In **Francia** la riforma del lavoro ha invece semplificato e reso più brevi le procedure in caso di licenziamento collettivo; ed è stata data la possibilità alle imprese in gravi difficoltà di negoziare accordi con i dipendenti riguardanti la riduzione temporanea dei livelli salariali o degli orari di lavoro in cambio della garanzia di preservare i posti di lavoro.

Guardando nello specifico alla situazione italiana, alla fine degli anni novanta la nostra economia si caratterizzava per una regolamentazione più rigida dei rapporti di lavoro anche rispetto ai principali paesi europei. Da allora però la situazione del mercato del lavoro italiano è cambiata, e il nostro Paese ha guadagnato un certo grado di flessibilità. Nei ranking dell'Ocse il grado di protezione dei rapporti di lavoro in Italia nel 2013 risultava inferiore a quello francese, e prossimo ai livelli riscontrati in Germania e Spagna.

**Grado di protezione dei rapporti di lavoro per tipologia di indicatore nei paesi Ocse**

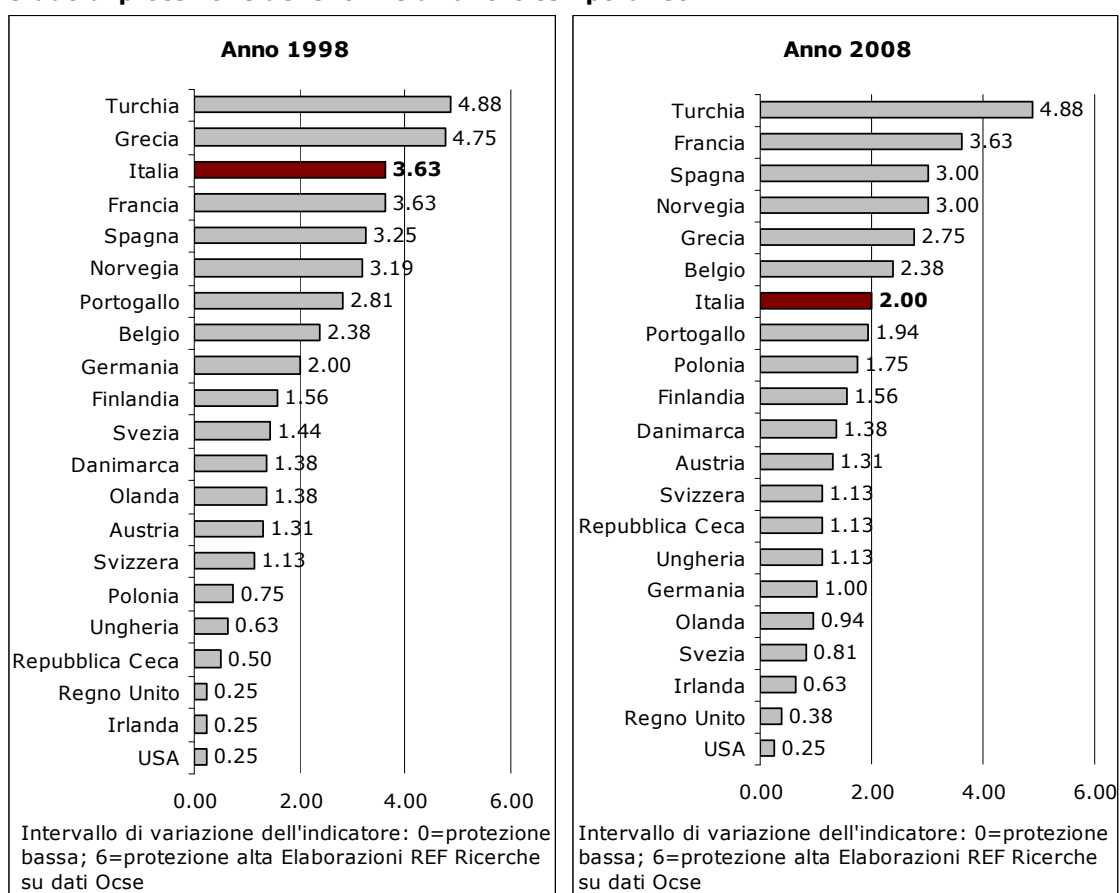
	Protezione lavoratori permanenti contro il rischio di licenziamenti individuali		Regolamentazione forme di lavoro temporaneo		Regolamentazione licenziamenti collettivi	
	1998	2008	1998	2008	1998	2008
<b>Italia</b>	<b>2.76</b>	<b>2.76</b>	<b>2.51</b>	<b>2.00</b>	<b>4.13</b>	<b>3.75</b>
Austria	2.75	2.37	2.37	1.31	3.25	3.25
Belgio	1.76	1.81	1.81	2.38	5.13	5.13
Svizzera	1.60	1.60	1.60	1.13	3.63	3.63
Repubblica Ceca	3.31	3.05	2.92	1.13	2.13	2.13
Germania	2.68	2.87	2.87	1.00	3.63	3.63
Danimarca	2.13	2.13	2.20	1.38	3.63	2.88
Spagna	2.36	2.36	2.05	3.00	3.75	3.13
Finlandia	2.31	2.17	2.17	1.56	1.88	1.63
Francia	2.34	2.47	2.38	3.63	3.38	3.38
Regno Unito	1.03	1.20	1.03	0.38	2.88	2.88
Grecia	2.80	2.80	2.12	2.75	3.25	3.25
Ungheria	2.00	2.00	1.59	1.13	3.38	3.63
Irlanda	1.44	1.27	1.40	0.63	2.75	3.50
Olanda	2.84	2.88	2.82	0.94	3.00	3.19
Norvegia	2.33	2.33	2.33	3.00	2.50	2.50
Polonia	2.23	2.23	2.23	1.75	3.38	2.88
Portogallo	4.58	4.42	3.18	1.94	2.88	1.88
Svezia	2.70	2.61	2.61	0.81	2.50	2.50
Turchia	2.39	2.31	2.31	4.88	2.38	3.13
USA	0.26	0.26	0.26	0.25	2.88	2.88

Intervallo di variazione dell'indicatore: 0=protezione bassa; 6=protezione alta.

Elaborazioni REF Ricerche su dati Ocse

La riduzione della rigidità regolamentare avutasi tra la fine degli anni novanta e il 2008 (anno in cui si è avuto un aggiornamento degli indici di protezione dell'impiego) è da ascrivere principalmente alla deregolamentazione relativa ai rapporti di lavoro di natura temporanea, il cui indice di *strictness* si è abbassato di oltre un punto e mezzo, passando da un valore di 3.63 a 2.00, inferiore a quello di paesi come Francia e Spagna, anche se ancora superiore rispetto a quello della Germania (1.00). Ciò è avvenuto grazie alle riforme introdotte in Italia, a partire dal pacchetto Treu del 1997 e 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.

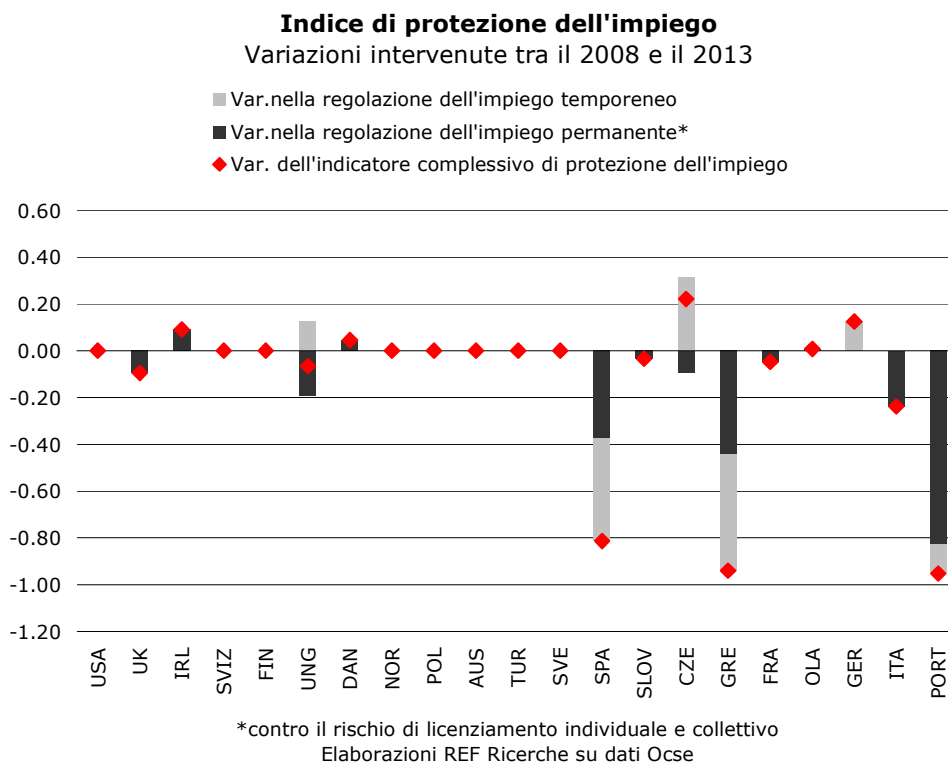
### Grado di protezione delle forme di lavoro temporaneo



A fronte della riduzione dell'indicatore di protezione dei lavoratori a termine, nessun cambiamento ha invece interessato in quel periodo gli altri due indicatori, ovvero la regolamentazione relativa ai licenziamenti collettivi (per i quali il valore dell'indicatore è rimasto invariato al 4.13 nel 2008) e il grado di protezione dei lavoratori permanenti contro il rischio di licenziamento individuale (con indicatore stabile a 2.76).

## I cambiamenti in seguito alla Riforma Fornero

Nel 2012 è stata varata un'importante riforma (legge 92/2012) che è intervenuta sulle regole del mercato del lavoro da una parte con modifiche volte a razionalizzare le tipologie contrattuali esistenti e a contrastare l'uso improprio e strumentale di alcuni elementi di flessibilità che erano stati progressivamente introdotti nel nostro ordinamento; dall'altra con misure dirette ad aumentare la flessibilità in uscita tramite la restrizione dell'area del reintegro nel caso di licenziamento illegittimo nei confronti dei lavoratori con contratto a tempo indeterminato. Con quest'ultimo intervento, in particolare, si sono sostanzialmente ridotti i costi di licenziamento della manodopera regolare. Si è in questo modo ridimensionato il grado di protezione dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato, come in effetti confermano gli indicatori dell'Ocse nel loro ultimo aggiornamento al 2013. Rispetto al 2008, l'indice complessivo di protezione dell'occupazione è infatti diminuito in quanto si è ridotto sia l'indicatore associato alla regolamentazione dei licenziamenti individuali (che è passato da 2.76 a 2.51 nel 2013), sia quello relativo ai licenziamenti collettivi (da 4.13 a 3.75), mentre quello associato alle forme di lavoro temporaneo è rimasto invariato. Gli altri paesi per i quali l'indice di *employment protection* si è ridotto in misura consistente sono Spagna, Grecia e Portogallo, e in questi casi la deregolamentazione non ha riguardato solo il lavoro permanente, ma anche quello temporaneo<sup>25</sup>. Queste economie, insieme all'Italia, erano quelle che presentavano un maggior grado di rigidità del mercato del lavoro; le riforme intraprese in questi ultimi anni hanno quindi permesso un riallineamento verso gli altri paesi dell'area Ocse in termini di flessibilità.

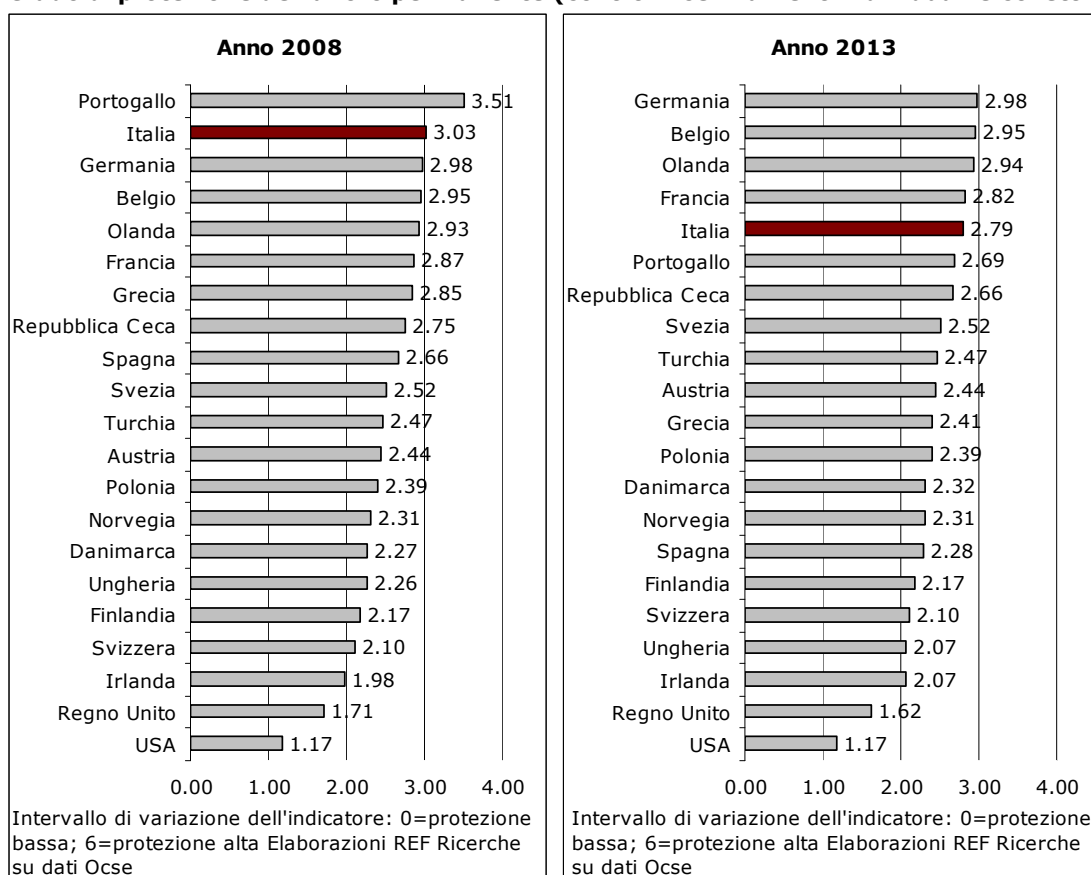


<sup>25</sup> Si veda il Riquadro dedicato.



Considerando congiuntamente il grado di protezione fornito nel caso dei licenziamenti individuali e collettivi (per il quale l'Ocse fornisce un indice sintetico), attualmente l'Italia risulta essere addirittura più flessibile della Germania, al cui modello la riforma Fornero si era all'epoca ispirata; anzi, il sistema tedesco risulta ora in cima alla classifica dell'Ocse (con un punteggio di 2.98), seguito da Belgio, Olanda, Francia e poi dall'Italia.

**Grado di protezione del lavoro permanente (contro i licenziamenti individuali e collettivi)**



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 dall'Ocse. Come mostrano i grafici di seguito allegati, la riduzione dell'indice complessivo deriva per il nostro Paese in primo luogo da una minore difficoltà per le imprese di ricorrere al licenziamento individuale, la quale in particolare è stata ottenuta restringendo i casi in cui il lavoratore licenziato senza giusta causa può avere diritto alla reintegrazione: il punteggio attribuito dall'Ocse a questo aspetto è infatti passato da 6 a 2 tra il 2008 e il 2013. Questa è stata un'operazione seguita peraltro da diverse altre economie, come Spagna, Grecia e Portogallo, che in

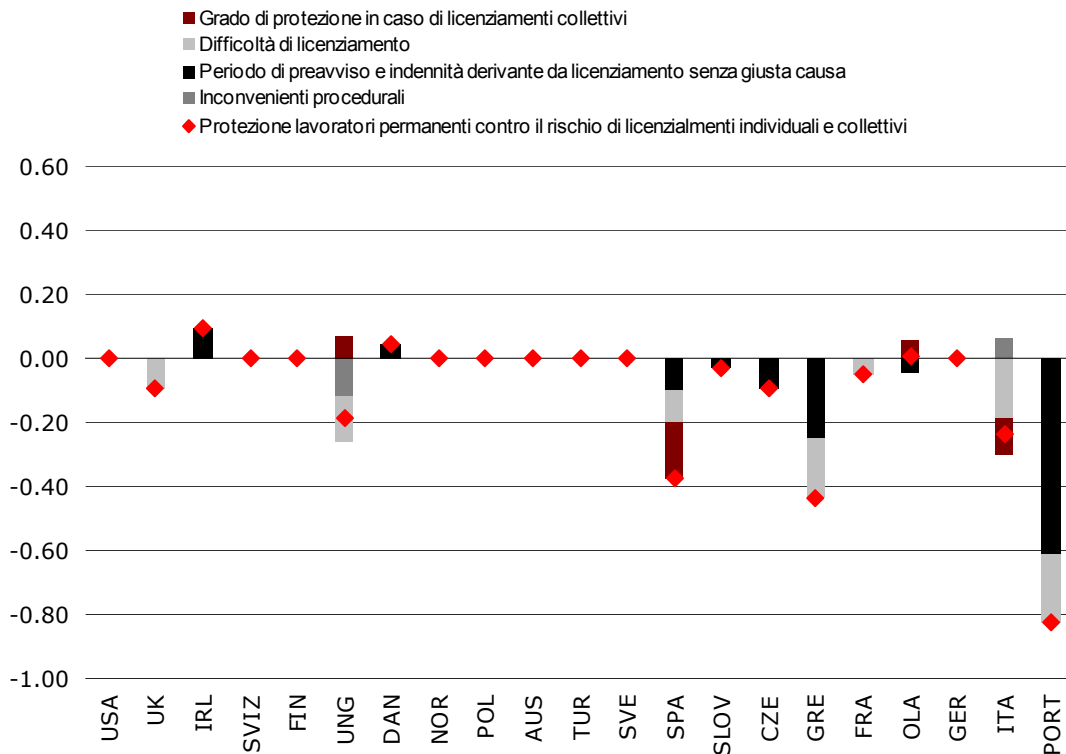
questi anni hanno modificato i loro ordinamenti privilegiando la soluzione indennitaria rispetto alla tutela reintegratoria.

Altri elementi legati al licenziamento individuale sono invece rimasti invariati, ad esempio la durata del periodo di prova, che in Italia è relativamente bassa e che contribuisce a rendere rigido questo tipo di rapporto; o l'ammontare dell'indennizzo in caso di licenziamento illegittimo.

L'aggiustamento al ribasso è poi dovuto alle modifiche sulla disciplina dei licenziamenti collettivi, dal momento che la riforma è intervenuta riducendo in questi casi gli obblighi di notifica alle parti sociali (l'indice calcolato dall'Ocse è così passato da 4.1 a 3.8 negli ultimi 5 anni).

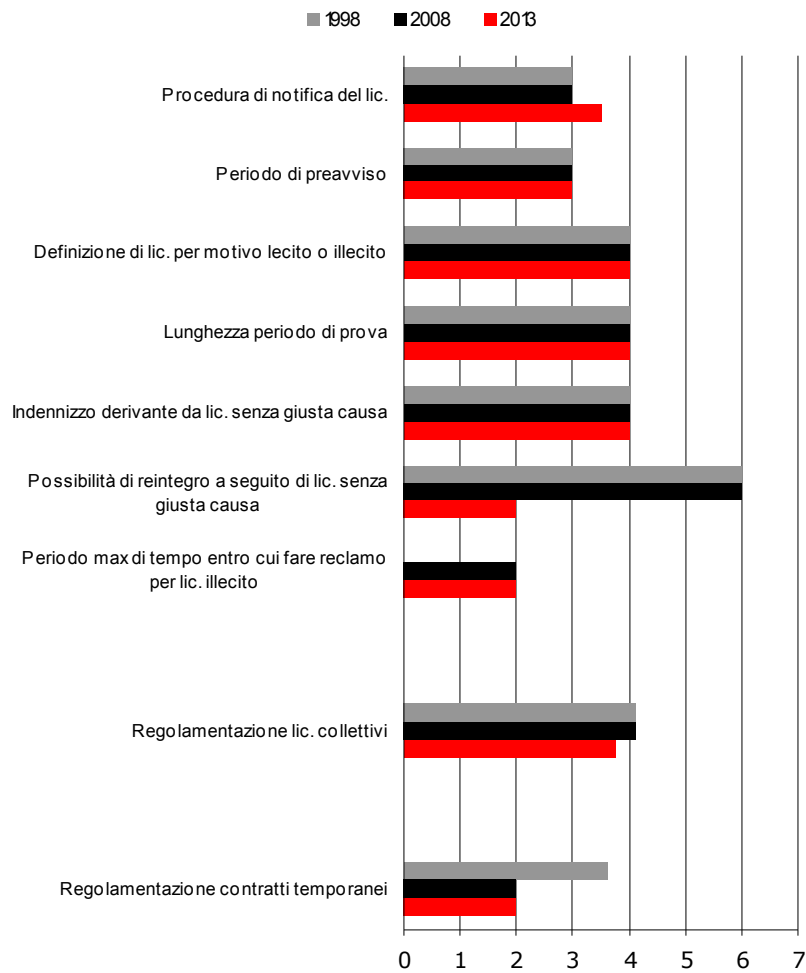
Nello stesso tempo la riduzione della rigidità regolamentare dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato è stata però compensata nel nostro Paese da un aumento degli oneri procedurali per i licenziamenti individuali, in quanto è stata resa sostanzialmente più complicata la procedura di notifica del licenziamento stesso.

**Cambiamenti nel grado di protezione dei lavoratori permanenti contro il rischio di licenziamenti individuali e collettivi, 2008-13**



Elaborazioni REF Ricerche su dati Ocse

### Italia - Cambiamenti nel grado di protezione dell'occupazione



Intervallo di variazione dell'indicatore: 0=protezione bassa;  
6=protezione alta;

Elaborazioni REF Ricerche su dati Ocse

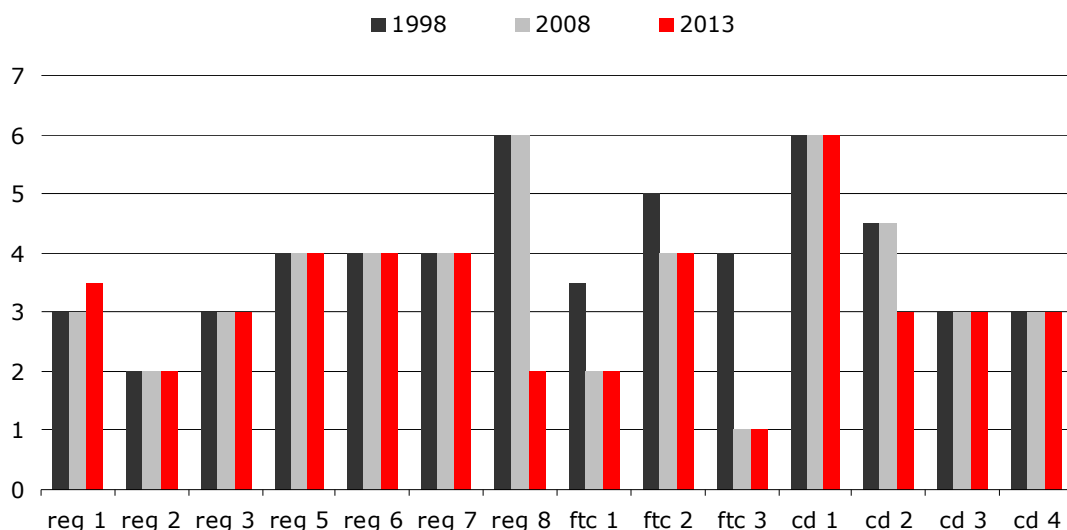
### Corrispondenza dei codici ai sottoindicatori dell'Ocse

<b>reg 1</b>	Procedura di notifica del lic.individuale
<b>reg 2</b>	Periodo di tempo da rispettare prima che la notifica di lic.possa partire
<b>reg 3</b>	Durata del periodo di preavviso
<b>reg 5</b>	Def. di lic.per motivo lecito o illecito
<b>reg 6</b>	Lunghezza del periodo di prova
<b>reg 7</b>	Indennizzo derivante da lic.senza giusta causa
<b>reg 8</b>	Possibilità di reintegro a seguito di lic.senza giusta causa
<b>ftc 1</b>	Casi validi per l'utilizzo di contratti e termine
<b>ftc 2</b>	N. max di reiterazioni dei c. a termine
<b>ftc 3</b>	Durata max cumulata di contratti successivi a t.determinato
<b>cd 1</b>	Def.di licenziamento collettivo
<b>cd 2</b>	Ulteriori obblighi di notifica in caso di lic.collettivo
<b>cd 3</b>	Ulteriori tempistiche da rispettare in caso di lic.collettivo
<b>cd 4</b>	Altri costi a carico del datore di lavoro in caso di lic.collettivo

Nota: Il sottoindicatore **reg 4** relativo all'indennità in caso di licenziamento (indipendentemente dal motivo, che sia giusto o meno) è stato omesso perché in Italia praticamente non esiste (da noi esiste il TFR, che però viene dato a tutti i dipendenti, non solo ai licenziati).

### Italia - Cambiamenti nel grado di protezione dell'occupazione

Indici dettagliati

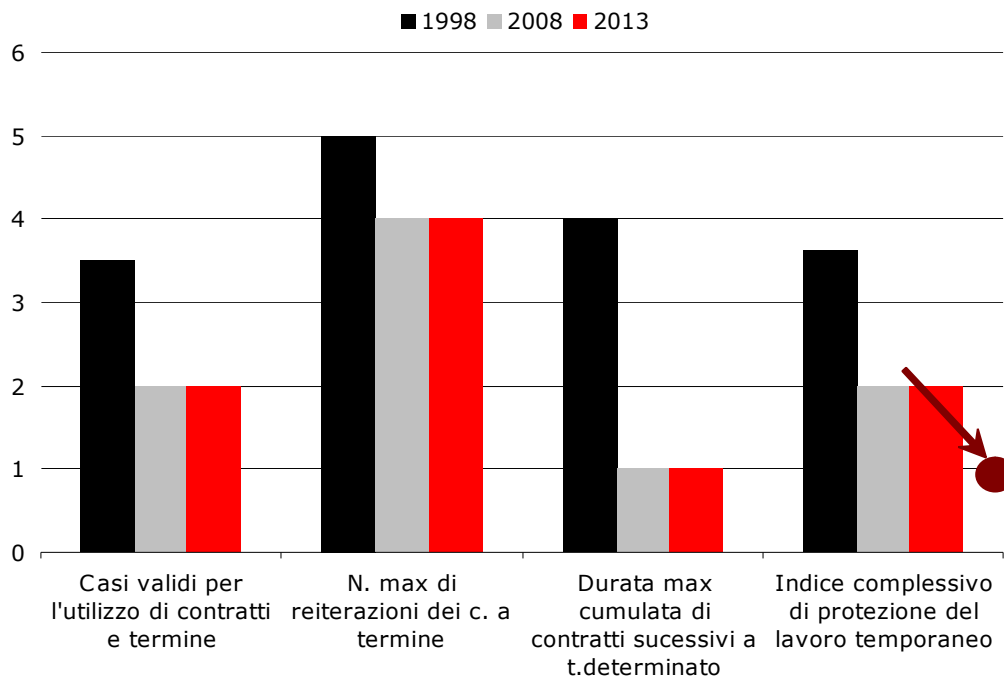


Elaborazioni REF Ricerche su dati Ocse

Sotto il profilo del monitoraggio della legge 92/2012, è dunque importante sottolineare che, mentre fino al 2008 la diminuzione del valore dell'indicatore di *employment protection* era totalmente da attribuirsi a una maggiore flessibilità in entrata (tramite agevolazioni sul ricorso ai contratti a termine), nel 2013 si è registrata per la prima volta una riduzione dello *score* dell'indice riconducibile alla componente relativa al lavoro a tempo indeterminato e più specificamente, come già accennato, con riguardo all'area del reintegro per i licenziamenti individuali illegittimi. Ciò indica, in sintesi, una riduzione del divario regolamentare tra contratti "atipici" e contratti regolari e, in questo senso, un'attenuazione, sotto il profilo legislativo, del dualismo tra *insiders* e *outsiders*. La deregolamentazione del lavoro a termine prevista dal governo Renzi va nuovamente nella direzione opposta; con una liberalizzazione del contratto di lavoro a tempo determinato<sup>26</sup> si sono ancora una volta incentivate le imprese a ricorrere ad assunzioni temporanee. È quindi probabile che negli anni a venire l'indicatore di *employment protection* possa subire un nuovo aggiustamento al ribasso, questa volta per via della componente legata alla protezione del lavoro temporaneo.

### Il grado di protezione del lavoro temporaneo.

Indici dettagliati e possibile evoluzione negli anni a venire



Nota: La freccia e il pallino indicano la possibile evoluzione dell'indicatore in seguito all'approvazione del Decreto Lavoro (L. 78/2014).

Elaborazioni REF Ricerche su dati Ocse

<sup>26</sup> Nello specifico, con la legge approvata dal Governo (Legge n.78/2014), la possibilità per il datore di lavoro di non indicare la causale per l'instaurazione del primo contratto a termine è stata portata a 36 mesi, e sono stati cancellati gli intervalli di tempo che devono trascorrere tra un rinnovo e l'altro del contratto con lo stesso lavoratore.

## **Il Decreto Lavoro convertito in Legge 78/2014. Al via una parte del Job Act**

A maggio di quest'anno il Decreto legge sul lavoro è stato definitivamente convertito in legge (L. n. 78/2014). È stata così attuata una prima parte del piano di riforma del mercato del lavoro proposto dall'attuale governo e denominato *Job Act*.

La legge nella sua forma definitiva modifica la disciplina dei contratti a termine e dell'apprendistato, dopo gli irrigidimenti operati dalle legge Fornero e i primi correttivi varati dal precedente ministro Giovannini, e mira in sostanza ad aumentare la flessibilità in entrata per stimolare la creazione di nuova occupazione. Le nuove regole si applicheranno in ogni caso solo ai contratti stipulati a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto stesso.

Per quanto riguarda i **contratti a termine** si è intervenuti sull'acausalità del contratto che è stata portata da uno a tre anni, con la possibilità di rinnovare il contratto per 5 volte nell'arco dei tre anni. Fino ad oggi, dopo le modifiche apportate dalla legge 92 e dal decreto Giovannini, la possibilità per il datore di lavoro di non specificare le motivazioni tecniche-produttive-organizzative che lo portano ad apporre un termine al rapporto era infatti prevista per il solo primo contratto e aveva una durata massima di 12 mesi. Con la nuova disciplina questo termine si porta a 36 mesi, facendo così coincidere l'assenza di causale con la durata massima (tre anni) del contratto a termine. In questo modo viene nella sostanza liberalizzato l'accesso a questa forma contrattuale, ed eliminato l'elemento (la causale appunto) che era il principale motivo di contenzioso tra impresa e lavoratore. La legge ha cancellato anche gli intervalli di tempo che devono trascorrere tra un rinnovo e l'altro del contratto con lo stesso lavoratore, e che erano stati invece allungati dalla legge Fornero.

Per controbilanciare la flessibilità introdotta, si è poi posto un limite all'utilizzo del contratto a termine, ovvero i dipendenti a tempo determinato non potranno superare il 20 per cento dell'organico complessivo<sup>27</sup> (corrispondente al numero di lavoratori a tempo indeterminato in forza al 1° gennaio dell'anno di assunzione); con una speciale menzione però per le aziende che occupano fino a 5 dipendenti che potranno comunque assumere un lavoratore a tempo determinato.

Nel caso in cui si superi tale soglia il legislatore ha previsto una sanzione economica a carico del datore di lavoro, che non incide sulla validità del termine apposto al contratto: la multa sarà pari al 20 per cento della retribuzione per il primo "sforamento", ed aumenterà al 50 per cento per i casi successivi. Questo rappresenta una "rottura" rispetto a quanto previsto in precedenza, in quanto prima il rimedio per la stipulazione irregolare era costituito dalla conversione in contratto a tempo indeterminato.

Ciò che è rimasto in vigore rispetto al passato è invece la maggiorazione contributiva dell'1.4 per cento a carico delle imprese introdotta dalla Legge 92/2012: una misura che secondo alcuni commentatori aveva reso onerosa per le imprese l'attivazione di questo contratto, e che si auspicava potesse essere eliminata dato il difficile quadro economico e occupazionale.

---

<sup>27</sup> Sono esentati dal tetto del 20 per cento gli enti di ricerca (pubblici e privati).

Relativamente all'**apprendistato** si è voluto puntare alla semplificazione e al potenziamento di questo contratto tramite una riduzione degli adempimenti, particolarmente complessi, che fino ad oggi ne hanno frenato l'utilizzo da parte delle imprese. Da quando la disciplina dell'apprendistato è stata completamente azzerata e riscritta (decreto legislativo 167/2011) si sono succeduti tre governi (Monti, Letta, Renzi) e ognuno ha apportato al decreto modifiche più o meno significative con l'obiettivo dichiarato, ma finora non raggiunto, di farlo diventare veramente la tipologia contrattuale attraverso la quale tutti i giovani entrano nel mondo del lavoro. Le ultime novità sono contenute nell'articolo 2 della legge n.78/2014. Il primo gruppo di modifiche riguarda la registrazione del contratto, per il quale resta l'obbligo della forma scritta del piano formativo individuale, ma in forma semplificata (con l'eventuale utilizzo di formulari e moduli predisposti dalla contrattazione collettiva o dagli enti bilaterali). È stata poi ridotta la quota di stabilizzazione obbligatoria: mentre prima l'assunzione di nuovi apprendisti era condizionata alla conferma in servizio di almeno il 30 per cento degli apprendisti dipendenti giunti a fine contratto, con le nuove regole questa quota è scesa al 20 per cento ed è valida solo per i datori di lavoro con almeno 50 dipendenti<sup>28</sup>.

Con riferimento alla seconda tipologia di contratto di apprendistato, quello cosiddetto di mestiere o professionalizzante, maggiormente utilizzato dai datori di lavoro, la modifica apportata riguarda la formazione di base. Le nuove disposizioni subordinano l'obbligo della formazione a una comunicazione che la Regione dovrà fare al datore di lavoro entro 45 giorni dall'assunzione, proponendo le attività formative organizzate, compresa l'indicazione delle sedi e dei relativi calendari. Viene in pratica riproposta quella che era la regola vigente all'epoca del pacchetto Treu. In aggiunta, però, viene previsto che la Regione può «avvalersi» dei datori di lavoro o delle «associazioni», se «disponibili». Questa previsione dovrebbe intendersi nel senso che per garantire l'erogazione della formazione, la Regione che non dispone di propri mezzi può chiedere allo stesso datore di lavoro o alle associazioni di categoria a cui aderisce se sono disponibili a erogare direttamente i corsi di formazione.

C'è più di una modifica invece che riguarda il contratto di apprendistato di primo tipo, cioè quello per la qualifica e per il diploma professionale finalizzato al completamento dell'obbligo scolastico e disciplinato dall'articolo 3 del Testo Unico. Un primo intervento riguarda la retribuzione delle ore di formazione. Fino ad oggi la legislazione affermava chiaramente che nell'apprendistato le ore di formazione sono ore di lavoro e di conseguenza devono essere retribuite come tali. Va però tenuto conto che la regolamentazione regionale della formazione nella prima tipologia di apprendistato prevede un numero di ore che varia in media da 400 a 800 all'anno. Forse è per questo che finora i datori di lavoro, con la prospettiva di pagare tutte queste ore di mancata prestazione, non sono stati molto incentivati a stipulare questi contratti. Si giustificerebbe così la misura adottata e cioè che i contratti collettivi potranno rideterminare il trattamento economico del tempo di formazione, fermo restando che la

---

<sup>28</sup> Questo vuol dire che le aziende che soddisfano il requisito dimensionale dei 50 dipendenti, prima di stipulare un nuovo contratto di apprendistato dovranno verificare che almeno il 20 per cento dei contratti stipulati nei 36 mesi precedenti sia stato confermato e cioè sia proseguito come normale contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato. Rimangono comunque salve le eventuali deroghe previste dalla contrattazione collettiva, che prevalgono sul nuovo limite legale.

retribuzione non potrà essere inferiore a quella corrispondente al 35 per cento del livello contrattuale di inquadramento.

Inoltre, per questa tipologia di apprendistato, così come per l'apprendistato professionalizzante, è stata introdotta la possibilità che i contratti collettivi prevedano, per lo svolgimento di attività stagionali, forme speciali di utilizzo dell'apprendistato, compreso quello a termine.

Questi in sostanza sono i punti cardine della riforma Poletti, per la quale è prevista anche una fase di monitoraggio: a distanza di un anno il Ministero del Lavoro dovrà infatti presentare una relazione al Parlamento sugli effetti delle nuove norme su contratti a termine e apprendistato che servirà per una valutazione complessiva.

Il dibattito sul Decreto si è soffermato soprattutto sul “nuovo” contratto a termine (lungo e a-causale) evidenziando che, qualora questo venisse reso sistemico e duraturo, rischierebbe di diventare un’alternativa di assunzione normale e ordinaria al contratto a tempo indeterminato, secondo il discusso modello spagnolo; e in violazione delle norme e dei vincoli europei<sup>29</sup>.

A questo punto l’unico modo per ridare spazio alle assunzioni a tempo indeterminato sarebbe quello di rendere anche questa forma di contratto molto più flessibile, magari attraverso l’istituzione di un contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti. Occorrerebbe cioè concentrare i maggiori sforzi progettuali sul cantiere aperto del contratto di inserimento che dovrebbe rappresentare il fulcro della riforma del lavoro prevista nel 2015, quando si dovrebbe tradurre in legge la delega contenuta nel disegno di legge approvato dal governo a marzo 2014<sup>30</sup>. Secondo le diverse proposte in campo, si tratta di un contratto che – sin dalla sua origine – si profila come di lavoro a tempo indeterminato; durante il primo anno esso sarebbe assolutamente libero da vincoli di recesso (salva l’ipotesi estrema del licenziamento discriminatorio), ma anche non sostenuto da incentivi di sorta. Superato il primo anno subentrerebbero alcuni vincoli soft (un *firing cost* minimo per il licenziamento economico), insieme ad alcuni incentivi economici promozionali, mirati a sollecitare il consolidamento del reciproco affidamento; così pure al terzo anno, ma in maniera crescente (sia in termini di tutele che di incentivi); oltre il terzo anno si passerebbe invece all’applicazione integrale delle tutele normali di un contratto standard e all’erogazione, per una certa durata, di un *bonus* occupazionale finale a vantaggio del datore che prosegua il rapporto oltre la soglia temporale massima triennale.

Tanto più la riforma del contratto standard sarà quindi in grado di “assorbire” il sovraccarico funzionale (in termini di stimolo occupazionale) che la legge 78/2014 finisce per attribuire al contratto a termine, tanto più si sdrammatizzerà l’impatto della legge di cui oggi si discute (in termini di maggiore precarizzazione del lavoro).

<sup>29</sup> Ci si riferisce in particolare alla normativa comunitaria che vieta le reiterazioni dei contratti a termine (DI. 368/2001).

<sup>30</sup> Disegno di Legge “Delega al governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino dei rapporti di lavoro e di sostegno alla maternità e alla conciliazione”.



### **2.3 La tutela dei disoccupati in Italia**

Un altro versante importante delle politiche del lavoro è relativo al grado di tutela di cui godono i lavoratori disoccupati. Nel corso degli ultimi anni a seguito della grave crisi dell'economia si è registrato un notevole aumento delle interruzioni dei rapporti di lavoro da parte delle imprese; le conseguenze di carattere sociale della crisi si sono quindi prodotte soprattutto a seguito dell'aumento delle persone senza lavoro.

#### **Il legame tra il grado di protezione dell'impiego e la spesa per trattamenti di disoccupazione**

Al diminuire del grado di protezione dell'impiego, il livello dello sforzo di sostegno al reddito a favore di chi perde il posto di lavoro dovrebbe evidenziare un certo incremento. Nel nostro Paese il processo di deregolamentazione del mercato del lavoro sperimentato negli ultimi quindici anni si è effettivamente associato ad un incremento della spesa diretta a sostenere il reddito dei disoccupati, ma tale aumento è stato decisamente contenuto anche per via dei vincoli alla politica di bilancio che, soprattutto negli ultimi anni di crisi, non hanno permesso di stanziare risorse aggiuntive. L'aumento più recente della spesa è quindi più che altro da associare al fatto che è aumentata l'area di disagio, cioè il numero di disoccupati da sussidiare, mentre non si può parlare di una maggiore disponibilità di risorse a parità di numero di soggetti in difficoltà.

Purtroppo non si dispone ancora di dati aggiornati al 2013 sulla spesa per il sostegno dei disoccupati, e quindi non è possibile stabilire definitivamente se parallelamente alla maggiore flessibilità ottenuta tramite le modifiche della legge Fornero vi sia stato un incremento adeguato delle risorse a disposizione di chi perde il lavoro; sappiamo che nel 2012 – secondo quanto pubblicato dall'Inps – sono stati spesi circa 14 miliardi di euro per trattamenti di disoccupazione, corrispondenti allo 0.9 per cento del Pil nazionale: un decimo in più rispetto a quanto speso nel 2011.

### **Legame tra gli indicatori di *Employment Protection* e la spesa per trattamenti di disoccupazione**

	Grado di protezione contro il rischio di licenziamento*	Grado di protezione del lavoro temporaneo	Spesa per trattamenti di disoccupazione (in % del Pil)
<b>1998</b>	3.03	3.63	0.50
<b>1999</b>	3.03	3.63	0.50
<b>2000</b>	3.03	3.25	0.40
<b>2001</b>	3.03	3.25	0.40
<b>2002</b>	3.03	2.38	0.40
<b>2003</b>	3.03	2.00	0.50
<b>2004</b>	3.03	2.00	0.50
<b>2005</b>	3.03	2.00	0.50
<b>2006</b>	3.03	2.00	0.50
<b>2007</b>	3.03	2.00	0.40
<b>2008</b>	3.03	2.00	0.50
<b>2009</b>	3.03	2.00	0.80
<b>2010</b>	3.03	2.00	0.80
<b>2011</b>	3.03	2.00	0.80
<b>2012</b>	3.03	2.00	0.90
<b>2013</b>	2.79	2.00	n.d.

\*individuale e collettivo

Elaborazioni REF Ricerche su dati Ocse; Eurostat (banca dati SESPRO); e Inps

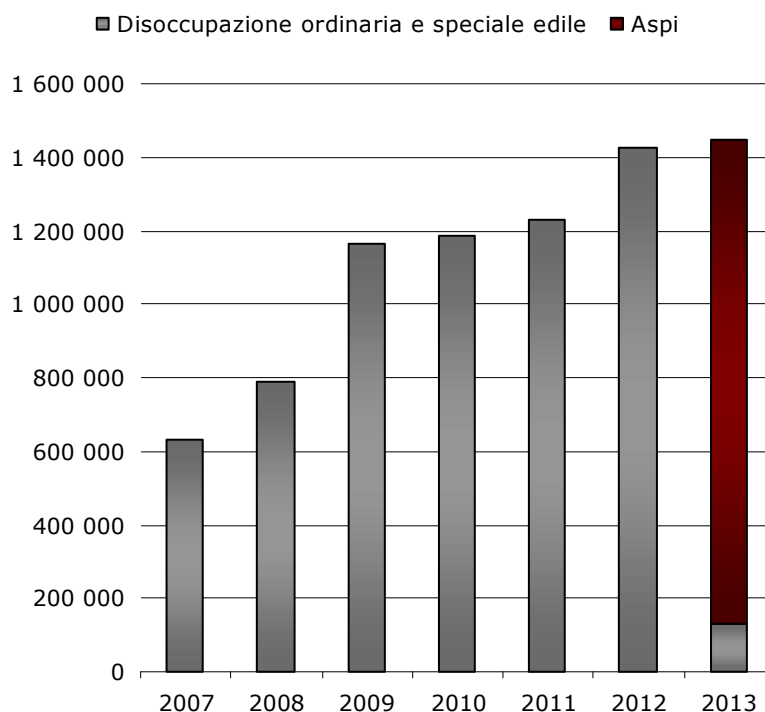
### **Complice la crisi, il numero di beneficiari delle indennità di disoccupazione è aumentato**

Il sistema italiano in caso di disoccupazione prevede le indennità di disoccupazione (ordinaria e a requisiti ridotti) e l'indennità di mobilità. Da gennaio 2013 vi è anche l'Assicurazione sociale per l'impiego (Aspi e mini-Aspi), introdotta dalla legge Fornero, che sta gradualmente sostituendo le previgenti indennità di disoccupazione e che, rispetto a queste, ha un campo di applicazione ampliato a tutto il lavoro dipendente (compresi gli apprendisti, il personale artistico, e i dipendenti a termine della PA). In particolare, i beneficiari dei trattamenti erogati nel 2013 ma riferiti a licenziamenti avvenuti entro il 31 dicembre 2012 hanno avuto accesso alla disoccupazione ordinaria, mentre i beneficiari di trattamenti erogati nel 2013 e relativi a licenziamenti avvenuti dopo il 31 dicembre 2012 si sono avvalsi della nuova normativa (Aspi o mini Aspi).

L'aumento delle difficoltà affrontate dalle imprese e dai lavoratori italiani nell'ultimo biennio è in primo luogo riscontrabile nell'analisi dei dati relativi alle domande presentate per tali prestazioni. Per quanto riguarda le domande di disoccupazione ordinaria non agricola l'incremento è stato particolarmente intenso tra il 2011 e il 2012 (+15.9 per cento), mentre nel 2013 (periodo in cui è entrata in vigore la nuova indennità) le domande si sono mantenute sostanzialmente stabili sui livelli elevati dell'anno prima. Ad un incremento teorico della platea degli assicurati sembrerebbe quindi non corrispondere un analogo incremento delle richieste dei sussidi.

Decisamente maggiore è stato invece l'aumento delle domande di mobilità, che tra il 2012 e il 2013 sono salite di quasi il 35 per cento. 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; secondo quanto affermato dal Ministero del Lavoro<sup>31</sup>, l'incremento particolarmente sostenuto delle richieste per questa prestazione è relativo soprattutto alle classi di età più avanzate (dai 60 anni in poi), ed è probabilmente dovuto all'inasprimento dei requisiti anagrafici per il pensionamento introdotti dalla legge n. 214/2011.

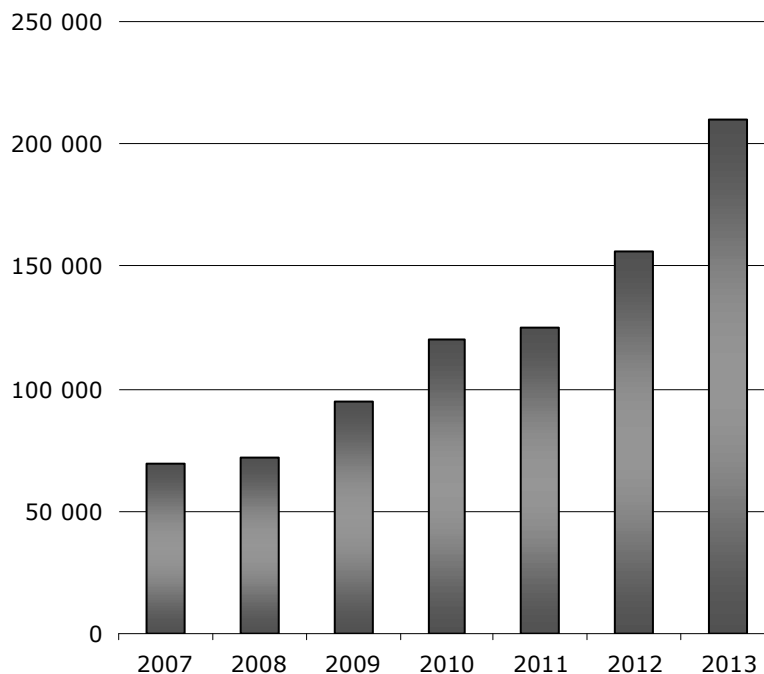
### Domande presentate per Indennità di disoccupazione ordinaria e Aspi



Elaborazioni REF Ricerche su dati Inps

<sup>31</sup> Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Il primo anno di applicazione della legge 92/2012*, Quaderno n.1 (gennaio 2014)

### Domande presentate per Indennità di mobilità



Elaborazioni REF Ricerche su dati Inps

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 2013 i beneficiari di indennità di disoccupazione ordinaria (e Aspi) sono risultati circa 649 mila, con un incremento rispetto al 2012 del 12.1 per cento; mentre i disoccupati con requisiti ridotti, ovvero coloro che percepiscono prestazioni per eventi di disoccupazione verificatisi l'anno precedente, erano circa 515 mila. A questi si affiancano i percettori della mini Aspi<sup>32</sup> (poco più di 57 mila beneficiari), che ha iniziato a decorrere da gennaio, e che si differenzia dall'indennità a requisiti ridotti per il fatto di essere erogata durante il periodo di disoccupazione (e non l'anno successivo), in analogia alla vecchia prestazione di disoccupazione ordinaria e alla nuova Aspi. La media annua dei lavoratori beneficiari di indennità di mobilità è stata invece pari a circa 181 mila, con un incremento dello 0.5 per cento rispetto al 2012.

Espresso in termini assoluti, l'incremento complessivo medio del 2013 rispetto all'anno precedente corrisponde a circa 91 mila soggetti che beneficiano di una qualche forma di sostegno, di cui quasi 70 mila per disoccupazione e 886 per mobilità, compresi anche

<sup>32</sup> La mini Aspi sostituisce l'indennità di disoccupazione con requisiti ridotti, allargandone le platea anche a coloro che non possiedono un'anzianità assicurativa di almeno due anni. Per accedervi sono necessarie 13 settimane di contribuzione nei 12 mesi precedenti l'inizio del periodo di disoccupazione.

coloro che, avendo sperimentato la disoccupazione nel corso del 2013 ma non avendo i requisiti per accedere all'Aspi, hanno avuto diritto alla nuova mini Aspi. Il numero di soggetti beneficiari delle suddette forme di ammortizzatori sociali è così aumentato in un anno, anche se l'incremento è stato meno intenso rispetto a quanto riscontrato tra il 2011 e il 2012, in corrispondenza della seconda ondata recessiva che ha colpito il nostro Paese, e nonostante l'ampliamento della platea disposto dalla legge 92/2012.

### **Beneficiari degli interventi di sostegno al reddito in caso di licenziamento**

Stock medio annuo

Tipologia di intervento	2010	2011	2012	2013	2013/12	2013/12
	Media annua				var. ass.	var. %
Disoccupazione ordinaria non agricola	460 390	479 532	579 247	359 910	69 930*	12.1
Aspi	-	-	-	289 267		
Disoccupazione ordinaria non agricola con requisiti ridotti	468 591	500 522	553 032	515 659	20 155*	3.6
Mini Aspi	-	-	-	57 528		
Indennità di mobilità	136 964	151 110	180 625	181 511	886	0.5
<b>Totale sussidiati</b>	<b>1 065 945</b>	<b>1 131 164</b>	<b>1 312 904</b>	<b>1 403 875</b>	<b>90 971</b>	<b>6.9</b>

\*La variazione è stata calcolata tra il n.di beneficiari di indennità di disoccupazione del 2012 e la somma dei beneficiari di indennità di disoccupazione e Aspi (o mini Aspi) del 2013.

Elaborazioni REF Ricerche su dati Inps

## **Un aggiornamento del tasso di copertura al 2013**

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.

A tal fine è possibile calcolare il tasso di copertura rapportando lo stock medio annuo dei beneficiari di fonte Inps (831 mila<sup>33</sup> nel 2013) con il dato sui disoccupati dell'indagine Istat (3.1 milioni tra i 15-64enni). Si ottiene così che il 26.8 per cento delle persone rimaste senza lavoro ha beneficiato lo scorso anno di uno dei due principali istituti di protezione previsti dal nostro ordinamento. Questa quota è in diminuzione ormai da due anni; se nel 2011 il 30 per cento dei disoccupati risultava sussidiato, nel 2013 lo è poco più di un quarto di loro. Negli ultimi due anni a causa della crisi sono aumentati proporzionalmente di più i disoccupati rispetto ai beneficiari, ovvero è aumentato di più il denominatore del rapporto rispetto al numeratore, il che ha

<sup>33</sup> Il dato si riferisce in particolare a coloro che hanno beneficiato dell'indennità di disoccupazione ordinaria a requisiti pieni (a cui nel 2013 si è aggiunta l'Aspi), e dell'indennità di mobilità.

comportato la diminuzione del tasso di copertura nonostante nel 2012 la Riforma Fornero sia intervenuta a potenziare e ampliare gli strumenti di tutela in caso di perdita del lavoro.

**Italia. L'evoluzione del tasso di copertura negli ultimi anni**

(dati in migliaia)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Beneficiari (stock medio annuo)*	351	544	597	631	760	831						
Disoccupati 15-64 anni	1 686	1 941	2 098	2 104	2 736	3 105	20.8	28.0	28.5	30.0	27.8	26.8
Disoccupati 15-64 anni con esperienza (ex-occupati)	736	959	1 049	1 013	1 377	1 659	47.7	56.7	56.9	62.2	55.2	50.1
Disoccupati 15-64 anni con esperienza (ex-occupati) da meno di 12 mesi	503	674	679	616	763	843	69.8	80.7	88.0	102.4	99.6	98.5
Disoccupati 15-64 anni con esperienza, da meno di 12 mesi, ex-dipendenti	428	580	583	527	655	721	82.0	93.8	102.5	119.7	116.0	115.2

\* I dati si riferiscono all'indennità di disoccupazione ordinaria ordinaria a requisiti pieni (a cui nel 2013 si aggiunge l'Aspi), e all'indennità di mobilità

Elaborazioni REF su dati Inps e Istat (Rcfl)

Come si osserva nella tabella allegata, il tasso di copertura tende comunque a salire man mano che si escludono quei disoccupati che in base alla normativa italiana vengono a priori non ammessi alle forme di sostegno considerate (come chi ha concluso un'occupazione autonoma, chi cerca un primo impiego, o i disoccupati di lunga durata). Restringendo il denominatore del rapporto accade che l'indicatore arrivi a superare il 100 per cento, ovvero che il numero dei beneficiari risulti maggiore degli aventi diritto. Questo tuttavia è più che altro la conseguenza delle modifiche nella composizione della disoccupazione avvenuta in questi ultimi anni di recessione, con l'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, 2010<sup>34</sup>) era stato 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, dato che alcuni possono essere anche inattivi, oppure risultare occupati<sup>35</sup>. 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. Rimane il fatto che il trend del tasso di copertura risulta in ogni caso discendente rispetto all'andamento osservato fino al 2011; nel nostro Paese la quota di persone che

<sup>34</sup> Pag. 184 e seguenti.

<sup>35</sup> 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.

godono di una qualche forma di sussidio rimane perciò decisamente ridotta rispetto al numero complessivo di persone in cerca di lavoro, e questo nonostante le estensioni introdotte dalla legge 92/2012.

Un ennesimo tentativo di riformare il sistema di ammortizzatori sociali (insieme alla revisione delle politiche attive del lavoro) è contenuto all'interno del *Job Act*, il programma sul lavoro che il governo sta tentando di portare avanti. Molto dipenderà tuttavia da come questo ambizioso progetto si concretizzerà nella pratica, nonché dalle risorse che verranno messe a disposizione.

## **Le proposte del Governo per riformare il sistema degli Ammortizzatori Sociali**

L'intervento sugli ammortizzatori sociali è stato affidato a un disegno di legge delega, che al momento è in commissione di esame al Senato, e che nelle intenzioni del Governo dovrebbe diventare legge entro la fine dell'anno.

I principi e criteri guida del disegno di legge prevedono di introdurre un sistema di garanzia universale, in caso di disoccupazione involontaria, con tutele uniformi e legate alla storia contributiva dei lavoratori. A tale scopo si intende intervenire sul sistema dell'Aspi, rimodulando e omogeneizzando la disciplina di Aspi e Mini Aspi, e incrementando la durata massima della prestazione, ora fissata in 12 mesi, per i lavoratori che hanno delle elevate anzianità contributive. Attualmente, infatti, Aspi e Mini Aspi si differenziano soltanto per i requisiti contributivi e per la durata della prestazione, mentre, a differenza del passato, l'importo della prestazione è calcolato con le stesse percentuali sulla stessa retribuzione di riferimento.

La nuova indennità andrebbe peraltro a coprire anche i **collaboratori coordinati e continuativi**, che la riforma Fornero aveva invece lasciato fuori dal campo di applicazione dell'Aspi, e che al momento possono beneficiare solo dell'indennità "una tantum" istituita dal decreto legge n. 185/2008 e poi confermata e messa a regime dalla legge 92/2012. Le risorse per ottenere questo ampliamento della platea verrebbero recuperate dal venir meno di quelle stanziare per la Cassa in deroga, che dovrà esaurirsi entro la fine del 2016.

Per realizzare l'universalità delle tutele si intende peraltro "valutare la possibilità" che al termine del trattamento assicurativo di base possa essere riconosciuto al soggetto un ulteriore assegno di disoccupazione. Questo rappresenterebbe un meccanismo di assistenza aggiuntiva al disoccupato, attualmente non presente nel nostro Paese (a differenza di molti altri paesi europei), che però si attiverebbe solo per i soggetti con indicatore ISEE particolarmente ridotto, ovvero per coloro che non sono in grado di garantirsi la sussistenza.

Senza altro questo sarebbe uno strumento di universalizzazione delle tutele, che tuttavia comporta incrementi di spesa pubblica importanti. D'altra parte, i criteri proposti per il disegno di legge non arrivano a proporre l'introduzione, ma appunto a suggerire la valutazione della possibilità di uno strumento di questo tipo.

**RIQUADRO – Il sistema degli Ammortizzatori Sociali: un confronto con gli altri paesi 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, 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 parziale<sup>36</sup>. Ad eccezione di Italia, Germania, Regno Unito, e Irlanda 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, 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 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.

---

<sup>36</sup> 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.



<b>Misure di sostegno al reddito dei disoccupati in alcuni paesi europei</b>					
<i>Paesi</i>	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			
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.  
Dati Commissione europea (Database Missoc)

Gli interventi previsti in materia di politiche passive sono completati e collegati ai contenuti della proposta di legge delega in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive. Particolarmente rilevante è l'ipotesi di costituzione di una **Agenzia nazionale per l'impiego** per la gestione integrata delle politiche attive e passive del lavoro e dei servizi per l'impiego, partecipata da Stato, Regioni e Province autonome e vigilata dal Ministero del lavoro, con il coinvolgimento delle parti sociali nella definizione delle linee di indirizzo generali. Questa agenzia andrebbe a ricalcare in sostanza l'agenzia federale per il lavoro tedesca, che quindi viene presa da modello per la creazione di una agenzia nazionale a cui affidare non solo il coordinamento, ma anche la gestione di collocamento, politiche del lavoro, formazione e ammortizzatori sociali. L'Agenzia nazionale avrebbe quindi come obiettivo la gestione integrata delle politiche attive e passive del lavoro, intervenendo secondo il criterio della sussidiarietà nelle situazioni nelle quali si registrano livelli bassi di efficienza dei servizi per l'impiego (che resterebbero comunque di competenza di regioni e province).

Relativamente a tutti questi aspetti, ovviamente per ora è difficile fornire un giudizio soltanto sulla base dei principi generali enunciati dall'esecutivo; certamente il provvedimento potrà essere valutato con maggiore cognizione di causa al momento della definizione di tali criteri nella legge delega e ancora di più davanti alle disposizioni che rientreranno nel decreto legislativo applicativo della delega stessa.

## Capitolo 3 – Il costo del lavoro

Il tema del costo del lavoro ha acquisito un particolare rilievo all'interno del recente dibattito, in particolare a seguito della fase di grave crisi che ha colpito molti comparti dell'industria italiana.

Fra i diversi aspetti al centro dell'analisi, si possono individuare due filoni che hanno ricevuto recentemente una maggiore attenzione rispetto ad altri: il primo è quello dei divari nei livelli del costo del lavoro fra i paesi europei, e dei loro riflessi sulla competitività dal lato dei costi delle imprese; il secondo è quello della elevata tassazione che grava sul lavoro, ovvero la questione del "cuneo fiscale".

La rilevanza di questi due temi va ricondotta anche alla crisi economica, e alla particolare attenzione con cui si guarda all'andamento della competitività delle imprese italiane e alle prospettive di crescita dei settori più esposti alla competizione internazionale.

La questione della competitività acquisisce un ruolo centrale all'interno della strategia di aggiustamento degli squilibri macroeconomici fra i paesi dell'area dell'euro. I paesi della periferia devono porsi l'obiettivo di riequilibrare la propria posizione competitiva rispetto all'industria tedesca, in un contesto in cui la concorrenza internazionale è diventata più intensa.

Soprattutto dopo gli anni duemila, la globalizzazione si è tradotta in pressioni significative sui livelli del costo del lavoro e delle retribuzioni delle economie avanzate. Secondo molte analisi i processi di delocalizzazione hanno aumentato la concorrenza fra i lavoratori a più basso salario, contribuito all'aumento delle diseguaglianze nella distribuzione del reddito, penalizzando in particolare i redditi dei ceti medio-bassi.

Questo processo ha anche accelerato la trasformazione della struttura produttiva delle economie avanzate, con l'abbandono di diversi settori da parte di molti paesi.

La terziarizzazione non è però un fenomeno condiviso da tutti i paesi con la medesima intensità. Alcune economie, come la Germania e l'Italia, hanno mantenuto una estesa base industriale. Anche dopo le perdite degli anni scorsi l'Italia resta un paese a vocazione industriale, la cui economia è fortemente dipendente dalla competitività dei settori esportatori.

Negli ultimi anni la posizione competitiva dei maggiori paesi si sta nuovamente modificando in misura sostanziale. Il costo del lavoro cinese sta aumentando,

determinando un cambiamento delle convenienze relative. Soprattutto le imprese americane hanno avviato strategie di *repatriation* di una parte degli investimenti delocalizzati durante gli anni duemila nei paesi del sud-est asiatico. Anche in Italia, sia pure su scala ridotta, si contano prime esperienze di *re-shoring* degli investimenti. L'importanza del livello e della struttura del costo del lavoro ne giustifica la centralità all'interno del dibattito di politica economica. In particolare, nel corso degli ultimi anni è stato frequentemente posto l'accento sul tema della fiscalità sui redditi da lavoro: l'esigenza di ridurre il cuneo fiscale pone al centro dell'agenda dei Governi il tema del rispettivo finanziamento. Le strade da percorrere passano inevitabilmente per una ricomposizione della struttura fiscale ("dalle persone alle cose") o per una fase di riduzione della spesa pubblica.

### **Differenziali internazionali nei livelli del costo del lavoro**

Il tema dell'aggiustamento della posizione competitiva dell'economia italiana è centrale nella strategia di politica economica sposata dalle autorità europee. La tesi è che occorre cercare di forzare la decelerazione del costo del lavoro per unità di prodotto dei paesi della periferia portandolo al di sotto di quello dell'economia tedesca<sup>37</sup>, determinando in tal modo un effetto analogo a quello di una svalutazione del tasso di cambio.

Tale approccio pone in una posizione centrale la questione della moderazione salariale e le riforme delle fiscalità finalizzate a ridurre il costo del lavoro. L'obiettivo è anche quello di modificare le convenienze di prezzo relative, al fine di stimolare le imprese a realizzare un nuovo ciclo di investimenti in grado di permettere di chiudere il differenziale nella crescita della produttività del lavoro.

Le caratteristiche del percorso di aggiustamento in corso all'interno dell'area euro sono state descritte nel primo capitolo del rapporto, evidenziandone l'onerosità per i paesi della periferia. Dato che la dinamica salariale tedesca si sta rivelando ancora non particolarmente elevata, nonostante la bassa disoccupazione in Germania, miglioramenti della posizione competitiva dei paesi della periferia richiederebbero necessariamente una fase di deflazione, che rischierebbe di aggravarne ulteriormente la crisi.

Il tema della caduta dell'inflazione è oggetto di particolare attenzione da parte delle autorità di politica economica europee. La Bce ha iniziato a valutare l'eventualità di un *quantitative easing* europeo, sulla scia delle esperienze di altri paesi durante gli anni scorsi, proprio al fine di fronteggiare il rischio di deflazione. Recentemente ha molto colpito una presa di posizione da parte della Bundesbank che ha sollecitato rinnovi

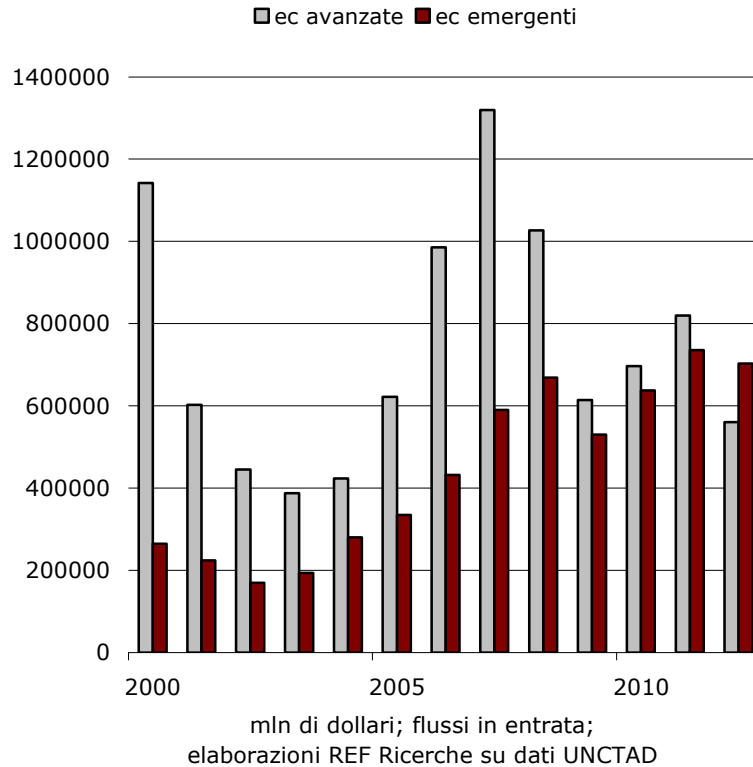
---

<sup>37</sup> In particolar modo questa strategia punta ad un rafforzamento della posizione competitiva valutata sulla base dell'andamento del costo del lavoro per unità di prodotto dei settori manifatturieri. Simmetricamente a quanto realizzato dalla Germania negli anni duemila, il recupero di competitività dei settori *tradables* si rivelerebbe superiore a quanto possa apparire guardando esclusivamente al differenziale d'inflazione al consumo, realizzando di fatto un effetto alla Balassa. In generale, le strategie di miglioramento della posizione competitiva puntano sia su una moderazione salariale spinta che su una fase di incrementi sostenuti della produttività dei settori industriali.

contrattuali con aumenti salariali superiori all'obiettivo d'inflazione della Bce (2 per cento) e si è dichiarata disponibile ad accettare un'inflazione sopra tale target in Germania, allo scopo di assecondare il riequilibrio della posizione competitiva dei paesi della periferia.

Le difficoltà dei paesi della periferia a conseguire un rapido riequilibrio della propria posizione competitiva mostrerebbero, secondo diversi commentatori, la inadeguatezza della costruzione europea, data la tendenza a produrre all'interno dell'area euro delle variazioni dei tassi di cambio reale difficilmente reversibili. Le variazioni dei tassi di cambio reale degli anni duemila si dimostrerebbero cioè di carattere persistente.

Per i paesi in crisi i problemi di competitività all'interno della zona euro si traducono a loro volta anche in una perdita di competitività rispetto ai paesi fuori dall'eurozona. Entra qui in gioco il tema dei differenziali di costo verso molti paesi emergenti, con la Cina che negli anni duemila ha svolto un ruolo centrale nell'orientare le strategie di localizzazione produttiva delle imprese, attraendo flussi di investimenti diretti da molti paesi, e sollecitando lo smantellamento di segmenti anche importanti della base produttiva industriale di molte economie avanzate. Nell'arco di un decennio l'aggregato delle economie emergenti è stato quindi in grado di raggiungere un livello dei flussi di Ide in entrata di entità analoga agli Ide diretti verso le economie avanzate. Questa tendenza si stabilizza però dopo l'arrivo della crisi.

**Investimenti diretti dall'estero**

Negli anni duemila lo spostamento della produzione verso aree a basso costo ha svolto un ruolo centrale nell'orientare i flussi di Ide. Il driver del processo è rappresentato dalla localizzazione, soprattutto in Cina, delle fasi terminali di processi di produzione molto disintegrati verticalmente, cui partecipano imprese di diversi paesi, collocate in prevalenza nella vicina area del sud-est asiatico, ma non solo. Si verifica in pochi anni quello che è stato definito un grande arbitraggio sul costo della manodopera con lo spostamento di quote di produzioni rilevanti dalle economie avanzate verso i paesi emergenti.

Tale spinta, in corso sin dagli anni ottanta, si è intensificata negli anni duemila dopo l'ingresso della Cina nell'Organizzazione Mondiale del Commercio. Non è un caso che da allora inizi a prendere piede la tesi per cui il potere di attrazione di investimenti da parte dei paesi a basso costo del lavoro possa essere destinato a sottrarre quote crescenti di occupazione alle economie avanzate.

All'ampliamento della divisione internazionale del lavoro derivante dalla crescita dei nuovi paesi è stata sovente anche ricondotta la crescita delle disuguaglianze dei redditi nelle economie avanzate, legata al fatto che le fasi dei processi di produzione più facilmente oggetto di delocalizzazione sono anche quelle meno *skills intensive*,

presidiate dai lavoratori più deboli. La pressione competitiva sui salari dei lavoratori delle economie avanzate sarebbe stata quindi asimmetrica, a tutto svantaggio dei lavoratori meno istruiti.

Alla tesi dell'aumento delle disparità salariali si associa, all'interno delle economie avanzate, anche l'ipotesi della perdita progressiva di peso dell'occupazione manifatturiera sul complesso dell'occupazione con la conseguente riduzione della domanda di lavoro manuale.

La tendenza alla terziarizzazione del mercato del lavoro delle economie avanzate è stata un trend storico degli ultimi cinquanta anni, legato a tre tipi di fattori che hanno guidato la trasformazione.

Il **primo** è la saturazione dei consumi di beni a favore dell'aumento del peso dei consumi di servizi al crescere del reddito.

Il **secondo** è la maggiore crescita della produttività del lavoro nell'industria rispetto ai settori dei servizi.

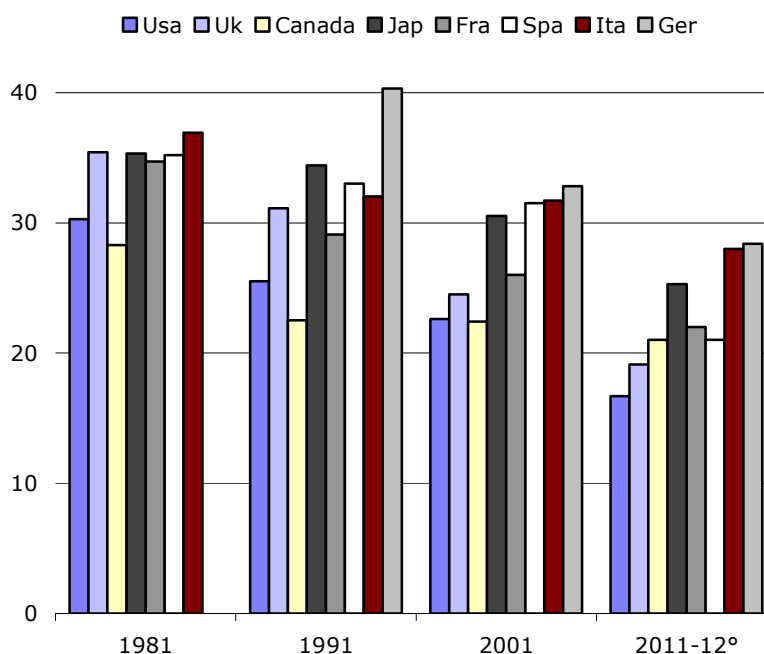
Il **terzo** è rappresentato dall'esternalizzazione dall'industria di alcune attività a elevato contenuto di servizi in precedenza integrate all'interno dell'attività svolta nelle fabbriche.

A questi trend si è poi sovrapposto negli ultimi anni un altro fattore, legato allo spostamento della produzione di merci *tradables* verso i paesi a basso costo del lavoro.

Il peso dell'industria sull'occupazione nelle maggiori economie avanzate si è quindi contratto in misura significativa. Nel grafico, per effettuare un confronto omogeneo fra paesi, si fa riferimento all'incidenza dell'industria totale, incluse le costruzioni, sul totale dell'occupazione delle maggiori economie avanzate. In trent'anni l'evoluzione strutturale del mercato del lavoro ha seguito percorsi diversi tanto da rendere riconoscibile un modello anglosassone in cui la terziarizzazione ha proceduto con rapidità, e un modello europeo continentale, caratterizzato da una base industriale più ampia. Un'incidenza significativa dell'industria sul totale dell'occupazione ha continuato a caratterizzare anche l'economia giapponese.

All'interno del quadro europeo, la posizione dell'Italia e quella della Germania si differenziano per un'incidenza maggiore dell'industria rispetto ai casi di Spagna e Francia. Si può affermare che, al di là degli effetti della crisi sul mercato del lavoro, queste due economie evidenziano un modello maggiormente strutturato sull'industria, e quindi anche maggiormente legato alla performance dell'*export*. La specializzazione produttiva dell'Italia è però diversa da quella tedesca, essendo quest'ultima più spostata su settori la cui *performance* è legata al contenuto tecnologico dei prodotti. Sebbene nel corso degli anni duemila l'industria italiana abbia modificato le caratteristiche dei prodotti, in particolare attraverso un processo di *upgrading* qualitativo, vi è accordo sulla tesi di una maggiore sensibilità dell'*export* italiano rispetto alla competitività di prezzo-costi.

### Il peso dell'industria sul totale dell'occupazione



occupati nell'industria in % del totale degli occupati. °ultimo dato disponibile Elaborazioni REF Ricerche su dati World Bank

L'esperienza tedesca rappresenta un punto importante per valutare il rilievo dei differenziali internazionali nei livelli del costo del lavoro. Difatti, proprio i successi dell'industria in Germania, paese caratterizzato da livelli molto elevati del costo del lavoro, inducono a enfatizzare altri fattori di competitività non di prezzo, quale elemento di successo dei settori esposti alla concorrenza internazionale. In particolare, il tema dell'innovazione tecnologica e della crescita della produttività nel settore industriale sono stati un punto centrale nello spiegare la divaricazione fra le dinamiche del Clup dell'industria tedesca e le altre economie dell'area euro nel corso degli ultimi anni.

Senza addentrarci ulteriormente su questo aspetto, per il quale si rinvia all'analisi del Rapporto del 2012 (Cnel, 2012) è possibile comunque richiamare i risultati riportati nelle tavole seguenti, che scompongono la dinamica del Clup nelle maggiori economie avanzate nella componente del costo del lavoro e in quella della produttività del lavoro. Le tavole mostrano gli ampi divari nei tassi di crescita del Clup del settore manifatturiero e il guadagno di competitività conseguito dalla Germania rispetto alle altre economie dell'area euro nel periodo pre-crisi. Emerge anche l'ampio recupero che ha caratterizzato l'economia spagnola nel periodo post-crisi e la persistenza di una

dinamica sfavorevole dell'industria italiana, che ha continuato a caratterizzarsi per l'andamento meno vivace della produttività del lavoro.

### PRODUTTIVITA' DEL LAVORO

variazioni % medie annue

	anni settanta	anni ottanta	anni novanta	2000-2012	2000-2008	2008-2012
Stati Uniti	2.8	3.4	4.3	4.6	5.1	3.8
Regno Unito	2.4	3.9	3.0	2.8	4.0	0.2
Giappone	5.4	4.0	3.6	2.7	3.9	0.5
Germania	4.1	2.7	3.4	2.7	3.2	1.5
Francia	4.2	3.4	3.9	2.3	2.5	1.9
Italia	6.5	3.2	2.5	0.6	0.5	0.7
Spagna		3.3	2.0	3.0	2.3	4.4
Olanda	5.2	3.4	3.4	2.4	3.0	1.1

Output per ora lavorata, settore manifatturiero

Elaborazioni REF Ricerche su dati Bureau of labour statistics e Istat

### COSTO DEL LAVORO

variazioni % medie annue

	anni settanta	anni ottanta	anni novanta	2000-2012	2000-2008	2008-2012
Stati Uniti	8.9	5.1	3.9	3.1	3.5	2.3
Regno Unito	18.1	8.8	4.4	4.0	5.0	2.1
Giappone	13.5	4.4	2.3	-0.1	-0.2	0.2
Germania	9.9	5.3	4.8	2.2	2.1	2.3
Francia	14.6	8.6	3.7	3.3	3.3	3.1
Italia	19.2	12.1	4.4	3.1	3.2	3.0
Spagna		11.1	4.5	4.1	5.3	1.7
Olanda	11.3	4.0	3.7	3.0	3.6	1.9

Costo orario, settore manifatturiero

Elaborazioni REF Ricerche su dati Bureau of labour statistics e Istat

### COSTO DEL LAVORO PER UNITA' DI PRODOTTO

variazioni % medie annue

	anni settanta	anni ottanta	anni novanta	2000-2012	2000-2008	2008-2012
Stati Uniti	6.0	1.6	-0.4	-1.5	-1.5	-1.5
Regno Unito	15.4	4.7	1.4	1.3	1.0	1.8
Giappone	7.8	0.4	-1.2	-2.8	-3.9	-0.3
Germania	5.6	2.6	1.4	-0.5	-1.1	0.8
Francia	9.9	5.1	-0.2	1.0	0.8	1.2
Italia	11.9	8.6	1.9	2.5	2.7	2.3
Spagna		7.6	2.5	1.1	3.0	-2.6
Olanda	5.8	0.6	0.3	0.7	0.6	0.8

Settore manifatturiero

Elaborazioni REF Ricerche su dati Bureau of labour statistics e Istat



I successi conseguiti dall'industria tedesca nel corso degli anni passati hanno evidenziato la possibilità di uno sviluppo dei settori *tradables* anche in presenza di divari molto ampi in termini di costo del lavoro rispetto ai paesi emergenti. Fra i diversi fattori che hanno assecondato tale tendenza vi sono in parte le scelte di politica economica, fra le quali quelle in materia di flessibilità del mercato del lavoro, e di fiscalità, con la riduzione del cuneo fiscale a favore delle imprese, l'enfasi sulla transizione scuola-lavoro, con i contratti di apprendistato. Contano anche le politiche delle imprese, che hanno adottato strategie di delocalizzazione delle parti della produzione a minore valore aggiunto all'interno di catene produttive che esse comandano. La delocalizzazione è quindi diventata in parte una scelta strategica che ha permesso di contenere i prezzi dei prodotti tedeschi.

Il risultato è stato quello di un andamento cedente del Clup conseguito in buona misura attraverso una dinamica della produttività superiore ai partner europei i cui costi interni sono divenuti, con il passare del tempo, sempre meno sostenibili.

### ***Il dibattito sul reshoring***

Il tema delle delocalizzazioni produttive, che era stato al centro del dibattito degli anni duemila, ha fatto posto da alcuni anni ad una nuova tendenza, legata all'avvio di un flusso di investimenti di ritorno, ovvero la scelta da parte delle imprese di riportare nel paese di origine una parte delle attività delocalizzate in precedenza verso i paesi emergenti.

Sebbene la dimensione quantitativa del fenomeno del *reshoring* sia attualmente modesta in termini di impatto sul totale dell'economia, il tema sta acquisendo un rilievo crescente, e potrebbe essere al centro delle strategie delle aziende manifatturiere nei prossimi anni. Si tratta difatti di una tendenza avviata da pochi anni, ma in rapida accelerazione. Le informazioni diffuse da una recente *survey* del Boston Consulting Group svolta all'interno di un ampio campione di manager delle maggiori aziende industriali americane segnalano come solo alcune abbiano effettivamente adottato politiche di *repatriation* degli investimenti, e che il numero delle aziende manifatturiere che sta valutando tale eventualità sia molto elevato.

In parte questo deriva dal fatto che alcune imprese hanno incontrato difficoltà nei nuovi contesti, soprattutto legate alla logistica e alla possibilità di reperire prodotti intermedi della qualità desiderata, e in parte dovute a semplici cambiamenti nelle convenienze relative di costo.

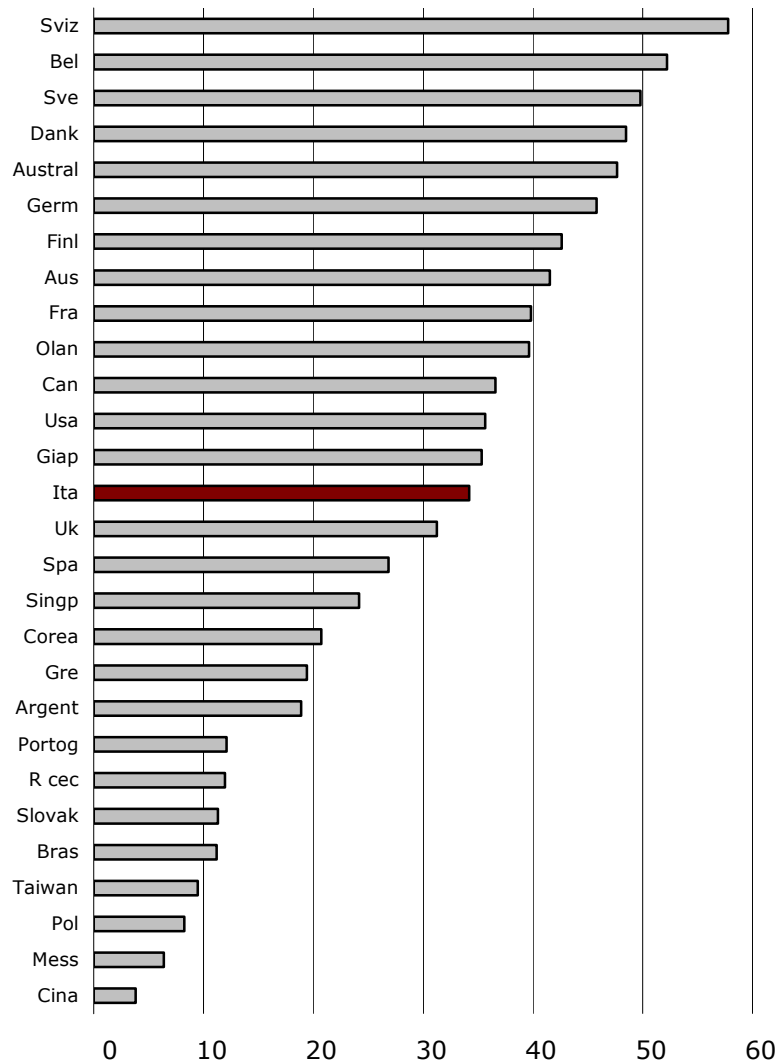
Un punto importante è che l'ondata delle delocalizzazioni degli anni duemila era stata pianificata in un contesto caratterizzato da livelli molto bassi del prezzo del petrolio

intorno ai 20 dollari al barile; dal 2008 in avanti le quotazioni del greggio si sono assestate intorno ai 100 dollari al barile determinando quindi un maggiore costo del trasporto delle merci, che quindi riduce le convenienze relative degli scambi commerciali internazionali, soprattutto per i prodotti di maggiore ingombro.

Vi è poi un secondo aspetto, specifico della realtà Usa, che si riferisce alla riduzione del costo dell'energia determinato dalle recenti estrazioni di *shale gas*. Alcuni settori *energy intensive* hanno attualmente una maggiore convenienza a produrre negli Stati Uniti.

Il punto principale del cambiamento di tendenza è però rappresentato dalla variazione delle convenienze relative in tema di livelli del costo del lavoro. Considerando che in Cina il costo del lavoro cresce rapidamente, e tenendo conto del contestuale apprezzamento del cambio dello yuan degli ultimi anni, il vantaggio competitivo cinese in termini di costo del lavoro si starebbe erodendo. Purtroppo le fonti statistiche internazionali non rendono del tutto immediato il confronto fra i livelli del costo del lavoro in Cina e in altre aree. In ogni caso, i livelli del salario mensile, elaborando le informazioni dell'ufficio di statistica cinese, sarebbero oramai intorno ai 3 dollari l'ora, rispetto ai 50 cent circa dei primi anni duemila. Di fatto, mentre all'inizio degli anni duemila il costo del lavoro orario cinese era pari al 2 per cento di quello Usa, adesso dovremmo essere intorno al 10 per cento. Inoltre, estrapolando le tendenze recenti, entro fine decennio tale rapporto potrebbe portarsi intorno al 20 per cento.

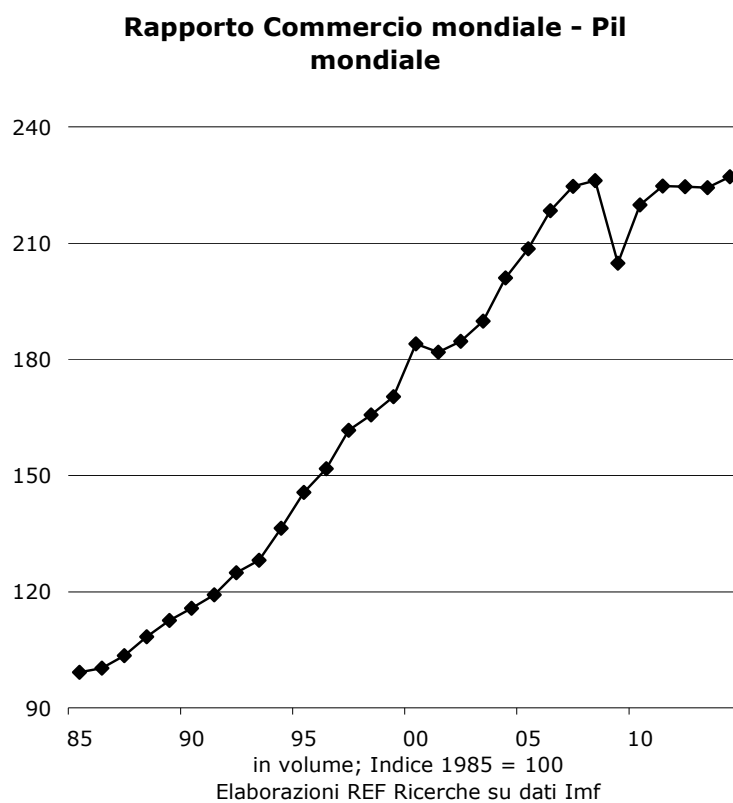
**Costo orario della manodopera  
nell'industria**

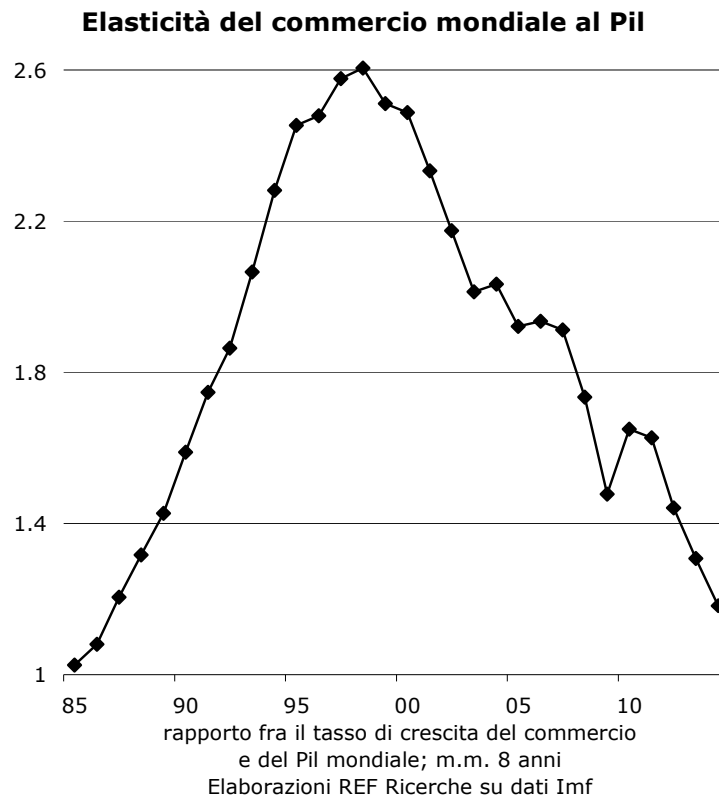


migl di dollari, dati 2012; elaborazioni REF Ricerche su dati Bls e per la Cina Ist di statistica cinese

Il fenomeno del *reshoring* riguarda in prevalenza investimenti che erano stati effettuati negli anni passati in Cina, e sembra avere registrato una significativa accelerazione dopo la crisi del 2008. Nello stesso periodo i dati sul commercio internazionale mettono in luce una decisa diminuzione dell'elasticità del commercio rispetto al ciclo economico mondiale evidenziando quindi una sorta di processo di introiezione degli scambi dopo la fase di ampia apertura verificatasi nel decennio precedente. Anche nel corso della ripresa internazionale del 2013 l'elasticità del commercio mondiale al ciclo non ha

accelerato mostrando quindi che il cambiamento di regime rispetto ai trend degli anni duemila potrebbe essere di carattere strutturale.





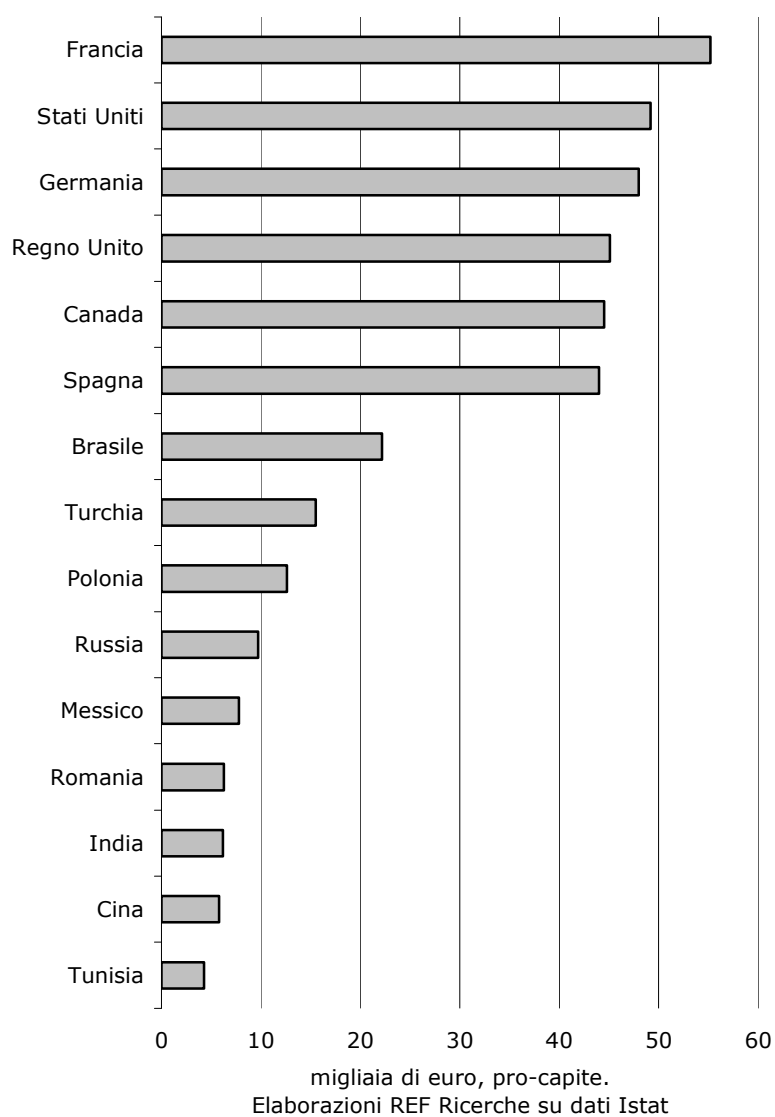
Un aspetto da tenere presente è che, mentre per le occupazioni caratterizzate da *skills* molto bassi vi è tuttora in Cina un'ampia offerta di lavoro a salari miseri, per gli impieghi che richiedono livelli medi di qualifica anche in Cina i livelli retributivi sono oramai cresciuti. E' in corso in altri termini un processo di graduale convergenza delle caratteristiche dei prodotti verso gli standard dei paesi occidentali, e questo potrebbe assecondare il ripensamento delle politiche di internazionalizzazione rispetto alle tendenze che hanno dominato gli ultimi venti anni.

L'aspetto delle qualifiche dei lavoratori nei paesi di destinazione delle delocalizzazioni è importante ai fini dell'attività delle imprese occidentali. Difatti, i livelli medi del costo del lavoro risentono nei paesi emergenti della quota elevata di lavoratori agricoli, caratterizzati da livelli d'istruzione e *skills* molto bassi, che non sempre possono trovare un inserimento nelle attività del manifatturiero. I segmenti del mercato del lavoro a maggiore scolarità sono peraltro quelli più saturi e il premio salariale connesso alle qualifiche può essere anche significativo. In altri termini, i salari effettivamente pagati dalle imprese occidentali che delocalizzano sono mediamente decisamente superiori a quelli medi dei paesi oggetto degli investimenti.

Ad esempio, secondo l'indagine condotta dall'Istat (2013) sull'attività delle imprese multinazionali italiane all'estero, i livelli del costo del lavoro che le imprese italiane pagano quando delocalizzano nei paesi asiatici non sono molto distanti da quelli sostenuti nei paesi a noi più vicini. Il costo del lavoro annuo per dipendente risulterebbe

difatti pari a 5800 euro per la Cina e a 6200 euro all'anno nel caso dell'India. Si tratta di valori non dissimili da quelli dichiarati dalle imprese che operano in Romania (6300 euro all'anno) e in Tunisia (4300).

**Costo del lavoro pro-capite delle imprese  
manifatturiere a controllo italiano nei  
paesi di delocalizzazione**



### ***C'è un reshoring anche in Italia?***

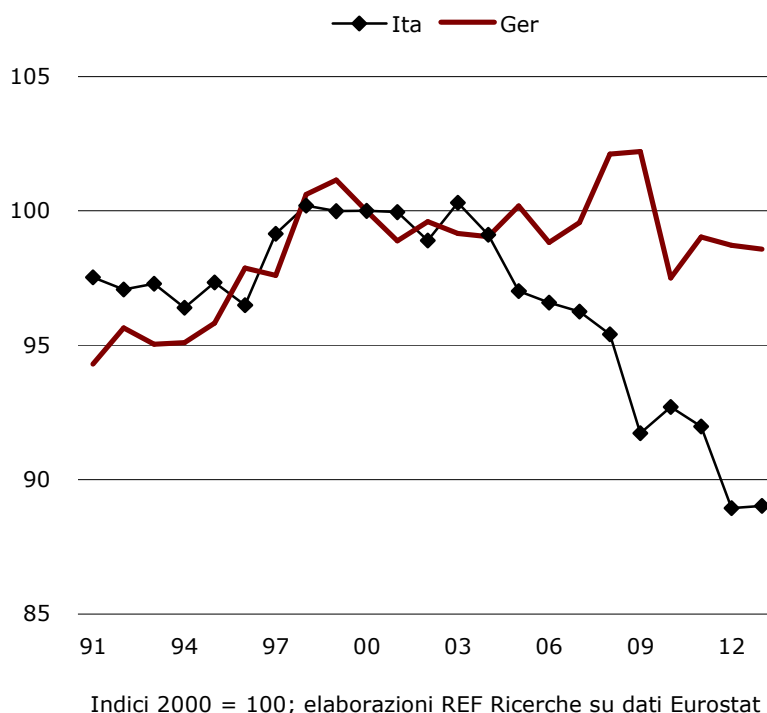
Anche in Italia si è aperto il dibattito sul *re-shoring*, anche se nel nostro caso la dimensione appare relativamente contenuta rispetto a quanto osservato in altre economie: le evidenze sono per lo più di natura aneddotica, ma mancano ancora basi quantitative utili per consentirci di stabilire la dimensione reale del fenomeno.

D'altra parte, vi sono indicazioni che il *reshoring* non sia confinato a settori economici più avanzati e a minore intensità di lavoro. Le evidenze raccolte in Fratocchi (et al, 2013) segnalano un certo numero di casi di ritorno degli investimenti in settori come l'abbigliamento e le calzature, oppure nel mobile.

Fra le motivazioni che spingono le imprese ad adottare strategie di *reshoring* vi è la riduzione delle convenienze relative in termini di costi, ma contano anche problemi relativi alla mancanza di capitale umano adeguato oppure a difficoltà incontrate nella gestione del ciclo produttivo nel paese dove si è delocalizzato (gestione della logistica, problemi nell'approvvigionamento di prodotti intermedi).

Un indicatore della frammentazione del processo produttivo in grado di suggerire la dimensione dei processi di delocalizzazione è rappresentato dall'andamento del rapporto fra l'indice della produzione e il valore aggiunto espresso a prezzi costanti. Un aumento del rapporto riflette una crescita del contenuto di input acquistato dall'esterno da parte dell'industria ed è quindi compatibile in parte con fenomeni di terziarizzazione di parti del processo produttivo oppure con acquisti dall'esterno di semilavorati precedentemente prodotti all'interno dell'azienda, ovvero con il fatto che parti del processo produttivo sono svolte esternamente all'industria nazionale, eventualmente anche da parte di imprese italiane che hanno delocalizzato. Uno degli aspetti peculiari del periodo successivo all'ultima crisi è che il rapporto fra l'indice della produzione industriale e il valore aggiunto mostra un andamento decrescente in Italia, che è l'esatto opposto di quanto dovrebbe accadere in presenza di una fase di frammentazione della produzione. Il fatto che il valore aggiunto industriale vada meglio dell'indice della produzione segnala una riduzione del contenuto di intermedi nella produzione ed è compatibile con l'ipotesi che l'industria stia riducendo il processo di esternalizzazione di parti del processo produttivo.

### Rapporto fra indice della produzione industriale e valore aggiunto nell'industria



### ***Il dibattito sul tax wedge***

La centralità del tema del costo del lavoro non dipende soltanto dai riflessi, pur rilevanti, sulla competitività esterna del sistema delle imprese nazionali. All'interno del dibattito italiano è da tempo in atto una riflessione sul tema della tassazione dei redditi da lavoro. Peraltro tale tipo di considerazione fa da sfondo al recente provvedimento noto come “bonus fiscale” a favore dei redditi da lavoro dipendente.

Gli effetti sulla crescita di cambiamenti nella tassazione possono essere esaminati con una diversa strumentazione analitica a seconda del tipo di quesito cui si intende fornire una soluzione. In genere, l'approccio è differente a seconda che si vogliano esaminare gli effetti di breve, piuttosto che quelli di lungo periodo.

Nel breve periodo secondo la maggior parte delle analisi una riduzione della tassazione tende a produrre effetti positivi sulla crescita. Variazioni della tassazione determinano effetti una tantum sul livello del Pil, di entità differente a seconda di diversi fattori fra i quali anche la particolare fase ciclica attraversata dall'economia. Come ha ben messo in



luce il dibattito degli ultimi anni sui cosiddetti “moltiplicatori fiscali”, l’impatto di una riduzione delle imposte sul livello del prodotto è maggiore nel corso delle fasi di recessione, rispetto a quando il sistema opera in prossimità del pieno impiego. Contano al proposito due aspetti: innanzitutto quando l’economia è prossima al pieno impiego variazioni della spesa tendono a modificare il livello dei tassi d’interesse riducendo l’incremento della domanda aggregata; in secondo luogo, dati incrementi della curva di domanda aggregata tendono a tradursi in aumenti dei prezzi più che delle quantità prodotte quando il sistema opera in prossimità del potenziale.

L’effetto di breve periodo delle variazioni della fiscalità sul prodotto è tradizionalmente dibattuto anche in relazione a come esso viene incorporato nelle aspettative degli operatori economici: un minore livello delle entrate va ad aumentare il deficit pubblico, per cui nel lungo periodo esso può porre il problema del relativo finanziamento. Ad una minore tassazione attuale possono corrispondere quindi maggiori livelli delle imposte negli anni successivi, al fine di servire il debito accumulato. Una tesi sostenuta da diversi economisti è però che soggetti razionali, che massimizzano l’utilità del flusso di reddito atteso nel lungo periodo sono in grado di scontare le maggiori imposte che pagheranno in futuro, per cui ad un maggiore livello del deficit attuale corrisponderebbe un incremento del tasso di risparmio delle famiglie. Se valesse tale tipo di ipotesi, riduzioni delle tasse in disavanzo non produrrebbero effetti di rilievo sui livelli della domanda, perché verrebbero compensati da aumenti del tasso di risparmio del settore privato.

E’ possibile anche operare riduzioni delle imposte a parità di saldo, ovvero accompagnandole a riduzioni nella medesima entità della spesa. In generale gli effetti di breve sulla crescita tendono in questo caso ad annullarsi, anche se nei modelli keynesiani più tradizionali l’effetto è negativo valendo il cosiddetto “teorema del moltiplicatore del bilancio in pareggio”.

Guardando invece agli effetti di lungo periodo, il livello della pressione fiscale in genere dipende dall’ammontare delle risorse necessarie per finanziare la spesa. Usualmente, l’effetto di una riduzione della tassazione nel lungo periodo favorisce la crescita. Difatti, in un modello di crescita tradizionale il livello del prodotto si riduce al ridursi dell’offerta di fattori produttivi, il cui livello dipende dal rispettivo rendimento.

Questo effetto però può essere compensato, almeno parzialmente, dagli effetti della spesa pubblica sul tasso di crescita. Conta molto quindi la struttura della spesa pubblica che viene finanziata attraverso l’aumento delle tasse; alcune forme di spesa hanno un impatto elevato sullo sviluppo nel lungo periodo, principalmente quelle in istruzione e infrastrutture, mentre per altre l’effetto è più controverso.

Nel lungo periodo la struttura fiscale influenza l’equilibrio capitale/lavoro, ma la crescita del reddito pro-capite dipende solamente dal progresso tecnico (la produttività totale dei fattori, Ptf), che è esogeno nei modelli più tradizionali. E’ possibile però che la minore tassazione innalzi il tasso di crescita, ad esempio attraverso modifiche che cambiano gli incentivi all’accumulazione di capitale umano; una tassazione meno progressiva può aumentare il rendimento atteso dell’istruzione e accrescere il livello di scolarizzazione della forza lavoro. Rispetto ai modelli di sviluppo più tradizionali è però

possibile introdurre dei cambiamenti, che portano a concludere che la struttura della tassazione può influenzare la crescita. Ad esempio, nei modelli di crescita endogena questo avviene se la fiscalità promuove l'accumulazione di capitale, fisico e umano. Vi sono anche modelli che legano la crescita della Ptf alla struttura della fiscalità. Ad esempio, si ritiene che per accrescere le iniziative imprenditoriali e favorire quindi l'accumulazione di capitale sia opportuna una tassazione dei profitti più favorevole rispetto a quella sui redditi delle persone fisiche. Inoltre, la struttura della tassazione può essere esplicitamente orientata in modo da favorire attività, come le spese in ricerca e sviluppo, direttamente legate all'innovazione.

Infine, riguardo al tema della struttura della fiscalità, possiamo sintetizzare i tratti essenziali del dibattito indicando che gli studi sul tema tendono a convergere sulla tesi per cui le tasse sui fattori, capitale e lavoro, producono i maggiori effetti distortivi mentre quelle a minore impatto sullo sviluppo sono le imposte patrimoniali, le tasse ambientali e quelle sui consumi.

### ***Tax wedge: i dati***

A partire dalla sintesi proposta, una rappresentazione della fiscalità sul lavoro è possibile a partire dal confronto internazionale dei livelli del cosiddetto "cuneo fiscale". Il "cuneo fiscale" definisce la distanza tra il prezzo di offerta e di domanda di lavoro, determinata dalla presenza del prelievo fiscale da parte dello Stato, che si concretizza nel versamento di contributi e imposte da parte di imprese e lavoratori. È generalmente definito in rapporto al costo totale del lavoro sostenuto dal datore di lavoro.

Nel confronto internazionale, bisogna tenere conto dei diversi regimi fiscali e previdenziali adottati dai diversi paesi, che determinano differenze sia nel livello che nella composizione del cuneo. Nel caso italiano, le componenti principali del cuneo fiscale sono date, dal lato dell'impresa, dai contributi previdenziali e assistenziali versati dal datore di lavoro, cui si aggiunge la quota dell'Irap calcolata sul costo del lavoro<sup>38</sup>; dal lato dei lavoratori invece il cuneo fiscale è determinato dall'imposizione personale sui redditi da lavoro (Irpef) e dalla parte dei contributi previdenziali a carico del lavoratore<sup>39</sup>.

Al variare del livello di reddito del lavoratore variano anche le aliquote fiscali, il che determina differenze nel livello del cuneo fiscale in base a come è strutturata la progressività delle imposte. Inoltre, anche le caratteristiche del nucleo familiare incidono sul livello della componente fiscale del costo del lavoro, a seconda dei diversi regimi di sostegno per le famiglie con figli a carico così come differenze discendono

---

<sup>38</sup> La questione è controversa in quanto se è vero che il costo del lavoro rientra nella base imponibile Irap, d'altra parte in linea di principio l'Irap è una imposta indiretta e come tale viene classificata in contabilità. La voce dei redditi da lavoro non include difatti l'Irap sul costo del lavoro. Anche nei confronti internazionali proposti dai principali organismi l'Irap non è compresa nel costo del lavoro.

<sup>39</sup> A queste si aggiungono poi altre voci minori, come le addizionali locali.

dalle diverse caratteristiche delle tipologie di lavoratori prese in esame (autonomo, dipendente, atipico).

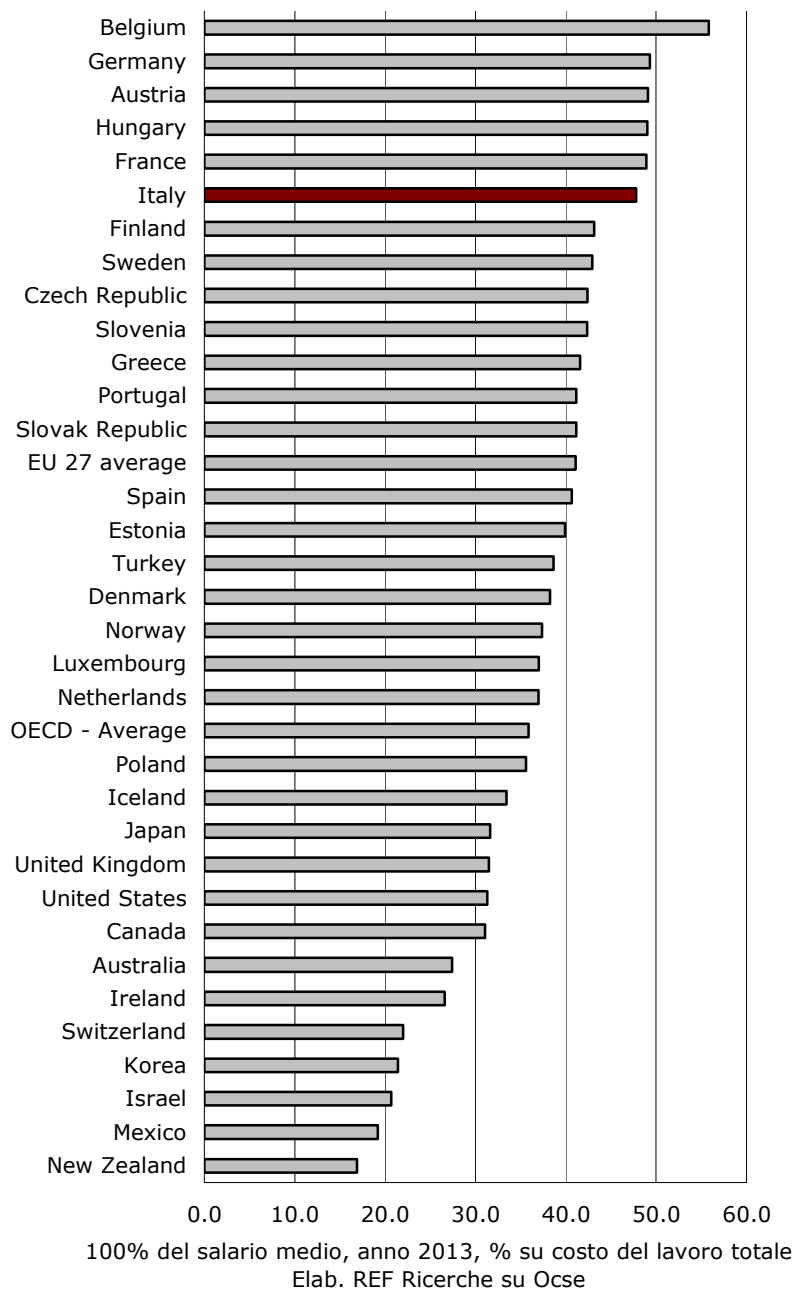
Nello specifico del caso italiano poi è possibile differenziare il peso del cuneo fiscale sul costo del lavoro per le imprese a seconda del settore di appartenenza: la presenza di aliquote contributive differenziate in funzione del settore ha come conseguenza la variabilità del cuneo fiscale in funzione della tipologia di impresa che impiega il lavoratore.

Questa breve sintesi dei fattori che determinano il livello del cuneo fiscale permette di cogliere come in generale confrontarne il livello tra diversi paesi non sia immediato, dato il numero delle variabili in gioco. I dati prevalenti fanno solitamente riferimento a dei *benchmark*, in termini di tipologia di lavoratore, livello della retribuzione (definito come distanza dalla retribuzione media), tipologia del nucleo familiare di appartenenza (numero di figli a carico, numero di percettori di reddito da lavoro), e via dicendo.

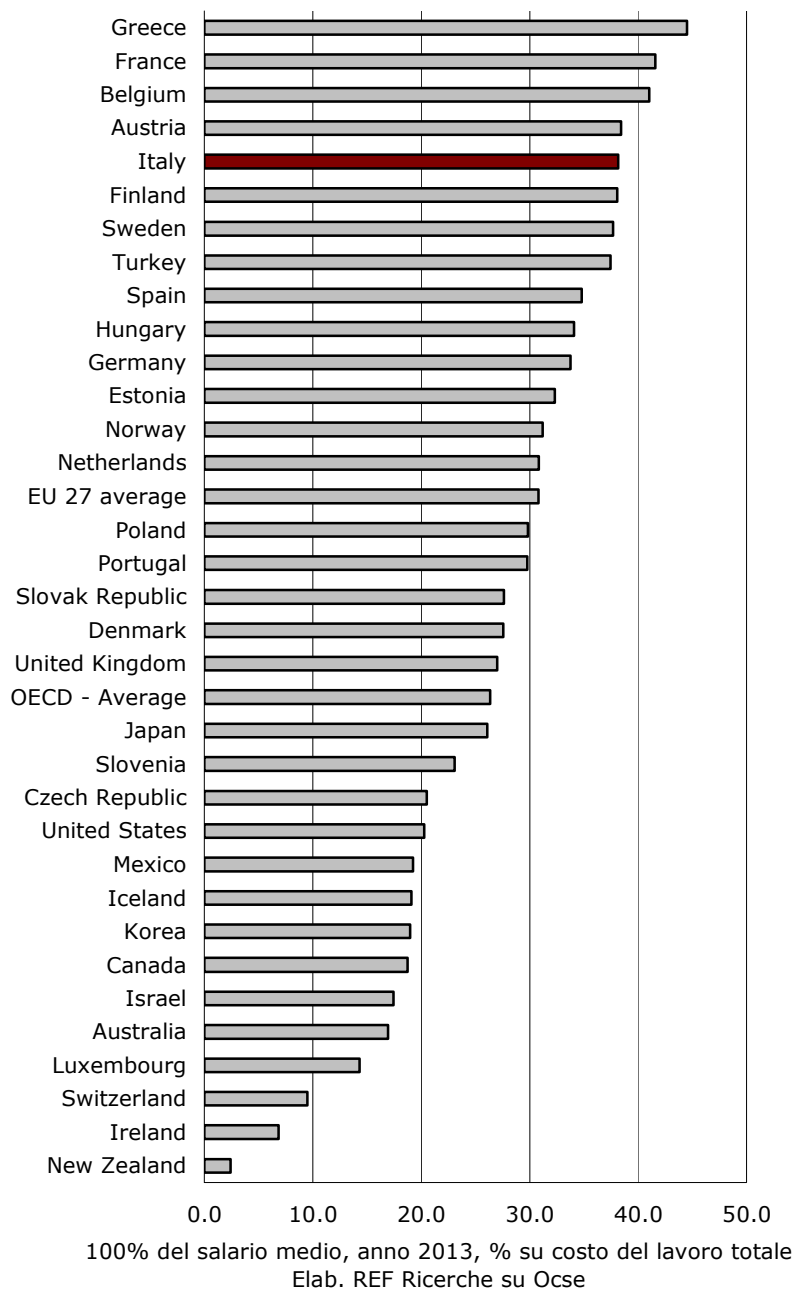
I due grafici allegati presentano i livelli del cuneo fiscale per diversi paesi, così come calcolati dall'Ocse. Il cuneo fiscale si definisce come la differenza proporzionale tra il costo di un lavoratore sostenuto dal datore di lavoro (salario e contributi sociali, ovvero il costo totale del lavoro) e il reddito netto percepito dal lavoratore (una volta quindi pagate le imposte personali sul reddito e i contributi sociali a carico del lavoratore, considerando anche i benefici derivanti dal carico familiare). Nel caso specifico, si prende a riferimento un lavoratore con reddito pari alla media nazionale, nei due casi di riferimento costituiti del lavoratore *single* e del lavoratore con famiglia a carico composta da un coniuge e due figli.

I dati evidenziano come la posizione dell'Italia nel contesto internazionale in termini di peso della componente fiscale sul costo del lavoro sia tra le meno favorevoli. Secondo il dato Ocse il cuneo fiscale per il lavoratore singolo era pari nel 2013 al 47.8 per cento, contro una media dell'Europa a 27 paesi di 41.1 e una media Ocse ancora più contenuta, pari al 35.9 per cento. La situazione non varia di molto se si considera il cuneo fiscale per un lavoratore con coniuge e due figli a carico: anzi, la distanza del cuneo fiscale italiano dalla media europea appare ancora più ampia, e nella classifica l'Italia perde una posizione rispetto al caso del lavoratore singolo.

**Cuneo fiscale nei paesi Ocse  
Lavoratore *single***



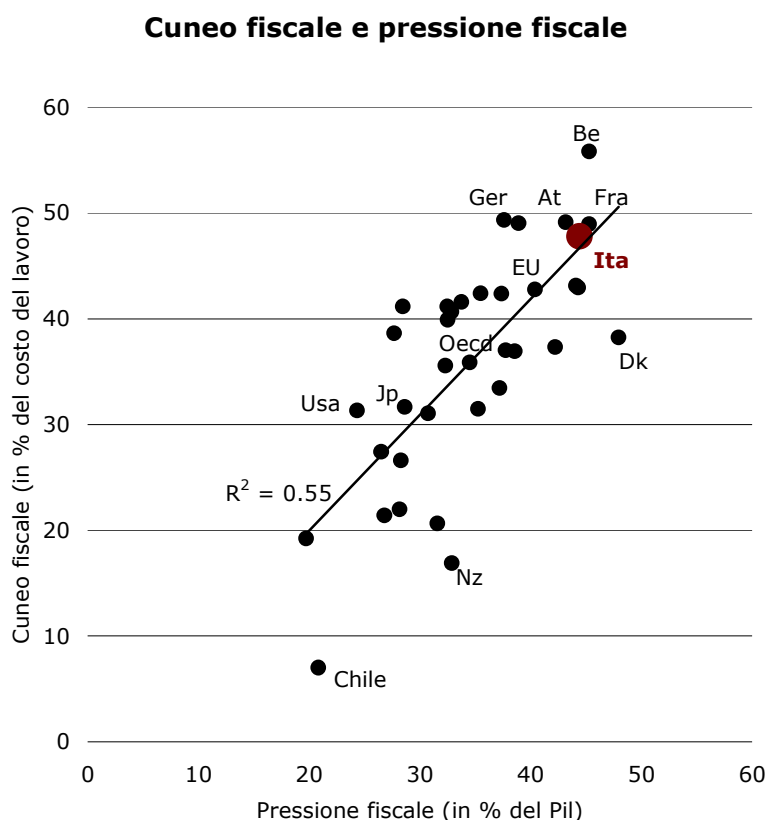
**Cuneo fiscale nei paesi Ocse  
Lavoratore con coniuge e 2 figli a carico**



### **Cuneo fiscale e dimensione relativa del settore pubblico<sup>40</sup>**

Il livello del cuneo fiscale dipende da una serie di fattori, e un confronto internazionale non può prescindere anche da alcune considerazioni sui sistemi fiscali e previdenziali dei paesi presi in esame.

Un primo fattore di distinzione riguarda la dimensione relativa del settore pubblico: è probabile che un livello elevato del carico fiscale sul lavoro si abbia in corrispondenza di una elevata pressione fiscale complessiva. Il grafico allegato mette in relazione per i paesi Ocse il livello del cuneo fiscale del lavoratore medio single con il dato sulla pressione fiscale complessiva evidenziando una correlazione positiva tra le due variabili.



<sup>40</sup> Per permettere un confronto internazionale si utilizzano i dati Ocse, secondo i quali la pressione fiscale in Italia è più elevata rispetto al dato di contabilità nazionale (nel 2012, pari al 44.4 per cento del prodotto, contro il 44 per cento secondo la contabilità nazionale) in quanto l'Ocse classifica come tributi alcune voci che non sono considerate tali dalla contabilità nazionale (ad esempio, la tariffa sui rifiuti).

Si osserva che in effetti il carico fiscale medio sul lavoro in Italia è sostanzialmente in linea con quello degli altri paesi (principalmente europei) con analoga pressione fiscale. I paesi che presentano una combinazione di pressione e cuneo fiscale simile all'Italia sono in particolare la Francia e l'Austria, ma anche in Germania, dove la pressione fiscale è solo leggermente inferiore all'Italia (circa il 40 per cento), il *tax wedge* appare sensibilmente più alto, di poco inferiore al 50 per cento. Il Belgio infine presenta il cuneo fiscale più elevato di tutti, pur avendo una pressione fiscale pressoché in linea con l'Italia.

All'altro estremo della figura, è evidente come nella maggior parte dei paesi che presentano un cuneo fiscale inferiore rispetto all'Italia, anche la pressione fiscale complessiva risulta essere tra le più basse nel campione di paesi considerato.

Questo aspetto è lampante in casi di paesi con una dimensione del settore pubblico molto diversa non solo da quella italiana, ma anche rispetto a tutto il vecchio continente. In paesi come il Giappone e gli Stati Uniti la bassa componente fiscale sul costo del lavoro si associa ad un intervento pubblico nell'economia molto più limitato. La pressione fiscale nei due paesi è pari rispettivamente al 17 e al 25 per cento del prodotto, molto inferiore al circa 40 per cento dell'Unione Europea a 27 paesi.

È importante sottolineare questo aspetto, in quanto le implicazioni in termini di impatto sull'occupazione, e quindi sulla crescita, del livello del cuneo fiscale non sono banali.

In Giappone e negli Stati Uniti l'impatto sulla crescita del differenziale nel costo del lavoro dipende anche dall'efficienza relativa del settore privato, che opera in quelle aree che sono solo parzialmente coperte dall'intervento pubblico. Un esempio potrebbe essere il caso della sanità americana: il *tax wedge* di un lavoratore statunitense è mediamente inferiore a quello di un lavoratore europeo, ma allo stesso tempo per compensare il minor intervento pubblico il lavoratore americano sostiene il costo per un'assicurazione sanitaria privata. In questo caso, l'effetto sul potenziale del carico fiscale sul lavoro risulta mediato dall'efficienza relativa della sanità privata. In altre parole, non è detto che un intervento pubblico più limitato abbia un effetto positivo sulla produttività del lavoro, e quindi sul prodotto potenziale.

In definitiva, un livello elevato del cuneo fiscale è nella maggior parte dei casi la naturale conseguenza di un valore elevato della pressione fiscale complessiva, e riflette scelte che investono la natura stessa del ruolo dello Stato nell'economia, e in particolare la scelta o meno di un ruolo attivo dello Stato nei campi della sanità, delle pensioni e dell'istruzione.

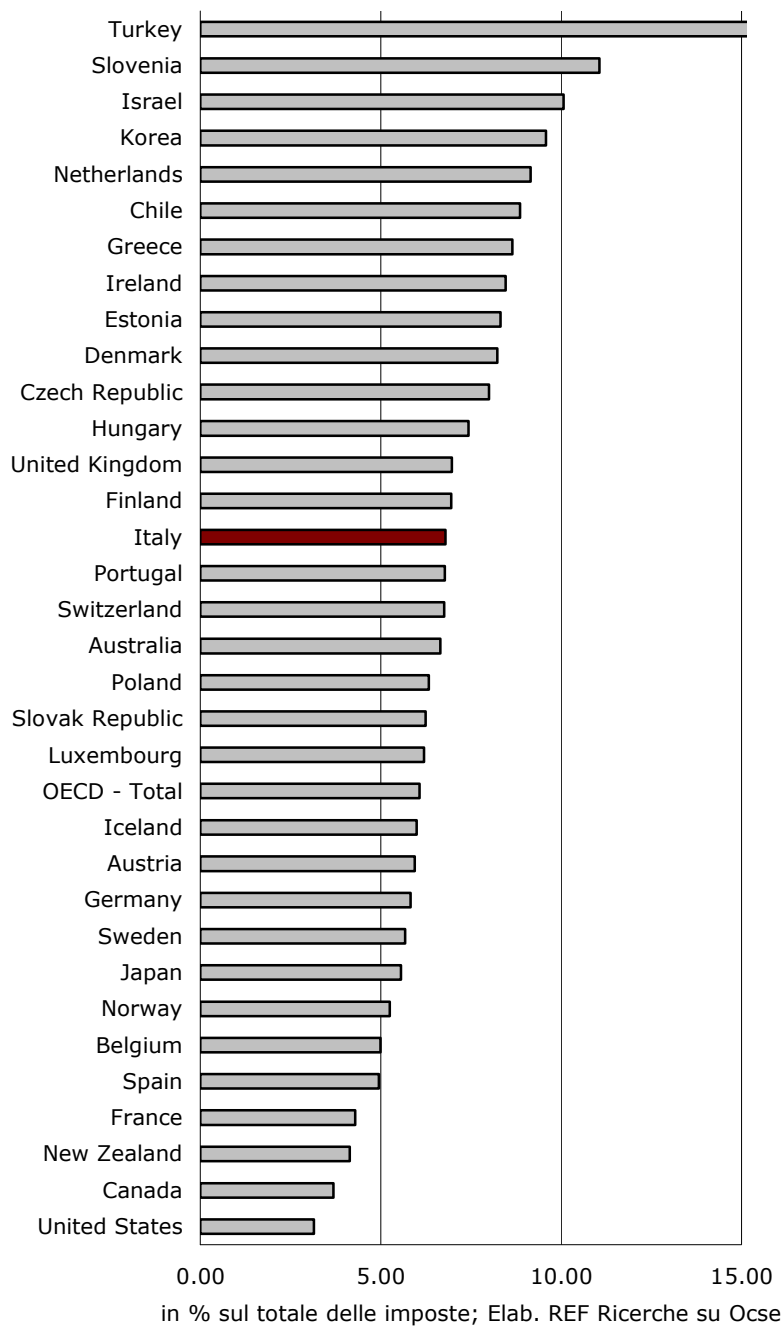
### ***Distribuzione del carico fiscale e tax wedge***

Differenze internazionali nei livelli del cuneo fiscale possono dipendere anche da scelte in merito alla distribuzione del carico fiscale.

Se è vero quanto osservato nel precedente paragrafo, ovvero che generalmente si osserva una correlazione positiva tra pressione fiscale complessiva e livello del cuneo fiscale, è pur vero che esistono varie sfumature del fenomeno, e la distribuzione del carico fiscale tra fattori della produzione consumi e patrimonio, “lavoro-cose-case”, può variare anche di molto tra paesi con livelli della pressione fiscale analoghi.



### Tassazione ambientale



Una delle maggiori sfide per i paesi dove la massiccia presenza del settore pubblico determina una elevata pressione fiscale, è lo spostamento del carico fiscale verso

imposte con un impatto meno deprimente sulla crescita. Queste vengono individuate generalmente nelle imposte sulla proprietà immobiliare, la tassazione ambientale e in parte quella sui consumi. La stessa Commissione Europea, tra le priorità per i paesi membri nell'ambito della strategia per l'Europa 2020 indica uno spostamento del carico fiscale verso questo tipo di imposte, che permetta così di sollevare parzialmente il fattore lavoro dal peso dei tributi, con un probabile effetto positivo sul potenziale di crescita delle economie.

Due paesi europei che sembrano aver adottato un sistema fiscale radicalmente differente rispetto all'Italia sono ad esempio la Danimarca e i Paesi Bassi, che pur presentando una pressione fiscale complessiva superiore al nostro paese (anche di molto, come è il caso della Danimarca dove supera il 50 per cento del Pil), ad essa si associano livelli medi del cuneo fiscale piuttosto contenuti, intorno al 38 per cento. In effetti, sia in Danimarca che nei Paesi Bassi, si osserva un livello della tassazione ambientale tra i più alti d'Europa. L'analisi dei dati evidenzia comunque che anche in Italia il peso delle imposte legate all'ambiente è già superiore alla media Ocse, nonché ai principali paesi europei che, come osservato in precedenza, presentano caratteristiche simili al nostro paese in termini di pressione fiscale complessiva e livello del cuneo fiscale.

In una fase come quella attuale, in cui esiste un *trade-off* tra la sostenibilità delle finanze pubbliche e lo stimolo alla crescita attraverso la riduzione di alcune imposte, è importante individuare quali siano le basi imponibili più ampie su cui spostare la tassazione, al fine di non incrementare il deficit pubblico.

A questo proposito, l'imposizione sul consumo (imposte indirette in generale, in particolare Iva e accise, incluse le accise su tabacchi e alcolici, che fanno parte delle cosiddette "*sin-taxes*", che comportano anche una riduzione del consumo di prodotti nocivi per la salute) si rivela come una alternativa per alleviare il carico fiscale sul lavoro, dato che la base imponibile è relativamente ampia, e quindi dal punto di vista del gettito garantirebbe un risultato migliore rispetto alla tassazione immobiliare e ambientale.

Va comunque osservato come le analisi sul tema dello spostamento del carico fiscale mettono in luce soltanto effetti blandi e incerti sulla crescita.

Si pone inoltre in relazione alle imposte indirette anche un problema di *tax compliance*, che potrebbe sensibilmente diminuire in corrispondenza di un aumento delle aliquote.

È quanto si è in realtà già osservato nel caso italiano. All'aumento dell'aliquota ordinaria dell'Iva disposto l'anno scorso non ha fatto seguito un corrispondente aumento di gettito. Anzi, nel 2013 il gettito dell'Iva si è ridotto rispetto all'anno prima. Questo è in parte dipeso sicuramente dalla forte recessione, ma è plausibile che l'aumento delle aliquote abbia ridotto in maniera sensibile la *tax compliance*.

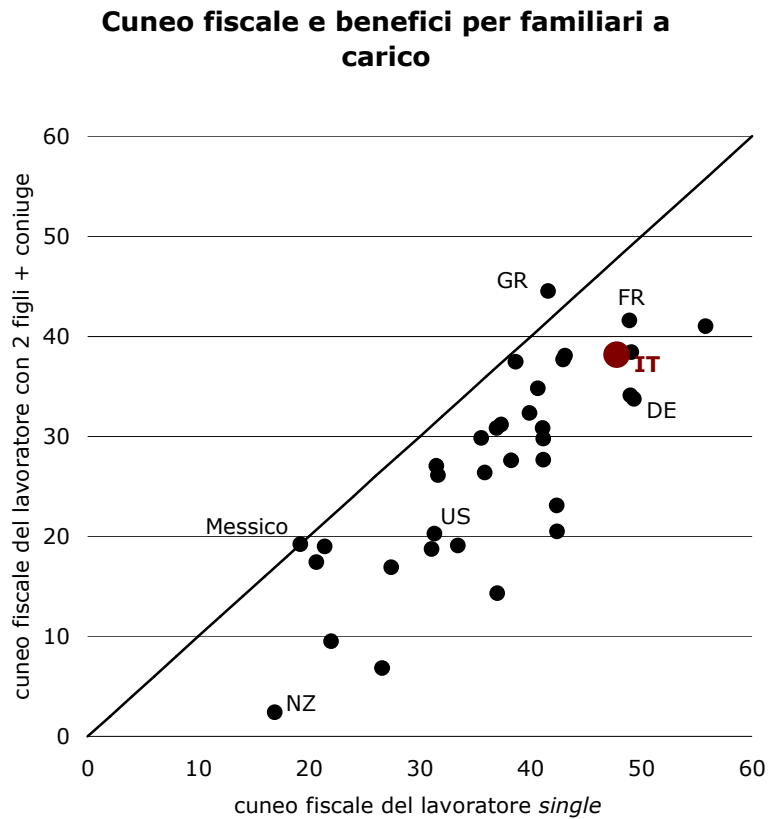
In generale comunque gli ultimi anni della crisi hanno visto, non solo in Italia, un generale aumento dell'imposizione indiretta, non tanto allo scopo di spostare il carico fiscale, quanto più con una finalità di consolidamento dei conti pubblici. Alla luce quindi delle misure recentemente poste in atto, è possibile che gli spazi per uno spostamento dell'imposizione fiscale dai tributi diretti a quelli indiretti siano modesti. Lo stesso discorso, in merito all'Italia, vale per l'imposizione sulla proprietà

immobiliare. L'aumento dell'Imu recentemente disposto ha già incrementato in maniera sensibile il carico fiscale in questo comparto. Tuttavia, una strategia più adeguata dovrebbe mirare ad una riforma organica e strutturale dell'imposizione sul patrimonio immobiliare, a partire da una revisione dei valori catastali delle abitazioni prima ancora di pensare all'aumento delle aliquote.

### ***Tipologie di lavoratori e livelli di reddito: differenze nel cuneo fiscale***

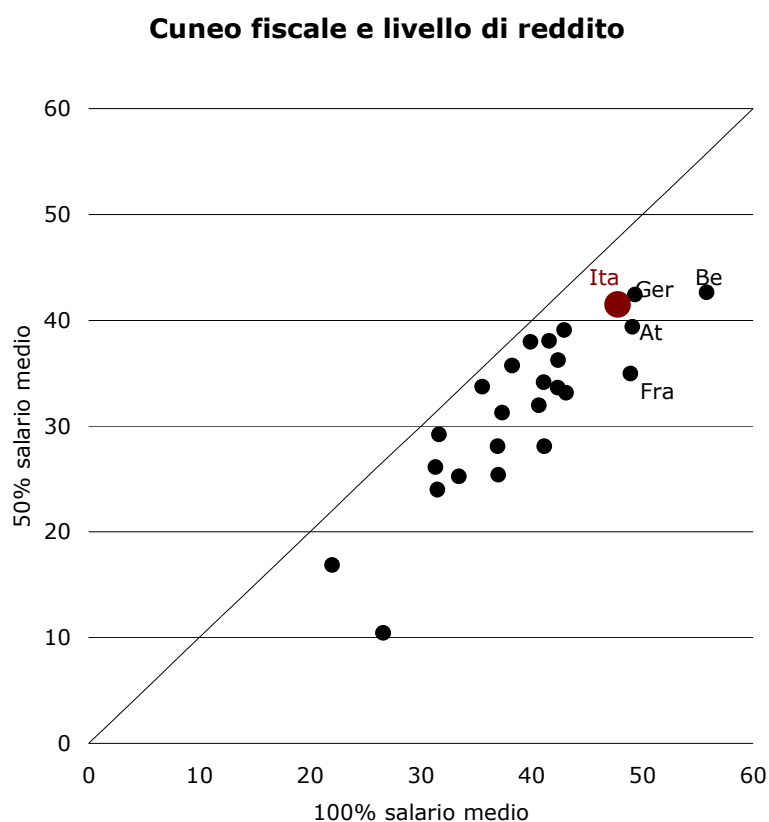
Un altro aspetto da considerare nel confronto internazionale del cuneo fiscale riguarda le differenze nel trattamento di diverse categorie di lavoratori, che possono essere distinti in base al livello di reddito o in funzione del carico familiare.

Confrontando i dati a livello internazionale nei due casi di lavoratore *single* e lavoratore con famiglia a carico, si osservano comportamenti anche molto diversi tra paesi. Il grafico allegato presenta la collocazione di ciascun paese rispetto al cuneo fiscale per le due tipologie di lavoratore. In generale, quasi tutti i paesi Ocse si collocano al di sotto della bisettrice, ovvero garantiscono un trattamento fiscale più favorevole in presenza di familiari a carico rispetto al caso del lavoratore *single*. Le uniche due eccezioni sono la Grecia, dove sorprendentemente il carico fiscale sul lavoro aumenta in caso di presenza di familiari a carico, e il Messico, che si colloca sulla bisettrice in quanto non sono previste agevolazioni per questo tipo di lavoratori.



Per quanto riguarda l'Italia, l'esistenza di benefici per i familiari a carico riduce il cuneo fiscale di 9.6 punti, in linea con la media Ocse, ma meno rispetto alla media europea. In particolare Belgio e Germania, partendo da livelli molto alti del cuneo fiscale per il lavoratore *single*, presentano un differenziale più alto, nell'ordine di 15 punti, nel caso del lavoratore con moglie e figli a carico. Esistono poi anche paesi dove pur partendo da un cuneo fiscale già basso, i benefici per i familiari a carico ne consentono una riduzione cospicua (più di 10 punti in Usa, Australia e Canada, quasi 20 punti in Irlanda).

Lo stesso confronto effettuato sulla base del livello di reddito restituisce una distribuzione ancora abbastanza disomogenea delle politiche adottate nei paesi Ocse. Il differenziale nel *tax wedge* che origina da differenze nella retribuzione percepita (si confrontano in questo caso il lavoratore con retribuzione pari alla media nazionale e il lavoratore con retribuzione pari alla metà della media) è presente in tutti i paesi e varia in funzione della progressività dei diversi sistemi fiscali.



Il caso italiano in merito a questo aspetto è peculiare: il carico fiscale sui lavoratori a reddito molto basso, è sì inferiore rispetto a quello di un lavoratore con reddito medio, ma non di molto. Se si confronta l'Italia con paesi con livelli simili del *tax wedge*, come Francia e Austria, si osserva per questi ultimi un arretramento più pronunciato nel caso di un reddito inferiore. Allo stesso modo in Belgio, dove il cuneo fiscale del lavoratore “medio” è molto più elevato che in Italia, nel caso del lavoratore “povero” il dato è sostanzialmente in linea con il nostro paese.

In effetti, una delle criticità del sistema fiscale italiano varie volte sottolineata in letteratura non è soltanto il livello medio del carico fiscale sul lavoro, ma anche la struttura delle aliquote marginali effettive sui redditi da lavoro, soprattutto in corrispondenza dei redditi medio bassi, che risulta poco razionale in ragione della struttura delle detrazioni. Tra le varie proposte di riforma fiscale si legge in effetti che la riduzione del cuneo fiscale fatta a beneficio dei lavoratori dovrebbe anche avere lo scopo di ridurre le aliquote marginali effettive delle fasce di lavoratori a reddito più basso, attraverso anche una razionalizzazione della struttura delle detrazioni, allo scopo di avvicinare l'aliquota marginale effettiva a quella nominale.

In generale, l'opportunità che misure indirizzate principalmente alle fasce più vulnerabili della popolazione possono rivelarsi più efficaci nell'incrementare la produttività è confermata da vari studi. La Commissione Europea sottolinea infatti come uno stimolo fiscale indirizzato alla manodopera a reddito basso e scarsamente qualificata costituirebbe un incentivo relativamente più forte dato che queste categorie sono caratterizzate da una elasticità dell'offerta di lavoro elevata, sia dal lato della domanda (in quanto si riduce il costo del lavoro) che dal lato dell'offerta (attraverso l'aumento della retribuzione netta).

### ***Il provvedimento del Governo***

Il Governo ha approvato ad aprile il Decreto legge n. 66 nel quale, tra le “Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale”, si inserisce un intervento volto a ridurre il cuneo fiscale che grava sul lavoro dipendente. La manovra ha lo scopo di alleggerire il carico fiscale sul lavoro sia in favore delle famiglie, attraverso un aumento del reddito in busta paga dei lavoratori dipendenti, sia in favore delle imprese, attraverso una riduzione delle aliquote dell'Irap.

Entrando nel dettaglio del provvedimento, per favorire la competitività delle imprese il dl 66 ha previsto la riduzione dell'aliquota base dell'Irap del 10 per cento, da 3.9 a 3.5, e contestualmente una riduzione dello stesso ammontare di tutte le altre aliquote Irap specifiche per i diversi settori<sup>41</sup>. Inoltre, per il 2014 è prevista inoltre una riduzione dell'acconto dovuto dell'imposta del 40 per cento.

#### **Riduzione delle aliquote Irap nel DL 66**

	Nuove aliquote	Vecchie aliquote	Differenza
Generale	3.5	3.9	0.4
Concessionari	3.8	4.2	0.4
Banche	4.2	4.65	0.45
Assicurazioni	5.3	5.9	0.6
Agricoltura	1.7	1.9	0.2

Elaborazione REF Ricerche su documenti ufficiali

<sup>41</sup> È esclusa dalla riduzione solo l'aliquota base relativa alle attività istituzionali della pubblica amministrazione, che rimane ferma all'8,5 per cento.

A sostegno delle famiglie dei lavoratori dipendenti è stato invece previsto il cosiddetto “bonus fiscale”, ovvero il riconoscimento di un credito automatico che aumenta il reddito direttamente in busta paga.

A differenza della misura a favore delle imprese, che agisce in maniera indifferenziata sia per settore che per dimensione, il credito automatico per i lavoratori dipendenti interessa solo una fetta della popolazione: si rivolge ai lavoratori dipendenti a reddito medio-basso, inferiore ai 26mila euro lordi l’anno, senza differenziazione dello sgravio in funzione di carichi familiari o altre caratteristiche dei lavoratori. Nello specifico, nel 2014 il credito è pari a 80 euro al mese (640 euro in totale dato che è stato introdotto da maggio) per i percettori di reddito fino a 24mila euro, e si riduce progressivamente, sino ad azzerarsi, per i redditi fino a 26mila euro. Ne risultano quindi esclusi i lavoratori che percepiscono un reddito pari alla media di contabilità nazionale, stimabile in quasi 30mila euro nel 2014.

Rimangono anche esclusi dall’agevolazione i percettori di reddito da lavoro dipendente cosiddetti incapienti, ovvero per i quali il reddito lordo annuale è inferiore a circa 8100 euro, e che quindi in virtù della detrazione per lavoro dipendente non sono tenuti al pagamento dell’imposta sul reddito.

Un punto critico dell’intervento a favore delle famiglie è il fatto che il credito d’imposta riconosciuto ai lavoratori non ha ancora carattere permanente. Il dl 66 reperisce solo parte delle risorse (10 miliardi all’anno) che saranno necessarie dal prossimo anno per garantire lo stesso bonus per 12 mesi anziché solo 8 come nel 2014, istituendo un fondo per la riduzione del cuneo fiscale, che accantona risorse pari a circa 2.7 miliardi per il 2015, 4.7 per il 2016, 4.1 per il 2017 e poco meno di 2 dal 2018<sup>42</sup>. Il reperimento delle risorse mancanti è demandato alla Legge di Stabilità per il 2015.

Va sottolineato inoltre che lo sgravio, di fatto, non è intervenuto sulla struttura dell’imposta, rimasta invariata sia in riferimento alle aliquote che agli scaglioni di reddito. Trattandosi di un “bonus” fiscale è in realtà più simile a un trasferimento che non a una vera e propria agevolazione fiscale, e il riferimento all’Irpef riguarda soltanto il punto di partenza in funzione del quale si determina l’entità del bonus per lavoratore, ovvero il reddito imponibile ai fini Irpef. La vicinanza ad un trasferimento è confermata dalle indicazioni su quella che molto probabilmente sarà la classificazione del bonus nei conti pubblici: non verrà sottratto al gettito Irpef, al contrario sarà classificato come maggiore spesa per prestazioni sociali.

### ***Gli interventi precedenti sul cuneo fiscale***

Quello del Dl 66 non è il primo intervento che intende operare una riduzione del cuneo fiscale sul lavoro. Nel passato recente si contano almeno altri due interventi che hanno

---

<sup>42</sup> Per la precisione, l’articolo 50 al comma 6 ha istituito un apposito fondo, denominato “Fondo destinato alla concessione di benefici economici a favore dei lavoratori dipendenti”, con una dotazione di 2685 milioni di euro per il 2015 e di 4680 milioni per il 2016, 4135 milioni per il 2017, e 1990 milioni a decorrere dal 2018 al fine di rendere permanente gli sgravi previsti per il solo 2014.

operato in questa direzione, che risalgono al biennio 2007-2008, e, solo poco prima del Dl 66, alla Legge di Stabilità per il 2014.

Prima della recessione del 2009, il dibattito sull'elevato cuneo fiscale italiano poneva l'attenzione principalmente sulle difficoltà incontrate dalle imprese, le quali, nel confronto con i principali paesi europei, già mostravano come visto nei precedenti paragrafi una perdita di competitività dovuta ad un andamento modesto della produttività.

Gli interventi introdotti tra il 2007 e il 2008 che andavano sotto l'etichetta di riduzione del cuneo fiscale, hanno quindi realizzato concretamente l'obiettivo annunciato di alleggerire il carico del costo del lavoro in favore delle imprese, mentre in minima parte è stata realizzata una riduzione complessiva del cuneo fiscale.

Interventi sull'Irpef erano stati contemplati nella Finanziaria per il 2007, che ne aveva rimodulato la struttura delle aliquote e del sistema di deduzioni e detrazioni, ma con effetti non particolarmente soddisfacenti date sia le risorse disponibili limitate, sia la rimodulazione avvenuta attraverso le addizionali locali.

Il percorso di riduzione del cuneo fiscale aveva invece teso a privilegiare la componente a carico delle imprese, attraverso una riduzione mirata dell'Irap gravante sul costo del lavoro, ottenuta con la deduzione di oneri assistenziali e previdenziali dalla base imponibile, e una deduzione in somma fissa per ogni lavoratore assunto a tempo indeterminato, disposta dalla Finanziaria per il 2007, e un ulteriore abbassamento nella Finanziaria per il 2008 che aveva ridotto l'aliquota generale da 4.25 a 3.9 per cento.

Complessivamente l'intervento così modulato aveva avuto effetti praticamente nulli sull'Irpef, quindi sull'offerta di lavoro, mentre la riduzione dell'Irap aveva avuto un effetto sul bilancio pubblico quantificabile in circa 6 miliardi di euro, pari allo 0.4 per cento del Pil dell'epoca.

Nella fase attuale, sebbene la questione della competitività delle imprese continui ad avere una importanza non secondaria, il perdurare della pesante crisi dei consumi e della domanda aggregata ha indotto a rivolgere l'attenzione anche alle tensioni sulla tenuta del potere d'acquisto delle famiglie e dei lavoratori. In questa direzione si sono quindi mossi gli interventi più recenti varati nel 2013.

Nella Legge di Stabilità per il 2014 si è quindi cercato di intervenire indistintamente sia in favore dei lavoratori che in favore delle imprese, attraverso un aumento della detrazione per lavoro dipendente per i primi, e una riduzione dei contributi sociali a carico delle seconde.

La scarsa disponibilità di risorse nell'impossibilità di operare interventi sul bilancio pubblico in disavanzo ha però limitato fortemente la portata delle misure di riduzione del cuneo fiscale della Legge di Stabilità: l'intero intervento ha comportato effetti sul bilancio pubblico complessivi a regime pari a meno di tre miliardi, suddivisi in 1.7 miliardi in favore delle famiglie e 1.2 miliardi in favore delle imprese. L'intero intervento ha un'incidenza sul Pil pari allo 0.2 per cento.



In questo contesto, le misure contenute nel Dl 66 si presentano come maggiormente incisive, prevedendo un sostegno al reddito delle famiglie dei lavoratori dipendenti ben superiore rispetto a quanto previsto nella Legge di Stabilità. Come evidenziano le quantificazioni ufficiali della relazione tecnica riportate nella tavola allegata, il peso della misura di riduzione del carico fiscale sul fattore lavoro si è spostato in maniera più decisa a favore dei lavoratori, mentre l'intervento che alleggerisce il carico alle imprese è di portata più modesta.

### **Interventi recenti in riduzione del cuneo fiscale**

*Effetti a regime*

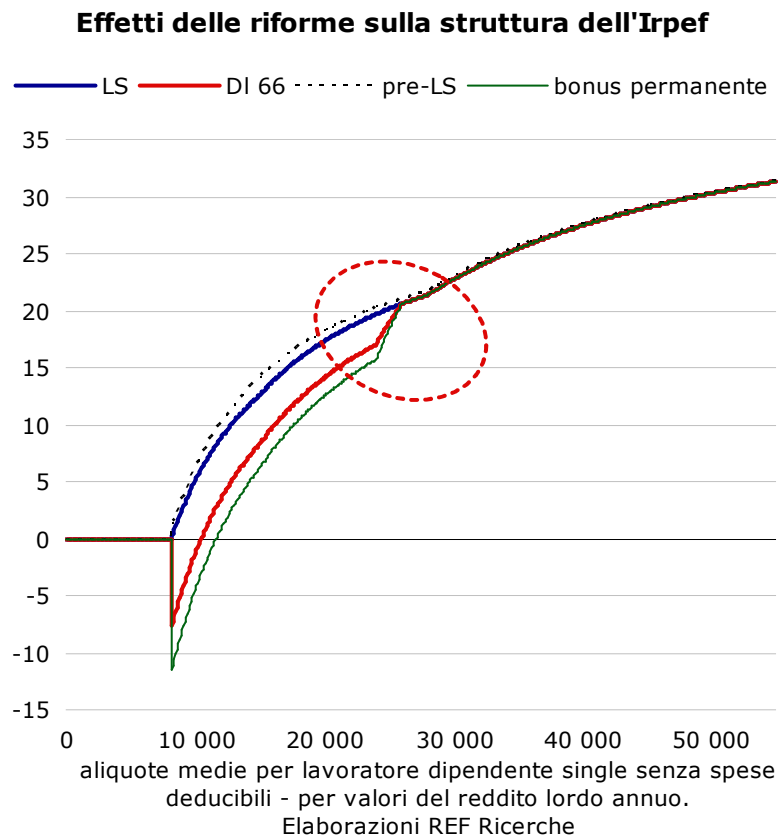
	A favore delle imprese	A favore dei lavoratori	Tot in % del Pil	A favore delle imprese	A favore dei lavoratori
	<i>milioni di euro</i>			<i>val. %</i>	
Finanziarie 2007 e 2008	6 000		0.4	100.0	0.0
LS 2014	1 200	1 700	0.2	41.4	58.6
Dl 66/2014	1 800	6 700	0.5	21.2	78.8
<b>Se bonus permanente</b>	<b>1 800</b>	<b>10000</b>	<b>0.8</b>	<b>15.3</b>	<b>84.7</b>

Elaborazione REF Ricerche su documenti ufficiali

### **Potenziali effetti sul mercato del lavoro**

Anche se, come ricordato in precedenza, il bonus fiscale non modifica la struttura dell'Irpef (ovvero aliquote, scaglioni di reddito, deduzioni e detrazioni restano invariati), nel caso in cui fosse reso permanente potrebbe avere effetti sul mercato del lavoro, dato che per una fetta non trascurabile della popolazione riduce il cuneo fiscale e modifica di fatto, e non poco, l'aliquota Irpef effettiva.

La figura allegata mostra gli effetti sulle aliquote medie effettive dell'Irpef per livelli di reddito sia della riforma prevista dalla Legge di Stabilità che dal Dl 66. Inoltre, ipotizzando una distribuzione equivalente del bonus fiscale anche nel caso di mantenimento dello sgravio nei prossimi anni (ovvero un bonus di 80 euro al mese ai lavoratori dipendenti con reddito tra 8100 e 24 mila euro, e decrescente tra i 24 e i 26 mila secondo la stessa formula prevista dal Dl 66), il grafico presenta l'aliquota media che sarebbe effettiva dal 2015.



La fascia di popolazione interessata dai due provvedimenti è la stessa, ovvero i lavoratori dipendenti a reddito medio-basso. In entrambi i casi gli incapienti non ricevono nulla, mentre sono interessati i lavoratori dipendenti con reddito compreso tra 8 e 25 mila euro circa all'anno. Risulta poi evidente come le modifiche introdotte alle detrazioni dalla Legge di Stabilità abbiano avuto un effetto solo modesto, con un abbassamento poco pronunciato dell'aliquota effettiva soprattutto dei lavoratori compresi nella fascia di reddito intermedia (tra 10 e 20 mila euro circa).

L'effetto del bonus fiscale è invece più apprezzabile (ovviamente ancora di più nel caso di un bonus annuale di 960 euro anziché le attuali 640): la riduzione delle aliquote medie effettive è difatti rilevante. La riduzione massima di circa 8 punti (che diventa 12 nel caso di bonus per 12 mesi) si ha per i lavoratori con reddito di poco al di sopra della soglia dell'incapienza, per i quali il bonus è superiore all'Irpef dovuta e quindi è un vero e proprio trasferimento monetario, che quindi rende l'aliquota media negativa. In media si osserva una riduzione delle aliquote effettive di circa 4 punti.

Quanto osservato induce a ritenere che gli effetti sulla partecipazione al mercato del lavoro derivanti da un bonus così congegnato potrebbero essere positivi.

Il sistema fiscale italiano tende a disincentivare l'offerta di lavoro, in modo particolare per le donne, dato che le detrazioni e gli altri trasferimenti, calcolati sulla base del reddito familiare, tendono ad innalzare l'aliquota marginale effettiva delle imposte sul reddito del secondo percettore (che solitamente coincide con la donna). Dato che il bonus si rivolge principalmente alle fasce di reddito medio-basse, anche la partecipazione al lavoro da parte delle donne potrebbe risultarne incentivata.

D'altra parte, alcune caratteristiche del bonus potrebbero tradursi in un effetto distorsivo dell'offerta di lavoro.

Un primo aspetto, che già si può osservare dalla variazione delle aliquote medie, è che per i redditi compresi tra 24 e 26 mila euro si ha un brusco aumento delle aliquote effettive all'aumentare del reddito, il che corrisponde con aliquote marginali particolarmente elevate per queste fasce di reddito in presenza del bonus. Ciò dipende dalla modalità di calcolo del bonus, che per questa fascia non è più costante, ma decresce linearmente e molto velocemente, fino ad azzerarsi. Per queste fasce di reddito il beneficio è stato così calcolato per evitare distorsioni nel valore dell'imposta da pagare, come salti o inversioni nell'ordinamento dei redditi. Un rapido calo del beneficio e un innalzamento così marcato delle aliquote marginali potrebbe però sensibilmente disincentivare l'offerta di ore di lavoro aggiuntive.

Effetti discorsivi potrebbero anche derivare dalla soglia minima di applicazione del bonus, che esclude i redditi inferiori agli 8mila euro.

Analisi basate sull'indagine Eurostat su redditi e condizioni di vita delle famiglie (EU-SILC) hanno infatti mostrato che il bonus, così congegnato, andrà principalmente a beneficio delle classi medie. Dato che i carichi familiari non rilevano per il bonus, ciò che conta è soltanto il reddito imponibile di ciascun componente. È per questo che le famiglie che appartengono alla classe media avranno bonus mediamente più elevati, in virtù del fatto che sono composte da più di un lavoratore dipendente, che ha la possibilità di lavorare tutto l'anno, e con un reddito comunque superiore alla soglia di incapienza. Le famiglie in povertà invece tenderanno a ricevere un bonus mediamente più modesto, poiché in molte di esse sono invece presenti lavoratori occupati per meno di un anno, o a bassa retribuzione. Sarebbero così limitati gli effetti sui segmenti della popolazione con bassi tassi di occupazione, in particolare le donne sposate e poco istruite.

Quest'ultimo aspetto è anche oggetto di perplessità in relazione agli effetti del provvedimento in termini di rilancio della domanda considerando che gli esclusi sono proprio coloro che si caratterizzano per una propensione al consumo vicina al 100 per cento. Lo spostamento del bonus verso classi caratterizzate da un tasso di risparmio familiare di segno positivo potrebbe generare incrementi di domanda inferiori al bonus erogato che potrebbero venire quindi pressoché integralmente compensati dagli impatti sulla domanda legati agli interventi varati contestualmente per la copertura del bonus.

## **Sezione 2**

# 1 Capitolo 1. Potenzialità e vincoli di manovra delle politiche del lavoro nel quadro delle Raccomandazioni comunitarie

## 1.1 Premessa

Il processo di coordinamento delle politiche economiche a livello comunitario, che trova la sua formalizzazione nel c.d. semestre europeo, si concretizza in una sempre più stringente sorveglianza delle politiche adottate dai paesi membri e in una costante verifica dei risultati raggiunti nell'ottica del perseguimento degli obiettivi fissati dalla strategia Europa 2020.

Il semestre europeo 2014 si è aperto nel mese di dicembre del 2013 con la pubblicazione dell'*Annual Growth Survey* (AGS), nel quale la Commissione Europea ha indicato le priorità strategiche per il 2014 sulla scorta dell'evoluzione del contesto macroeconomico generale e dei progressi compiuti dagli Stati Membri nel perseguimento delle Raccomandazioni Specifiche del 2012-2013. La Commissione, in particolare, ha raccomandato agli Stati Membri di i) portare avanti un risanamento di bilancio differenziato e favorevole alla crescita, ii) ripristinare l'erogazione di prestiti all'economia, iii) promuovere la crescita e la competitività nell'immediato e nel futuro, iv) combattere la disoccupazione e le conseguenze sociali della crisi, v) modernizzare la pubblica amministrazione.

Parallelamente alla pubblicazione dell'*Annual Growth Survey*, nell'ambito del rafforzamento dei criteri di sorveglianza macroeconomica nell'ambito semestre Europeo, l'Italia si è trovata per il secondo anno consecutivo tra i paesi costretti ad affrontare una procedura di squilibrio macroeconomico eccessivo<sup>43</sup>. In base alle conclusioni emerse in sede di *Alert Mechanism Report*<sup>44</sup> e delle analisi riportate nell'*In-Depth Review* resa nota a Marzo<sup>45</sup>, in particolare, la Commissione Europea evidenzia

<sup>43</sup> Tale procedura scaturisce dal c.d. "six pack". Per approfondimenti si può consultare anche: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/index_en.htm) (in lingua inglese).

<sup>44</sup> L'*Alert Mechanism Report* consiste in una analisi approfondita della situazione macroeconomica dei Paesi Membri basata un set di undici indicatori. [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2014/amr2014\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2014/amr2014_it.pdf) (COM(2013) 790).

<sup>45</sup> European Commission (2014), *Macroeconomic Imbalances. Italy 2014*. European Economy. Occasional Papers. 182. March 2014. Brussels. La versione italiana è reperibile al seguente indirizzo: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2014/pdf/swd\\_182.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2014/pdf/swd_182.pdf).

una strutturale debolezza della competitività esterna, che associata al debito pubblico eccessivo, frena la crescita economica del nostro paese. Giudicando le riforme finora implementate insufficienti e disorganiche, per quanto attiene alle tematiche specifiche del mercato del lavoro, la Commissione insiste in particolare sul disallineamento tra la dinamica salariale e quello della produttività del lavoro, che, in associazione ad un elevato cuneo fiscale sul lavoro, inciderebbe negativamente sulla competitività delle nostre imprese nel mercato estero comprimendo al contempo il saldo di bilancia commerciale che si mantiene positivo solamente in virtù di un calo delle importazioni. Al contempo l'*In-Depth Review* sottolinea come la scarsa accumulazione di capitale umano rappresenti un fattore di forte ostacolo alla crescita della competitività, osservando anche come la presenza di una struttura salariale che favorisce l'anzianità a scapito delle competenze e la persistenza di una marcata segmentazione del mercato del lavoro tendano a far gravare sui giovani i costi dell'aggiustamento strutturale connesso alla crisi economica.

Durante il meeting di Febbraio, il Consiglio Europeo ha accolto le indicazioni della Commissione Europea contenute nell'AGS, e, nel successivo incontro di Marzo, ha raccomandato ai paesi membri di procedere alla redazione dei Piani di Riforma tenendo conto sia delle Raccomandazioni Specifiche del 2013<sup>46</sup>, che delle analisi condotte nell'ambito dell'AGS e della sorveglianza multilaterale degli squilibri macroeconomici.

## **1.2 Il piano strategico per l'occupazione e l'inclusione sociale dell'Italia nel PNR 2014**

Nel quadro del semestre europeo, il Piano Nazionale di Riforme del 2014 risponde dunque al duplice obiettivo di disegnare la strategia futura del paese nell'ambito di Europa2020 e al contempo presentare le riforme messe in atto nel corso dell'ultimo anno per rispondere alle Raccomandazioni espresse dalla Commissione a maggio 2013 e ratificate dal Consiglio Europeo del 27 e 28 giugno 2013. Con il progressivo rafforzamento dei meccanismi di sorveglianza multilaterale, poi, è indubbio che il Piano Nazionale di Riforme costituisca ormai anche una risposta "preventiva" a quelle che potranno essere le Raccomandazioni Specifiche adottate dal Consiglio Europeo per l'anno successivo. Infatti, l'infittirsi degli appuntamenti di verifica e di confronto tra Commissione Europea e singoli Stati Membri, nonché le revisioni tematiche effettuate in seno ai principali comitati in seno alla Commissione (EPC, EMCO, SPC) consentono di verificare i progressi compiuti nell'adempiere alle precedenti Raccomandazioni e al

---

<sup>46</sup> COM(2013) 362.

contempo di evidenziare eventuali nuove sfide che si affacciano nello scenario socio-economico dei singoli paesi<sup>47</sup>.

Inquadrato in tale prospettiva, il Piano Nazionale di Riforme presentato dall'Italia nel 2014 identifica in una accelerazione del processo di riforma strutturale dell'economia il prerequisito per una ripresa della crescita economica e dell'occupazione, declinati attraverso il richiamo ai principi cardine della strategia Europa2020: sostenibilità, inclusività e intelligenza. Il piano di azione annunciato dal Governo nel documento presentato ad aprile si muove su tre principali assi: quello delle riforme istituzionali, quello delle riforme in ambito economico e quello delle riforme del mercato del lavoro. Se è vero che ai fini di questo rapporto sarà utile limitare l'attenzione agli scenari delineati per il mercato del lavoro, occorre rilevare l'interconnessione esistente tra gli ambiti di riforma non solo per quanto attiene alla necessaria complementarietà degli interventi richiamata dallo stesso Piano ed agli effetti che un'auspicata ripresa possono generare sull'occupazione, ma anche con riferimento a specifici aspetti che interagiscono direttamente con il contesto istituzionale e con i fenomeni del mercato del lavoro. La annunciata riforma del titolo V, ad esempio, potrebbe andare anche nella direzione di razionalizzare l'attuale riparto di competenze in materia di politiche attive del lavoro. Al contempo, una riforma del fisco che ponga tra i suoi obiettivi quello di ridurre il cuneo fiscale sul costo e sui redditi da lavoro e trasferirlo a consumi e patrimonio (come tra l'altro indicato dalla Commissione Europea nelle sue Raccomandazioni all'Italia) non può che avere effetti sulla domanda e sull'offerta di lavoro, in particolare di quella femminile.

Per quanto attiene al percorso indicato per una riforma organica del mercato del lavoro, il Piano Nazionale di Riforme 2014, oltre a ricordare le modifiche introdotte in materia di lavoro a tempo determinato e apprendistato contenuti nel c.d. *Decreto Poletti* (d.l. n. 34/2014)<sup>48</sup>, ripercorre il disegno tracciato nella proposta di legge delega presentato dal Governo alle Camere in aprile e attualmente all'esame del Senato (A.S. 1428). Il riordino delle forme contrattuali rappresenta la risposta del Governo al persistente dualismo in un mercato del lavoro fortemente caratterizzato da "rendite di posizione" e alle difficoltà di inserimento stabile dei giovani nel mercato del lavoro. Tale dualismo, distorcendo l'allocazione ottimale di capitale umano, genera un disallineamento tra aumento dei salari e guadagni di produttività. Il disegno di riordino prevede una razionalizzazione delle forme contrattuali attualmente esistenti nell'ottica di rendere più coerente il quadro normativo con il contesto occupazionale nazionale e internazionale. A tal fine sembra delinearsi la definizione di un nuovo testo organico che semplifichi e armonizzi la disciplina relativa a diversi istituti contrattuali, sempre che, attraverso il processo di razionalizzazione, non si ravveda la necessità di sopprimerne alcuni. Si

<sup>47</sup> Architravi del processo di sorveglianza e di monitoraggio dell'evoluzione della situazione socio-economica nell'ambito delle politiche per l'occupazione e le politiche sociali sono il *Joint Assessment Framework*, l'*Employment Performance Monitor* e il *Social Protection Performance Monitor*.

<sup>48</sup> Vedi paragrafo 3.1

prevede anche l'eventuale introduzione di un contratto a tutele crescenti, accompagnate dalla definizione di un salario minimo – sentite le Parti Sociali – da applicare a tutto l'universo del lavoro subordinato. Sempre nel contesto delle politiche di promozione dell'occupazione giovanile, il Piano di Riforme illustra in maniera sintetica finalità e strumenti del Piano Italiano Garanzia Giovani, di cui si dà maggior dettaglio in altre sezioni di questo rapporto (vedi capitolo 2). Oltre agli interventi programmati nell'ambito di tale iniziativa, nel Piano Nazionale di Riforme il Governo annuncia l'intenzione di rivedere l'intero assetto dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, a partire da una razionalizzazione degli incentivi attualmente esistenti, rafforzando il sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità. Alla nascente Agenzia Nazionale per l'Impiego viene demandato il compito di gestire in maniera integrata le politiche attive e passive del lavoro<sup>49</sup>, rimanendo in capo alle Regioni e alle Province Autonome il compito di programmare gli interventi sul territorio. Al Ministero del Lavoro viene infine assegnato il compito di definire standard minimi di servizio che Servizi per l'Impiego sono tenuti a rispettare nelle loro funzioni. Per incrementare l'efficacia delle misure di attivazione viene delineato un rafforzamento del principio di condizionalità per la fruizione di integrazioni al reddito, mentre si prospetta una razionalizzazione delle strutture e degli enti che in seno alla Pubblica Amministrazione sono preposti alla gestione degli stessi interventi di politiche attive e passive del lavoro. Ampio il capitolo dedicato agli ammortizzatori sociali, il cui riordino viene finalizzato ad un'estensione della platea dei beneficiari delle misure di integrazione al reddito e ad una maggiore coerenza tra storia contributiva e uniformità delle tutele. In tale prospettiva si collocano i numerosi principi di intervento, volti a definire un sistema nel quale la concessione della Cassa Integrazione sia subordinata sia all'effettiva capacità delle imprese di poter riprendere la propria attività, che all'esaurimento di altre forme di riduzione dell'orario di lavoro. Viene prospettato un sistema nel quale l'Aspi interviene direttamente, limitando quei casi, ancora frequenti, in cui le crisi aziendali si caratterizzano per l'erogazione di tutte le possibili forme di ammortizzatori sociali fino alla definitiva chiusura degli stabilimenti. In tale prospettiva si ipotizza una estensione temporale dell'Aspi per i disoccupati da riportare alla loro pregressa storia contributiva, mentre si vuole introdurre, sperimentalmente per un biennio, una copertura assicurativa contro i periodi di disoccupazione anche per i lavoratori a progetto e i collaboratori coordinati e continuativi. Infine, proponendo la cancellazione del requisito di disoccupazione per l'accesso alle misure di carattere assistenziale, sembra delinearsi un progetto di maggiore separazione tra interventi di natura assicurativa e prestazioni socio-assistenziali.

---

<sup>49</sup> Sembra profilarsi quindi la progressiva transizione verso un sistema di tipo *one stop shop*, volto a semplificare le procedure per l'accesso – e la gestione unificata – agli ammortizzatori sociali ed alle misure di attivazione.



In un contesto in cui la partecipazione femminile al mercato del lavoro, seppur in crescita, appare ancora del tutto insoddisfacente, e abbondantemente al di sotto dei livelli necessari a centrare gli obiettivi occupazionali della strategia Europa2020, il Governo intende prendere provvedimenti anche nell'ambito delle politiche di incentivo all'occupazione femminile. Gli assi di intervento annunciati sono tre: rendere universale l'indennità di maternità, garantendone il diritto anche nei casi di mancato versamento dei contributi previdenziali; incentivare il *second earners* sia attraverso l'introduzione di un tax credit che attraverso una revisione del regime degli sgravi fiscali per i coniugi a carico; rafforzare il sistema dei servizi di cura per agevolare la conciliazione tra lavoro retribuito e lavoro di cura, ancora gravante in misura maggiore sulle donne.

Infine, il Piano Nazionale di Riforme 2014 si sofferma sulla lotta alla povertà, annunciando una estensione su tutto il territorio nazionale entro la fine dell'anno del c.d. "sostegno all'inclusione attiva" (SIA)<sup>50</sup>, che affianca al tradizionale sostegno monetario una serie di misure di intervento di carattere socio-assistenziale sui membri delle famiglie che ricevono l'aiuto. Vale la pena ricordare come nel corso del 2014 sia partita in 12 città la fase di sperimentazione dello strumento – che sostituisce la *social card* - e sia a breve prevista una sua estensione nelle aree del Mezzogiorno.

### 1.3 Le risposte alle Raccomandazioni Specifiche del 2013

Anche a seguito della adozione della procedura di squilibri macro-economici eccessivi, il Semestre Europeo 2013 si era chiuso per l'Italia con un nutrito set di raccomandazioni (sei) ratificate dal Consiglio Europeo alla fine del mese di Giugno. Recependo la maggior parte delle pressanti richieste formulate dalla Commissione Europea, le Raccomandazioni 2013 invitavano l'Italia a tenere sotto stretta vigilanza i conti pubblici, ad accelerare il percorso di riforma della Pubblica Amministrazione al fine di migliorare l'efficienza nell'esercizio delle attività amministrative, a migliorare l'efficienza e la redditività del settore bancario in modo da facilitare l'accesso al credito per le imprese, a trasferire il carico fiscale da lavoro e capitale verso consumi, beni immobili e ambiente (anche attraverso un riordino del sistema fiscale, la revisione del catasto e la lotta all'evasione), garantire una maggiore apertura alla concorrenza specialmente nel settore dei Servizi. Per quanto attiene al mercato del lavoro e alle politiche sociali, le Raccomandazioni del 2013 ponevano indubbiamente all'Italia una serie di sfide particolarmente rilevanti e puntuali. Il Consiglio ha infatti approvato un testo che invitava l'Italia a dare piena attuazione alle riforme del mercato del lavoro e agli interventi adottati per migliorare l'allineamento tra dinamica salariale e dinamica della produttività, a realizzare ulteriori interventi per favorire l'occupazione delle donne e dei giovani, a potenziare l'istruzione professionalizzante e la formazione

---

<sup>50</sup> Va rilevato come anche la Commissione Europea nelle sue proposte di Raccomandazioni per il 2014 abbia auspicato una estensione del SIA.

professionale, a rendere più efficienti i servizi pubblici per l'impiego, a ridurre i disincentivi fiscali che scoraggiano dal lavorare le persone a carico, a migliorare l'offerta di servizi di assistenza alla persona, a intensificare gli sforzi per combattere l'abbandono scolastico, a migliorare l'efficacia dei trasferimenti sociali attraverso una più attenta selezione dei destinatari delle misure.

Se è vero che le richieste fatte nel 2013 ricalcano in parte alcune delle Raccomandazioni già avanzate negli anni precedenti, risulta evidente come lo sforzo richiesto all'Italia fosse decisamente impegnativo, considerando anche che il paese fosse nel pieno di una crisi economica e all'interno di una procedura di squilibrio macroeconomico che si sostanzia nell'anteporre il risanamento del bilancio a qualsiasi altra misura di sostegno alla crescita. Il Piano Nazionale di Riforma dà comunque ampio dettaglio delle misure intraprese per ottemperare alle richieste dell'Unione Europea<sup>51</sup>, evidenziando per ciascun tema i principali provvedimenti adottati successivamente alla adozione del documento comunitario. Per quanto attiene al percorso di riforma, il PNR ricorda l'avvenuta emanazione dei rimanenti provvedimenti attuativi riferiti sia al c.d. *pacchetto lavoro* (l. n. 99/2013) che alla riforma Fornero (l. n. 92/2012) nonché alla definizione in conferenza Stato-Regioni di una disciplina omogenea a livello nazionale in tema di apprendistato. Per quanto attiene al tema dei salari di produttività, si ricorda la conferma degli sgravi previsti per la parte di salario ascrivibile ad incrementi di produttività a livello aziendale, già introdotta nel 2013, e la costituzione di un Fondo volto a incentivare la partecipazione dei lavoratori agli utili di azienda.

Per quanto attiene all'occupazione giovanile, il PNR ricorda contenuti e principi del piano nazionale garanzia giovani, fornendo anche dettagli circa le attività di monitoraggio delle misure. A tali misure sono stati affiancati incentivi per l'autoimprenditorialità giovanile nelle regioni del Mezzogiorno. Poiché la segmentazione del mercato del lavoro e la permanenza in condizioni di atipicità riguarda prevalentemente i lavoratori giovani, il PNR si sofferma anche sulle misure di revisione delle tipologie contrattuali. Partendo dalle modifiche progressivamente introdotte alla disciplina del contratto a termine (vedi paragrafo ), vengono anche ricordate le modifiche apportate al contratto di lavoro intermittente (massimale di 400 giornate lavorative in un triennio) e il rafforzamento delle misure di controllo e prevenzione dell'utilizzo improprio del lavoro subordinato e delle dimissioni in bianco. Il PNR elenca poi le diverse misure adottate per rafforzare la formazione professionale, con particolare enfasi al processo di rafforzamento e razionalizzazione dei tirocini curricolari ed extra-curricolari sul territorio. Nell'ambito del potenziamento dell'offerta dei servizi di cura e di assistenza vengono ricordati i Fondi stanziati per l'offerta integrata di servizi rivolti alle persone non autosufficienti e quelli per l'ampliamento dell'offerta di servizi di cura sul territorio. Ampio è il capitolo inerente

---

<sup>51</sup> Un corposo allegato di tabelle sinottiche elenca in dettaglio i provvedimenti intrapresi nel corso degli ultimi anni con tutti riferimenti agli atti normativi di attuazione.

l'efficientamento dei trasferimenti sociali che ricorda l'estensione della salvaguardia per i lavoratori espulsi dal mercato che non hanno raggiunto ancora i requisiti per la pensione, il rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga, il potenziamento del Sostegno all'Inclusione Attiva e della Carta Acquisti ordinaria, nonché i fondi messi a disposizione per mutui agevolati e per gli interventi previsti nell'ambito del c.d. *Piano Casa*.

Nel complesso dunque, il Piano Nazionale di Riforma del 2014 evidenzia la volontà del paese di far proprie le Raccomandazioni comunitarie. Il limite riscontrabile nella nutrita gamma di interventi messi in campo per rispondere alle sfide poste da una dinamica del mercato del lavoro decisamente preoccupante risiede sostanzialmente in due aspetti: il primo è il limitato ambito di manovra concesso dai vincoli di spesa, che incide sia sulla natura degli interventi che sulla loro capacità di impatto; il secondo attiene alla capacità del mercato del lavoro di rispondere positivamente agli stimoli in una fase recessiva caratterizzata dalla contrazione dei volumi di spesa delle famiglie e da una domanda estera comunque ancora troppo debole.

#### **1.4 Le Raccomandazioni Specifiche del 2014**

La Commissione Europea, tuttavia, ha solo in parte apprezzato gli sforzi compiuti dal paese per modernizzare il mercato del lavoro italiano nell'anno appena trascorso. Nelle considerazioni di accompagnamento alle Raccomandazioni della Commissione Europea giunte al termine del Semestre Europeo 2014, infatti, si legge come il paese abbia sin qui intrapreso “passi limitati” nella direzione di allineare la dinamica dei salari con quella della produttività, nell'affrontare il problema della segmentazione, nel potenziare i Servizi Pubblici per l'Impiego, nell'incrementare la partecipazione dei giovani e delle donne al mercato del lavoro<sup>52</sup>, considerazioni che rimangono inalterate nel documento approvato dal Consiglio Europeo del 27 Giugno<sup>53</sup>.

Le Raccomandazioni espresse all'Italia per il 2014 nell'ambito del mercato del lavoro e delle politiche sociali riflettono quindi la necessità di un'accelerazione del processo di riforma e di una maggiore incisività degli interventi volti all'incremento della partecipazione al mercato del lavoro. Il primo richiamo riguarda la necessità di valutare entro la fine del 2014 gli effetti delle riforme del mercato del lavoro e del quadro generale di contrattazione collettiva al fine di intraprendere eventuali interventi correttivi. Si propone poi di estendere la platea dei beneficiari dei sussidi di disoccupazione, limitando al contempo il ricorso alla Cassa Integrazione Guadagni. Secondo la Commissione occorre poi rafforzare il legame tra politiche attive e passive e potenziare il coordinamento e l'efficienza dei servizi pubblici per l'impiego in tutto il paese. Viene rinnovato l'invito a intervenire in maniera più incisiva per aumentare il tasso di occupazione femminile, “adottando entro marzo 2015 misure che riducano i

<sup>52</sup> COM(2014) 413.

<sup>53</sup> EUCO 79/14, il documento finale approvato dal Consiglio Europeo è il n. 10791/14

disincentivi fiscali al lavoro delle persone che costituiscono la seconda fonte di reddito familiare” e fornendo adeguati servizi di assistenza e cura. Per i giovani la Commissione invita l’Italia a dare concreta ed efficace attuazione al piano nazionale Garanzia Giovani esigendo “un impegno più forte da parte del settore privato a offrire apprendistati e tirocini di qualità”. Sul piano della lotta alla povertà, infine, la Commissione invita ad estendere gradualmente il Sostegno all’Inclusione Attiva, “in conformità degli obiettivi di bilancio, assicurando un’assegnazione mirata, una condizionalità rigorosa e un’applicazione uniforme su tutto il territorio e rafforzandone la correlazione con le misure di attivazione”.

Non deve sfuggire come la maggior parte delle questioni sollevate dalla Commissione e ribadite dal Consiglio Europeo facciano parte siano abbondantemente affrontate nel disegno di legge delega già illustrato in precedenza. In tal senso, il Piano Nazionale di Riforma va letto anche come il risultato di quel meccanismo di coordinamento *ex-ante*<sup>54</sup> delle riforme nazionali, che da una parte favorisce il processo di armonizzazione delle politiche nazionali nell’ottica del perseguimento dei target strategici europei, dall’altra costituisce un elemento di “garanzia” contro possibili rilievi circa l’adeguatezza delle risposte implementate.

Nella concreta e celere attuazione delle linee guida illustrate nella Legge Delega risiede dunque una prima risposta ai richiami fatti dall’Unione Europea all’Italia nell’ambito delle politiche sociali e del lavoro e tale risposta nasce da un crescente consolidamento del dialogo bilaterale con la Commissione e di quello multilaterale che si svolge nelle principali sedi di confronto e analisi delle politiche comunitarie – il Comitato Occupazione, il Comitato Politiche Economiche e il Comitato Politiche Sociali. È indubbio tuttavia che proprio nel cammino attuativo di tali principi, peraltro soggetti alle modifiche che il Parlamento vorrà apportare, si misurerà la capacità di risposta del nostro paese ai problemi strutturali che affliggono il mercato del lavoro. D’altronde non si può riporre nei soli interventi nell’ambito delle politiche del lavoro e delle politiche sociali la soluzione alle difficoltà incontrate dal nostro paese nel corso degli ultimi anni. Da una parte, il ritmo della ripresa appare ancora insoddisfacente per garantire una risposta immediata e proporzionata da parte del tessuto produttivo agli stimoli e alle riforme che si intenderà attuare, dall’altra occorre che eventuali provvedimenti di riforma del mercato del lavoro siano accompagnati da misure in grado di migliorare la competitività del nostro paese, rilanciando al contempo la fiducia e la capacità di spesa delle famiglie. Le lacerazioni causate al tessuto produttivo italiano dalla crisi economica sono tali da non poter immaginare un immediato cambio di marcia. Seppur resiliente, infatti, l’economia italiana non può che ripartire da un cospicui investimenti in grado di ricostruire e possibilmente incrementare quella capacità produttiva che si è andata assottigliando a causa del perdurare della crisi e del conseguente immobilismo di importanti segmenti della catena produttiva. Se tali investimenti sapranno essere

---

<sup>54</sup> COM(2013) 166.

indirizzati verso tecnologie in grado di accrescere la produttività del paese e creare occupazione di qualità si potrà allora assistere a quel cambio di marcia auspicato nel Piano di Riforma 2014.

## 2 Capitolo 2. Ammodernamento e potenziamento dei Servizi Pubblici per l'Impiego nel quadro della Garanzia Giovani

### 2.1 La Ue, le politiche attive del lavoro e il ruolo degli Spi

Come visto nel capitolo che precede, nelle Raccomandazione specifiche per il 2014, la Commissione Europea ha stigmatizzato i “passi limitati” compiuti dall'Italia nel potenziamento dei Servizi Pubblici per l'Impiego. L'invito a procedere in questo senso non è nuovo e corrisponde ad una scelta di politica del diritto ben consolidata a livello comunitario.

Gli interventi pubblici di politica attiva, *Active Labour Market Policy* (Almp), infatti, costituiscono una rilevante parte delle politiche del lavoro, che sulla scorta dell'esperienza – e dei successi – dei paesi scandinavi, hanno riscosso una particolare attenzione da parte delle istituzioni comunitarie. Nell'ambito del modello Rehn-Meidner svedese<sup>55</sup>, ove ci si proponeva di disegnare politiche economiche in grado di garantire bassa inflazione, piena occupazione e compressione dei salari, le Almp erano indirizzate ad evitare che misure anti-inflazionistiche potessero causare disoccupazione nei settori a bassa produttività. Infatti, interventi volti al miglioramento del livello professionale e all'aumento della mobilità del lavoratore, avrebbero favorito lo spostamento di lavoratori dai settori a bassa produttività – a rischio di disoccupazione – verso quelli a più alta produttività. In sostanza le politiche attive avevano la funzione di innalzare la produttività del lavoro, agendo, tramite specifici servizi e misure, sulle caratteristiche dell'offerta di lavoro per adattare alla domanda di lavoro<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> Gli interventi pubblici di politica attiva possono esser fatte risalire alle idee dell'economista sindacale Gösta Rehn degli anni '40, spesso individuato come il “padre del modello Svedese” e a quelle di Rudolf Meidner dei primi anni '50, in proposito sia consentito rinviare a D'Angelo, Marocco, 2010.

<sup>56</sup> È sufficiente scorrere la tassonomia utilizzata, a fini statistici, da Eurostat per convincersi di tale pressoché esclusiva focalizzazione per le politiche rivolte al solo lato dell'offerta; un cenno al lato della domanda, si ritrova solo in materia di servizi di assistenza ai datori di lavoro per la selezione e l'assunzione. Si veda EUROSTAT, *Labour market policy database*, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-BF-06-003/EN/KS-BF-06-003-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-BF-06-003/EN/KS-BF-06-003-EN.PDF), 2006, 17. Le politiche attive considerate (misure 1-7) sono: i servizi per l'impiego, la formazione, le politiche che agiscono, sotto varie forme, sull'orario di lavoro, gli incentivi all'assunzione, le misure di inserimento al lavoro, i lavori socialmente utili, gli incentivi all'autoimprenditorialità.

Ben 21 anni fa, il noto Libro Bianco su “Crescita, competitività, occupazione” del dicembre 1993<sup>57</sup>, sulla scorta del quale è stata costruita l’architettura della politica sociale comunitaria, invitava ad abbandonare le dispendiose politiche passive del lavoro a favore di politiche – “rivolte a tutti” – destinate a promuovere la ricerca di lavoro e la formazione. Peraltro, già allora, alla Commissione era chiaro che questo cambiamento richiedeva (e tuttora impone) “un considerevole investimento nei servizi pubblici per l’impiego”, seppure attribuendo a tale investimento la capacità di rappresentare una sorta di *moltiplicatore occupazionale*<sup>58</sup>.

In sostanza le istituzioni comunitarie, fin dal citato Libro Bianco, hanno individuato nelle politiche attive la via maestra per affrontare e risolvere la disoccupazione in Europa, in particolare quella di lunga durata e giovanile. Le Almp sono state così suggerite, fin dai suoi esordi (1998), dalla Strategia Europea per l’Occupazione (Seo)<sup>59</sup>, cioè dal momento in cui l’Unione si è dotata di una procedura di vigilanza reciproca e di “convergenza” in materia. Inoltre la Seo privilegiava – e Europa 2020 continua a privilegiare – queste politiche, di miglioramento dell’occupabilità dei lavoratori e dei disoccupati, a scapito di quelle meramente curative e di mero sostegno al reddito (cd. politiche passive). In maniera generica, il vecchio pilastro della occupabilità invitava così ad una rivisitazione dei sistemi previdenziali, per garantire che essi contribuissero “attivamente all’occupabilità”<sup>60</sup> e, ora, gli orientamenti integrati per l’occupazione sollecitano ad una “definizione chiara dei diritti e delle responsabilità affinché i disoccupati possano cercare attivamente un impiego”<sup>61</sup>. E da questa via maestra non si discosta, né sotto il profilo contenutistico, né sotto quello metodologico, neppure il recente programma della cd. Garanzia Giovani (sulla quale vedi paragrafo 2.4).

Fin dal 1993 era evidente, quindi, che chi gestisce ed eroga le Almp e le forme organizzative da essi assunti, riveste un ruolo cruciale (efficienti servizi per l’impiego= efficienti politiche attive) e, pertanto, la Seo spingeva per la “modernizzazione dei servizi pubblici per l’impiego”<sup>62</sup>, assicurando, allo scopo, il proprio sostegno economico

---

<sup>57</sup> COM (93) 700, dicembre 1993.

<sup>58</sup> Esplicitamente nel Libro Bianco di Delors si affermava che una triplicazione dell’investimento negli Spi nei paesi dell’Unione avrebbe generato un incremento della spesa pubblica (dallo 0,17 allo 0,5 % del Pil), che, spalmata in un triennio, sarebbe stata assorbita dalla corrispondente caduta della disoccupazione, per 100 mila unità nel primo anno, 400 mila nel secondo e un milione nel terzo.

<sup>59</sup> Già nel 1999 si invitavano i partner comunitari a: «Offrire a ogni giovane, prima che siano trascorsi sei mesi di disoccupazione, la possibilità di ricominciare con un’attività di formazione o di riqualificazione professionale, con la pratica lavorativa, con un lavoro o altra misura che ne favorisca l’inserimento professionale» (cfr, Risoluzione del Consiglio del 22 febbraio 1999 sugli orientamenti in materia di occupazione per il 1999); nel tempo è stata solo ridotta, dal 2005, la tempistica di erogazione: da sei a quattro mesi.

<sup>60</sup> Così la Risoluzione del Consiglio del 22 febbraio 1999 sugli orientamenti in materia di occupazione per il 1999.

<sup>61</sup> Così l’orientamento 7, Decisione del Consiglio, del 21 ottobre 2010.

<sup>62</sup> COM(1998) 641 def., Modernizzare i servizi pubblici dell’impiego per sostenere la strategia europea per l’occupazione.

tramite il Fondo Sociale Europeo<sup>63</sup>. Peraltro, non si imponeva un particolare modello organizzativo, ma si adottava una tecnica tipica del cd. *management by objective* (MBO): era cioè suggerito l'utilizzo di parametri quantitativi misurabili, di verifica dell'efficienza e dell'efficacia del servizio pubblico e le attività degli Spi venivano indicizzate sulla base della tempistica di erogazione delle politiche attive del lavoro<sup>64</sup>. In altre parole, su indicazione dell'Unione Europea, è divenuto sempre più rilevante il ruolo delle politiche attive e delle istituzioni che le gestiscono.

I servizi per l'impiego, in particolare, secondo una delle cd. iniziative faro a seguito della adozione della c.d. Strategia Europa 2020, devono trasformarsi in "agenzie di transizione" con un approccio "olistico" al mercato del lavoro, favorendo e sostenendo tutti i cittadini, non solo i disoccupati, nel corso delle varie transizioni che essi devono affrontare durante la carriera lavorativa; proprio per svolgere efficacemente tale ruolo, i servizi per l'impiego sono allora chiamati a ricercare e coordinare, attraverso apposite iniziative cooperative, tutte le competenze e le funzioni dei diversi attori presenti nel mercato del lavoro<sup>65</sup>.

Tali indicazioni sono largamente ispirate dalla teoria dei Mercati del Lavoro Transizionali (*Transitional labour markets*, Tlm)<sup>66</sup>, secondo la quale il mercato del lavoro non è uno statico processo di aggiustamento tra domanda ed offerta, ma è frutto delle "transizioni" che si producono nella carriera lavorativa dei soggetti. Alla più tradizionale "transizione" occupazione-disoccupazione, se ne affiancano altre: dalla scuola al lavoro, dall'orario pieno al quello parziale, dal lavoro alle varie forme di congedo riconosciute dall'ordinamento, ecc. In questo contesto, per l'appunto, i servizi per l'impiego devono orientare i cittadini a compiere scelte informate, eliminando le

---

<sup>63</sup> L'art. 3, lett. a, punto vii, del Regolamento (UE) n. 1304/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo sociale europeo prevede nuovamente tra le "priorità di investimento" "la modernizzazione delle istituzioni del mercato del lavoro".

<sup>64</sup> La Seo dotava di criteri di misurabilità gli orientamenti relativi all'offerta di un "nuovo punto di partenza" a favore di giovani e disoccupati di lunga durata (e vale a dire "formazione, di riqualificazione, di esperienza professionale, di impiego o di qualunque altra misura atta a favorire l'inserimento professionale"). Si veda in proposito ad es. linee guida 1 e 2 degli orientamenti per l'anno 1999, contenuti nell'allegato alla Risoluzione del Consiglio del 22 febbraio 1999 già ricordata. Nelle successive fasi della stessa Seo, tuttavia, sono venute meno le indicazioni circa la tempistica di intervento delle servizi per l'occupazione, pur permanendo questi ultimi al centro della Seo (si veda da ultimo la già citata linea guida n. 7 della Decisione del Consiglio del 21 ottobre 2010). La fissazione di una tempistica di erogazione ha fatto la sua ricomparsa con la citata Garanzia Giovani (vedi *infra* paragrafo 2.4).

<sup>65</sup> Secondo la COM (2010) 682 def., *Un'agenda per nuove competenze e per l'occupazione: Un contributo europeo verso la piena occupazione*, i servizi per l'impiego devono: "assumere un ruolo più globale di fornitori di servizi permanenti, nel campo della valutazione delle competenze, della definizione dei profili, dell'organizzazione delle formazioni, dell'orientamento professionale individuale e della consulenza ai clienti (lavoratori e datori di lavoro), facendo combaciare la domanda e l'offerta di lavoro e offrendo servizi ai datori di lavoro, nonché aiutando le persone più lontane dal mercato del lavoro a far fronte alle difficoltà che incontrano."

<sup>66</sup> Per una ricostruzione vedi Gazier, Gautié, 2009.



asimmetrie informative che generano scelte inefficienti (“selezione avversa”) e sostenerli durante le diverse transizioni che devono affrontare nella carriera lavorativa.

## 2.2 I canali di ricerca di lavoro

Di fronte alla crisi, d’altro canto, l’approccio olistico e la trasformazione in “agenzie di transizione” sembra passare in secondo piano, dinnanzi alla esigenza di reperire un’occupazione per quanti la hanno perduta o per coloro che non sono mai riusciti ad averla (i giovani).

Come in una sorta di *corso e ricorso* storico, anche nel passato, all’epoca delle crisi petrolifere del ’74 e del ’79, gli Spi furono sottoposti a serrate critiche per il ruolo acquisito, senza successo, nell’alleviare la disoccupazione e il “danno d’immagine” per essi fu altissimo (Thuy *et al.*, 2001). Si può concordare insomma con chi ha sostenuto che: «(...) Dopo gli anni ’70, i disoccupati incurabili sono divenuti il simbolo del “fallimento della politica”, sicché anche i servizi per l’impiego sono stati coinvolti nell’agone politica» (Considine, 2006).

Anche l’attuale dibattito italiano<sup>67</sup> è fortemente orientato a verificare l’efficacia e l’efficienza degli Spi in ragione delle sempre più emergenti esigenze di contenimento della spesa pubblica. Peraltro, come anticipato, tale verifica si concentra soprattutto – e non poteva essere altrimenti in un contesto elevata disoccupazione (soprattutto tra i giovani, ma anche di lunga durata) – sugli indicatori relativi alla ricerca di lavoro ed alla efficienza allocativa dei diversi canali, mettendo in secondo piano la considerazione delle altre funzioni svolte in modo ordinario e continuativo dai servizi pubblici per l’impiego.

La focalizzazione esclusiva sulla funzione di intermediazione, tuttavia, non risulta appagante sotto il profilo concettuale e metodologico. In primo luogo, il superamento del monopolio pubblico del collocamento impone di per sé la considerazione di altri attori e, in secondo luogo, se si valuta l’incrocio domanda-offerta di lavoro, va tenuto presente che i beneficiari di tale attività sono sia coloro che cercano lavoro, ma anche le imprese che lo offrono (Thuy *et al.*, 2001).

Nondimeno, nella prima categoria di utenti, oltre ai disoccupati che formalmente si registrano, andrebbero inseriti anche coloro che cercano attivamente lavoro e quanti beneficiano delle misure di politica attiva, nonché gli occupati in cerca di un nuovo lavoro (Koning *et al.*, 1999). Proprio la varietà della platea degli utenti (ancor più ampia ove gli Spi venissero chiamati a gestire tutte le transizioni nelle carriere lavorative) invita a riflettere sul fatto che i seppur utili indicatori sulle registrazioni (di *stock* o di

<sup>67</sup> Vedi, anche se di qualche tempo fa, il dibattito sul sito [www.lavoce.org](http://www.lavoce.org) tra F. Giubileo e L. Olivieri (per una ricostruzione <http://archivio.lavoce.info/articoli/pagina1002952.html>). Da ultimo vedi S. Rizzo, *I lavori (a caro prezzo) trovati dallo Stato*, Corriere della Sera, 23 novembre 2013, in [http://www.corriere.it/economia/13\\_novembre\\_23/i-lavori-a-caro-prezzo-trovati-stato-a1e8ca64-5408-11e3-b3cc-01de6c91b992.shtml](http://www.corriere.it/economia/13_novembre_23/i-lavori-a-caro-prezzo-trovati-stato-a1e8ca64-5408-11e3-b3cc-01de6c91b992.shtml)

flusso), di fatto, non possano costituire la misura dell'efficienza degli Spi. Le registrazioni dei disoccupati, proprio per l'automatismo che li caratterizza, rappresentano piuttosto gli andamenti del ciclo economico; invece proprio la registrazione degli utenti non occupati (in particolare quelli non "formalmente" disoccupati) o dei lavoratori in cerca di una nuova occupazione, potrebbero essere l'elemento cardine nella identificazione dei soggetti che, intenzionalmente, utilizzano gli Spi per la ricerca di un lavoro.

Inoltre, sempre ai fini di una completa analisi del ruolo degli Spi nell'incrocio fra domanda e offerta di lavoro, va rimarcata la centralità del possesso dei dati relativi alle *vacancy*, i quali possono costituire una componente determinante nella valutazione della capacità di attrazione degli Spi (Koning et al., 1999). La possibilità di utilizzo delle informazioni, anche qualitative, relative alle *vacancy*, d'altro canto, sarebbe anche la condizione per poter riflettere in modo approfondito sulla "natura" delle offerte di lavoro in termini di tipologia contrattuale, professione, ecc. (Thuy et al., 2001).

Nonostante i richiami alla rilevanza della disponibilità dati sulle *vacancy* (European Commission, 2012), tuttavia non tutti i paesi offrono queste informazioni, rendendo impossibile una comparazione in materia a livello europeo.

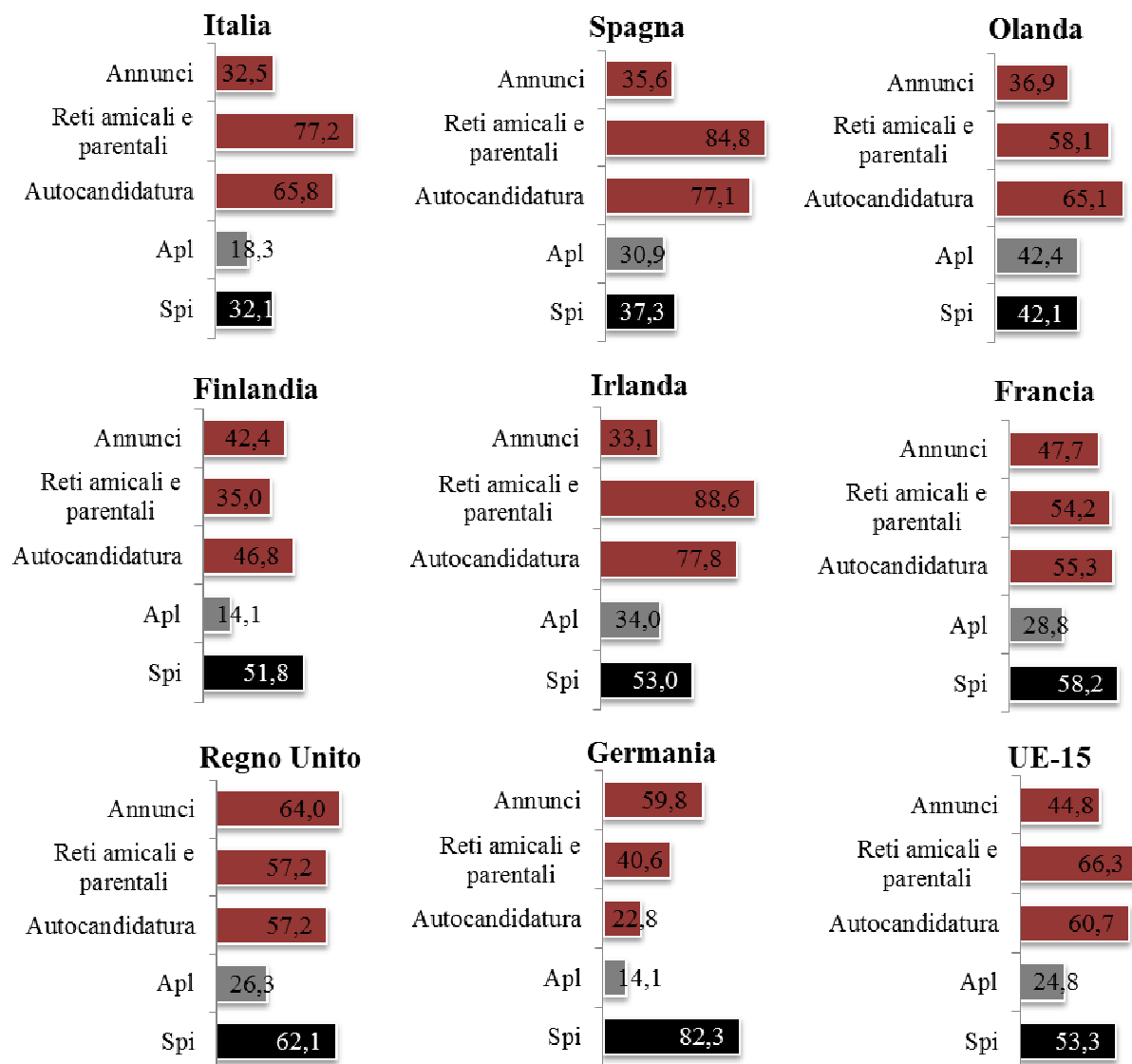
Le analisi di seguito presentate, pur scontando questa incompletezza informativa, consentono una lettura congiunta degli elementi che contribuiscono a studiare l'efficacia dei Servizi pubblici per l'impiego in ottica comparata a livello europeo.

In questo paragrafo vengono, dunque, presentati i dati relativi allo *stato di salute* dei canali di ricerca di lavoro in alcuni dei principali paesi europei partendo dal primo indicatore relativo ai disoccupati in cerca di lavoro che rappresentano gli utenti effettivi nel processo di intermediazione.

Successivamente, sono analizzati i dati relativi ai tassi di penetrazione dei canali formali (Spi e Agenzie private per il lavoro).

I dati riferiti alla ricerca multicanale riguardano i diversi metodi utilizzati (anche contemporaneamente) dai disoccupati per la ricerca di un lavoro (Fig. 1). In tal caso le informazioni concernono sia i canali formali (Servizi per l'impiego-Spi e Agenzie private per il lavoro-Apl), sia quelli informali (autocandidatura da parte del lavoratore, ricorso a reti amicali e risposta o pubblicazione di annunci di lavoro).

Fig. 1 – Percentuale di disoccupati per canale utilizzato nella ricerca di lavoro\*, Anno 2011 (%)



\* Trattandosi di una ricerca multicanale il totale per ogni singolo paese risulta superiore a 100

Fonte: elaborazioni Isfol su dati DB-Eurostat

Confrontando i dati relativi alla ricerca di lavoro emerge, come prima evidenza, che in quasi tutte le realtà analizzate un minor ricorso alle Agenzie private per il lavoro, particolarmente evidente in Finlandia e Germania, entrambe con il 14,1%. Al contrario l'Olanda è l'unico paese in cui quote quasi equivalenti si rivolgono alle Apl e agli Spi

(rispettivamente 42,4% e 42,1%). Il canale pubblico invece è stato scelto in particolare in Germania (con percentuali da record, più dell'80% a danno delle Apl, cui ha fatto ricorso solo il 14,1% dei disoccupati), Regno Unito e Francia. In Italia, nel complesso, solo il 32,1% dei disoccupati ha contattato uno Spi, a fronte del rispettivo 18,6% che si è recato presso un'Apl.

Allo scarso utilizzo del canale privato di intermediazione, tuttavia non sempre è associata una maggiore forza assoluta degli Spi. È infatti chiaramente mostrato che piuttosto sono i canali informali di ricerca a costituire, in molti casi, la via maggiormente prescelta dai disoccupati. Spagna, Italia e Irlanda sono esemplificative a tal proposito e mostrano una predilezione per l'utilizzo delle reti amicali e parentali, accanto a più basse quote di contatto con i servizi pubblici per l'impiego.

Queste dinamiche sembrerebbero far pensare all'esistenza di una relazione inversa tra il ricorso agli Spi e alle reti amicali; in Germania, in modo speculare a quanto rilevato per Spagna, Italia e Irlanda, si osserva la più alta quota di disoccupati che contatta uno Spi per cercare lavoro (82,3%), ma si nota anche una delle più basse percentuali di utilizzo delle reti familiari o amicali (40,6%).

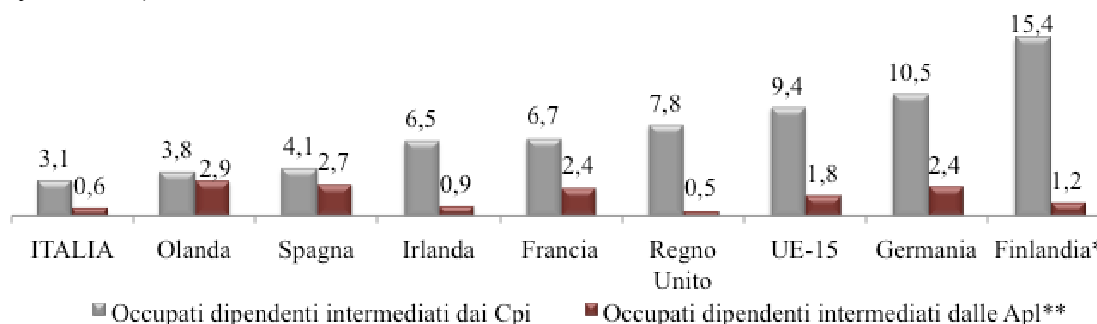
Resta che i canali informali hanno costituito i principali strumenti per la ricerca di lavoro da parte dei disoccupati, ancor più in sistemi da tempo non caratterizzati da monopoli pubblici (obbligo di *matching* per il tramite degli Spi), seppur con quote differenti di utilizzo. La risposta ad annunci è il canale che mostra percentuali di preferenza, relativamente, meno alte, ad eccezione del Regno Unito e della Germania, mentre maggiormente variabili, da paese a paese, sono i dati relativi agli altri due mezzi di ricerca, anche se questi ultimi sembrano, per così dire, *viaggiare insieme* (le reti amicali e parentali e l'autocandidatura si sono rilevati entrambi particolarmente "forti" in Irlanda, Spagna e Italia). Quanto all'Italia, gran parte dei disoccupati mostra una maggiore fiducia nella capacità di "intermediazione" delle reti amicali (77%), nonché nella richiesta diretta alle imprese (65,8%).

### 2.3 Spi e Apl nell'intermediazione di lavoro

Come anticipato, pur con tutte le cautele con cui deve essere trattato il dato inerente l'impatto occupazionale dei canali formali di ricerca, per le incertezze valutative che suscita, di seguito, sono presentati i dati relativi a quanti, occupati dipendenti, dichiarano di aver reperito la loro attuale occupazione nell'ultimo anno di riferimento tramite detti canali (Fig. 2), nel confronto tra il periodo della crisi e quello antecedente. Nella lettura di questi dati, va altresì tenuto in considerazione che la scarsa capacità di intermediazione di entrambi i canali formali (si pensi ad es. al nostro paese), deriva, per così dire, da un *vizio* culturale e strutturale profondi, come dimostrano i dati relativi alle modalità di contatto prescelte nella ricerca di lavoro, prima commentati, che stanno tutti a dimostrare la predilezione prevalente in favore delle reti amicali e parentali.



Fig. 2 – Tasso di penetrazione (% di lavoratori dipendenti che hanno trovato lavoro tramite gli Spi o le Apl sul totale di dipendenti che hanno trovato lavoro nell'anno di riferimento), Anni 2008 e 2011



\*Per la Finlandia il valore degli intermediati del 2011 è relativo al 2012

\*\* Il dato si riferisce ai lavoratori avviati da agenzie di lavoro interinale

Fonte: elaborazioni Isfol su dati DB-Eurostat

Se si osservano i dati relativi alla sola capacità di intermediazione mostrata in alcuni paesi europei dagli Spi – e vale a dire quanti, occupati dipendenti, dichiarano di aver reperito la loro attuale occupazione nell'ultimo anno di riferimento tramite il canale pubblico – il sistema nel complesso sembra aver resistito alla crisi. La Fig. 2 anzi mostra che la media europea relativa alla quota di intermediati dal canale pubblico, nel periodo 2008-2011, è aumentata. Guardando ai singoli paesi, ne emerge un quadro piuttosto differenziato: accanto all'Irlanda, ove il tasso di penetrazione è aumentato, vi sono paesi in cui detto tasso è rimasto piuttosto stabile (Italia, Olanda, Spagna). La crisi invece tendenzialmente sembra aver impattato negativamente sulla intermediazione degli Spi nei paesi che meglio facevano prima che la stessa crisi si manifestasse (Germania, Finlandia).

Se si considera invece la quota di dipendenti che ha trovato lavoro nell'ultimo anno mediante un operatore privato, emerge una generalizzata minor capacità di intermediazione delle Apl. Nel 2011, la quota di persone collocate dalle agenzie private in Europa è pari all'1,8% di tutti gli occupati dipendenti che hanno trovato lavoro nell'anno di riferimento. I dati per singoli paesi variano da un minimo di 0,6% relativo al nostro Paese al massimo del 2,9% per l'Olanda. Anche nel caso delle Apl, inoltre, la crisi non ha dato luogo ad un *trend* univoco, ma nei singoli paesi, nel confronto tra il 2008 e il 2011, le variazioni hanno segno diverso, senza però incidere in modo sostanziale sui valori rilevati nel periodo pre-crisi.

### 2.3.1 Costi e organizzazione

Le evidenze appena mostrate non possono però non essere rimediate alla luce delle risorse economiche investite da ciascun paese negli servizi pubblici per l'impiego (Tab. 1), seguendo proprio le indicazioni comunitarie all'inizio ricordate.

Se si prendono in considerazione alcuni paesi dell'area Ue 15, questi hanno, in effetti, reagito alla crisi finanziando gli Spi. In genere essi hanno agito alternativamente sulla spesa dedicata, oppure sullo *staff* a disposizione. Solo Francia, Germania, Regno Unito, Spagna hanno aumentato il proprio sforzo su entrambi i fronti, cui corrispondono, in negativo, Irlanda ed Italia, i quali hanno seccamente de-finanziato gli Spi.

Se si analizzano le singole componenti dello *sforzo*, si evidenzia che, in termini assoluti, sono stati Francia e Germania a finanziare in misura maggiore gli Spi; consistente è stato anche l'investimento di Olanda e Svezia, ma comunque in misura minore. La maglia nera è invece dell'Italia che nel 2011, in termini assoluti, ha investito quasi 200 milioni di € in meno rispetto al 2008. Accanto al nostro paese si colloca l'Irlanda, vale a dire i paesi che – più di altri – hanno subito le conseguenze della crisi finanziaria e hanno dovuto fortemente ridimensionare la spesa pubblica, sotto la spinta delle politiche di *austerità* imposte a livello comunitario.

Tab. 1 - Spesa per gli Spi, numero di operatori degli Spi, Anni 2008-2011

	Spesa per gli Spi (% sul PIL)		Numero di operatori degli Spi	
	2008	2011	2008	2011
Finlandia***	0,11	0,12	4.260,0	2.700,0
Francia*	0,21	0,25	26.543,0	49.400,0
Germania*	0,29	0,34	96.488,5	115.000,0
Irlanda**	0,22	0,14	2.200,0	1.882,0
ITALIA	0,04	0,03	10.100,0	8.575,0
Olanda	0,30	0,37	18.500,0	19.317,0
Regno Unito	0,27	0,34	66.416,0	77.722,0

\* I dati sugli operatori SPI del 2008 sono relativi al 2007

\*\* I dati sugli operatori SPI del 2008 sono relativi al 2006

\*\*\* Per la Finlandia il dato sugli intermediati del 2011 è relativo al 2012

Fonte: elaborazioni Isfol su dati Pes Monitor, Audizione alla Camera dei Deputati di Italia lavoro 2013, Isfol-Monitoraggio Spi 2006 e 2010, DB-Eurostat

Andando ad osservare l'altra componente dello sforzo (lo *staff*) risulta che, anche in questo caso, chi ha investito di più sono stati Francia e Germania, che hanno incrementato, rispettivamente, il numero di operatori degli Spi di circa 22 mila e di 18 mila unità. Accanto a questi ultimi due paesi si colloca il Regno Unito con una

variazione positiva di oltre 11 mila operatori. Anche per questa componente Irlanda e Italia si distinguono per una riduzione dell'impegno: circa 300 unità in meno la prima e oltre 1.500 per la seconda.

Queste ultime informazioni consentono di rimeditare le evidenze relative alla capacità collocativa degli Spi analizzata in precedenza.

Se infatti si rapporta il numero di quanti hanno trovato un'occupazione tramite il canale pubblico con la spesa ad esso dedicata (Fig. 3), le evidenze mutano notevolmente. Un primo dato: la crisi ha, con qualche eccezione e sorpresa, implicato un incremento, più o meno accentuato, di questo costo (la media UE a 15 è passata da circa 12.300 del 2008 a 14.000 del 2011). Ciò ad ulteriore testimonianza del fatto che la diminuzione della capacità di inclusione dei mercati del lavoro nazionali, determinata dalla crisi, ha "inspessito" la funzione di *matching* esercitata dagli Spi nazionali. Inoltre, nei paesi dove la *flexicurity* è nata (Olanda), il costo del singolo intermediato è nettamente al di sopra della media (ha toccato i 50 mila € nel 2011).

Ma su questo fronte, la vera sorpresa è il nostro paese, ove il costo per singolo intermediato è tra i più bassi. In Italia, nel 2011 il costo del singolo inserimento lavorativo è stato pari a 8.673€ ed inoltre tale valore risulta diminuito di 1.080€ rispetto al 2008. Nel confronto comparato poi, l'Italia mostra inoltre un costo relativo al 2011 nettamente distanziato dai livelli rilevati per la maggior parte degli altri paesi, anche rispetto alla Spagna, ove il costo per ogni intermediato si è attestato sui 10.871€. Sia detto per inciso che i dati relativi all'Italia smentiscono ampiamente recenti analisi, *rimbalzate* sulla stampa<sup>68</sup>, che hanno lamentato lo spreco delle risorse pubbliche destinate agli Spi<sup>69</sup>.

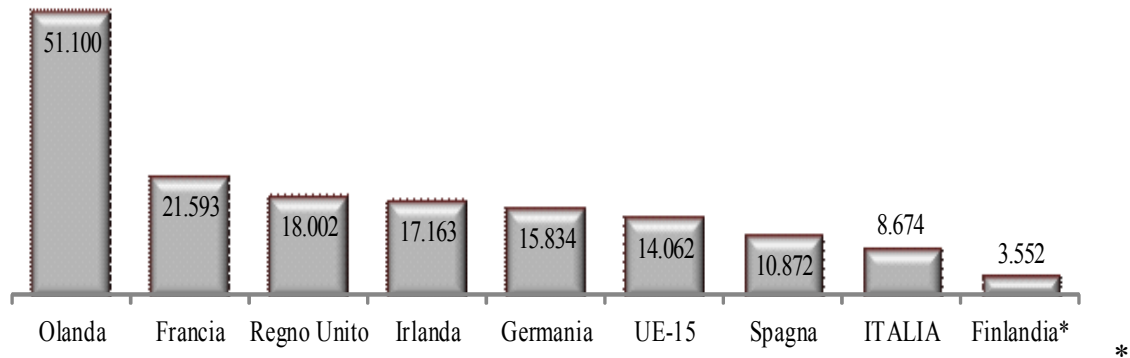
---

68 Si veda a tal proposito S. Rizzo, *I lavori (a caro prezzo) trovati dallo Stato*, Corriere della Sera, 23 novembre 2013, in [http://www.corriere.it/economia/13\\_novembre\\_23/i-lavori-a-caro-prezzo-trovati-stato-a1e8ca64-5408-11e3-b3cc-01de6c91b992.shtml](http://www.corriere.it/economia/13_novembre_23/i-lavori-a-caro-prezzo-trovati-stato-a1e8ca64-5408-11e3-b3cc-01de6c91b992.shtml)

69 In particolare Confartigianato ha affermato che l'intermediazione pubblica ha "un costo per le finanze pubbliche molto elevato e pari a 13.391 euro per ciascun inserimento lavorativo" (così Confartigianato, *I centri per l'impiego: alcuni dati su efficacia e spesa*, Elaborazioni Flash, in <http://www.confartigianato-lombardia.it/upload/content/76520131021173432553.pdf>).



Fig. 3 - Spesa media per lavoratore dipendente intermediato dagli SPI (dipendenti che hanno trovato lavoro tramite gli Spi nell'anno di riferimento), Anno 2011



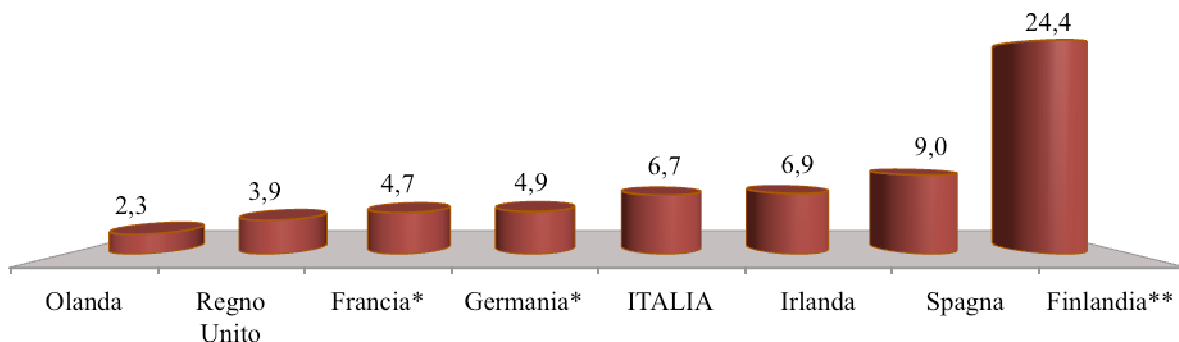
Per la Finlandia il valore degli intermediati del 2011 è relativo al 2012

Fonte: elaborazioni Isfol su dati DB-Eurostat

Le evidenze appena mostrate non si modificano se si confronta il dato degli intermediati con l'altro indicatore dell'investimento pubblico negli Spi e vale a dire lo *staff* che lavora presso gli stessi (Fig. 4).

Anche in questo caso la prima nota è di carattere negativo: con la crisi, in genere, è diminuito il rapporto tra quota di intermediati e singolo operatore dello Spi, con le sole due eccezioni di Danimarca e Finlandia. In questi due paesi, infatti, il numero di intermediati per singolo operatore è aumentato dall'inizio della crisi, e vale a dire nel passaggio dal 2008 al 2011, sicché grazie all'investimento, sotto forma di aumento dello *staff* a disposizione dello Spi, si è retto meglio l'impatto occupazionale negativo della crisi, come visto, particolarmente forte in Danimarca. Ma sono i paesi mediterranei (Italia e Spagna) che mostrano un rapporto tra intermediati per singolo operatore che, seppure peggiorato nella crisi (più nettamente in Spagna), è comunque più alto che in altri paesi, come Regno Unito, Francia e Germania. Nel confronto ad esempio con la Francia, si nota che in quest'ultimo paese è nettamente peggiorato, nel periodo considerato, il numero di intermediati per operatore, perché qui, come visto, si è deciso di rispondere alla crisi, aumentando considerevolmente lo *staff* degli Spi. In Italia invece di fatto la quota di intermediati è rimasta invariata, nonostante lo scarso investimento in termini di risorse umane dello stesso periodo.

Fig. 4 - Numero medio di lavoratori dipendenti intermediati per singolo operatore Spi (dipendenti che hanno trovato lavoro tramite gli Spi nell'anno di riferimento), Anno 2011



\*Per Francia, Germania i dati sugli operatori Pes sono del 2007

\*\* Per la Finlandia il dato sugli intermediati è relativo al 2012

Fonte: elaborazioni Isfol su dati Pes Monitor, Audizione alla Camera dei Deputati di Italia lavoro 2013, Isfol-Monitoraggio Spi 2010, DB-Eurostat

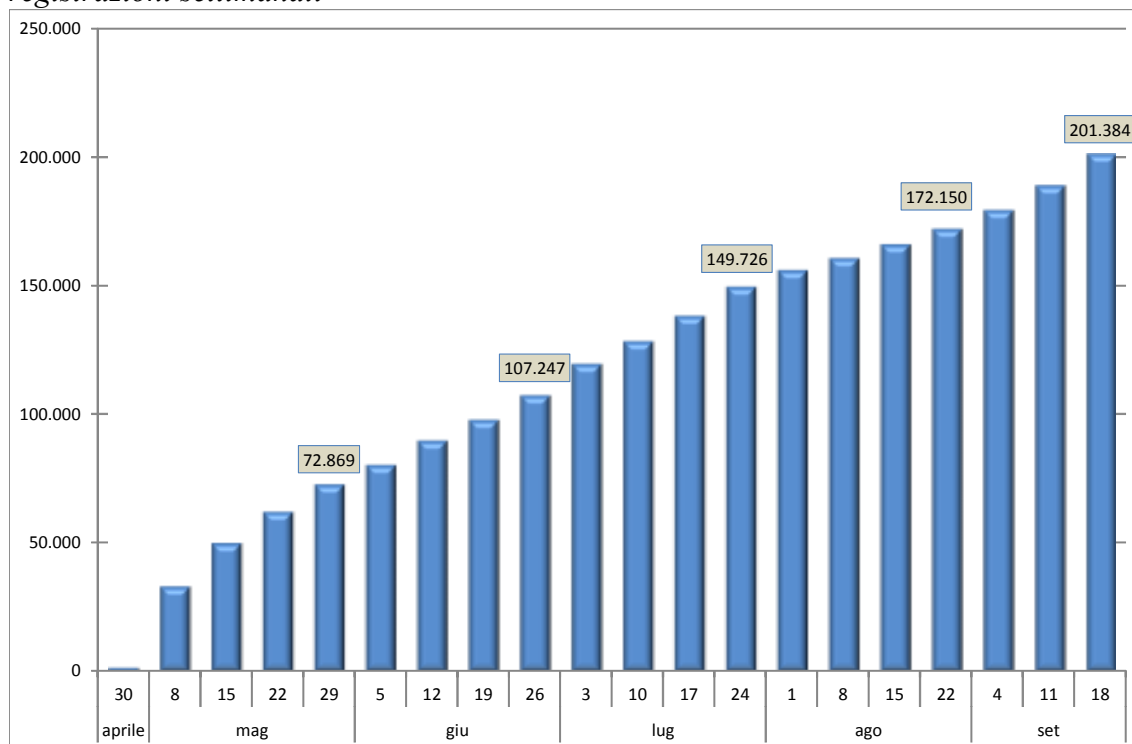
In conclusione, il confronto comparato mostra come il nostro paese, nonostante qualche sorpresa quando si evidenzia il rapporto tra investimento e suo impatto in termini di intermediazione, mostra una gracilità complessiva piuttosto preoccupante, soprattutto se si tiene presente la forza mostrata dai canali informali nella ricerca di lavoro. L'unica seppur magra consolazione è che questa gracilità non sembra rappresentare uno spreco di risorse pubbliche, dato il ridotto costo dell'intermediazione. In questo contesto si inserisce la Garanzia giovani e la sua attuazione che verrà affrontata nei paragrafi che seguono.

## 2.4 Il processo istituzionale di attuazione della YG in Italia

Simbolicamente, anche se in ritardo rispetto alla tabella di marcia iniziale, dal primo maggio è stata attivata la Garanzia Giovani (*Youth Guarantee*, YG), consentendo ai beneficiari di "prenotare" il "portafoglio servizi" connessi alla misura; ciò attraverso il portale nazionale, ovvero istituiti dalle singole Regioni. I dati resi disponibili dal

monitoraggio del Ministero del Lavoro, relativi agli iscritti al portale<sup>70</sup> certificano che al settembre del 2014 è stato sfondato il tetto dei 200 mila iscritti.

*Fig. 5 - Numero di giovani registrati al programma Garanzia Giovani. Stock registrazioni settimanali*



*Fonte: elaborazioni Isfol su Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali*

Il confronto comparato discusso nel paragrafo che precede avverte che per l'Italia sarà particolarmente ardua l'implementazione di questa misura prevista all'interno del bilancio comunitario e diretta a intervenire immediatamente in favore dei giovani individui colpiti dalla crisi occupazionale<sup>71</sup>. Senza contare la platea potenziale di intervento, così come risultante dai dati disponibili (vedi paragrafo successivo).

Dalla Raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013 – che istituisce la YG – tuttavia si ricava che la stessa Garanzia costituirà una delle principali linee finanziate dalla futura programmazione della politica di coesione (2014-2020) ed, anzi, la stessa Raccomandazione contiene l'invito ad accelerare l'istituzione della stessa,

<sup>70</sup> Il Ministero rende disponibili, con cadenza regolare, i dati relativi ai soggetti che hanno deciso di partecipare alla Garanzia Giovani. Vedi

<http://www.garanziegiovani.gov.it/Monitoraggio/Pagine/default.aspx>.

<sup>71</sup> La misura impegna gli Stati europei a «garantire che tutti i giovani di età inferiore ai 25 anni ricevano un'offerta qualitativamente valida di lavoro, di proseguimento degli studi, apprendistato o tirocinio entro un periodo di quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema di istruzione formale».

sensibilizzando gli Stati ad utilizzare, a tal fine, anche i residui dell'attuale programmazione (2007-2013). In particolare l'iniziativa prevede uno stanziamento economico di 8 miliardi di euro di cui 6 da utilizzare subito nel biennio 2014-2015. In sostanza si tratta di un'occasione da non mancare, allo scopo rivitalizzando la rete italiana dei servizi per il lavoro.

D'altro canto, il nostro ordinamento, almeno nella forma, non necessita di alcun adeguamento a questa *persistente* indicazione di *policy*: questa *soft law* comunitaria è stata cristallizzata in un atto di *hard law* interno già nel 2002<sup>72</sup>. Si intende riferirci al decreto legislativo n. 181/2000 più volte modificato, da ultimo dalle cd. Riforma Fornero (l. n. 92/2012). È, difatti, ivi previsto che i “servizi competenti” garantiscano in favore dei giovani – “almeno” – un colloquio di orientamento “entro tre mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione”, nonché la “proposta di adesione ad iniziative di inserimento lavorativo o di formazione o di riqualificazione professionale od altra misura che favorisca l'integrazione professionale” “non oltre quattro mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione”. Addirittura, almeno con riguardo all'offerta di un colloquio di orientamento, anzi, il nostro ordinamento prevede una tempistica più ridotta di quella prevista dalla Raccomandazione comunitaria.

Tuttavia è sul piano sostanziale che, invece, è rimasta del tutto elusa l'esigenza di sostenere adeguatamente le misure individuate dalla Legge, come si deduce dai dati commentati nel precedente paragrafo, e quindi di verificarne l'effettiva erogazione, attraverso un idoneo processo di monitoraggio e valutazione. Le politiche attive, invece, hanno anche una chiara dimensione organizzativa; viene in causa cioè l'effettiva capacità degli organismi coinvolti nel, per così dire, *reggere l'impatto*, in termini di carichi lavorativi, professionalità e cultura, che deriva dalla personalizzazione dei servizi, che esse comportano. Peraltro, un fattore decisivo di contesto che ne influenza la concreta implementazione è, chiaramente, «la natura e la dimensione della disoccupazione, nonché la composizione dei gruppi target delle politiche di attivazione» (Van Berkel, 2005).

Posto che la YG non costituisce una novità da punto di vista del contenuto e della metodologia implementativa<sup>73</sup> e che, pertanto, il nostro ordinamento giuridico non

<sup>72</sup> Vedi l'art.3, co. 1, lett. b, d.lgs. n. 181/2000, come modificato sul punto dal d.lgs. n. 297/2002 e poi dalla l. n. 92/2012, art. 4, comma 33.

<sup>73</sup> Come anticipato, già nel 1999 si invitavano, per l'appunto, i partner comunitari a: «Offrire a ogni giovane, prima che siano trascorsi sei mesi di disoccupazione, la possibilità di ricominciare con un'attività di formazione o di riqualificazione professionale, con la pratica lavorativa, con un lavoro o altra misura che ne favorisca l'inserimento professionale» (cfr, Risoluzione del Consiglio del 22 febbraio 1999 sugli orientamenti in materia di occupazione per il 1999); nel tempo – come rilevano gli stessi Considerando della Raccomandazione 22 aprile 2013 – è stata solo ridotta, dal 2005, la tempistica di erogazione: da sei a quattro mesi, come quella ora richiesta dal Sistema di garanzia. Se la sostanza è la stessa, anche il meccanismo di *management by objectives* (MBO) che accompagna la politica attiva prescelta (l'offerta di un *new start* entro un termine massimo di erogazione) non rappresenta una novità. È pur vero che la presenza di indicatori misurabili finiva/finisce per attribuire, di fatto, una maggiore forza vincolante ad una policy rispetto a quella che ne è priva (Biagi, 1999, riteneva che le Linee Guida

necessita di ulteriori *aggiustamenti*, va rimarcato che, rispetto al passato, la Raccomandazione che la istituisce fornisce indicazioni, esplicite e di maggior dettaglio, concernenti l'apparato organizzativo, che deve essere chiamato a programmare e gestire la stessa Garanzia.

Diversi punti della Raccomandazione possono essere richiamati in proposito.

Subito si individua nella registrazione presso un servizio occupazionale il “punto di partenza per il rilascio della garanzia” (paragrafo 1) e poi, nel complesso, gli stessi i servizi per l'occupazione sono sempre i soggetti promotori delle strategie di *partnership* con altri soggetti che devono essere coinvolti nella gestione della misura: i fornitori di orientamento professionale, istituti d'insegnamento e di formazione, per garantire il pieno accesso alle informazioni relative ai servizi e al sostegno in favore dei giovani (3); i datori di lavoro, per favorire l'incremento delle opportunità di occupazione, apprendistato e tirocinio (4); i servizi per l'impiego privati, istituti d'istruzione e di formazione, servizi di orientamento professionale, per facilitare il passaggio dalla disoccupazione, dall'inattività o dagli studi al mondo del lavoro (5).

Ulteriori istruzioni operative, rivolte ai servizi occupazionali, nonché agli “altri partner che sostengono i giovani”, incidono direttamente sulle modalità di gestione della Garanzia, peraltro secondo un approccio da lungo tempo suggerito dalle istituzioni comunitarie: “orientamento personalizzato”, “progettazione individuale dell'azione”, “sostegno individuale su misura basati fin dall'inizio sul principio dell'obbligo reciproco e su un continuo *follow-up*”<sup>74</sup> (10), dovranno caratterizzarne la gestione concreta, secondo il modello della presa in carica dell'utente.

Un'ulteriore importante indicazione organizzativa concerne la semplificazione dell'apparato gestionale del Sistema: l'invito è a favore della identificazione di un'unica autorità pubblica incaricata di “istituire e gestire il sistema di garanzia per i giovani e di coordinare le partnership a tutti i livelli e in tutti i settori.” Peraltro, la Raccomandazione, consapevole della complessità dell'assetto istituzionale presente in alcuni paesi, invita comunque a mantenere al minimo il numero delle autorità pubbliche competenti ed a determinare tra di esse “un unico punto di contatto incaricato di comunicare alla Commissione l'esecuzione della garanzia per i giovani” (2). La semplificazione istituzionale non è solo finalizzata a consentire la valutazione della implementazione della misura, ma anche costituisce – secondo la Raccomandazione – uno snodo fondamentale per garantire un'efficace comunicazione con gli utenti della Garanzia ed, infatti, a tal fine si propone l'identificazione di: “«punti focali» comuni,

---

contenute nel vecchio pilastro della occupabilità della prima stagione della Strategia europea per l'Occupazione, proprio perché accompagnati da detti indicatori, potessero essere ritenuti «criteri di convergenza» in materia occupazionale), ma ciò piuttosto soprattutto contribuisce ad assegnare valore preminente alla fase della sua concreta *posa in opera*.

<sup>74</sup> Un elemento innovativo è il riferimento esplicito al “principio dell'obbligo reciproco”, che sembra quasi riecheggiare lo strumento del cd. patto di servizio. Su questo tema sia consentito rinviare a Marocco, 2008.

ovvero un'organizzazione che garantisca il coordinamento tra tutte le istituzioni e le organizzazioni coinvolte, in particolare con l'autorità pubblica responsabile della gestione del sistema di garanzia per i giovani" (9).

Il ruolo dei servizi per l'impiego, insomma ne esce ulteriormente rafforzato, poiché anche nella Raccomandazione istitutiva della Garanzia si legge, tra le righe, l'approccio tipico dei *Transitional labour markets* all'inizio ricordato, il quale, di fatto, amplia utenti e funzioni dei servizi per l'impiego, collocando questi ultimi al centro di una strategia di *partnership* a tutto campo. È del tutto evidente che la gestione della Garanzia sottopone – nuovamente e con maggior forza – la rete italiana dei servizi per l'impiego ad una sfida.

## 2.5 Prime evidenze attuative della YG

A quest'ultima sfida il Governo italiano ha risposto, tramite il cd. Decreto Lavoro (d.l. n. 76/2013, conv. dalla l. n. 99/2013), prevedendo l'istituzione, a titolo sperimentale, di una "Struttura di missione", provvista per l'esercizio delle sue funzioni di una seppur minima dotazione finanziaria (20 mila € per il 2013 e 140 mila per il biennio 2014-15).

La struttura è dotata di "compiti propositivi e istruttori", non solo in materia di attuazione della YG, ma anche di promozione della "ricollocazione dei lavoratori beneficiari di interventi di integrazione salariale relativi, in particolare, al sistema degli ammortizzatori sociali cosiddetti «in deroga»". In altre parole, due dei principali *target* delle politiche attive – i giovani e i disoccupati/sospesi titolari di trattamenti – slittano, fino alla fine del 2015, verso tale organismo di livello centrale, il quale, d'altro canto, interviene proprio "in attesa della definizione del processo di riordino sul territorio nazionale dei servizi per l'impiego".

La sensazione che l'occasione dell'attuazione della Garanzia Giovani sia stata colta per testare un alternativo modello organizzativo è corroborata se solo si scorrono le importanti funzioni, temporaneamente, attribuite alla stessa Struttura di missione<sup>75</sup>.

---

<sup>75</sup> L'art. 5, comma 2°, del Decreto Lavoro recita: "Al fine di realizzare le attività di cui al comma 1, la struttura di missione, in particolare:

- a) nel rispetto dei principi di leale collaborazione, interagisce con i diversi livelli di Governo preposti alla realizzazione delle relative politiche occupazionali, raccogliendo dati sulla situazione dei servizi all'impiego delle regioni, che sono tenute a comunicarli almeno ogni due mesi;
- b) definisce le linee-guida nazionali, da adottarsi anche a livello locale, per la programmazione degli interventi di politica attiva mirati alle finalità di cui al medesimo comma 1, nonché i criteri per l'utilizzo delle relative risorse economiche;
- d) promuove, indirizza e coordina gli interventi di competenza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di Italia Lavoro S.p.A. e dell'ISFOL;
- e) individua le migliori prassi, promuovendone la diffusione e l'adozione fra i diversi soggetti operanti per la realizzazione dei medesimi obiettivi;
- f) promuove la stipula di convenzioni e accordi con istituzioni pubbliche, enti e associazioni privati per implementare e rafforzare, in una logica sinergica ed integrata, le diverse azioni;

Interagendo con i diversi livelli di governo che intervengono in materia di politiche attive, la Struttura è chiamata a: definire “linee-guida nazionali” e “criteri per l'utilizzo delle relative risorse economiche”; indirizzare e coordinare le azioni delle strutture centrali competenti (Ministero del Lavoro e sue Agenzie tecniche); monitorare e valutare l'intero sistema italiano di progettazione ed erogazione delle politiche attive, allo scopo individuando le *best practice*, stipulando convenzioni, integrando i sistemi informativi, realizzando appositi rapporti di monitoraggio. Si aggiunga che, secondo le già ricordate tecniche di *management* per obiettivi, la Struttura fisserà anche “meccanismi di premialità in funzione dei risultati conseguiti dai vari soggetti” e potrà avanzare, in esito alla sua attività valutativa, “proposte di miglioramento dell'azione amministrativa”.

In effetti la Struttura di missione è stata istituita ed ha iniziato ad operare dal luglio 2013 ed ha presentato il “Piano italiano per la Garanzia Giovani” alla Commissione europea a dicembre dello stesso anno<sup>76</sup>.

Dal Piano si ricava che, per l'attuazione della YG, l'Italia ha a propria disposizione risorse complessive pari a un miliardo e 513 milioni di € e, ai fini di un primo monitoraggio istituzionale, è importante rimarcare che ai fini della programmazione e rendicontazione del finanziamento comunitario, si è scelto di affidare la gestione del Piano ad un Programma Operativo Nazionale (PON). Infine, lo stesso Piano ha precisato le nove misure che potranno essere offerte al giovane e vale a dire: la presa in carico e il primo orientamento al lavoro; un servizio di accompagnamento; un lavoro, eventualmente accompagnata da un bonus occupazionale per l'impresa; un contratto di apprendistato, anche da svolgersi all'estero con il supporto della rete Eures; un periodo di tirocinio accompagnato o meno da una borsa di tirocinio; un'esperienza di servizio civile retribuito; forme di inserimento o reinserimento in un percorso di formazione professionale o istruzione per completare gli studi o specializzarsi professionalmente

---

g) valuta gli interventi e le attività espletate in termini di efficacia ed efficienza e di impatto e definisce meccanismi di premialità in funzione dei risultati conseguiti dai vari soggetti;

h) propone ogni opportuna iniziativa, anche progettuale, per integrare i diversi sistemi informativi ai fini del miglior utilizzo dei dati in funzione degli obiettivi di cui al comma 1, definendo a tal fine linee-guida per la banca dati di cui all'articolo 8;

i) in esito al monitoraggio degli interventi, predispone periodicamente rapporti per il Ministro del lavoro e delle politiche sociali con proposte di miglioramento dell'azione amministrativa;

i-bis) avvia l'organizzazione della rilevazione sistematica e la pubblicazione in rete, per la formazione professionale finanziata in tutto o in parte con risorse pubbliche, del tasso di coerenza tra formazione impartita e sbocchi occupazionali effettivi, anche utilizzando, mediante distacco, personale dei Centri per l'impiego, di Italia Lavoro S.p.A. o dell'ISFOL, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica;

i-ter) promuove l'accessibilità da parte di ogni persona interessata, nonché da parte del mandatario della persona stessa, alle banche dati, da chiunque detenute e gestite, contenenti informazioni sugli studi compiuti dalla persona stessa o sulle sue esperienze lavorative o formative.”

<sup>76</sup>

Consultabile

al

[http://www.lavoro.gov.it/Notizie/Documents/01\\_08\\_2014%20%20Piano%20di%20attuazione%20italiano%20della%20Garanzia%20per%20i%20Giovani.pdf](http://www.lavoro.gov.it/Notizie/Documents/01_08_2014%20%20Piano%20di%20attuazione%20italiano%20della%20Garanzia%20per%20i%20Giovani.pdf)

mediante anche il conseguimento di una successiva qualifica professionale; forme di accompagnamento a percorsi di start-up d'impresa ed, infine, interventi finalizzati a favorire la mobilità transnazionale.

A seguito dell'approvazione del Piano nazionale, le amministrazioni coinvolte, centrali e locali, hanno iniziato un complesso lavoro concertativo, che è stato standardizzato mediante una procedura uniforme, scandita dalla negoziazione ed approvazione di una serie di atti e documenti.

In primo luogo, con un decreto (il decreto direttoriale n. 404 del 4 aprile 2014) sono suddivise le risorse disponibili tra le Regioni, sulla base della dimensione locale dei disoccupati *under 25* (vedi Tab. 2). Sulla ripartizione sembra aver pesato anche il dato relativo alla popolazione residente, come dimostrano le quote spettanti ad alcuni territori; su tutte spiccano, nell'ordine, Campania, Sicilia e Lombardia. Forse anche di altri indicatori si sarebbe dovuto tener conto, ad es. della vitalità dei mercati del lavoro locali, ovvero della efficienza della rete mista pubblico privata dei servizi per l'impiego.

*Tab. 2 – Ripartizione risorse Garanzia Giovani*

<b>Regioni</b>	<b>€ in migliaia</b>	<b>%</b>
Abruzzo	31.200	2,2
Basilicata	17.200	1,2
Calabria	67.700	4,8
Campania	191.600	13,6
Emilia-Romagna	74.200	5,2
Friuli Venezia-		
Giulia	19.300	1,4
Lazio	137.200	9,7
Liguria	27.200	1,9
Lombardia	178.400	12,6
Marche	29.300	2,1
Molise	7.700	0,5
Piemonte	97.400	6,9
Puglia	120.400	8,5
Sardegna	54.200	3,8
Sicilia	178.800	12,7
Toscana	64.900	4,6
Trento	8.400	0,6
Umbria	22.800	1,6
Valle D'Aosta	2.300	0,2
Veneto	83.200	5,9
<b>Totale</b>	<b>1.413.400</b>	<b>100,0</b>

*Fonte: Decreto Direttoriale n. 404 del 4 aprile 2014*



Il passaggio successivo è stata la conclusione di apposite Convenzioni tra Ministero del Lavoro e singola amministrazione regionale. Al momento in cui si scrive, tutte le Regioni, ad esclusione dell'Umbria<sup>77</sup>, hanno sottoscritto tale documento, in un arco temporale che va dal 7 aprile, quando hanno stipulato l'accordo Toscana ed Emilia-Romagna, al 13 maggio 2014, quando è stata conclusa quella della Sicilia (vedi Tav. 1). L'articolato concordato è analogo per tutte le Regioni, seppure con l'importante eccezione delle quote assegnate, ed è accompagnato da una serie di allegati, anche essi tutti di eguale tenore<sup>78</sup>.

La Convenzione in primo luogo chiarisce, ai sensi della disciplina comunitaria sull'utilizzo dei Fondi strutturali<sup>79</sup>, il ruolo di Organismo Intermedio della amministrazione regionale, che subentra all'autorità di Gestione – il Ministero del Lavoro – nello svolgimento delle funzioni tipiche di gestione del Piano Operativo Nazionale<sup>80</sup>.

Il Ministero poi assicura l'anticipazione di una quota dell'importo totale assegnato a ciascuna amministrazione locale (il 7%) e segue una tabella da cui risulta la ripartizione tra le nove misure, in precedenza ricordate, della quota assegnata alla singola Regione. Peraltro tale allocazione è solo temporanea (è valida sino alla fine del 2015) e può essere modificata dalla amministrazione locale autonomamente per importi inferiori al 20%, mentre dovrà essere autorizzata dal Ministero per importi superiori.

Peraltro sulla ripartizione nazionale delle risorse complessive illustrata nella Tab. 1 può incidere la clausola della “contendibilità dei servizi”, prevista da tutte le Convenzioni. Ai sensi di tale clausola, infatti, le Regioni si sono impegnate “a sostenere le spese relative alle misure erogate in altre Regioni italiane, nei confronti dei giovani residenti sul proprio territorio”. In altre parole la mobilità territoriale verrà favorita attraverso conseguenti riassegnazioni di risorse, disposte dal Ministero, in modo che le spese sostenute per i giovani non residenti nel proprio territorio saranno rimborsate alla Regione che ha in effetti realizzato il servizio.

Un altro elemento interessante da sottolineare è la previsione di un sistema di monitoraggio (garantito dall'apposita piattaforma tecnologica costituita dal Ministero e popolata da tutte le amministrazioni coinvolte), cui è collegata la previsione di “interventi in sussidiarietà” da parte della amministrazione centrale. È infatti previsto che qualora le risultanze del monitoraggio evidenzino disallineamenti

<sup>77</sup> Nessuna atto regionale in materia risulta pubblicato, a quanto consta, sul BUR della Regione Umbria.

<sup>78</sup> Si tratta dei seguenti documenti: Schema di/Piano di attuazione regionale del PON YEI; Indicatori per il monitoraggio del Piano; Documento tecnico “Modalità di rendicontazione”; Nota esplicitiva sull'art. 7 “Contendibilità dei servizi”; Linee guida sulla piattaforma tecnologica di supporto alla Garanzia Giovani; Linee Guida per la Comunicazione; Schede descrittive delle Misure del PON YEI; Profilazione degli utenti della Garanzia Giovani.

<sup>79</sup> Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013.

<sup>80</sup> Ad esclusione della misura “Bonus Occupazione”, per la quale è individuata come Autorità di Gestione l'INPS.

nell'implementazione del Piano di Attuazione Regionale, Ministero e Regione possano concordare “interventi mirati di rafforzamento”, consistenti anche in un possibile “affiancamento” da parte del Ministero e delle sue agenzie strumentali. Si tratta di “interventi in sussidiarietà” previsti fin dal Piano nazionale.

## CNEL\_Rapporto sul mercato del lavoro 2013-2014

Tav. 1 - Delibere regionali di attuazione YG

Regione	Atto	data	link
Abruzzo	DGR n. 274/2014	14/04/2014	<a href="http://leggi.regione.abruzzo.it/asp/redirectApprofondimenti.asp?pdfDoc=delibereRegionali/docs/delibere/DGR274-2014.pdf">http://leggi.regione.abruzzo.it/asp/redirectApprofondimenti.asp?pdfDoc=delibereRegionali/docs/delibere/DGR274-2014.pdf</a>
Basilicata	DGR n. 631/2014	26/05/2014	<a href="http://opendata.regione.basilicata.it/opendata/home.jsp?tile=DELIBERE.delibere.jsp&amp;filter=1">http://opendata.regione.basilicata.it/opendata/home.jsp?tile=DELIBERE.delibere.jsp&amp;filter=1</a>
Calabria	DGR n. 155/2014	29/04/2014	<a href="http://www.regione.calabria.it/formazione lavoro/allegati/anno_2014/programma_garanzia_giovani/delibera_n_155_del_29_04_2014.pdf">http://www.regione.calabria.it/formazione lavoro/allegati/anno_2014/programma_garanzia_giovani/delibera_n_155_del_29_04_2014.pdf</a>
Campania	DGR n. 117/2014	24/04/2014	<a href="http://burc.regione.campania.it/eBureWeb/BurePdfOutput/Burc_2014_4_29_15_I.pdf;jsessionid=48E32AB86662E72F7FDA9A429AE37826.burcfe3">http://burc.regione.campania.it/eBureWeb/BurePdfOutput/Burc_2014_4_29_15_I.pdf;jsessionid=48E32AB86662E72F7FDA9A429AE37826.burcfe3</a>
Emilia-Romagna	DGR n. 475/2014	07/04/2014	<a href="http://servizisir.regione.emilia-romagna.it/deliberegiunta/servlet/AdapterHTTP?action_name=ACTIONRICERCADELIBERE&amp;operation=downloadTesto&amp;codProtocollo=GPG/2014/546">http://servizisir.regione.emilia-romagna.it/deliberegiunta/servlet/AdapterHTTP?action_name=ACTIONRICERCADELIBERE&amp;operation=downloadTesto&amp;codProtocollo=GPG/2014/546</a>
Friuli-V. G.	DGR n. 731/2014	17/04/2014	<a href="http://mtom.regione.fvg.it/storage/2014_731/Allegato%201%20alla%20Delibera%20731-2014.pdf">http://mtom.regione.fvg.it/storage/2014_731/Allegato%201%20alla%20Delibera%20731-2014.pdf</a>
Lazio	Det.dir. n. G06086/2014	23/04/2014	<a href="http://www.portalavoro.regione.lazio.it/binary/prtl_tag_assessoratolavoro/fbl_att_amm/G06086_23_04_2014.pdf">http://www.portalavoro.regione.lazio.it/binary/prtl_tag_assessoratolavoro/fbl_att_amm/G06086_23_04_2014.pdf</a>
Liguria	DGR n. 503/2014	24/04/2014	<a href="http://iterg.regione.liguria.it/Documenti.asp?comando=Ricerca&amp;AnnoProc=2014&amp;NumProc=2182&amp;Emanante=">http://iterg.regione.liguria.it/Documenti.asp?comando=Ricerca&amp;AnnoProc=2014&amp;NumProc=2182&amp;Emanante=</a>
Lombardia <sup>81</sup>	DGR n. 1761/2014	08/05/2014	non pubblicata
Lombardia PRA	DGR 1889/2014	30/05/2014	<a href="http://www.garanziegiovani.regione.lombardia.it/shared/ccurl/471/66/dgr1889.piano%20attuativo%20GGG.pdf">http://www.garanziegiovani.regione.lombardia.it/shared/ccurl/471/66/dgr1889.piano%20attuativo%20GGG.pdf</a>
Marche	DGR n. 500/2014	28/04/2014	<a href="http://www.norme.marche.it/Delibere/2014/DGR0500_14.pdf">http://www.norme.marche.it/Delibere/2014/DGR0500_14.pdf</a>
Molise	DGR n. 178/2014	13/05/2014	<a href="https://sol.regione.molise.it/urbi/progs/urp/fecore02.sto?DOCORE_testata=207288&amp;DOCORE_versione=7&amp;FNSTR=DDLHNC_YREWACF_1200364819544677114141467093295.HZB&amp;DB_NAME=11200158&amp;ContestoChk=DE">https://sol.regione.molise.it/urbi/progs/urp/fecore02.sto?DOCORE_testata=207288&amp;DOCORE_versione=7&amp;FNSTR=DDLHNC_YREWACF_1200364819544677114141467093295.HZB&amp;DB_NAME=11200158&amp;ContestoChk=DE</a>
Piemonte	DGR n. 22-7493/2014	23/04/2014	<a href="http://www.regione.piemonte.it/bucons/controler.jsp?act=SSimpostapagina&amp;paginaCorrente=3&amp;paginaSuccessiva=true&amp;attoIniziale=10&amp;ricercaSemplice=true">http://www.regione.piemonte.it/bucons/controler.jsp?act=SSimpostapagina&amp;paginaCorrente=3&amp;paginaSuccessiva=true&amp;attoIniziale=10&amp;ricercaSemplice=true</a>
Puglia	DGR n. 813/2014	05/05/2014	<a href="http://www.regione.puglia.it/index.php?page=delibere&amp;opz=view&amp;id=12115">http://www.regione.puglia.it/index.php?page=delibere&amp;opz=view&amp;id=12115</a>
Sardegna	DGR n.13-13/2014	08/04/2014	<a href="http://www.regione.sardegna.it/documenti/1_73_20140408170638.pdf">http://www.regione.sardegna.it/documenti/1_73_20140408170638.pdf</a>
Sicilia	DGR n.106/2014	13/05/2014	<a href="http://www.regione.sicilia.it/deliberegiunta/file/giunta/allegati/106237Deliberazione_n_106_del_13_05_2014.pdf">http://www.regione.sicilia.it/deliberegiunta/file/giunta/allegati/106237Deliberazione_n_106_del_13_05_2014.pdf</a>
Toscana	DGR n.296/2014;	07/04/2014	<a href="http://www301.regione.toscana.it/bancadati/atti/DettaglioAttiG.xml?codprat=2014DG000000000394">http://www301.regione.toscana.it/bancadati/atti/DettaglioAttiG.xml?codprat=2014DG000000000394</a>
Trento	DGP n. 666/2014	28/04/2014	<a href="http://www.delibere.provincia.tn.it/scripts/gethtmlDeli.asp?Item=0&amp;Type=HTML">http://www.delibere.provincia.tn.it/scripts/gethtmlDeli.asp?Item=0&amp;Type=HTML</a>
Umbria <sup>82</sup>			Non pubblicata
Valle D'Aosta	DGR n. 489/2014	11/04/2014	<a href="http://www.regione.vda.it/amministrazione/Delibere/documento.aspx?vis=vis&amp;tipo=d&amp;id=598217">http://www.regione.vda.it/amministrazione/Delibere/documento.aspx?vis=vis&amp;tipo=d&amp;id=598217</a>
Veneto	DGR n. 551/2014	15/04/2014	<a href="http://www.regione.veneto.it/c/document_library/get_file?uuid=3aa0eeca-b538-4a1d-b096-daa9a6da6a39&amp;groupId=60642">http://www.regione.veneto.it/c/document_library/get_file?uuid=3aa0eeca-b538-4a1d-b096-daa9a6da6a39&amp;groupId=60642</a>

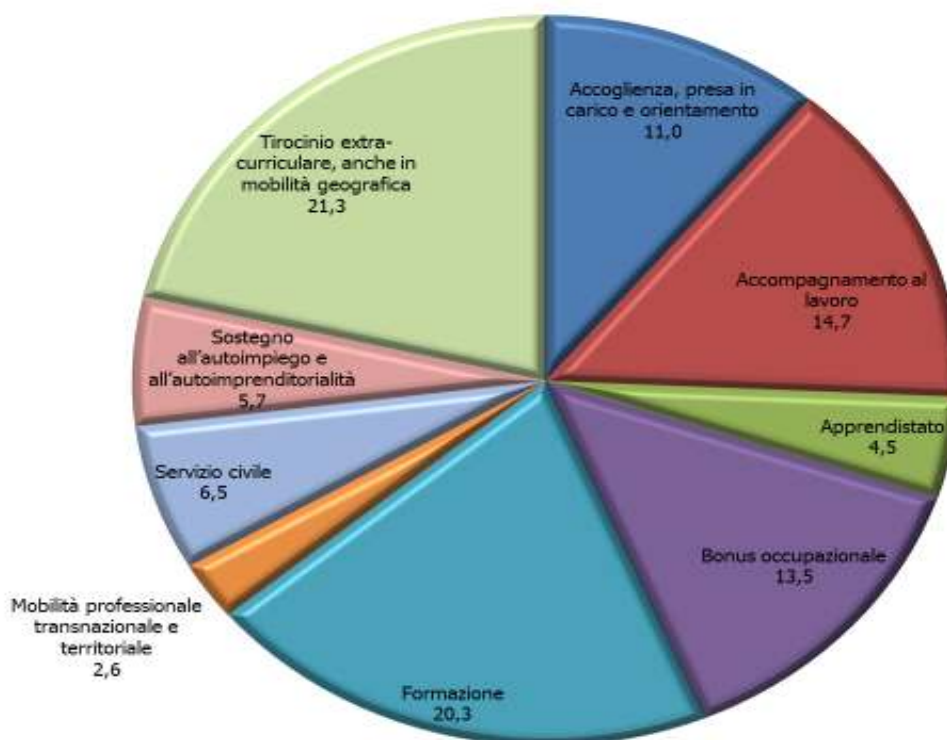
<sup>81</sup> Il dato relativo alla ripartizione delle risorse tra misure in Lombardia è ricavato dalla delibera di giunta regionale n. 889/2014 del 30/05/2014, mediante la quale è stato approvato il Piano esecutivo regionale di attuazione della garanzia per i giovani <http://www.garanziegiovani.regione.lombardia.it/shared/ccurl/471/66/dgr1889.piano%20attuativo%20GGG.pdf>.

<sup>82</sup> Il dato relativo alla Regione Umbria è ricavato dal Dossier *on line* de IlSole24ore, giugno 2014.

Seppure ciascuna Regione è libera di aggiungere altre risorse, rispetto a quelle previste dal PON Garanzia Giovani (così ha fatto ad es. il Friuli Venezia-Giulia che ha, di fatto, duplicato il finanziamento nazionale con proprie risorse, riallocando le ulteriori disponibilità sulle singole misure), è comunque interessante effettuare una prima analisi delle allocazioni tra le misure, per verificare su quali misure le Regioni hanno inteso investire di più le risorse provenienti dallo stesso PON (vedi Fig. 6).

Allo stato, muovendosi comunque da documenti pubblici (e vale a dire le delibere di giunta regionali) e pur con tutte le cautele indotte dalla non stabilità del dato, per la ricordata clausola di contendibilità, risulta che le Regioni, nel complesso, hanno deciso di investire, in primo luogo, su tirocini e servizi formativi, quindi su misure di sviluppo del capitale umano; poi su servizi propedeutici all'inserimento lavorativo (accompagnamento al lavoro) e poi, in diretta connessione con quest'ultimo servizio, sugli incentivi all'assunzione (Bonus occupazionale). Segue la "presa in carico", mentre scarsamente finanziati risultano, nell'ordine, servizio civile, apprendistato e le misure intese a favorire la mobilità.

Fig. 6 – Distribuzione nazionale risorse YG per misura (%)



Fonte: elaborazioni Isfol su dati estratti dalle convenzioni stipulate fra Ministero del Lavoro e le singole Regioni

## 2.6 Il potenziale bacino di utenza della YG e la programmazione degli interventi

Come accennato, il programma della Garanzia Giovani si rivolge a tutti i giovani Neet di età inferiore a 25 anni che abbiano perso il lavoro o che siano fuoriusciti dal sistema formativo. Peraltro, con il Piano di attuazione italiano già ricordato, nella consapevolezza di un disagio diffuso anche ai c.d. giovani adulti, l'Italia ha allargato il bacino dei potenziali beneficiari delle misure di re-inserimento e riqualificazione anche ai giovani in età compresa tra i 25 e i 29 anni, portando così da poco meno di 900 mila a poco più di un milione e mezzo la stima del numero di giovani residenti nelle aree ammissibili al finanziamento eleggibili per il programma<sup>83</sup>. Nella programmazione delle risorse e nel disegno delle diverse misure di politica di attivazione, appare fondamentale poter disporre di una caratterizzazione il più possibile dettagliata di un bacino che, data la sua ampiezza, risulta particolarmente disomogeneo in termini di caratteristiche socio-anagrafiche. Vi è da sottolineare in tal senso che tale operazione risulta impervia per almeno due aspetti. Il primo è la scarsa disponibilità, a livello centrale, degli archivi in possesso dei Servizi per il Lavoro locali, e in particolare delle c.d. schede anagrafiche e professionali degli utenti di tali servizi, che potrebbero in larga parte offrire utili informazioni circa la tipologia e il flusso atteso di giovani presso i punti di accesso al programma della Garanzia Giovani. Va detto tuttavia, e qui subentra il secondo fattore di criticità, che proprio in ragione della natura del programma, che vuole coinvolgere anche soggetti sinora slegati dalle istituzioni del mercato del lavoro e dal mondo della formazione, è lecito supporre che per buona parte del bacino dei potenziali beneficiari della Garanzia Giovani non si disponga di informazioni neanche a livello di Amministrazioni Locali. Ne consegue che, con tutte le cautele e le approssimazioni del caso, i dati della Rilevazioni Continua sulle Forze di Lavoro rimangono l'unica fonte di analisi e previsione affidabile per quantificare e analizzare l'utenza della Garanzia Giovani. Tale è la fonte in effetti utilizzata nella redazione del Piano Italiano, che ha ripartito i giovani NEET in base alla regione di residenza, alle due fasce di età coperte dal programma, alla condizione occupazionale e al loro livello di istruzione.

Prima di proporre una ulteriore partizione del bacino dei giovani Neet residenti in Italia, va preliminarmente osservato che, aggiornando il dato al 2013<sup>84</sup>, la platea potenziale della Garanzia per i Giovani abbia superato la soglia del milione e 790 mila unità<sup>85</sup>,

---

83 Nell'impossibilità di stimare il numero di potenziali beneficiari da fonti di natura amministrativa, la stima presentata nel Piano italiano è stata condotta sui dati dell'annualità 2012 della Rilevazione Continua sulle Forze di Lavoro condotta dall'Istat.

84 Le elaborazioni sono effettuate sui quattro trimestri della Rilevazione Continua Forze di Lavoro ISTAT per l'anno 2013.

85 Per il calcolo della platea dei potenziali beneficiari della Garanzia Giovani si è adottata la stessa metodologia utilizzata nel Piano Nazionale, selezionando i disoccupati e gli individui inattivi che a

come riflesso della perdurante stagnazione economica e della cronica difficoltà dei giovani nel trovare un impiego (vedi Tab. 3). Oltre un milione di giovani interessati dalla Garanzia Giovani risiedono nelle aree del Mezzogiorno, dove è peraltro più marcato il problema dell'inattività (46,2 % del totale, contro una media del 24 % registrata nelle altre aree del paese), frutto indubbiamente anche di tassi di disoccupazione che scoraggiano dalla ricerca attiva ma anche, come vedremo, di una probabile inadeguatezza delle competenze possedute rispetto alle esigenze del mercato del lavoro. In un bacino complessivamente caratterizzato da una lieve prevalenza di ragazzi (54,3 %), spicca la leggera sovra-rappresentazione femminile nelle aree del Nord-Est e del Centro Italia (51,4 % e 51,1 % di ragazze, rispettivamente).

Tab. 3 – Bacino di utenza potenziale della Garanzia Giovani secondo la condizione occupazionale, il genere e l'area geografica di residenza, anno 2013 (valori in migliaia).

		Ripartizione geografica di residenza				Totale
		Nord ovest	Nord est	Centro	Sud e isole	
Condizione	In cerca	252	94	205	556	1108
	inattivi	82	35	88	479	683
<b>Totale</b>		<b>334</b>	<b>129</b>	<b>293</b>	<b>1035</b>	<b>1791</b>
Genere	Maschio	183	63	143	565	954
	Femmina	151	66	150	470	837
<b>Totale</b>		<b>334</b>	<b>129</b>	<b>293</b>	<b>1035</b>	<b>1791</b>

Fonte: Elaborazioni Isfol su dati Istat - RCFL media 2013.

Come accennato, l'intento di questo paragrafo è quello di affinare la caratterizzazione del bacino dei Neet riportata nel Piano Nazionale Garanzia Giovani, al fine di fornire elementi utili alla programmazione di misure di politica attiva e quindi al perseguimento degli obiettivi del Programma. Abbiamo pertanto ipotizzato sette "profili tipologici", identificati in base al titolo di studio e alla esperienza lavorativa recente, che possa consentire una seppur provvisoria mappatura dello stock dei Neet e, di conseguenza, una prima ipotesi circa la quota di destinatari di diverse tipologie di intervento. Per quanto attiene alla esperienza lavorativa degli individui, abbiamo ritenuto utile identificare quei ragazzi che abbiano maturato almeno un'esperienza di lavoro negli ultimi due anni sulla scorta di una duplice considerazione: da un lato, tali individui hanno comunque sviluppato un seppur minimo contatto con il mondo del lavoro e mostrato di avere *skills* sufficienti a trovare un impiego, dall'altro tale esperienza dovrebbe aver consentito loro di non disperdere completamente il bagaglio di

qualsiasi titolo abbiano manifestato una disponibilità a lavorare in età inferiore ai 30 anni. In base a tale criterio, il Piano Italiano presentato a Bruxelles stimava il bacino in 1.565.940 unità.

competenze acquisite durante la formazione scolastica e sul luogo di lavoro. Presentiamo inoltre una classificazione del titolo di studio più raffinata, che consente almeno in parte di distinguere i ragazzi che hanno completato un percorso idoneo al lavoro, rispetto a coloro che potrebbero necessitare di ulteriore formazione. In particolare, quindi, abbiamo disaggregato il bacino dei Neet in coloro che possiedono al massimo la licenza media, coloro che hanno acquisito una qualifica professionale, i diplomati di scuola secondaria superiore ed i laureati. I risultati di questo esercizio sono riportati nella tabella 4.

All'interno del bacino così suddiviso, desta una certa preoccupazione la presenza di quasi 670 mila ragazzi che posseggono al massimo la licenza media. Peraltro, la maggioranza di questi ultimi (464 mila) non ha avuto negli ultimi due anni alcuna esperienza lavorativa e risulta quindi fortemente a rischio di esclusione dal mondo del lavoro. Medesime considerazioni si estendono anche alle altre tipologie identificate. Tra i circa 139 mila giovani in possesso di una qualifica professionale, sono 88 mila i ragazzi che negli ultimi due anni dichiarano di non aver mai lavorato – fatto che porta a considerare come insufficiente la dotazione di capitale umano acquisita dai ragazzi nel percorso di scolarizzazione. Per molti di essi occorre anche in questo caso ragionare attorno a misure di *upskilling* con forte impatto sull'occupabilità. Tra i circa 798 mila diplomati sono 536 mila quelli che negli ultimi due anni sono stati completamente esclusi dal mondo del lavoro. Come meglio vedremo nel seguito, si tratta di ragazzi che potrebbero trovare giovamento anche da misure di inserimento nel mondo universitario. Infine, il bacino dei Neet potenzialmente interessati dalla Garanzia Giovani si completa di 184 mila i ragazzi laureati.

*Tab. 4 – Classificazione del bacino di utenza potenziale della Garanzia Giovani secondo il titolo di studio e la condizione occupazionale, dati 2013 (valori in migliaia).*

<b>Profili</b>	<b>V.A.</b>	<b>%</b>
Con al massimo licenza media e nessuna esperienza di lavoro recente	464	25,9
Con al massimo licenza media ed esperienza lavorativa recente	205	11,5
In possesso di qualifica professionale e nessuna esperienza di lavoro recente	88	4,9
In possesso di qualifica professionale con esperienza lavorativa recente	52	2,9
Con diploma di scuola superiore senza esperienza lavorativa o con esperienza non recente	536	29,9
Con diploma di scuola superiore con con esperienza lavorativa recente	262	14,6
Laureati	184	10,3
<b>Totale</b>	<b>1.791</b>	<b>100,0</b>

*Fonte: Elaborazioni Isfol su dati Istat - RCFL media*

2013.

Una classificazione per classi di età dei diversi profili tipologici può fornire utili indicazioni circa le possibili azioni da intraprendere per rispondere al meglio agli obiettivi del programma Garanzia Giovani, ivi incluse quelle destinate a un efficace reinserimento dei ragazzi nel circuito scolastico. La tabella 5 illustra tale ripartizione. Se ad esempio prendiamo in considerazione i soli ragazzi che hanno conseguito al massimo la licenza media, il sotto-segno costituito dagli under-18 (circa 38 mila unità) potrebbe essere destinato a programmi di reinserimento nel mondo della scuola, così da fornire loro quelle competenze trasversali e specifiche necessarie ad un successivo inserimento nel mercato del lavoro. Analoghe considerazioni andrebbero fatte per quei ragazzi diplomati con meno di 22 anni che non abbiano avuto nel recente passato significative esperienze di lavoro (200 mila individui). In quest'ultimo caso, ovviamente, un adeguato orientamento verso percorsi universitari o post-secondari, dovrebbe rappresentare il primo concreto passo verso tale prospettiva.

*Tab. 5 – Classificazione del bacino di utenza potenziale della Garanzia Giovani secondo il titolo di studio, la condizione occupazionale e le fasce di età, dati 2013 (valori in migliaia).*

<b>Profili e classi di età</b>	<b>Meno di 18 anni</b>	<b>Tra i 18 e i 21 anni</b>	<b>Tra i 22 e i 24 anni</b>	<b>25 anni e più</b>	<b>Totale</b>
Con al massimo licenza media e nessuna esperienza di lavoro recente	37	163	96	168	464
Con al massimo licenza media ed esperienza lavorativa recente	1	45	57	102	205
In possesso di qualifica professionale e nessuna esperienza di lavoro recente	3	42	21	23	88
In possesso di qualifica professionale con esperienza lavorativa recente	0	16	16	20	52
Con diploma di scuola superiore senza esperienza lavorativa o con esperienza non recente	0	199	154	183	536
Con diploma di scuola superiore con esperienza lavorativa recente	-	46	84	132	262
Laureati	-	0	29	154	184
<b>Totale</b>	<b>42</b>	<b>511</b>	<b>456</b>	<b>783</b>	<b>1.791</b>

*Fonte: Elaborazioni Isfol su dati Istat - RCFL media 2013.*



Un secondo macro-gruppo di giovani sembra invece più idoneo – per caratteristiche anagrafiche, curriculum scolastico e apparente carenza di *skills* adeguati alle esigenze del mercato – a percorsi di vera e propria qualificazione professionale. Si tratta dei ragazzi poco scolarizzati, in età superiore ai 18 anni, che non hanno lavorato negli ultimi 24 mesi<sup>86</sup> (427 mila), ma anche di quei giovani con qualifica professionale che non sono però riusciti ad inserirsi nel mercato del lavoro (88 mila).

Vi è poi un bacino di ragazzi che potrebbe certamente giovare di percorsi di riqualificazione e *upskilling* mirati, eventualmente integrati o seguiti da esperienze di lavoro sotto forma di tirocinio o apprendistato. Si tratta in particolare di quei diplomati con più di 22 anni che, pur disponendo di una formazione secondaria, risultano esclusi dal mercato del lavoro da un periodo superiore ai due anni (337 mila) e da quei ragazzi con al massimo la licenza media che hanno perso recentemente un'occupazione (204 mila). Ovviamente, soprattutto per quanto riguarda quest'ultima tipologia di soggetti, risulta decisiva la capacità degli operatori dei servizi al lavoro nel profilare correttamente i ragazzi e nell'indirizzarli verso i percorsi più adatti, ivi incluse misure di *job counselling* o *job coaching* intensive in grado di aiutare l'individuo a focalizzare meglio i propri sforzi nella riqualificazione e/o nella ricerca di un impiego.

Un quarto sotto-gruppo di beneficiari da noi identificati potrebbe essere rappresentato da quei giovani con una qualifica professionale o un diploma di scuola secondaria superiore che hanno avuto esperienze di lavoro negli ultimi due anni (52 mila e 262 mila ragazzi, rispettivamente). Curriculum formativo e l'esperienza *on the job* farebbero propendere in questo caso per la sperimentazione di percorsi di inserimento mirato con un forte contenuto formativo, si tratti di tirocini o di esperienze di apprendistato.

Infine, ai 184 mila laureati, sembra ragionevole offrire, in alternativa a robusti bonus per l'impiego, posti di lavoro in apprendistato, siano essi a carattere professionalizzante o percorsi di alta formazione in grado di arricchire ulteriormente il bagaglio di competenze possedute.

La nostra classificazione porta dunque a considerare cinque bacini di intervento, che per semplicità espositiva abbiamo individuato con le lettere da A a E, secondo lo schema riportato alla tavola 2. Si osservi come in base a questa tassonomia, ipotizzando un rientro nel percorso scolastico per il 13 % del bacino di utenza potenziale, quasi il 60 % dei ragazzi necessiterebbe di interventi formativi mirati all'acquisizione di competenze specifiche o alla riqualificazione professionale. Appena il 28 % dei ragazzi sembra disporre di una formazione e di una esperienza lavorativa tale da poter ipotizzare un inserimento immediato nel mondo del lavoro, seppur accompagnato in larga misura anche da una componente formativa.

Le scelte in termini di investimento delle Regioni, seppur si tratta, come detto (vedi paragrafo che precede), di scelte non definitive, paiono in linea con queste evidenze.

---

<sup>86</sup> Va ricordato peraltro che su tale bacino insistono anche diversi incentivi all'impiego derivanti dalla condizione di svantaggio, così come definita in sede di Regolamento CE 800/2008.

Tav. 2 – Classificazione del bacino di utenza potenziale della Garanzia Giovani secondo il profilo e possibili aree di intervento (valori in migliaia e composizione percentuale).

Gruppo	Profilo	n (.000)	%	Misura
<b>A</b>	Con al massimo licenza media e meno di 18 anni / Con diploma di scuola superiore senza esperienza lavorativa o con esperienza non recente e meno di 22 anni	<b>238</b>	<b>13%</b>	<b>Reinserimento scolastico</b>
<b>B</b>	Con al massimo licenza media, più di 18 anni e nessuna esperienza di lavoro recente / In possesso di qualifica professionale e nessuna esperienza di lavoro recente	<b>515</b>	<b>29%</b>	<b>Qualificazione intensiva</b>
<b>C</b>	Con diploma di scuola superiore e più di 22 anni, senza esperienza lavorativa o con esperienza non recente / Con al massimo licenza media, più di 18 anni ed esperienza lavorativa recente	<b>541</b>	<b>30%</b>	<b>Riqualificazione mirata</b>
<b>D</b>	In possesso di qualifica professionale con esperienza lavorativa recente / Con diploma di scuola superiore con con esperienza lavorativa recente	<b>313</b>	<b>18%</b>	<b>Inserimento con forte contenuto formativo</b>
<b>E</b>	Laureati	<b>184</b>	<b>10%</b>	<b>Inserimento diretto / Apprendistato alta formazione</b>

Aspetto affatto secondario nella programmazione degli interventi è la forte disomogeneità territoriale della tipologia di utenza delle misure di politica attiva previste nell'ambito del programma della Garanzia per i Giovani.

Appare in particolare rilevante l'incidenza dei giovani con scarsa scolarizzazione nelle Regioni del Mezzogiorno, ed in particolare di quella quota dei *low skilled* senza esperienza di lavoro recente (30,6 % del totale). Nel Centro-Nord, il bacino potenziale appare mediamente più istruito e – soprattutto nelle Regioni settentrionali – meno soggetto a periodi di inattività/disoccupazione prolungati (vedi tab. 6).

Tab. 6 – Classificazione del bacino di utenza potenziale della Garanzia Giovani secondo il titolo di studio, la condizione occupazionale e la ripartizione geografica, dati 2013 (valori percentuali).

<b>Profili</b>	<b>Nord</b>	<b>Centro</b>	<b>Mezzogiorno</b>
Con al massimo licenza media e nessuna esperienza di lavoro recente	20,1	18,5	30,6
Con al massimo licenza media ed esperienza lavorativa recente	14,2	10,3	10,6
In possesso di qualifica professionale e nessuna esperienza di lavoro recente	8,4	5,0	3,3
In possesso di qualifica professionale con esperienza lavorativa recente	6,0	3,3	1,4
Con diploma di scuola superiore senza esperienza lavorativa o con esperienza non recente	22,4	30,3	33,2
Con diploma di scuola superiore con esperienza lavorativa recente	17,0	19,4	12,2
Laureati	11,9	13,2	8,7
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaborazioni Isfol su dati Istat - RCFL media 2013.

Stante l'ulteriore profilazione dell'utenza che i Servizi per il Lavoro locali potranno implementare anche in base ai dati in loro possesso, e stante anche le differenti strutture dei mercati locali del lavoro, appare comunque evidente che nel Mezzogiorno emergerà con maggiore prepotenza il problema della qualificazione e riqualificazione dei ragazzi in cerca di lavoro mentre nelle altre aree della penisola sarà cruciale anche il disegno di efficaci misure di orientamento, consulenza intensiva, inserimento/reinserimento lavorativo eventualmente accompagnati con una forte componente di natura formativa. Tale quadro emerge anche dalla proiezione delle nostre aree di intervento precedentemente individuate sulla composizione dei bacini secondo i sette profili tipologici e le classi di età, illustrata nella tabella 7.

Tab. 7 – *Classificazione del bacino di utenza potenziale della Garanzia Giovani secondo le possibili aree di intervento e la ripartizione geografica (valori percentuali).*

<b>Misura</b>	<b>Nord</b>	<b>Centro</b>	<b>Mezzogiorno</b>
Reinserimento scolastico	11,7	15,4	13,4
Qualificazione intensiva	27,0	21,7	31,5
Riqualificazione mirata	26,3	26,9	32,8
Inserimento con forte contenuto formativo	23,0	22,7	13,6
Inserimento diretto / Apprendistato alta formazione	11,9	13,2	8,7
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaborazioni Isfol su dati Istat - RCFL media 2013.

Come evidenziato dalla lettura del dato, nelle aree del Mezzogiorno la quota di utenti che necessitano di ulteriori *skills* per incrementare le *chance* di trovare un impiego di qualità arriva al 77,7 % (includendo anche coloro che potrebbero essere destinati al rientro nel circuito scolastico), percentuale che scende al 64,1 % nel Centro Italia e al 65,1 % nelle regioni settentrionali. Ne consegue che, se nelle regioni del Centro-Nord più di un terzo degli interventi potrebbe concentrarsi su misure di inserimento diretto nel mercato, attraverso il sussidio di un bonus occupazionale o attraverso forme di lavoro incentivato, nel Mezzogiorno solamente un quinto dei Neet sembra disporre di un livello di capitale umano sufficiente ad entrare direttamente nel mondo del lavoro.

### 3 Capitolo 3. Gli effetti delle modifiche recenti alla regolazione del mercato del lavoro del 2012: analisi degli avviamenti secondo le tipologie contrattuali

#### 3.1 Le riforme del mercato del lavoro nell'ultimo triennio

La cd. Riforma Fornero (l. n. 92/2012), rispetto alle politiche flessibilità del lavoro, largamente sperimentate nell'ultimo ventennio, si è esplicitamente ispirata alla strategia comunitaria della *flexicurity*, nell'intento di contrastare gli effetti negativi che la stessa flessibilità ha generato sul mercato del lavoro e cioè la sua segmentazione, con difetti di protezione incancrenitesi su alcune platee di lavoratori, come da tempo segnalato, a livello comunitario, dal Libro Verde sulla modernizzazione del diritto del lavoro del 2006<sup>87</sup> e poi nelle *flexicurity pathways* del 2007 a proposito dei *two-tier labour market* <sup>88</sup>. Su tale scorta, la Riforma del 2012, pertanto, considerava contratto "dominante" quello a subordinato a tempo indeterminato e, al contempo, rendeva più onerosi i canali di accesso diversi dal contratto di apprendistato (il lavoro a progetto, comprese le cd. partite IVA e quello associato), il quale, a differenza di altre tipologie, anche grazie al processo di adeguamento delle competenze del lavoratore ai fabbisogni professionali della domanda di lavoro, assicura meglio le esigenze di stabilità dell'impiego dei lavoratori. Tale processo, per così dire, di travaso quantitativo era promosso mediante un intervento sul regime di convenienze della domanda di lavoro. Da lato della flessibilità in entrata, l'obiettivo del travaso era perseguito attraverso interventi di modifica della disciplina relativa sia al lavoro subordinato (contratto a tempo determinato; di inserimento; di apprendistato; a tempo parziale ed intermittente) che non subordinato (lavoro a progetto; partite IVA; associazione in partecipazione con apporto di lavoro; lavoro accessorio e tirocini formativi e di orientamento). Dal lato invece della flessibilità in uscita si interveniva sul regime sanzionatorio in caso di licenziamento illegittimo, la reintegrazione sul posto di lavoro.

Le modifiche della disciplina possono essere riconsiderate alla luce dell'alleggerimento o dell'irrigidimento della disciplina previgente. Mentre sugli strumenti di flessibilità in entrata consistenti in forme di lavoro non subordinato, nel complesso, la scelta è univoca, e vale a dire di freno alla possibilità di farvi ricorso, non altrettanto univoca è quella relativa al lavoro subordinato, potendosi registrare, in particolare per il contratto di lavoro a tempo determinato (TD), anche modifiche tendenzialmente di rilassamento della relativa disciplina, ancor più marcate, dopo le più recenti modifiche.

Il primo obiettivo – quello dell'irrigidimento – è stato realizzato attraverso, innanzi tutto, l'individuazione di una serie di parametri (cd. presunzioni) al ricorrere dei quali il Legislatore riconosce la genuinità di alcuni rapporti di lavoro (lavoro a progetto, partite IVA, associazioni in partecipazione) e, corrispettivamente, la cui assenza vale ad

<sup>87</sup> Libro verde della Commissione, del 22 novembre 2006, *Modernizzare il diritto del lavoro per affrontare le sfide del XXI secolo*, COM (2006) 708.

<sup>88</sup> Vedi COM (2007) 359 def., *Verso principi comuni di flessicurezza*.

attestare la falsità e quindi la qualificazione, in sede giudiziale, quali rapporti di lavoro subordinato a tempo indeterminato. In questo caso, in sostanza, il travaso verso il contratto dominante avviene, non sulla base della autonoma scelta degli attori economici, orientati dal regime di convenienze legale, ma di un ordine del giudice.

Anche in materia di lavoro chiamata e lavoro accessorio (cd. Buoni lavoro), si registra un intervento ristrettivo. Del primo è stato ridotto il campo di applicazione: resta solo la possibilità di concludere il contratto per lo svolgimento di prestazioni di carattere discontinuo o intermittente (individuate dai contratti collettivi, o in mancanza da decreto ministeriale) e per una platea soggettiva specifica definita sulla base dell'età anagrafica, mentre è stata esclusa la possibilità di ricorrervi per periodi predeterminati nell'arco della settimana del mese e dell'anno. Di tutto rilievo, perché diretto ad ostacolare l'uso improprio di questo contratto come strumento di regolarizzazione *ex post* di forme di lavoro non dichiarate, è stata l'introduzione di un aggravio procedurale, amministrativamente sanzionato, vale a dire l'obbligo per il datore di comunicare la chiamata, e la sua durata, prima dell'inizio della prestazione lavorativa o di un ciclo integrato di prestazioni di durata non superiore a 30 giorni. Il lavoro accessorio (cd. buoni lavoro) è stato semplificato, limitandone l'utilizzo, non più sulla base di una platea soggettiva e di causali oggettive legali, ma di un solo limite di carattere economico relativo al compenso percepibile, seppure differenziato sulla base della natura soggettiva del committente.

Con riguardo al TD, l'intervento del 2012 ha invece cercato di realizzare un equilibrio tra allentamento della disciplina causale di giustificazione del ricorso alla stessa tipologia contrattuale e reiterazione dei contratti. Da questo ultimo punto di vista, si è sia agito sul costo del lavoro, introducendo un contributo addizionale del 1,4%, al fine esplicito di sostenere il nuovo trattamento di disoccupazione introdotto dalla stessa Riforma (l'ASpI), e dall'altro, si è intervenuti sui casi di reiterazione impropria della forma contrattuale da parte delle stesse parti del contratto. Con riguardo a quest'ultimo aspetto, da una parte, sono stati allungati (inizialmente in maniera consistente) gli intervalli di tempo che, in caso di riassunzione, devono intercorrere tra un contratto a termine e l'altro, pena la conversione *ex nunc* – e vale a dire del secondo contratto – in contratto a tempo indeterminato. Peraltro, prima il cd. Decreto Sviluppo (d.l. n. 83/2012) ha consentito l'abbreviazione di questi intervalli legali, valorizzando a tal fine il ruolo del contratto collettivo, poi il successivo Decreto Lavoro (l. n. 99/2013) ha ripristinato gli intervalli previsti dalla disciplina previgente<sup>89</sup>. Dall'altra, sempre in tema di successione di contratti, è ora stabilito che anche i contratti a tempo determinato svolti nell'ambito di missioni di cd. lavoro interinale vengano computati ai fini del raggiungimento della sopra ricordata soglia temporale massima.

L'allentamento della disciplina di apposizione del termine è stata invece garantita soprattutto dal superamento integrale del regime di causalità. Detto superamento, nel

---

<sup>89</sup> Allo stato, pena la conversione a tempo indeterminato del secondo contratto, è disposto un intervallo di 10 giorni tra la scadenza del contratto e la successiva riassunzione qualora si tratti il primo contratto di durata fino a sei mesi, e di venti giorni ove il primo contratto sia di durata superiore ai sei mesi.

breve corso di tre anni, si è sviluppata in altrettante fasi di progressivo allargamento, che si ricordano di seguito, anche se l'ultima (2014) va oltre il campo di osservazione che consentono i dati a disposizione:

1) Nel 2012, la Riforma Fornero ha introdotto la possibilità di concludere contratti a termine (anche nel caso di prima missione di un lavoratore nell'ambito di un contratto di somministrazione) senza causale di durata non superiore a 12 mesi. La stipula del primo contratto di lavoro (inizialmente unico, non prorogabile e non frazionabile), per lo svolgimento di qualsiasi mansione, non richiede più l'indicazione delle ragioni giustificatrici (tecniche, produttive, organizzativo sostitutive) che consentono, ordinariamente, l'apposizione di un termine alla sua durata. La stessa Legge prevedeva che l'acausalità potesse essere introdotta, alternativamente, dai contratti collettivi: infatti questi ultimi potevano escludere la necessità di giustificare l'apposizione del termine, se le assunzioni a tempo (o le missioni) fossero avvenute nell'ambito di un processo organizzativo determinato da particolari ragioni individuate dalla legge e nel limite del 6 % del totale della forza lavoro dell'unità produttiva.

2) Nel 2013, il Decreto Lavoro (l. n. 99/2013) ha ammesso la proroga e la possibilità di frazionare il contratto a-causale, sempre nel limite dei 12 mesi, ma ha anche attribuito alla contrattazione collettiva un vasto potere di regolazione della acausalità, prevedendo che la necessità di individuare ragioni giustificatrici potesse essere superata "in ogni altra ipotesi individuata dai contratti collettivi, anche aziendali".

3) Nel 2014, il d.l. n. 34/2014 (convertito dalla l. 78/2014), restituendo alla Legge il ruolo di principale regolatore della materia, consente ora la possibilità di stipulare contratti a termine a-causali di durata non superiore a 36 mesi. Nel computo sono considerate anche eventuali proroghe e frazionamenti nel limite massimo di cinque volte nello stesso arco temporale. Peraltro, la Legge ora fissa un contingentamento legale del numero complessivo di rapporti di lavoro a-causali, i quali non possono eccedere il limite del 20 % dell'organico complessivo (per le imprese che occupano fino a 5 dipendenti è sempre possibile stipulare un TD).

L'apprendistato è stato qualificato dalla Riforma la "modalità prevalente di ingresso dei giovani nel mondo del lavoro". Contribuiva, in primo luogo, a questo scopo l'intervento limitativo su specifiche tipologie, fin qui non esaminate, che, per la comunanza di taluni elementi, possono aver avuto un effetto spiazzante rispetto all'apprendistato. Da una parte, è stato espunto dall'ordinamento il contratto di inserimento al lavoro e, dall'altro, si è previsto un intervento restrittivo rispetto ai tirocini formativi e di orientamento. Per quanto riguarda nello specifico l'apprendistato, gli interventi sono stati in due *step*: con il primo, realizzato dalla Riforma del 2012, si è cercato di rafforzare la funzione formativa dell'apprendistato, nonché di canale di ingresso stabile nel mercato del lavoro. Con il secondo *step*, iniziato con il Decreto Lavoro e culminato nel decreto legge n. 34/2014, è stata introdotta una ulteriore e diversa finalità, che in parte ha superato quella precedente, con cui si è cercato di *fluidificare* l'utilizzo di tale tipologia.

Nel 2012, la funzione formativa è stata garantita dalla introduzione di un tetto minimo di durata del contratto (6 mesi) prima non previsto e dalla previsione di una forma indiretta di stabilizzazione legale degli apprendisti. In questo secondo caso era stata infatti condizionata – e sanzionata in caso di violazione – la facoltà dei datori di lavoro di assumere nuovi apprendisti alla conferma in servizio di una aliquota minima degli apprendisti assunti in precedenza: in linea generale, le imprese con almeno 10 dipendenti dovevano aver confermato, nei 36 mesi precedenti, almeno il 30% degli apprendisti per effettuare nuove assunzioni con la stessa tipologia contrattuale. Tale previsione era rafforzata da un'apposita sanzione: gli apprendisti assunti in violazione dei predetti limiti numerici erano infatti considerati assunti a tempo indeterminato *ex tunc* (vale a dire fin dalla costituzione del rapporto). Doveva contribuire alla diffusione dell'apprendistato anche l'aumento, sopra una certa soglia dimensionale, della quota di apprendisti impiegabili rispetto ai lavoratori qualificati o specializzati presenti in azienda: a decorrere dal 1 gennaio 2013, il rapporto tra apprendisti e maestranze qualificate e specializzate è divenuto di 3 a 2, mentre è rimasto invariato (1 a 1) per i datori di lavoro che occupano meno di 10 dipendenti. Era inoltre stato previsto che in assenza di lavoratori qualificati, o in numero inferiore a 3, il datore di lavoro potesse assumere fino a 3 apprendisti.

Il secondo *step* è stato inteso piuttosto alla maggiore semplificazione procedurale di utilizzo della tipologia contrattuale, snellendo l'obbligo del datore di lavoro relativo alla redazione del piano formativo individuale (ora può essere redatto anche in forma sintetica all'interno del contratto di lavoro e definito anche in base a moduli e formulari stabiliti dalla contrattazione collettiva o dagli enti bilaterali) ed fissando termini più certi circa l'offerta formativa pubblica (la Regione deve provvedere a comunicare al datore di lavoro, entro 45 giorni dalla comunicazione dell'instaurazione del rapporto, le modalità di svolgimento di tale offerta, anche con riferimento alle sedi e al calendario delle attività previste). Inoltre è stato mitigato l'onere assunzionale introdotto nel 2012, probabilmente ritenendo che esso potesse disincentivare i datori di lavoro alla stipula del contratto (la percentuale è stata ridotta al 20% ed è stata inoltre limitata alle sole aziende con un organico complessivo maggiore di 50 dipendenti).

### **3.2 Il sistema delle comunicazioni obbligatorie e il monitoraggio Isfol**

L'analisi condotta dall'Isfol è riferita in gran parte alle misure contenute nella riforma Fornero ed alle successive modifiche introdotte biennio 2013-14, sommariamente ricostruite nel paragrafo che precede. Lo studio è stato realizzato grazie ai dati ricavati dal Sistema delle comunicazioni obbligatorie *on-line* forniti dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali<sup>90</sup>. I dati sulle attivazioni di nuovi contratti di lavoro sono stati

---

<sup>90</sup> Il Sistema informativo C.O. raccoglie le comunicazioni obbligatorie effettuate per via telematica dai datori di lavoro in occasione ad un evento di assunzione, cessazione o trasformazione di un rapporto di lavoro. Le comunicazioni sono acquisite e conservate presso la Direzione Generale per le politiche dei



utilizzati come indicatore del comportamento della domanda di lavoro e hanno consentito di osservare con tempestività l'andamento dei nuovi rapporti di lavoro, evidenziando modifiche nelle preferenze dei datori di lavoro secondo specifiche forme di contratto<sup>91</sup>. Le evidenze fornite dai dati consentono di osservare gli effetti di provvedimenti successivi alla legge 92/2012, che hanno in qualche misura modificato ulteriormente la regolamentazione per alcune forme contrattuali.

La Riforma Fornero<sup>92</sup> è intervenuta in un contesto particolare del mercato del lavoro, caratterizzato dalla lunga fase recessiva. L'impatto della crisi economica sull'occupazione ha modificato il comportamento della domanda di lavoro verso l'utilizzo delle diverse forme contrattuali disponibili nell'ordinamento. Nella prima fase, le imprese che in reazione alla fase recessiva hanno avuto necessità di dismettere personale, hanno agito, da un lato, lasciando scadere senza proroghe e rinnovi i contratti a tempo determinato e i rapporti di collaborazione e, dall'altro, espellendo personale a tempo indeterminato, agevolati dal robusto ricorso agli ammortizzatori sociali in deroga. Contestualmente, per le assunzioni è aumentato il ricorso a contratti flessibili di lavoro, come l'intermittente, le collaborazioni e il contratto a termine. La maggiore incidenza di contratti di breve durata, reiterati per gli stessi individui<sup>93</sup>, ha generato una crescita del numero di attivazioni nel periodo 2010-2011 (fig. 7).

L'avvio della seconda fase di crisi occupazionale, tra la fine del 2011 e l'inizio del 2012, ha causato una caduta marcata del numero assoluto di attivazioni di nuovi contratti. Nel periodo dicembre 2011-dicembre 2012 si sono registrati 277 mila occupati

---

servizi per il lavoro del Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali e alimentano un sistema statistico-informativo utile a studiare la dinamica delle attivazioni di nuovi contratti di lavoro.

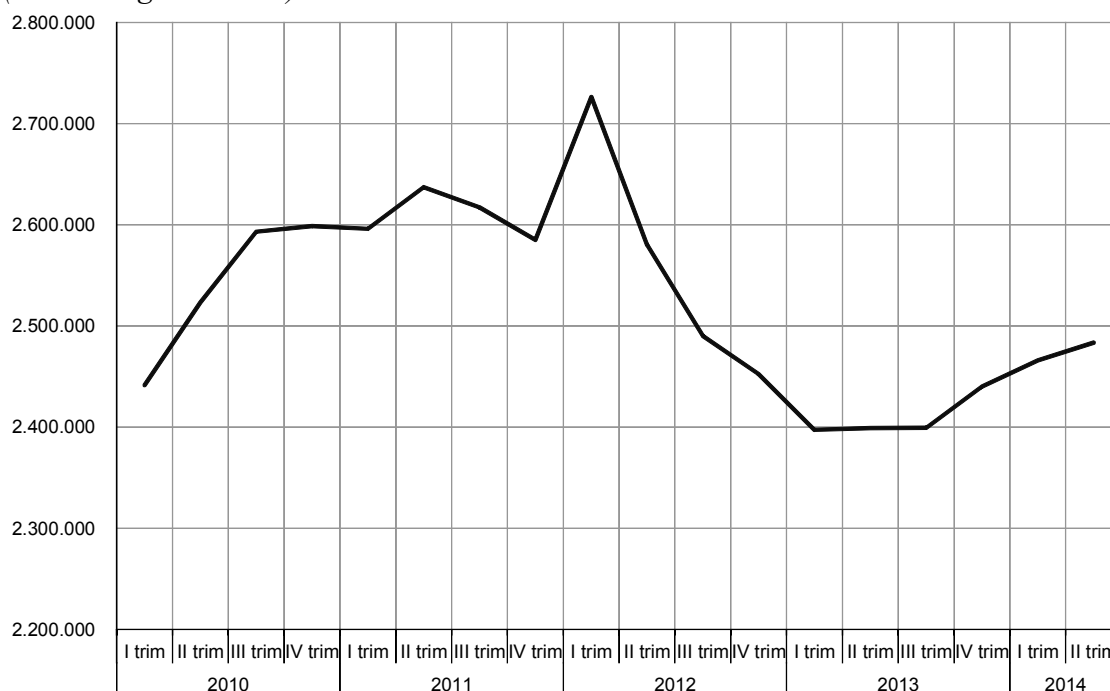
<sup>91</sup> L'utilizzo dei dati sulle comunicazioni obbligatorie impone alcune considerazioni di carattere metodologico al fine di interpretare correttamente i risultati ottenuti. In primo luogo i dati si riferiscono ad un sottoinsieme non esaustivo delle tipologie disciplinate dalla legge (nello specifico l'analisi considera separatamente le seguenti tipologie di lavoro: dipendente a tempo indeterminato, dipendente a tempo determinato, apprendistato, lavoro a progetto, lavoro intermittente, altre forme di contratto, che comprende il contratto di formazione lavoro, limitatamente alla Pubblica Amministrazione, il contratto di inserimento lavorativo, il contratto di agenzia, il lavoro autonomo nello spettacolo, il lavoro interinale, limitatamente alla Pubblica Amministrazione). Pur rappresentando una quota molto elevata del totale delle forme di lavoro disponibili nel sistema regolamentativo del lavoro, le tipologie considerate potrebbero non rendere visibili eventuali effetti di sostituzione di forme contrattuali con altre non contemplate nell'analisi. Inoltre i dati riportano flussi di attivazioni e sono riferiti pertanto ad eventi e non ad individui. Ciò impedisce una lettura unitaria con gli usuali indicatori del mercato del lavoro (tassi di occupazione e di disoccupazione, tassi di transizione tra forme di lavoro, tassi di turnover, ecc.), dal momento che una variazione del flusso di eventi ricavato dai dati sulle CO non si traduce necessariamente in una variazione dello *stock* di individui, né è confrontabile con un flusso riferito ad individui. Pertanto la lettura dei dati deve riferirsi alle modifiche nei comportamenti della domanda di lavoro, che possono riflettersi in modo diverso sulle dinamiche riferite ad individui.

<sup>92</sup> L'Isfol ha avviato nel 2013 un'attività di monitoraggio degli effetti della legge 92/2012, voluta dall'allora Ministro del lavoro. Sono qui riportati alcuni risultati principali dell'attività di monitoraggio.

<sup>93</sup> Il numero medio di attivazioni per lavoratore è aumentato quasi costantemente nel periodo 2009-2013. V. le note trimestrali sul Sistema della comunicazioni obbligatorie diffuse dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, <http://www.lavoro.gov.it/Strumenti/StudiStatistiche>.

in meno<sup>94</sup>, dovuti in gran parte alla diminuzione della dinamica dei flussi in ingresso. La variazione tendenziale degli avviamenti, positiva nel primo trimestre del 2012, inverte decisamente il *trend* fin dal secondo trimestre, segnando negli ultimi due trimestri dell'anno flessioni pari a -5,4% e -5,1%. Nel 2012 si sono registrati quasi 200mila avviamenti in meno rispetto all'anno precedente. Pur diminuite in valore assoluto, le attivazioni di nuovi contratti di lavoro hanno mostrato variazioni molto diverse rispetto alle diverse forme contrattuali. Gli effetti sull'occupazione dell'intero periodo recessivo, particolarmente intensi nella seconda fase della crisi, hanno modificato il comportamento delle imprese, spingendo ulteriormente la domanda di lavoro verso le forme di lavoro più flessibili. Il numero di avviamenti con contratto di lavoro intermittente è aumentato del 274% dal primo trimestre 2009 al primo trimestre 2012, passando da poco meno di 65mila unità a quasi 240mila. Una dinamica simile, seppur con intensità minore, si è registrata per le collaborazioni coordinate e continuative, anche a progetto, aumentati del 15,5% nello stesso periodo. Parallelamente, i nuovi contratti a tempo indeterminato hanno subito una flessione di poco inferiore al 9%.

Fig. 7 - Avviamenti di rapporti di lavoro. Serie trimestrale, I trim 2010 – II trim 2014, (dati destagionalizzati)



Fonte: elaborazioni Isfol su Sistema informativo CO, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

La diversa dinamica delle varie forme contrattuali ha modificato la composizione degli avviamenti: fino al secondo trimestre del 2012 la quota sul totale degli avviamenti

<sup>94</sup> Istat, serie mensili destagionalizzate.

risulta diminuita sia per il contratto a tempo indeterminato che per il tempo determinato, mentre si registra un aumento particolarmente rilevante del peso dei contratti di lavoro intermittente, la cui incidenza sul totale è più che raddoppiata dal primo trimestre 2010 al primo trimestre 2012.

### 3.3 Analisi per tipologia contrattuale

In un simile contesto la riforma Fornero è intervenuta agendo sulle forme di flessibilità contrattuale, in particolare limitando il ricorso al contratto di lavoro intermittente e ponendo vincoli più stringenti all'utilizzo del contratto di collaborazione.

Tab. 8 Avviamenti secondo la forma di contratto. Serie trimestrali, I trim 2012 - II trim 2014, (dati grezzi e destagionalizzati)

	Apprendistato	Collaborazioni	Tempo determinato	Tempo indeterminato	Altro	Lavoro intermittente	TOTALE	
<b>Valori assoluti, dati grezzi</b>								
2012	I trim	77.835	272.660	1.603.941	518.621	45.457	194.758	2.713.272
	II trim	80.709	196.567	1.740.756	432.987	44.358	289.366	2.784.743
	III trim	62.456	158.436	1.666.372	438.362	37.957	122.953	2.486.536
	IV trim	58.417	167.787	1.524.844	405.497	44.415	90.045	2.291.005
2013	I trim	59.984	201.158	1.541.509	458.718	48.175	88.514	2.398.058
	II trim	70.559	153.373	1.779.610	397.620	55.966	113.930	2.571.058
	III trim	58.074	153.469	1.697.129	374.010	52.100	78.054	2.412.836
	IV trim	54.265	168.915	1.550.891	371.186	61.708	79.278	2.286.243
2014	I trim	58.005	195.587	1.640.579	435.568	53.001	73.317	2.456.057
	II trim	81.954	153.313	1.848.147	403.036	55.991	109.207	2.651.648
<b>Variazioni tendenziali</b>								
2012	I trim	6,7	4,1	1,6	-0,5	3,0	75,2	4,8
	II trim	-12,8	-4,0	-4,0	-4,7	-4,1	34,1	-1,5
	III trim	-13,5	-21,7	-1,1	-4,4	-9,4	-27,5	-5,4
	IV trim	-3,6	-24,5	1,5	-1,7	-3,6	-46,7	-5,1
2013	I trim	-22,9	-26,2	-3,9	-11,6	6,0	-54,6	-11,6
	II trim	-12,6	-22,0	2,2	-8,2	26,2	-60,6	-7,7
	III trim	-7,0	-3,1	1,8	-14,7	37,3	-36,5	-3,0
	IV trim	-7,1	0,7	1,7	-8,5	38,9	-12,0	-0,2
2014	I trim	-3,3	-2,8	6,4	-5,0	10,0	-17,2	2,4
	II trim	16,1	0,0	3,9	1,4	0,0	-4,1	3,1
<b>Valori assoluti (dati destagionalizzati)</b>								
2012	I trim	84.158	229.099	1.664.533	464.796	45.399	238.224	2.726.208
	II trim	66.162	216.891	1.603.671	434.011	42.771	216.348	2.579.854
	III trim	65.226	176.606	1.616.931	467.529	41.399	122.452	2.490.144
	IV trim	66.025	166.843	1.646.474	429.946	42.645	100.377	2.452.309
2013	I trim	62.162	167.689	1.608.976	410.319	47.882	100.180	2.397.207
	II trim	59.530	168.863	1.627.668	397.470	54.604	90.884	2.399.020
	III trim	60.450	172.486	1.632.383	395.887	55.454	82.504	2.399.164
	IV trim	61.018	166.609	1.669.114	394.428	59.570	89.255	2.439.995
2014	I trim	60.863	165.575	1.706.291	391.501	53.260	88.400	2.465.889
	II trim	68.950	168.585	1.706.337	403.759	54.201	81.582	2.483.415
<b>Variazioni congiunturali (dati destagionalizzati)</b>								
2012	I trim	24,9	3,8	2,6	5,3	2,1	26,8	5,5
	II trim	-21,4	-5,3	-3,7	-6,6	-5,8	-9,2	-5,4
	III trim	-1,4	-18,6	0,8	7,7	-3,2	-43,4	-3,5
	IV trim	1,2	-5,5	1,8	-8,0	3,0	-18,0	-1,5
2013	I trim	-5,9	0,5	-2,3	-4,6	12,3	-0,2	-2,2
	II trim	-4,2	0,7	1,2	-3,1	14,0	-9,3	0,1
	III trim	1,5	2,1	0,3	-0,4	1,6	-9,2	0,0
	IV trim	0,9	-3,4	2,3	-0,4	7,4	8,2	1,7
2014	I trim	-0,3	-0,6	2,2	-0,7	-10,6	-1,0	1,1

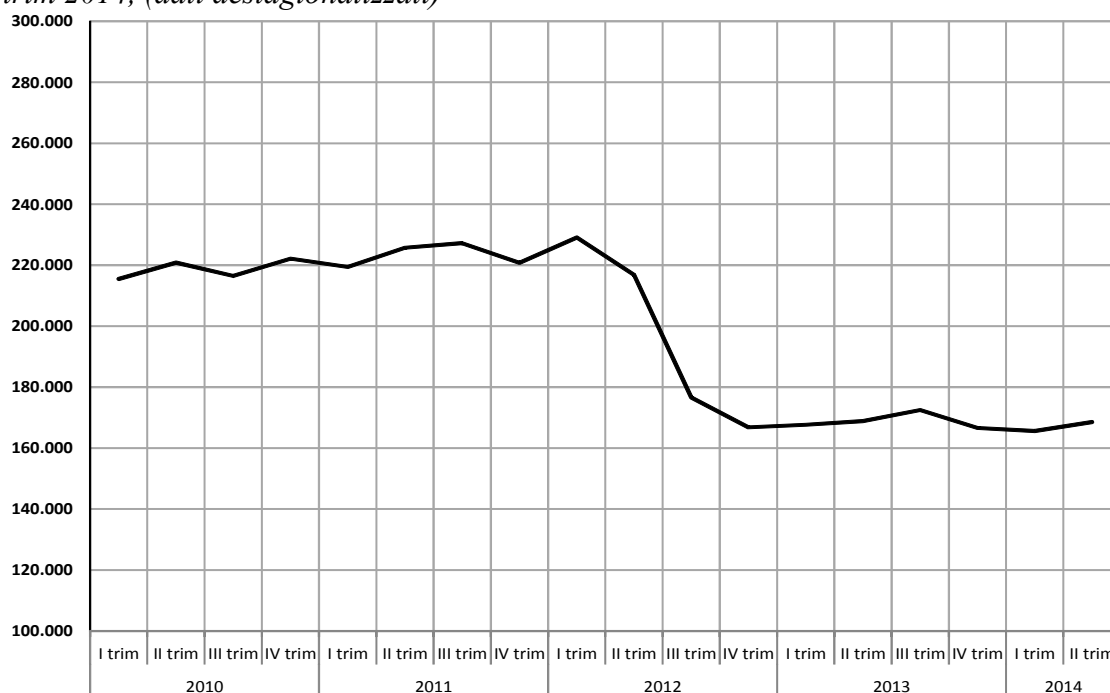
	II trim	13,3	1,8	0,0	3,1	1,8	-7,7	0,7
Composizione (dati destagionalizzati)								
2012	I trim	3,1	8,4	61,1	17,0	1,7	8,7	100,0
	II trim	2,6	8,4	62,2	16,8	1,7	8,4	100,0
	III trim	2,6	7,1	64,9	18,8	1,7	4,9	100,0
	IV trim	2,7	6,8	67,1	17,5	1,7	4,1	100,0
2013	I trim	2,6	7,0	67,1	17,1	2,0	4,2	100,0
	II trim	2,5	7,0	67,8	16,6	2,3	3,8	100,0
	III trim	2,5	7,2	68,0	16,5	2,3	3,4	100,0
	IV trim	2,5	6,8	68,4	16,2	2,4	3,7	100,0
2014	I trim	2,5	6,7	69,2	15,9	2,2	3,6	100,0
	II trim	2,8	6,8	68,7	16,3	2,2	3,3	100,0

Fonte: elaborazioni su dati Sistema informativo CO, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Tali forme di lavoro hanno pertanto subito una brusca flessione in corrispondenza del terzo trimestre 2012 (figg. 8 e 9), vale a dire il periodo immediatamente successivo al varo della riforma (tab.8): la quota di nuovi contratti con lavoro intermittente sul totale degli avviamenti è passata dall'8,3% del secondo trimestre 2012 al 4,8% del trimestre successivo e la quota dei contratti di collaborazione ha subito, nel medesimo periodo, un calo di 1,2 punti percentuali.

In termini di variazione congiunturale il lavoro intermittente ha subito una flessione pari al 43,4% tra il secondo e il terzo trimestre 2012, mentre, nel medesimo periodo, il numero di nuovi contratti di collaborazione diminuisce in ragione del 18,6%.

Fig. 8 - Avviamenti con contratto di collaborazione. Serie trimestrale, I trim 2010 - II trim 2014, (dati destagionalizzati)



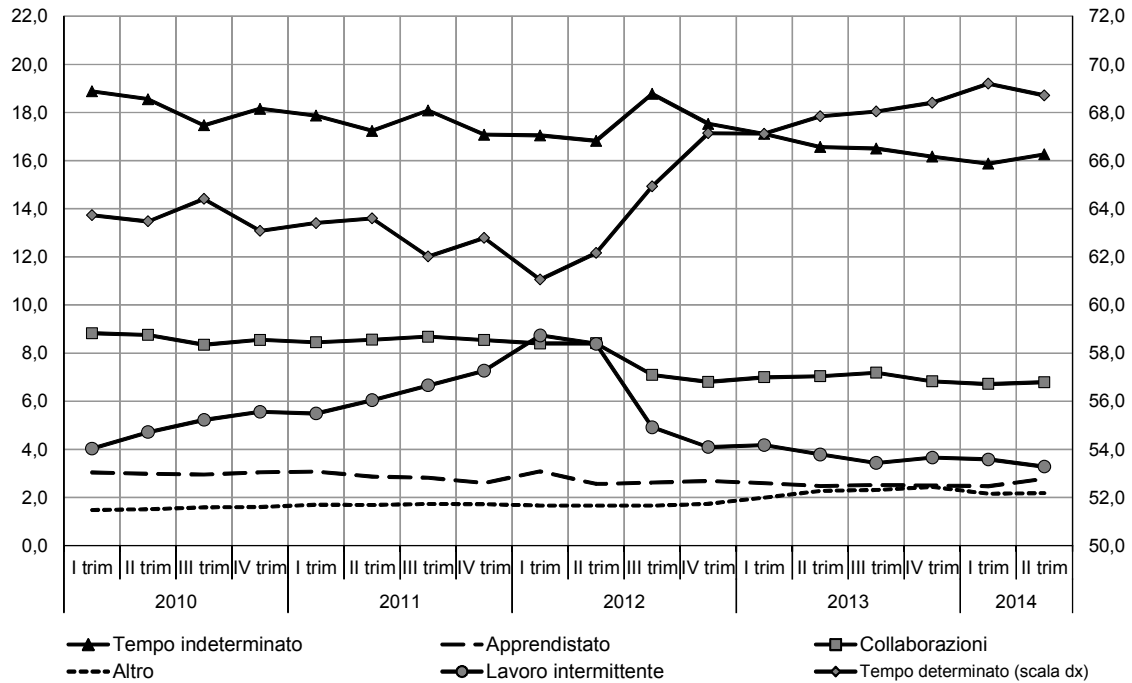
Fonte: elaborazioni Isfol su Sistema informativo CO, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Fig. 9 - Avviamenti con contratto di lavoro intermittente. Serie trimestrale, I trim 2010 - II trim 2014, (dati destagionalizzati)



Parallelamente si è registrato un aumento della quota di avviamenti con contratto a tempo determinato, il cui peso relativo sul totale dei nuovi contratti è passato dal 62,2% al 64,9%. Tale dinamica suggerisce l'avvio di un effetto di sostituzione, prolungatosi fino al termine del 2012, dei contratti di lavoro intermittente e dei contratti di collaborazione con avviamenti a tempo determinato. L'ipotesi del travaso verso il contratto a tempo determinato sembra avvalorata dall'aumento, tra il secondo e il terzo trimestre 2012 dei contratti a termine di breve e brevissima durata, mentre i contratti di durata più lunga non hanno subito variazioni rilevanti. Tale effetto sembra esaurito nel 2013, quando i *trend* si stabilizzano su livelli fisiologici che riportano la quota degli avviamenti con contratto di lavoro intermittente su livelli in linea con quanto registrato nel 2009 e le collaborazioni su incidenze intorno al 7%, a fronte di valori prossimi al 9% registrati tra il 2011 e la prima metà del 2012. Il brusco calo degli avviamenti con lavoro intermittente e parasubordinato è visibile anche in termini di composizione (fig. 10): il peso relativo sul totale degli avviamenti per tali forme di contratto ha subito una diminuzione in corrispondenza del terzo trimestre 2012 a fronte di un aumento, nello stesso periodo, della quota di contratti a tempo determinato.

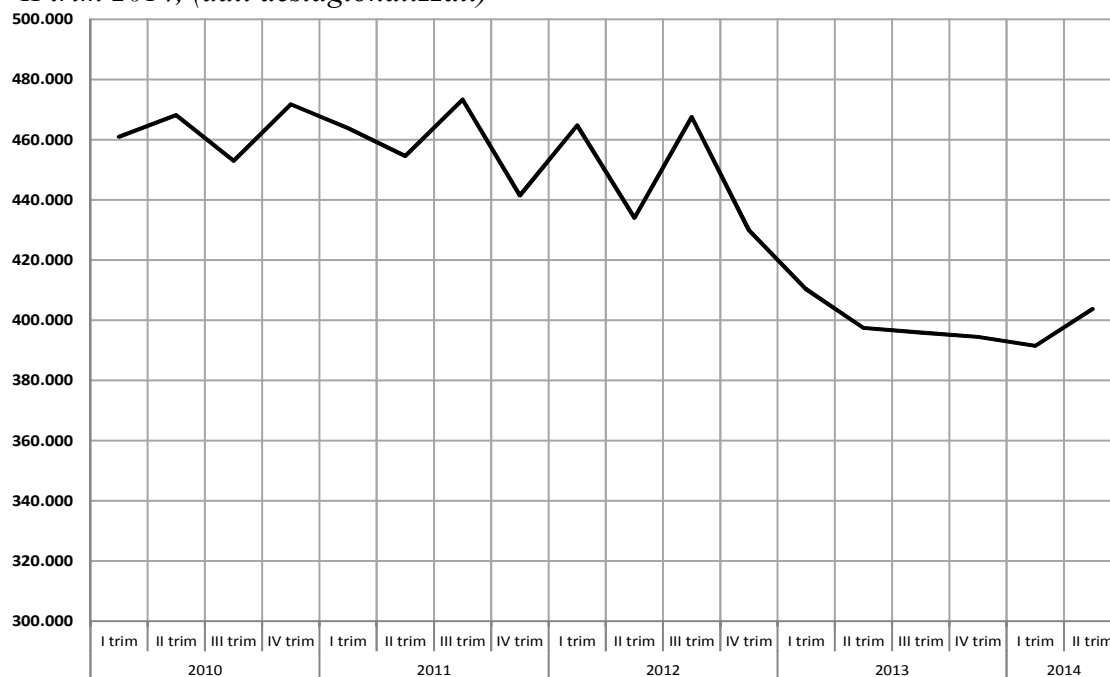
Fig. 10 - Avviamenti di rapporti di lavoro, composizione secondo la forma di contratto. Serie trimestrali, I trim 2010 – II trim 2014, (dati destagionalizzati)



Fonte: elaborazioni Isfol su Sistema informativo CO, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Il fenomeno osservato è riconducibile alle norme introdotte dalla Riforma, volte a scoraggiare l'uso di forme di lavoro con elevato grado di flessibilità e a ricondurre la flessibilità in entrata verso il contratto a termine, caratterizzato da un livello di tutele più elevato. Se la Riforma sembra aver agito nella direzione voluta per quanto riguarda la limitazione di alcune tipologie contrattuali più flessibili, non altrettanto può dirsi per il secondo obiettivo espresso dalla l. n. 92/2012, vale a dire il maggiore utilizzo del contratto a tempo indeterminato, il cui utilizzo sarebbe stato favorito dalle modifiche della disciplina relativa al regime sanzionatorio in caso di licenziamento illegittimo. Le evidenze ricavate dai dati sulle COB mostrano che tale tipologia contrattuale ha proseguito quasi ininterrottamente la tendenza alla diminuzione avviata con la fase recessiva (fig. 11): la quota di nuovi contratti a tempo indeterminato sul totale delle attivazioni è passata dal 21,5% (tab. 8) del primo trimestre 2009 al 16,8% del primo trimestre 2012 e nel 2013 sembra confermare la tendenza marcata alla diminuzione. Si registra una inversione di tendenza nel secondo trimestre 2014, con un incremento degli avviamenti a tempo indeterminato pari all'1,4% su base tendenziale e pari al 3,1% rispetto al primo trimestre dell'anno.

Fig. 11 - Avviamenti con contratto a tempo indeterminato. Serie trimestrale, I trim 2010 - II trim 2014, (dati destagionalizzati)



Fonte: elaborazioni Isfol su Sistema informativo CO, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Sulla mancata ripresa del *trend* di attivazioni di nuovi contratti permanenti ha agito certamente il perdurare delle fase recessiva, che ha depresso la fiducia e le prospettive delle imprese; difficile stabilire pertanto quale peso abbiano la nuova disciplina sul licenziamento nel determinare la flessione costante dei nuovi contratti a tempo indeterminato o quanto la dinamica osservata sia dovuta alla persistenza del quadro congiunturale negativo. Inoltre, mentre la disciplina della legge 92 in materia di lavoro intermittente e parasubordinato hanno avuto effetti immediati, le modifiche che insistono sulla flessibilità in uscita presentano ancora margini di incertezza, in attesa che si sedimenti giurisprudenza nella delicata materia del licenziamento individuale.

L'analisi secondo l'età (tab. 9) conferma le difficoltà crescenti della componente giovanile della popolazione, che, già dall'ultimo trimestre del 2012 e per l'intero anno successivo, ha fatto registrare flessioni di avviamenti a tempo indeterminato ben superiori alla media. L'inversione del *trend* registrata nel secondo trimestre 2014 ha coinvolto anche la fascia di età più giovane, fino a 19 anni, che vede aumentare il numero di nuovi contratti in ragione del 5,6% su base tendenziale e del 2,1% rispetto al primo trimestre dell'anno. La componente femminile, che fino a tutto il 2012 ha mostrato una diminuzione degli avviamenti di intensità inferiore a quella degli uomini, nell'ultima parte del 2013 fa segnare le criticità più marcate, con una diminuzione delle assunzioni, in termini tendenziali, pari al 17,2% e al 10,9% nel terzo e quarto trimestre, rispettivamente, a fronte del 12,1% e del 6,1% degli uomini. Il 2014 registra nel primo trimestre una flessione di intensità minore, sia per gli uomini che per le donne, e un

aumento degli avviamenti nel secondo trimestre, meno marcato per la componente femminile.

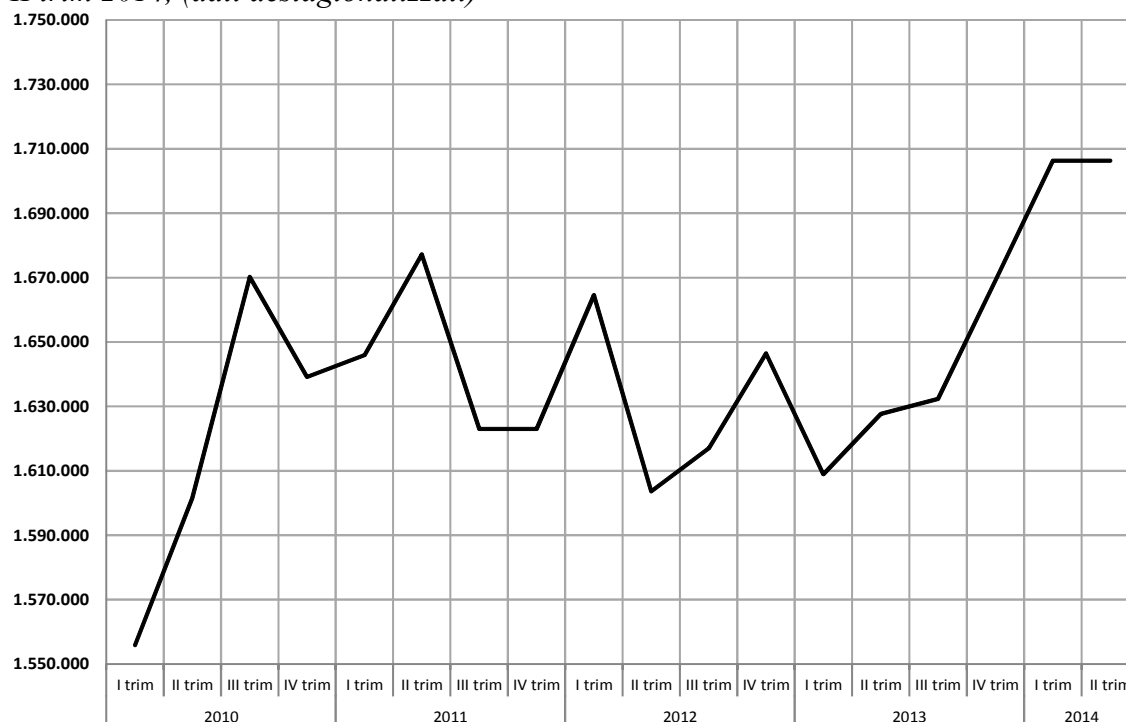


Tab. 9 Avviamenti con contratto a tempo indeterminato secondo l'età e il genere. Serie trimestrali, I trim 2012 - II trim 2013, (dati grezzi e destagionalizzati)

	Età in classi					Genere		TOTALE	
	Fino a 19 anni	DA 20 a 24 anni	Da 25 a 29 anni	Da 30 a 44 anni	45 anni e oltre	Donne	Uomini		
Valori assoluti, dati grezzi									
2012	I trim	3.269	42.255	70.313	241.918	160.866	241.286	277.335	518.621
	II trim	4.302	38.848	60.575	198.367	130.895	190.348	242.639	432.987
	III trim	6.863	39.736	55.907	194.046	141.810	220.909	217.453	438.362
	IV trim	6.156	39.028	56.781	181.727	121.805	199.233	206.264	405.497
2013	I trim	2.696	32.982	59.946	209.791	153.303	213.253	245.465	458.718
	II trim	3.523	33.300	54.563	179.055	127.179	175.719	221.901	397.620
	III trim	4.637	29.195	47.605	166.681	125.892	182.970	191.040	374.010
	IV trim	5.330	33.419	52.599	166.393	113.445	177.559	193.627	371.186
2014	I trim	2.486	29.283	53.650	195.321	154.828	203.517	232.051	435.568
	II trim	3.719	31.087	52.547	178.733	136.950	175.887	227.149	403.036
Variazioni tendenziali (dati grezzi)									
2012	I trim	-1,0	2,3	-1,7	-2,1	1,8	3,1	-3,4	-0,5
	II trim	-5,8	-7,3	-7,9	-6,3	0,3	-1,2	-7,3	-4,7
	III trim	2,5	2,7	-3,4	-6,6	-3,9	-3,5	-5,3	-4,4
	IV trim	-3,9	-6,5	-6,6	-4,3	7,1	0,6	-3,8	-1,7
2013	I trim	-17,5	-21,9	-14,7	-13,3	-4,7	-11,6	-11,5	-11,6
	II trim	-18,1	-14,3	-9,9	-9,7	-2,8	-7,7	-8,5	-8,2
	III trim	-32,4	-26,5	-14,8	-14,1	-11,2	-17,2	-12,1	-14,7
	IV trim	-13,4	-14,4	-7,4	-8,4	-6,9	-10,9	-6,1	-8,5
2014	I trim	-7,8	-11,2	-10,5	-6,9	1,0	-4,6	-5,5	-5,0
	II trim	5,6	-6,6	-3,7	-0,2	7,7	0,1	2,4	1,4
Valori assoluti, (dati destagionalizzati)									
2012	I trim	5.402	42.541	65.142	212.481	139.230	218.485	246.311	464.796
	II trim	4.949	38.184	59.580	198.732	132.565	203.140	230.871	434.011
	III trim	5.619	42.948	62.109	210.671	146.181	224.185	243.344	467.529
	IV trim	4.855	37.050	57.475	192.996	137.569	203.817	226.128	429.946
2013	I trim	4.525	33.955	55.531	184.060	132.248	191.966	218.354	410.319
	II trim	4.120	32.224	53.931	179.023	128.173	186.664	210.806	397.470
	III trim	3.677	30.888	51.921	180.141	129.259	186.370	209.517	395.887
	IV trim	4.202	31.773	53.104	176.560	128.789	182.859	211.569	394.428
2014	I trim	4.162	29.910	50.316	172.878	134.235	184.006	207.495	391.501
	II trim	4.249	30.404	51.786	178.901	138.419	186.995	216.764	403.759
Variazioni congiunturali, (dati destagionalizzati)									
2012	I trim	6,0	6,0	4,7	4,4	6,7	6,5	4,2	5,3
	II trim	-8,4	-10,2	-8,5	-6,5	-4,8	-7,0	-6,3	-6,6
	III trim	13,5	12,5	4,2	6,0	10,3	10,4	5,4	7,7
	IV trim	-13,6	-13,7	-7,5	-8,4	-5,9	-9,1	-7,1	-8,0
2013	I trim	-6,8	-8,4	-3,4	-4,6	-3,9	-5,8	-3,4	-4,6
	II trim	-9,0	-5,1	-2,9	-2,7	-3,1	-2,8	-3,5	-3,1
	III trim	-10,7	-4,1	-3,7	0,6	0,8	-0,2	-0,6	-0,4
	IV trim	14,3	2,9	2,3	-2,0	-0,4	-1,9	1,0	-0,4
2014	I trim	-1,0	-5,9	-5,3	-2,1	4,2	0,6	-1,9	-0,7
	II trim	2,1	1,7	2,9	3,5	3,1	1,6	4,5	3,1
Composizione, (dati destagionalizzati)									
2012	I trim	1,2	9,2	14,0	45,7	30,0	47,0	53,0	100,0
	II trim	1,1	8,8	13,7	45,8	30,5	46,8	53,2	100,0
	III trim	1,2	9,2	13,3	45,1	31,3	48,0	52,0	100,0
	IV trim	1,1	8,6	13,4	44,9	32,0	47,4	52,6	100,0
2013	I trim	1,1	8,3	13,5	44,9	32,2	46,8	53,2	100,0
	II trim	1,0	8,1	13,6	45,0	32,2	47,0	53,0	100,0
	III trim	0,9	7,8	13,1	45,5	32,7	47,1	52,9	100,0
	IV trim	1,1	8,1	13,5	44,8	32,7	46,4	53,6	100,0
2014	I trim	1,1	7,6	12,9	44,2	34,3	47,0	53,0	100,0
	II trim	1,1	7,5	12,8	44,3	34,3	46,3	53,7	100,0

Fonte: elaborazioni su dati Sistema informativo CO, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Fig. 12 - Avviamenti con contratto a tempo determinato. Serie trimestrale, I trim 2010 - II trim 2014, (dati destagionalizzati)



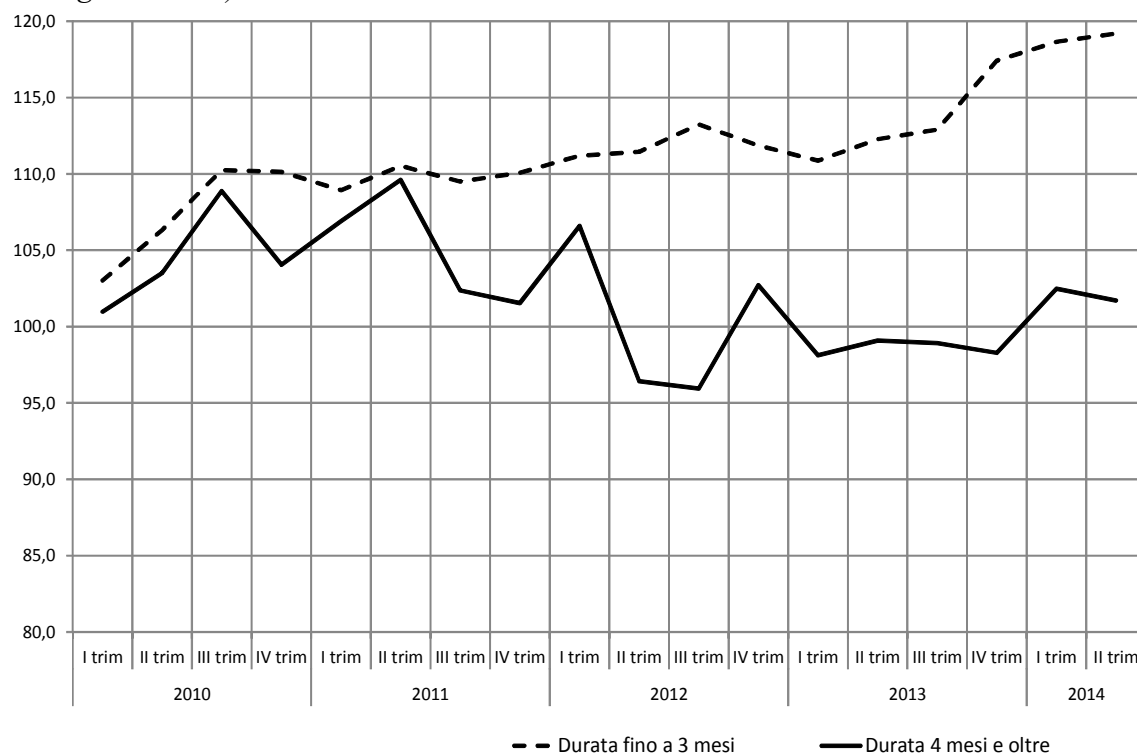
Fonte: elaborazioni Isfol su Sistema informativo CO, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

La forte domanda di flessibilità sostenuta dal clima economico incerto ha trovato una risposta nel ricorso ai contratti a termine, che nel 2010 hanno registrato variazioni marcatamente positive (fig. 12). La Riforma Fornero, e la conseguente riduzione del peso relativo degli avviamenti con contratto di lavoro intermittente e con contratto di collaborazione, già richiamate, hanno ulteriormente aumentato la propensione dei datori di lavoro verso l'utilizzo del contratto a tempo determinato. Tale forma di lavoro, già ampiamente maggioritaria nella composizione degli avviamenti, ha visto crescere la propria incidenza in misura rilevante nei trimestre immediatamente successivi al varo della Riforma: nel quarto trimestre 2013 poco meno di 7 nuovi contratti su 10 sono a termine.

Il contratto di lavoro dipendente a tempo determinato ha del resto mostrato la più elevata incidenza sul totale degli avviamenti: la quota di contratti a termine si è mantenuta quasi costantemente sopra il 60% dal 2009, il primo anno di osservazione consentito dai dati. Il ricorso a questa tipologia ha subito nel terzo trimestre 2012 una leggera flessione (-1,1%), sensibilmente inferiore rispetto alla diminuzione registrata sul totale degli avviamenti (-5,4%), mentre nel trimestre successivo le attivazioni di nuovi contratti a termine segnano un aumento (1,5%) a fronte di una ulteriore flessione del totale degli avviamenti (-5,1%). La dinamica osservata suggerisce, come accennato,

L'avvio di un effetto di sostituzione dei mancati avviamenti con contratto di lavoro intermittente e con contratto di collaborazione, il cui utilizzo è stato limitato dai vincoli imposti dalla Riforma. L'analisi secondo la durata prevista (tab. 10) rivela che l'incremento maggiore, in termini di incidenza sul totale delle attivazioni a termine, si è concentrato nei rapporti di durata più breve, che avevano già mostrato un aumento sostenuto nel biennio 2009-2011 (+9,9% i contratti di durata inferiore ad 1 mese; +9,4% i contratti di durata compresa tra 2 e 3 mesi). Tra il 2012 e il 2013 i contratti di durata inferiore ad un mese aumentano il proprio peso relativo, fino a raggiungere la quota del 43,4% nell'ultimo trimestre 2013.

*Fig. 13 - Avviamenti a tempo determinato secondo la durata prevista. Numeri indice, base: media 2009=100. Serie trimestrale, I trim 2010 - II trim 2014, (dati destagionalizzati)*



Fonte: elaborazioni Isfol su Sistema informativo CO, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Tab. 10 Avviamenti con contratto a tempo determinato secondo la durata prevista. Serie trimestrali, I trim 2012 - IV trim 2013, (dati grezzi e destagionalizzati)

	Fino a 1 mese	2-3 mesi	4-12 mesi	oltre 12 mesi	TOTALE	
<b>Valori assoluti, dati grezzi</b>						
2012	I trim	660.929	239.081	635.292	68.639	1.603.941
	II trim	728.129	312.843	677.938	21.846	1.740.756
	III trim	588.071	418.985	636.129	23.187	1.666.372
	IV trim	768.604	345.506	382.957	27.777	1.524.844
2013	I trim	658.620	223.861	633.873	25.156	1.541.509
	II trim	752.492	321.617	684.199	21.302	1.779.610
	III trim	584.591	412.846	678.247	21.445	1.697.129
	IV trim	799.758	358.229	369.567	23.337	1.550.891
2014	I trim	716.529	250.908	651.182	21.960	1.640.579
	II trim	772.462	335.973	721.825	17.886	1.848.147
<b>Variazioni tendenziali</b>						
2012	I trim	4,7	-4,9	-3,2	76,6	1,6
	II trim	2,4	-1,2	-6,6	-63,4	-4,0
	III trim	1,3	5,2	2,2	-72,2	-1,1
	IV trim	5,2	-5,4	9,5	-51,9	1,5
2013	I trim	-0,3	-6,4	-0,2	-63,4	-3,9
	II trim	3,3	2,8	0,9	-2,5	2,2
	III trim	-0,6	-1,5	6,6	-7,5	1,8
	IV trim	4,1	3,7	-3,5	-16,0	1,7
2014	I trim	8,8	12,1	2,7	-12,7	6,4
	II trim	2,7	4,5	5,5	-16,0	3,9
<b>Valori assoluti, (dati destagionalizzati)</b>						
2012	I trim	681.213	322.213	600.143	60.964	1.664.533
	II trim	677.835	327.764	574.088	23.984	1.603.671
	III trim	682.972	338.819	570.947	24.194	1.616.931
	IV trim	688.790	320.667	611.573	25.445	1.646.474
2013	I trim	696.178	304.164	585.020	23.613	1.608.976
	II trim	686.323	326.668	591.153	23.524	1.627.668
	III trim	684.002	334.684	591.413	22.284	1.632.383
	IV trim	724.999	334.399	588.120	21.597	1.669.114
2014	I trim	730.580	339.930	614.977	20.803	1.706.291
	II trim	728.188	347.132	611.169	19.848	1.706.337
<b>Variazioni congiunturali, (dati destagionalizzati)</b>						
2012	I trim	2,9	-2,7	4,1	14,3	2,6
	II trim	-0,5	1,7	-4,3	-60,7	-3,7
	III trim	0,8	3,4	-0,5	0,9	0,8
	IV trim	0,9	-5,4	7,1	5,2	1,8
2013	I trim	1,1	-5,1	-4,3	-7,2	-2,3
	II trim	-1,4	7,4	1,0	-0,4	1,2
	III trim	-0,3	2,5	0,0	-5,3	0,3
	IV trim	6,0	-0,1	-0,6	-3,1	2,3
2014	I trim	0,8	1,7	4,6	-3,7	2,2
	II trim	-0,3	2,1	-0,6	-4,6	0,0
<b>Composizione, (dati destagionalizzati)</b>						
2012	I trim	40,9	19,4	36,1	3,7	100,0
	II trim	42,3	20,4	35,8	1,5	100,0
	III trim	42,2	21,0	35,3	1,5	100,0
	IV trim	41,8	19,5	37,1	1,5	100,0
2013	I trim	43,3	18,9	36,4	1,5	100,0
	II trim	42,2	20,1	36,3	1,4	100,0
	III trim	41,9	20,5	36,2	1,4	100,0
	IV trim	43,4	20,0	35,2	1,3	100,0
2014	I trim	42,8	19,9	36,0	1,2	100,0
	II trim	42,7	20,3	35,8	1,2	100,0

Fonte: elaborazioni su dati Sistema informativo CO, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

In generale si osserva, nel *trend* di medio periodo, un aumento quasi costante nella fase recessiva dei contratti di breve durata (inferiore a 3 mesi) e un calo dei contratti di durata superiore ai 4 mesi (fig. 13).

In qualche misura, quindi, le recenti riforme alla disciplina del lavoro a termine hanno, almeno in parte, redistribuito i flussi contrattuali verso forme di lavoro che presentano una flessibilità al margine relativamente meno marcata. Al contempo, però, le nuove attivazioni di contratti a tempo determinato hanno progressivamente conosciuto una riduzione della durata media relativa, registrando un aumento dei rapporti di lavoro di durata più breve (non superiore ai 30 giorni) a scapito, soprattutto, di quelli di durata compresa tra i 4 e i 12 mesi. La seconda fase della crisi economica, sviluppatasi dalla seconda metà di quell'anno, ha portato la domanda di lavoro ad incrementare progressivamente la quota avviamenti a di brevissima durata, tanto che questi ultimi, nel quarto trimestre del 2013, rappresentavano il 43,4% del totale dei contratti stipulati nel periodo. Tale aumento è andato a discapito soprattutto dei flussi relativi ai contratti di durata intermedia, la cui incidenza, nello stesso trimestre, risultava inferiore di circa 8 punti percentuali rispetto a quelli di durata non superiore al mese. Tale soglia appare, peraltro, piuttosto stabile nel tempo, anche in ragione del leggero incremento conosciuto negli ultimi tre mesi del 2013 a seguito dell'assorbimento della già richiamata quota di attivazioni con contratti di collaborazione.

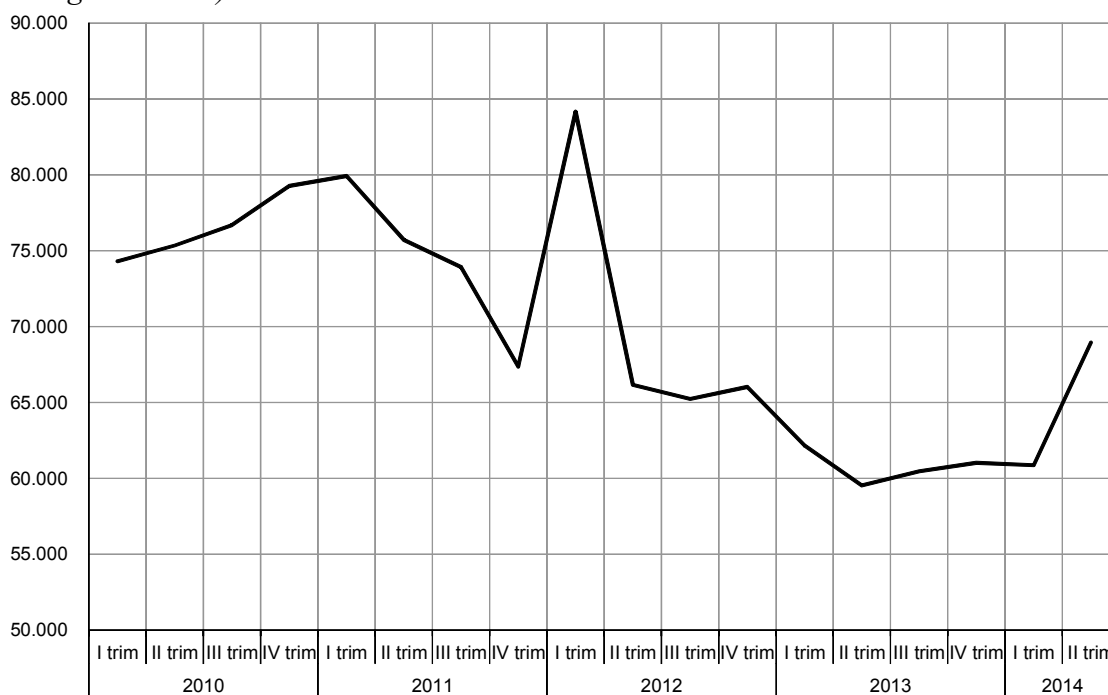
Non variano significativamente le percentuali relative alle altre due classi di durata, con gli avviamenti con contratto a tempo determinato compresi tra i 2 e i 3 mesi, e con durata superiore all'anno, che mantengono, rispettivamente, incidenze intorno al 20% e all'1,3% (tab. 10). Nella prima del 2014 le incidenze non variano in misura rilevante. Vale la pena rimarcare, a questo proposito, l'assoluta marginalità ricoperta dai contratti a tempo determinato di durata più lunga, di fatto spiazzati, non diversamente da quanto accaduto per i rapporti di lavoro a tempo indeterminato, dal regime di incertezza economica determinato dalla crisi attuale.

Inoltre, non sembra aver avuto alcun effetto l'introduzione del regime introdotto dalla legge n. 92/2012, che permetteva di superare l'obbligo di individuare casuali giustificatrici vincolando tale possibilità ad una durata minima dei contratti (almeno 12 mesi), vincolo, peraltro, poi mitigato nella legislazione successiva. Va detto che l'utilizzo di contratti di lunga durata appare maggiormente correlato all'andamento del ciclo economico, neutralizzando l'atteso aumento riconducibile alla liberalizzazione del primo rapporto di lavoro previsto dalla Riforma Fornero. In altre parole, in un clima di generalizzata sfiducia, che pesa in senso negativo sulle decisioni di assunzione delle imprese, non sembra aver prodotto effetto la liberalizzazione del primo contratto a termine di durata fino a 12 mesi.

Infine, non si riscontrano effetti sugli avviamenti a termine della legge n. 78/2014, entrata in vigore solo nel mese di maggio, che ha esteso fino a 36 mesi la possibilità di stipulare contratti senza l'individuazione di una causale giustificatrice.

Il contratto di apprendistato registra un andamento negativo, in termini tendenziali, dal secondo trimestre 2012 a tutto il 2013 (tab. 8, fig. 14). L'entrata in vigore del Testo Unico per l'Apprendistato (d.lgs. n. 167/2011), ad aprile 2012, ha generato un impatto depressivo sugli avviamenti, dovuto al prolungarsi della fase in cui sono stati stipulati gli accordi di comparto necessari all'effettivo avvio della nuova disciplina; nel secondo e terzo trimestre del 2012 la variazione tendenziale dei nuovi avviamenti aveva segnato diminuzioni abbondantemente superiori al 10%.

Fig. 14 - Avviamenti in apprendistato. Serie trimestrali, I trim 2010 – II trim 2014, (dati destagionalizzati)



Fonte: elaborazioni Isfol su Sistema informativo CO, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

L'effetto depressivo sembrava essersi avviato ad una risoluzione segnalata dai risultati registrati nell'ultimo trimestre 2012, tanto da annotare l'esaurirsi del fenomeno di transizione al nuovo apprendistato. Il 2013 si apre con una ulteriore flessione degli avviamenti in apprendistato (-22,9% su base tendenziale, -5,9% rispetto al quarto trimestre 2012), segnalando una nuova fase critica per l'apprendistato e, più in generale, per l'occupazione giovanile. Tuttavia, anche considerando la sola fascia di età 15-29, sembra che le preferenze delle imprese siano rivolte ad altre forme di contratto: nel primo trimestre 2013, a fronte di una diminuzione complessiva degli avviamenti pari al 2,2% rispetto al trimestre precedente, la flessione relativa al solo contratto di apprendistato è superiore di oltre due volte e pari al -5,9%.

Non è facile comprendere se la flessione del contratto di apprendistato osservata dal 2012 a tutto il 2013 sia associata ad un fenomeno congiunturale, conseguente al riacutizzarsi della crisi economica e occupazionale, che ha un impatto maggiore sui più giovani e sull'utilizzo delle forme contrattuali percepite come maggiormente impegnative<sup>95</sup>, oppure se il fenomeno sia di natura strutturale, e riconducibile ad una riallocazione delle scelte di assunzione delle imprese a sfavore dell'apprendistato e a vantaggio di altre tipologie contrattuali ritenute più vantaggiose. Va inoltre ricordato che l'utilizzo dell'apprendistato è legato all'avvio di strategie di medio-lungo periodo da parte degli imprenditori, strategie che la fase recessiva ha ridotto in misura sensibile.

*Tab. 11 Incidenza degli avviamenti in apprendistato secondo l'età sul totale degli avviamenti\* in età corrispondente. Serie trimestrali, I trim 2010 - II trim 2013 (dati destagionalizzati)*

		15-19	20-24	25-29	Totale 15-29
2010	I trim	25,4	12,1	4,9	9,9
	II trim	24,6	12,0	5,0	9,9
	III trim	26,2	12,1	5,1	10,1
	IV trim	24,8	12,5	5,3	10,2
2011	I trim	26,1	12,9	5,3	10,4
	II trim	25,3	12,1	5,2	9,9
	III trim	24,9	12,3	5,5	10,0
	IV trim	22,9	11,5	5,1	9,3
2012	I trim	25,1	13,5	6,4	11,0
	II trim	19,9	11,8	5,8	9,4
	III trim	18,3	11,6	5,9	9,3
	IV trim	19,6	12,0	6,3	9,8
2013	I trim	18,9	11,7	6,4	9,5
	II trim	17,4	11,2	6,0	9,0
	III trim	17,4	11,3	6,2	9,1
	IV trim	17,5	11,2	6,3	9,2
2014	I trim	17,2	11,3	6,2	9,1
	II trim	18,1	12,6	7,0	10,1

Fonte: elaborazioni su dati Sistema informativo CO, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

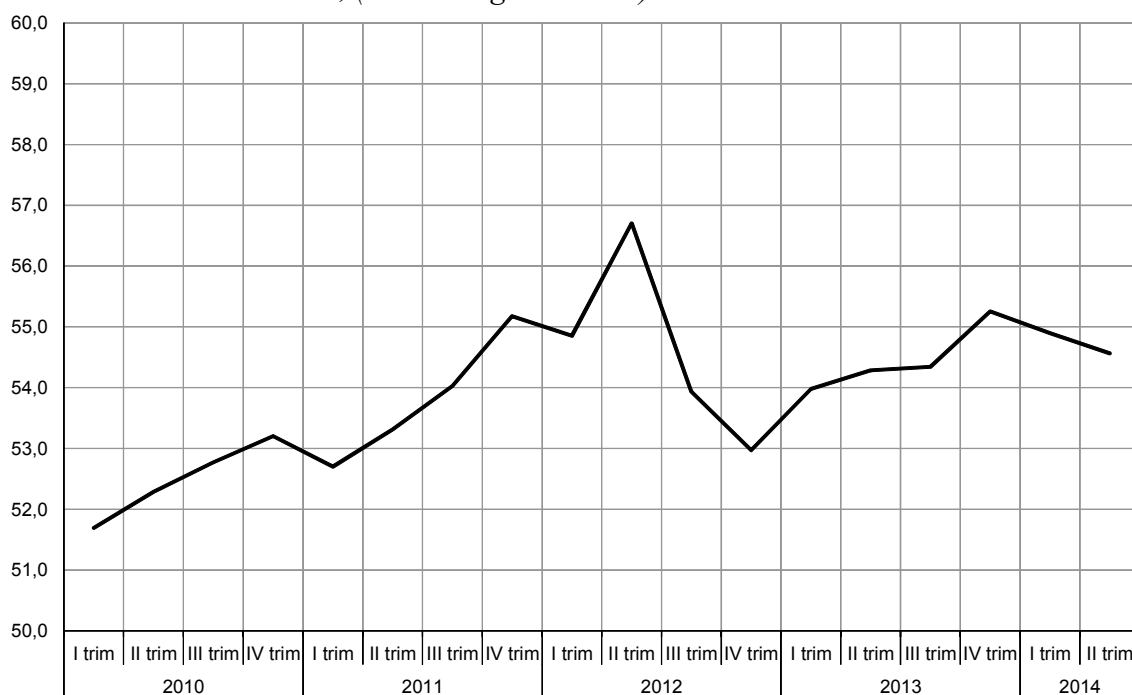
L'utilizzo dell'apprendistato ha perso quote rilevanti per la classe di età compresa tra 15 e 19 anni (tab. 11): la quota di apprendisti sul totale degli avviamenti è passata da valori superiori al 25% nel 2009 al 17,5 del quarto trimestre 2013. In ogni caso, l'obiettivo di rendere l'apprendistato il contratto prevalente per l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro, voluto dalla legge n. 92/2012, non sembra essere stato raggiunto nel periodo immediatamente successivo all'entrata in vigore della Riforma. Un segnale viene tuttavia dal *trend* di avviamenti registrato nella prima metà del 2014: il secondo trimestre fa segnare una decisa inversione di tendenza con un brusco incremento dei nuovi contratti di apprendistato (+16,1% su base tendenziale e +13,3% rispetto al primo trimestre dell'anno, tab. 8). Anche in questo caso è difficile stabilire se tale aumento sia

<sup>95</sup> Non va dimenticato che il richiamato Testo Unico sull'apprendistato ribadisce che l'apprendistato è un contratto a tempo indeterminato.

riconducibile alle misure contenute prima nella legge 99/2013 e poi nella legge n. 34/2014, che hanno previsto una semplificazione degli obblighi procedurali in capo ai datori di lavoro o se sia dovuto ad altri motivi che hanno orientato diversamente la domanda di lavoro.

In conclusione, le misure imposte dalla Riforma Fornero intese a limitare l'utilizzo di alcune forme di lavoro e le modifiche del comportamento dei datori di lavoro in reazione alla crisi economica hanno generato una dinamica complessa del flusso di nuovi contratti di lavoro. Nel periodo precedente il varo della legge n. 92 si è registrato un aumento sostenuto del ricorso a forme di flessibilità (fig. 15); nella seconda metà del 2012 quest'ultima legge ha in larga misura ridotto l'utilizzo della flessibilità in entrata; dal primo trimestre 2013 la quota di contratti flessibili sul totale delle attivazioni ha ripreso la tendenza all'aumento.

*Fig. 15 - Incidenza dei contratti flessibili\* sul totale degli avviamenti. Serie trimestrali, I trim 2010 – II trim 2014, (dati destagionalizzati)*



\* Tra le forme di lavoro flessibili sono comprese: il contratto di collaborazione, il contratto di lavoro intermittente e il contratto di lavoro subordinato a termine di durata inferiore a 3 mesi.

Fonte: elaborazioni Isfol su Sistema informativo CO, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

La Riforma Fornero sembra quindi aver inciso in misura rilevante su alcune forme di lavoro atipico, in molti casi utilizzate in modo distorto: la marcata diminuzione del lavoro intermittente è verosimilmente dovuta alla riduzione della platea di eleggibili e all'introduzione dell'obbligo di comunicazione della chiamata, che ha scoraggiato un suo uso scorretto, aldilà degli intenti del Legislatore, e che puntava sull'inefficienza dei controlli ispettivi. Allo stesso modo, la norme restrittive sul lavoro parasubordinato



hanno riallineato il contratto a progetto verso un utilizzo più consono al dettato normativo che ne esclude l'utilizzo per mascherare forme di lavoro subordinato. In tal senso l'impatto della legge n. 92 non può non essere considerato positivo sul piano del riallineamento tra qualificazione giuridica del contratto e il concreto uso di alcune tipologie contrattuali, che in precedenza non appariva sempre del tutto coerente. Va detto che l'effetto travaso verso il contratto a tempo determinato va comunque letto in senso positivo, avendo comunque spostato una quota di rapporti di lavoro flessibili verso una tipologia maggiormente tutelata.

Piuttosto permane il problema della insufficiente sostituzione tra mancati avviamenti con contratti flessibili e forme di lavoro più tutelate: le evidenze indicano che alla flessione degli avviamenti con contratti flessibili non è corrisposto un aumento di pari entità di contratti che il Legislatore riteneva preferibili (contratto a tempo indeterminato, apprendistato). La *ratio* complessiva della riforma va infatti cercata nell'azione congiunta tra riduzione della flessibilità in entrata e aumento della flessibilità in uscita: la prima azione avrebbe dovuto scoraggiare l'utilizzo intensivo della flessibilità, mentre il secondo fattore avrebbe dovuto spingere le imprese ad utilizzare in misura maggiore il lavoro standard, una volta ridotti i vincoli al licenziamento. Se i dati indicano che la prima leva ha funzionato, non altrettanto può dirsi della seconda. Almeno fino a tutto il 2013, le imprese non sembrano aver accolto le modifiche sulla flessibilità in uscita come un incentivo ad assumere con contratto standard, o forse non ancora: i due elementi sono infatti diacronici ed esposti in misura diversa alla congiuntura negativa. Mentre le sanzioni introdotte dalle legge 92 sull'utilizzo improprio del lavoro a chiamata e del lavoro parasubordinato hanno avuto effetti immediati, la seconda leva è maggiormente condizionata dalla mancanza di prospettive certe sugli scenari economici futuri, dovuta al perdurare della fase recessiva. Tale elemento tende a deprimere il flusso di assunzioni con contratti standard, non riuscendo a compensare la diminuzione delle forme di lavoro atipico dovuta alle restrizioni sulla flessibilità in entrata. Difficile stabilire pertanto se il mancato decollo del contratto di lavoro permanente, almeno fino al secondo trimestre 2014, sia dovuto ad una scarsa incisività delle modifiche relative all'art. 18 dello Statuto dei lavoratori o se sia riconducibile alla mancanza di prospettive a lungo termine degli imprenditori nel corso della lunga fase recessiva.

## 4 Capitolo 4. *Over-education* e inefficienza allocativa del capitale umano

### 4.1 Premessa

L'utilizzo di competenze qualificate nel processo produttivo rappresenta uno dei maggiori fattori di competitività nei paesi avanzati. Una dinamica sostenuta del capitale umano sostiene il processo innovativo, inserendo nella produzione le nuove competenze generate dal sistema di istruzione e di formazione. In Italia l'utilizzo del capitale umano come elemento in grado di sostenere la competitività del sistema produttivo ha subito nell'ultimo decennio un rallentamento vistoso, visibile sia negli alti tassi di disoccupazione giovanile, sia nella scarsa capacità delle imprese di remunerare adeguatamente le competenze dei giovani usciti dai percorsi di istruzione e formazione. Una recente indagine Isfol, condotta nel 2012 su una coorte di dottori di ricerca italiani<sup>96</sup>, ha rivelato che i giovani in possesso di dottorato, trasferitisi all'estero per motivi di lavoro, percepiscono una retribuzione superiore del 50% rispetto ai colleghi rimasti in Italia. Tale elemento suggerisce di focalizzare l'attenzione, oltre che sulla qualità del capitale umano prodotto dal sistema scolastico e universitario, anche sulla capacità del sistema produttivo nell'assorbire in misura sufficiente competenze che all'estero sono maggiormente remunerate.

Sul piano strutturale, uno dei fattori che contribuisce ad un basso rendimento dell'istruzione attiene al livello di investimento in ricerca e sviluppo del nostro paese (1,27% del Pil nel 2012), decisamente inferiore alla media comunitaria (2,08%). Tale elemento impedisce che il processo di innovazione produttiva sostenga adeguatamente la domanda di competenze qualificate, lasciando che la competizione si giochi sui costi piuttosto che sugli investimenti e sulla produttività dei fattori. Nella lunga fase recessiva, inoltre, le imprese hanno visto ridursi i margini di accesso al credito, già non particolarmente elevati per le piccole imprese, con il risultato di deprimere ulteriormente gli investimenti e di rallentare il processo di innovazione. Conseguentemente, il livello della produttività del lavoro è rimasto in Italia sostanzialmente stabile dal 2000, a fronte di un aumento prossimo al 15% della media comunitaria e ad aumenti superiori al 10% di Francia e Germania.

Un simile contesto ha contribuito ad aggravare la marcata inefficienza allocativa del capitale umano nel nostro paese, in particolare nel corso della fase recessiva, quando la grave crisi occupazionale ha spinto molti giovani in possesso di titoli di studio elevati ad accettare lavori che richiedevano livelli di competenze inferiori a quelli posseduti, aumentando peraltro le difficoltà occupazionali dei giovani con titoli di studio più

---

<sup>96</sup> Cfr. F. Bergamante, T. Canal, V Gualtieri, 2014.

adeguati ed aggravando il disallineamento tra qualificazione dei lavoratori e profilo occupazionale ricoperto<sup>97</sup>.

La scarsa capacità di assorbimento del capitale umano qualificato colpisce in larga misura la componente più giovane della popolazione, che ha registrato nel 2013 un aumento del tasso di disoccupazione di quasi 20 punti percentuali dall'inizio della prima fase recessiva del 2008, mentre la componente più scolarizzata della forza lavoro giovanile ha subito più di altre fenomeni di sotto-inquadramento. Va detto che, oltre alle criticità che colpiscono l'offerta di lavoro, lo scarso utilizzo del capitale umano nel processo produttivo rappresenta un peggioramento dell'efficienza dell'intero sistema, una limitazione dei margini di competitività e un depauperamento strutturale di parti importanti del sistema produttivo.

## 4.2 L'Italia nel quadro comunitario

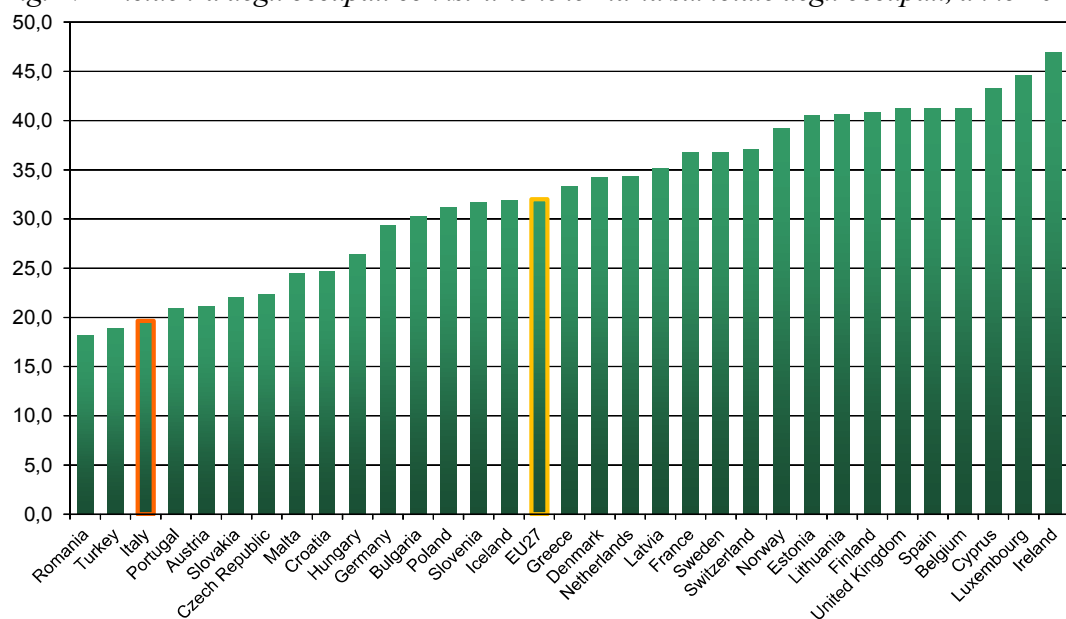
Le evidenze empiriche, ricavate da un confronto europeo su dati Eurostat, rivelano che l'Italia è tra gli ultimi paesi comunitari per impiego di capitale umano qualificato nel processo produttivo: la quota di laureati sul totale dell'occupazione non raggiunge il 20% nel 2013 (fig. 17), a fronte di un valore superiore al 30% riferito alla media comunitaria; l'incidenza di laureati è, in Italia, superiore solo alla Romania e alla Turchia<sup>98</sup>. La marcata vocazione manifatturiera dell'Italia motiva solo in parte la bassa incidenza di occupati con titolo terziario, dal momento che la Germania, il primo Paese in Europa per numero di imprese manifatturiere, registra un'incidenza di occupati con titolo terziario superiore al 25%.

---

<sup>97</sup> La quota di laureati sul totale degli occupati in professioni *low skilled* è passata dall'8,7% del 2006 all'11,2% nel 2011.

<sup>98</sup> A questo proposito è opportuno sottolineare che i valori medi citati si riferiscono al totale dell'occupazione nel settore pubblico e privato, con rapporti di lavoro dipendente e autonomo. Nel caso in cui l'analisi venga circoscritta all'occupazione dipendente nel settore privato, la quota dei laureati nel nostro paese diminuisce ulteriormente.

Fig. 17 - Incidenza degli occupati con istruzione terziaria sul totale degli occupati, anno 2013



Fonte: Elaborazioni Isfol su dati Eurostat, LFS, 2013.

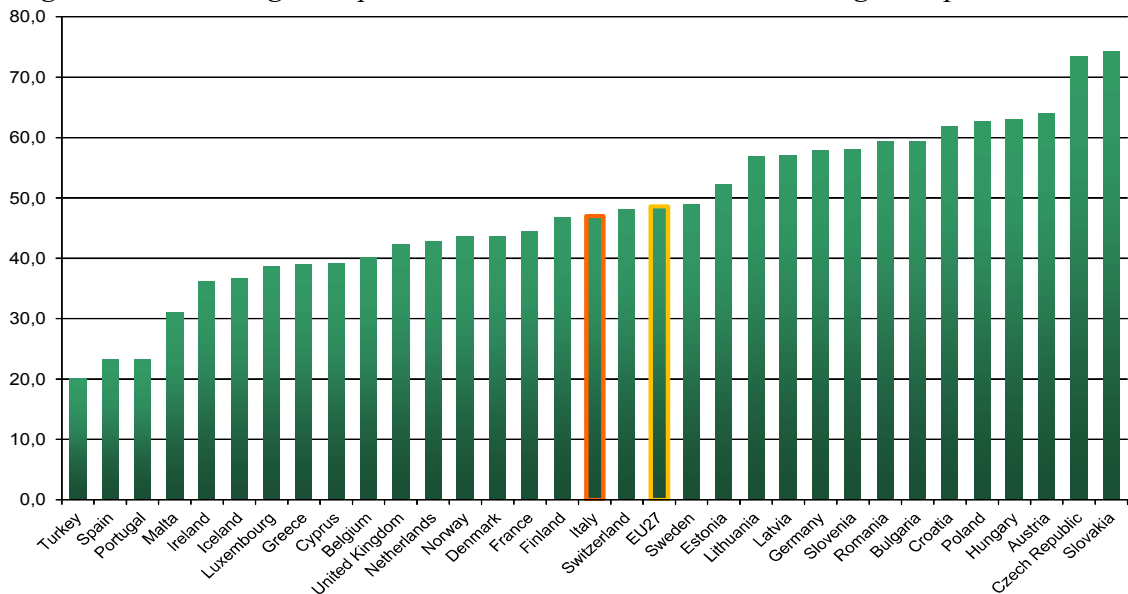
Parallelamente il peso dell'istruzione secondaria sul totale dell'occupazione è in Italia, seppur di poco, inferiore alla media comunitaria (fig. 18), superiore alla Francia ma sensibilmente inferiore al dato della Germania.

L'Italia continua quindi a mostrare un persistente ritardo nell'offerta di lavoro altamente istruita, nonostante il fatto che la quota di laureati sul totale della popolazione sia significativamente aumentata nel tempo a seguito delle riforme del sistema universitario succedutesi a partire dalla fine anni 90 (3+2) e al progressivo incremento della partecipazione femminile nel mercato del lavoro.

La scarsità relativa di un offerta di lavoro dotata di elevate conoscenze e competenze, soprattutto di natura tecnico-specialistica, viene da più parti identificata come un freno potenziale alla diffusione e l'utilizzo delle nuove tecnologie nei processi produttivi e, quindi, rischia di costituire un ostacolo per la capacità innovativa e per la crescita dell'economia nazionale (Schivardi e Torrini, 2011)<sup>99</sup>.

<sup>99</sup> In questo ambito va ricordato che nel 2007, secondo l'Istat, solo il 10% delle imprese disponeva di personale interno con conoscenze specialistiche in materia di tecnologie informatiche, con la conseguenza che una parte significativa di esse propendeva ad esternalizzare (*offshoring*) funzioni e mansioni ad alto contenuto tecnologico a società specializzate.

Fig. 18 - Incidenza degli occupati con istruzione secondaria sul totale degli occupati, anno 2013



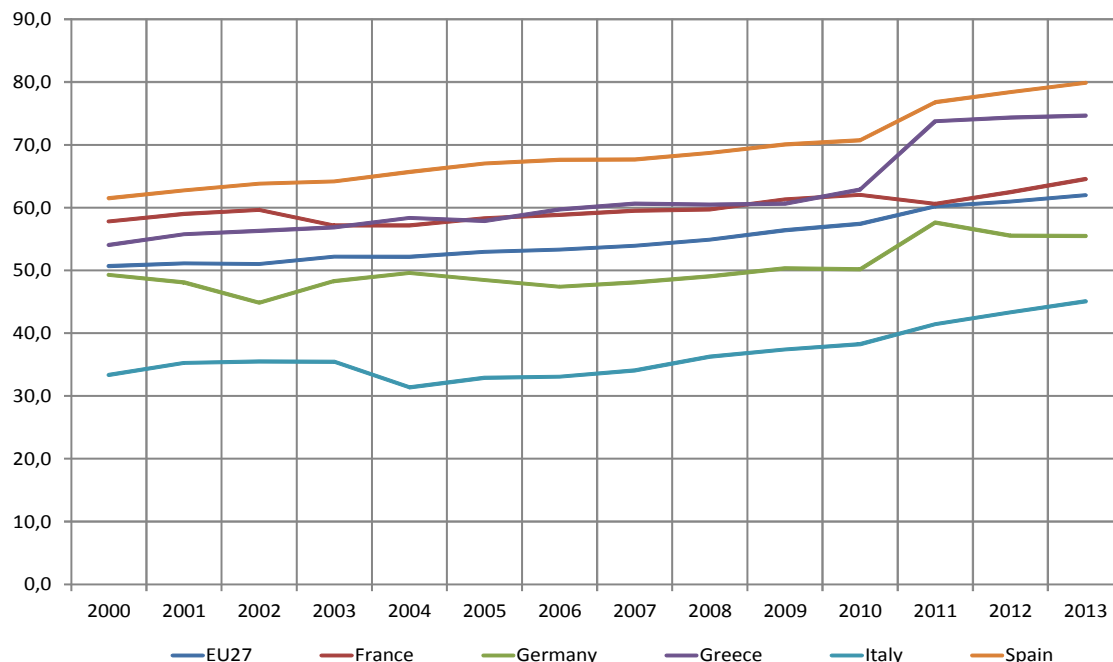
Fonte: Elaborazioni Isfol su dati Eurostat, LFS, 2013.

Va sottolineato, d'altra parte, che la pur debole offerta di lavoro qualificato in Italia non sembra essere assorbita in modo efficiente dalla domanda di lavoro qualificato e, più in generale, dalla disponibilità di posti di lavoro ad alto contenuto di conoscenze e competenze professionali.

E' quanto emerge dall'analisi della distribuzione occupazionale dei lavoratori in possesso di un titolo di studio terziario nelle posizioni cosiddette "apicali". I dati Eurostat per il 2013 rivelano che l'incidenza di laureati nelle professioni comprese nei primi due gruppi della classificazione Isco (*Managers, professionals e technicians*) raggiunge il 62% in riferimento alla media comunitaria. Questo valore è pari al 64,5% in Francia, al 55,5% in Germania. Nel nostro Paese, la quota di laureati nelle professioni apicali diminuisce ad un livello del 45,1% , sebbene abbia avuto una crescita quasi costante a partire dal 2000 (fig. 19).

Tale evidenza conferma, dunque, l'ipotesi che in Italia vi sia una allocazione strutturalmente inefficiente del capitale umano della forza lavoro, la quale a sua volta tende ad indebolire gli incentivi ad investire in istruzione da parte delle famiglie e della collettività.

Fig. 19 - Incidenza di occupati laureati sul totale di occupati nelle professioni high skill e tecniche\*



\*) Professioni Isco 1, 2 e 3.

Fonte: Elaborazioni Isfol su dat Eurostat, 2013.

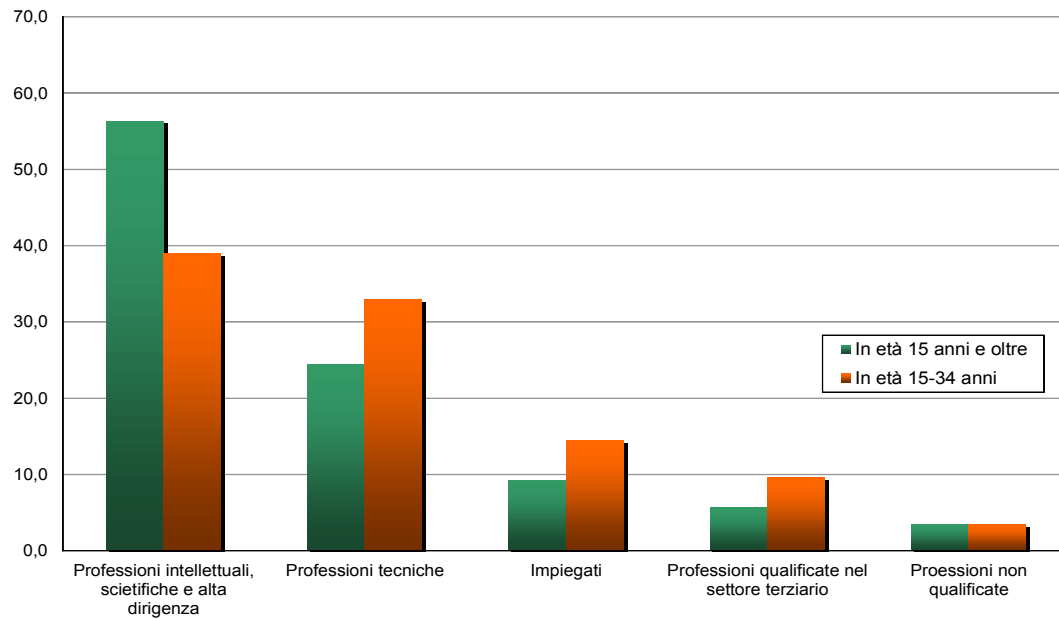
### 4.3 Il contesto italiano

Le considerazioni relative l'inefficienza allocativa del mercato del lavoro italiano possono essere approfondite attraverso un'analisi più dettagliata della distribuzione dei laureati in 5 distinte tipologie di occupazione. Si dimostra così che nel 2013 poco più del 55% degli individui con istruzione terziaria era occupato in professioni che richiedono elevate conoscenze e competenze, oltre che l'espletamento di mansioni lavorative non routinarie<sup>100</sup> (fig. 20).

Tale incidenza, tuttavia, diminuisce al di sotto del 40% per la componente più giovane della forza lavoro laureata, la quale tende a concentrarsi maggiormente (rispetto al resto della popolazione istruita) nei posti di lavoro che tipicamente non richiedono la dotazione di elevate abilità cognitive e conoscenze professionali di tipo astratto e non routinario.

Fig. 20 - Incidenza degli occupati con istruzione terziaria nelle professioni, anno 2013

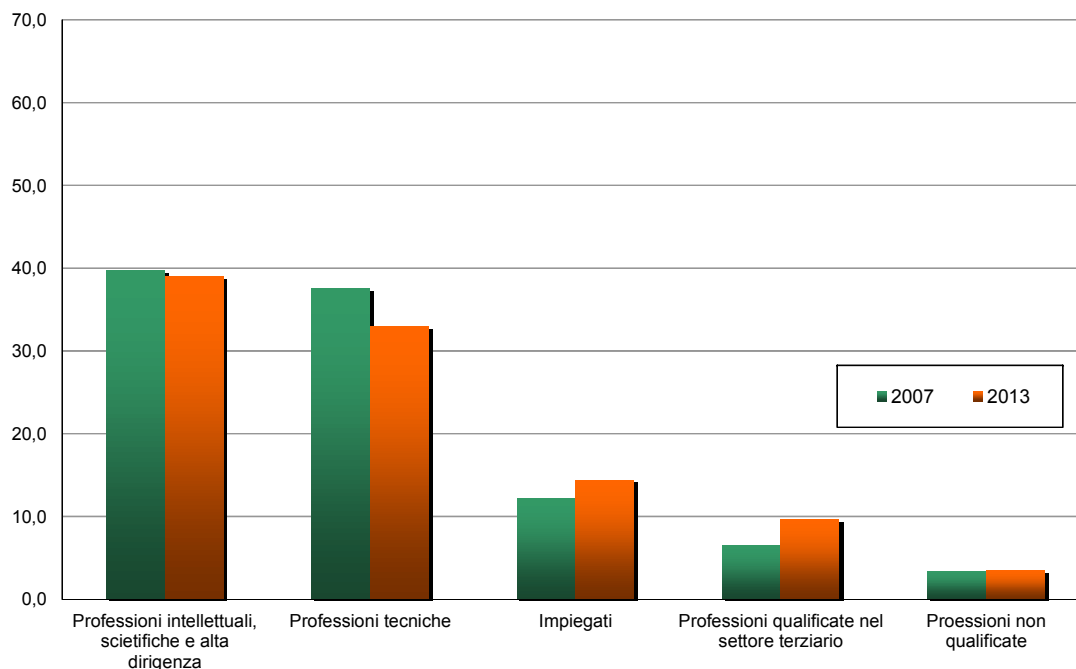
<sup>100</sup> Compresa nei primi due grandi gruppi professionali della classificazione CP2011, adottata dall'Istat.



Fonte: Elaborazioni Isfol su dati Istat, FDL, 2013.

Il deterioramento delle prospettive professionali del segmento più giovane della forza lavoro laureata è descritto più chiaramente nella Fig. 21, in cui si riporta la variazione temporale della distribuzione professionale dei giovani laureati tra il 2007 e il 2013. E' possibile confermare così che la diminuzione della domanda di lavoro qualificato negli anni della crisi economica-finanziaria ha colpito soprattutto i nuovi ingressi nel mercato del lavoro. Il declino dei rendimenti professionali dell'investimento in istruzione per le coorti di lavoratori più giovani, peraltro, costituisce uno dei fattori sottostanti della diminuzione dei rendimenti salariali dei titoli di studio avvenuto in Italia a partire dalla metà degli anni '90.

Fig. 21 - Incidenza degli occupati in età 15-34 anni con istruzione terziaria nelle professioni (anni 2007 e 2013)



Fonte: Elaborazioni Isfol su dati Istat, FDL, 2013.

#### 4.4 Il sottoinquadramento

L'evidenza empirica circa la debolezza strutturale dell'offerta di lavoro qualificata e il contestuale deprezzamento del capitale umano dei più giovani nel mercato del lavoro italiano può essere infine declinata attraverso un'analisi più generale del sottoinquadramento professionale, ovvero della esistenza e rilevanza di un fenomeno di *mismatch* occupazionale tra il titolo di studio in possesso dei lavoratori e le caratteristiche tecnologiche, organizzative e professionali dei posti di lavoro offerti dal sistema economico.

In questa prospettiva la tab. 13 mostra innanzitutto che il numero di occupati sottoinquadrate<sup>101</sup> è pari in Italia, nel 2013, a 4 milioni 378mila, che rappresentano il 19,5% del totale degli occupati (tab. 13). In termini assoluti il fenomeno è in leggera diminuzione rispetto al 2007, ma in termini relativi la quota di sottoinquadrate è cresciuta di 0,4 punti percentuali. Un elemento che caratterizza il fenomeno è la forte correlazione con l'età, che vede i giovani maggiormente penalizzati: la quota di sottoinquadrate è pari al 27,4% nella classe di età 15-24 anni ed è prossima al 30% nella classe di età compresa tra 25 e 34 anni.

<sup>101</sup> I sottoinquadrate identificano, appunto, gli occupati in possesso di un titolo di studio più elevato rispetto a quello prevalente nella professione svolta (in base alla classificazione Istat delle professioni).



Tab. 13 - Occupati sottoinquadriati secondo alcune caratteristiche demografiche

		Occupati sottoinquadriati		Incidenza %		Variazion e
		2007	2013	2007	2013	
<b>Genere</b>	Maschio	2.602	2.439	18,5	18,6	0,1
	Femmina	1.833	1.939	20,0	20,8	0,8
<b>Età in classi</b>	15-24	374	269	25,1	27,4	2,3
	25-34	1.631	1.264	28,4	29,2	0,9
	35-44	1.367	1.528	18,5	22,3	3,7
	45-54	801	928	13,7	14,1	0,3
	55-64	234	358	9,8	11,2	1,4
	65-W	28	30	7,5	6,9	-0,6
	<b>Titolo di studio</b>	Diploma 3-4 anni	459	234	26,4	13,0
Secondaria superiore		2.228	2.335	25,6	26,7	1,1
Laurea/dipl.univ		1.747	1.808	48,2	41,8	-6,4
<b>Ripartizione geografica</b>	Nord ovest	1.285	1.277	18,7	18,8	0,1
	Nord est	1.014	999	20,1	20,0	-0,1
	Centro	1.038	1.050	21,7	22,1	0,4
	Sud e isole	1.097	1.051	16,8	17,8	1,0
<b>Totale</b>		4.434	4.378	19,1	19,5	0,4

Fonte: elaborazioni Isfol su dati Istat, RCFL, 2007-2013.

Se da un lato la componente giovanile ha sempre sofferto, nella delicata fase di ingresso nell'occupazione, di un periodo di inquadramento inferiore alle competenze possedute, tuttavia la quota elevata di *mismatch* registrata anche nella classe di età 35-44 anni (22,3% nel 2013) suggerisce la presenza di una marcata incapacità del mercato nel tendere ad una allocazione ottimale delle competenze tramite la mobilità e la dinamica delle carriere. Tale elemento sembra solo in minima parte dovuto alla lunga fase recessiva, dal momento che nel 2007 la quota di occupati sotto-inquadriati nelle classi di età compresa tra 35 e 44 anni faceva registrare un valore elevato, pari al 18,5%, a conferma del carattere in buona misura strutturale della inefficiente allocazione del capitale umano nel tessuto produttivo.

Tab. 14 - Occupati laureati sottoinquadri e incidenza % (anno 2013)

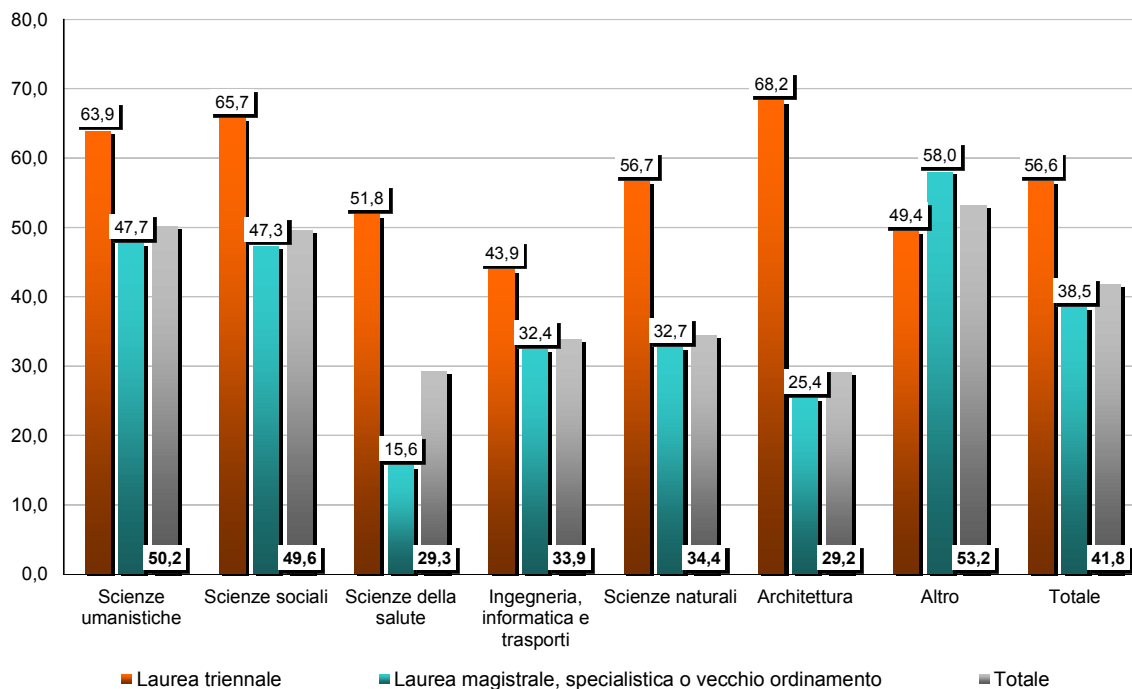
		Totale occupati		Fino a 34 anni	
		Sottoinquadri	Incidenza %	Sottoinquadri	Incidenza %
<b>Tipo di laurea</b>	Laurea triennale	451	56,6	205	50,6
	Laurea quinquennale*	1.357	38,5	354	52,4
<b>Disciplina di laurea</b>	Scienze umanistiche	409	50,2	135	66,0
	Scienze sociali	737	49,6	249	62,6
	Scienze della salute	234	29,3	49	25,9
	Ingegneria, informatica e trasporti	186	33,9	61	40,1
	Scienze naturali	103	34,4	26	45,4
	Architettura	76	29,2	22	43,2
	Altro	63	53,2	14	53,0
	<b>Totale</b>		1.808	41,8	558

\*) Laurea magistrale, specialistica, vecchio ordinamento o a ciclo unico

Fonte: elaborazioni Isfol su dati Istat, RCFL, 2007-2013

Il *mismatch* di tipo orizzontale risulta variamente articolato tra le discipline (tab. 14, fig. 22), motivando da tempo un dibattito sull'adeguatezza del sistema di istruzione nell'orientare correttamente i giovani verso lauree in grado di incontrare la domanda di competenze espressa dal sistema produttivo. Il fenomeno penalizza in misura maggiore i laureati (41,8% nel 2013) e in particolare le lauree triennali (56,6%). Tra le discipline si conferma l'elevata incidenza del sotto-inquadramento tra le lauree umanistiche (50,2%) e nelle lauree in scienze sociali (49,6%), mentre la discipline scientifiche si attestano su valori sensibilmente inferiori, intorno al 30%.

Fig. 22 - Incidenza del sotto-inquadramento secondo la disciplina di laurea. (anno 2013)



Fonte: Elaborazioni Isfol su dati Istat, FDL, 2013.

In definitiva, le evidenze relative alla diffusione del sotto-inquadramento della forza lavoro qualificata sembrano supportare l'ipotesi che il processo di valorizzazione del capitale umano in Italia sia esposto a debolezze strutturali sia dal lato dell'offerta, che da quello della domanda di lavoro. Il tessuto produttivo italiano, d'altra parte, è tradizionalmente caratterizzato da imprese piccole in media al confronto internazionale, specializzate in attività a basso contenuto tecnologico e da una struttura proprietaria e manageriale poco favorevole all'adozione di pratiche efficienti di gestione del personale che puntano sull'accumulazione di conoscenze e competenze dei lavoratori come un fattore strategico di successo competitivo.

In questo contesto un aumento del livello medio di istruzione della popolazione può essere assorbito in posizioni professionali poco intensive nell'uso delle nuove tecnologie e quindi caratterizzate da limitate prospettive di crescita di efficienza produttiva.

Naturalmente può valere un meccanismo contrario; ovvero che proprio la scarsa offerta di forza lavoro istruita ostacoli la ristrutturazione del sistema delle imprese in settori di attività ad alta intensità di nuove conoscenze, freni l'adozione di pratiche efficienti di gestione delle risorse umane, la propensione ad effettuare investimenti innovativi e lo sviluppo dimensionale delle aziende.

Nel paragrafo seguente questi aspetti saranno approfonditi mettendo in luce i fattori associati alla dinamica della produttività del lavoro e, dunque, gli elementi che si accompagnano alla domanda di lavoro qualificato espresso dal sistema delle imprese in Italia

#### **4.5 La produttività nelle imprese italiane: il ruolo del capitale umano**

L'investimento in capitale umano e in competenze professionali dei lavoratori rappresenta una dei fattori determinanti della *performance* competitiva e delle potenzialità di crescita del sistema economico, oltre a costituire una leva fondamentale per lo sviluppo professionale e reddituale degli individui.

L'utilizzo e la valorizzazione delle competenze e delle conoscenze dei lavoratori occupati dipendono, d'altra parte, dalle caratteristiche manageriali, tecnologiche e competitive delle imprese e/o dei luoghi di lavoro ove essi sono occupati.

L'evidenza empirica disponibile per altri paesi europei e anglosassoni dimostra, ad esempio, l'esistenza di una relazione positiva tra propensione delle imprese ad adottare nuove tecnologie e a competere sui mercati internazionali e gli incentivi ad effettuare investimenti in formazione professionale e/o ad occupare lavoratori con elevato livello di istruzione. Analogamente alcuni studi comparativi sul tema dell'organizzazione efficiente delle risorse umane rivelano che la qualità del *management* costituisce un elemento centrale per una valorizzare il capitale umano dei lavoratori e quindi per massimizzare la produttività del lavoro.

Nel nostro paese, l'analisi della relazione che lega il capitale umano dei lavoratori, la *performance* produttiva e le caratteristiche delle imprese che li occupano è ancora limitata, principalmente a causa dell'assenza di dati e informazioni statistiche dettagliate relative alle aziende di piccole e piccolissime dimensioni (che pure costituiscono la maggioranza delle iniziative imprenditoriali nell'intero territorio nazionale).

Il presente paragrafo si pone l'obiettivo di approfondire questo aspetto così centrale per le prospettive di crescita dell'economia italiana utilizzando i dati della *Rilevazione sulle Imprese e i Lavoratori* (RIL), condotta da ISFOL nel 2010 su un campione rappresentativo di oltre 25.000 società e imprese di limitate che operano nel settore privato non agricolo.

I dati contenuti nella RIL , infatti, forniscono infatti informazioni uniche riguardanti il profilo individuale dei datori di lavoro, la composizione dei lavoratori occupati, le scelte competitive delle aziende, oltre alle loro caratteristiche produttive e all'organizzazione dei mercati interni del lavoro. Al fine di collegare le informazioni riguardanti le caratteristiche del capitale umano dei lavoratori (e degli imprenditori) con indicatori certificati di performance aziendale, un sotto-campione di imprese RIL è stato inoltre integrato con i dati sui bilanci certificati ottenuti dall' archivio AIDA.

Va sottolineato che l'archivio AIDA contiene i conti annuali per le società di capitali con fatturato oltre 100.000, quindi il campione integrato RIL-AIDA si riferisce alle società di capitali. Per quanto riguarda la selezione del campione, l'analisi viene limitata a quelle imprese con almeno tre dipendenti per garantire un livello minimo di organizzazione del mercato del lavoro interno. Una volta eliminate le osservazioni con dati mancanti sulle variabili-chiave, il campione finale è costituito da oltre 7000 aziende.

Sulla base di queste premesse, il paragrafo si articola in tre parti. Nella prima parte si mostrano le statistiche descrittive relative all'intero campione RIL-AIDA, per illustrarne la rappresentatività e quindi commentare le caratteristiche generali del tessuto produttivo italiano che ne emerge.

Nella seconda parte si analizza la relazione tra produttività del lavoro e le caratteristiche imprenditoriali, occupazionali e produttive delle imprese italiane, ponendo particolare attenzione al ruolo giocato dal capitale umano degli imprenditori e dei lavoratori occupati.

La terza parte approfondisce le precedenti andando a identificare quali sono le caratteristiche distintive che si accompagnano alla presenza di datori di lavoro altamente istruiti, ai processi di internazionalizzazione e alla crescita dimensionale delle aziende.

#### **4.5.1 Statistiche descrittive per il campione RIL-AIDA**

La tabella 15 mostra le statistiche descrittive, ponderate con i pesi campionari, relative alle caratteristiche competitive, alla specializzazione produttiva e agli indici di bilancio delle imprese presenti nel campione.

Per quanto riguarda le variabili relative alle scelte di internazionalizzazione e agli investimenti innovativi, è così possibile osservare una quota significativa di aziende impegnate a vendere i propri beni e servizi nei mercati esteri (30%), mentre l'incidenza media delle multinazionali presenti nel territorio nazionale (ovvero imprese a proprietà estera operanti in Italia) è assai più contenuta (3%). Il valore medio della percentuale di aziende che dichiarano di aver introdotto nuovi prodotti e processi produttivi nei tre anni precedenti la RIL è del 41% e del 34%, rispettivamente.

I dati confermano poi alcuni elementi già noti del tessuto produttivo del nostro paese. La gran parte delle aziende italiane sono di piccole e piccolissime dimensioni: il 60% di esse occupa meno di 15 dipendenti, il 35% impiega un numero compreso tra i 15 e 50 dipendenti, mentre quelle con oltre 50 lavoratori sono poco più del 5% del campione. Le informazioni circa la localizzazione geografica indicano una prevalenza di aziende operanti nelle regioni del Nord Ovest (35%) e una distribuzione piuttosto uniforme sul resto del territorio nazionale.

Tab. 15 - Statistiche descrittive: caratteristiche produttive delle imprese

	Media	Devstd	Min	Max
<b>Internazionalizzazione e innovazione</b>				
commercio internazionale	0.30	0.46	0	1
multinazionali	0.03	0.16	0	1
innovazione prodotto	0.41	0.49	0	1
innovazione processo	0.34	0.47	0	1
<b>Dimensione</b>				
4< n. dipendenti<15	0.60	0.49	0	1
14< n. dipendenti<50	0.35	0.48	0	1
49< n. dipendenti<250	0.05	0.21	0	1
n. dipendenti>249	0.00	0.05	0	1
<b>Localizzazione geografica</b>				
Nord Ovest	0.35	0.48	0	1
Nord Est	0.22	0.42	0	1
Centro	0.23	0.42	0	1
Sud e Isole	0.20	0.40	0	1
<b>Settore di attività</b>				
attività estrattive, minerarie, ecc	0.05	0.21	0	1
tessile, abbigliamento, ecc	0.03	0.18	0	1
legno, editoria, mobili, ecc	0.08	0.27	0	1
produzione e distribuzione di energia, acqua, gas, ecc; rifiuti	0.12	0.32	0	1
manifattura; meccanica; metallurgia	0.07	0.26	0	1
costruzioni	0.13	0.33	0	1
commercio dettaglio e ingrosso; trasporto e comunicazioni	0.29	0.45	0	1
intermediazione monetaria, finanziaria assicurativa; servizi alle imprese	0.16	0.37	0	1
servizi sociali privati; sanità; istruzione, ecc.	0.07	0.26	0	1
<b>Indici di bilancio</b>				
log (valore aggiunto per addetto)	10.65	0.66	5.25	15.28
log (salari per dipendente)	10.07	0.46	5.59	13.23
log (capitale fisico pro capite)	9.88	1.82	1.48	16.12
<b>N di osservazioni</b>	7374			

Fonte: dati RIL-AIDA 2010

Il quadro empirico che emerge dalla Tabella 15 può essere ulteriormente arricchito dalle evidenze relative il profilo imprenditoriale, la struttura manageriale e proprietaria nonché la composizione della forza lavoro occupata.

Le statistiche descrittive riguardanti queste variabili sono esposte nella Tabella 16.

E' possibile osservare, quindi, che una parte predominante della imprenditorialità presenta un livello medio di istruzione relativamente modesto, almeno rispetto a ciò che emerge per gli altri paesi europei (Ricci, 2012): la quota di imprese con a capo un individuo laureato è circa il 29% del totale, la quota di quelle gestite da imprenditori con una diploma di scuola media superiore è del 52%, mentre il 18 % circa sono gestite da datori di lavoro con al massimo una licenza di scuola secondaria inferiore. Ciò si riflette, essendone spesso una conseguenza, in una struttura proprietaria dominata dal controllo familiare (83%) e da un mercato manageriale quantitativamente marginale; solo il 5% delle aziende seleziona il management con criteri di efficienza e professionalità, la quota restante è indicata attraverso legami informali e/o attraverso processi di cooptazione con la famiglia proprietaria (Bugamelli, Cannari, Lotti, Magri, 2010).

L'analisi della composizione occupazionale dimostra che solo l'11% dei lavoratori sul totale dei dipendenti possiede un diploma di laurea, il 46% ha conseguito un diploma di scuola media superiore e ben il 43% possiede al massimo un titolo di scuola media inferiore.

Il basso livello medio di istruzione della forza lavoro si accompagna ad un profilo anagrafico che vede penalizzata l'occupazione giovanile: in media, solo il 6% dei lavoratori ha meno di 25 anni, il 25% è la proporzione di essi con un età compresa tra i 25 e i 35, il 51% ha tra i 35 e i 50 anni mentre circa il 19% risultato coloro con oltre 50 anni.

Nel nostro campione i lavoratori con contratti a tempo determinato risultano essere una proporzione piuttosto limitata del totale dei dipendenti (11%): in realtà questo dato può essere spiegato dal fatto che il campione RIL AIDA si riferisce solo alle società di capitale e che le statistiche sui contratti a termine non includono le forme di lavoro che formalmente ricadono nel lavoro autonomo (collaborazioni coordinate e continuative, anche a progetto, Partite IVA, ecc.)<sup>102</sup>. A tempo stesso, la proporzione di lavoratori che hanno partecipato ad un corso di formazione professionale organizzato dalla propria azienda è di circa il 23%, un dato che tuttavia nasconde sia la qualità che l'intensità di questi programmi formativi.

---

102 Sotto questo aspetto va peraltro sottolineato che la diffusione dei contratti a tempo determinato si è rivelata negli ultimi anni una delle cause principali del declino della produttività del lavoro in Italia dal momento che il loro uso eccessivo ha penalizzato l'accumulazione di capitale umano *firmspecific* da parte dei lavoratori.

Tab. 16 - Statistiche descrittive: caratteristiche imprenditori e lavoratori

	Media	Devstd	Min	Max
<b>Caratteristiche imprenditori</b>				
diploma di laurea	0.29	0.45	0	1
diploma media superiore	0.52	0.50	0	1
diploma media inferiore	0.18	0.39	0	1
proprietà familiare	0.82	0.38	0	1
gestione familiare	0.85	0.36	0	1
gestione manageriale interna	0.10	0.30	0	1
gestione manageriale	0.05	0.23	0	1
<b>Caratteristiche lavoratori</b>				
% diploma di laurea	0.11	0.18	0	1
% diploma superiore	0.46	0.30	0	1
% diploma medie inferiore	0.43	0.33	0	1
% età<25	0.06	0.10	0	1
% 24<età<35	0.25	0.21	0	1
% 34<età<50	0.51	0.23	0	1
% età>49	0.19	0.18	0	1
% donne	0.36	0.28	0	1
% tempo determinato	0.11	0.17	0	1
% formati	0.23	0.36	0	1
<b>N di oss</b>	<b>7374</b>			

Fonte: dati RIL-AIDA 2010

#### 4.5.2 La produttività del lavoro ed eterogeneità delle imprese

Il quadro macroeconomico caratterizzato da un rallentamento generale della produttività e dall'indebolimento della competitività del tessuto economico in realtà nasconde una significativa e crescente dispersione nelle performance individuali delle imprese italiane.

Questa sostanziale eterogeneità produttiva è associata, a sua volta, ad una serie di fattori riconducibili alla demografia imprenditoriale, alla composizione delle forza lavoro occupata e alla specializzazione produttiva. Le considerazioni precedenti, in particolare, supportano l'ipotesi che la performance aziendale sia favorita da un elevato livello di capitale umano dei lavoratori e degli imprenditori, dalle scelte di internazionalizzazione e dalla dimensione aziendale.

Al fine di approfondire questo aspetto, si opera una classificazione di diverse tipologie di impresa sulla base del loro "posizionamento" sulla distribuzione campionaria della produttività del lavoro.

Nello specifico, la prima tipologia è rappresentata dalle imprese "marginali" la cui produttività è inferiore al valore corrispondente il 25-esimo percentile nella distribuzione campionaria; la seconda tipologia identifica le imprese "medie", ovvero



quelle con un livello di produttività che si colloca tra il 25-esimo e il 75-esimo della distribuzione; la terza tipologia si riferisce alle imprese “eccellenti”, la cui *performance* produttiva è superiore al livello corrispondente il 75-esimo percentile della distribuzione campionaria.

Sulla base di questa classificazione è quindi possibile illustrare empiricamente quali sono i fattori di natura imprenditoriale, occupazionale e di specializzazione produttiva che si accompagnano ad una *performance* “marginale”, “media” oppure “eccellente” da un punto di vista della produttività del lavoro.

La Tabella 17 riporta quindi le statistiche descrittive relative il profilo demografico degli imprenditori, la struttura proprietaria e la composizione dell’occupazione per ciascuna delle suddette tipologie.

Il primo aspetto da sottolineare è la relazione positiva tra il livello di istruzione degli imprenditori e il posizionamento delle aziende da essi gestite lungo la distribuzione della produttività del lavoro: la quota di imprenditori laureati è pari al 24% all’interno del gruppo delle imprese “marginali”, sale al 27% nel gruppo di quelle “medie” per arrivare al 47% in quelle aziende con una *performance* produttiva “eccellente”. Conseguentemente, l’incidenza di datori di lavoro con diploma di scuola secondaria superiore e con istruzione elementare diminuisce progressivamente lungo la distribuzione campionaria della produttività: gli imprenditori diplomati (con licenza media inferiore) sono pari al 56% (21%) tra le imprese marginali, al 53% (20%) nel gruppo delle medie mentre diminuiscono al 46% (12%) nella categoria riferita alle aziende eccellenti.

La relazione positiva tra capitale umano imprenditoriale e produttività del lavoro è in qualche modo speculare alle caratteristiche proprietarie e gestionali delle aziende italiane, dominate da una larga maggioranza di famiglie proprietarie e dalla presenza di pratiche gestionali esercitate da *manager* selezionati attraverso legami informali o dinastici da chi detiene il controllo proprietario. Sempre la Tabella 17 mostra infatti che la proprietà familiare e, in misura ancora più chiara, la gestione non manageriale sono elementi negativamente correlati alla produttività del lavoro: l’incidenza media delle famiglie proprietarie (e di un management selezionato informalmente dalla proprietà) è pari al 93% (91%) nel gruppo delle imprese “marginali”, si riduce all’ 84% (86%) nel gruppo delle imprese “medie” per poi arrivare al 66% (72%) per le quelle con un livello di produttività del lavoro “eccellente”

Per quanto riguarda il ruolo della composizione occupazionale, i risultati riportati sempre nella stessa Tabella 17 confermano alcune evidenze empiriche già illustrate in ricerche precedenti (Torrini e Schivardi, 2011).

Le analisi sul campione RIL-AIDA confermano, in effetti, una correlazione positiva tra livello di istruzione dei lavoratori e la produttività del lavoro: la quota dei dipendenti laureati è pari al 9% sia nel segmento produttivo “marginale” che in quello “medio”, mentre aumenta fino al 16% del totale degli occupati nella categoria delle imprese “eccellenti”. La disponibilità di forza lavoro qualificata costituisce, d’altra parte, un elemento essenziale sia per l’investimento in nuove tecnologie sia per l’adozione e lo

sfruttamento delle tecnologie esistenti generate altrove (Nelson e Phelps, 1966; Ciccone e Papaioannu, 2009). L'occupazione di lavoratori altamente istruiti, in altre parole, incentiva la riallocazione dei processi produttivi e organizzativi verso attività ad alto contenuto tecnologico e ciò si accompagna ad un incremento della produttività del lavoro.

La propensione ad investire in formazione professionale è un altro elemento che favorisce il posizionamento delle imprese nella parte più alta della distribuzione campionaria della produttività del lavoro: la quota di lavoratori formati cresce dal 18% nelle imprese marginali al 24% in quelle medie, per arrivare ad un'incidenza del 28% nel gruppo delle aziende eccellenti.

L'intensità di utilizzo dei contratti a termine, al contrario, si accompagna a deboli prospettive di efficienza produttiva: la quota dei dipendenti assunti con contratto a tempo determinato, infatti, risulta essere il 16% del totale degli occupati per le aziende marginali e si riduce ad un valore del 8-9% per le imprese con un livello di produttività "media" o "eccellente". Le statistiche descrittive riguardanti la formazione e l'uso dei contratti a tempo determinato, peraltro, supportano l'ipotesi che la diffusione dei contratti a termine indebolisca gli incentivi ad investire in competenze e conoscenze professionali di natura *firm-specific* e, attraverso questo canale, tende ad limitare le potenzialità di crescita delle medesime aziende che vi ricorrono (Isfol, 2014).

I dati testimoniano, quindi, l'esistenza di una correlazione positiva tra la dotazione di capitale umano degli imprenditori (e dei lavoratori) e l'andamento della produttività del lavoro. Un risultato che pone l'attenzione sul fatto che le potenzialità di crescita economica e il recupero dei margini di competitività in Italia possono essere negativamente condizionate dal basso livello medio di istruzione sia dei datori di lavoro che della forza lavoro occupata.

Tab. 17 - Produttività del lavoro: caratteristiche imprenditori e lavoratori

	marginale		media		eccellente	
	Media	Devstd	Media	Devstd	Media	Devstd
<b>Caratteristiche imprenditori e struttura proprietaria</b>						
diploma di laurea	0.24	0.42	0.27	0.44	0.42	0.49
diploma media superiore	0.56	0.50	0.53	0.50	0.46	0.50
diploma media inferiore	0.21	0.41	0.20	0.40	0.12	0.32
proprietà familiare	0.93	0.25	0.84	0.37	0.66	0.47
gestione familiare	0.91	0.28	0.86	0.34	0.72	0.45
gestione manageriale interna	0.05	0.23	0.09	0.29	0.17	0.38
gestione manageriale	0.03	0.18	0.04	0.20	0.10	0.30
<b>Caratteristiche lavoratori</b>						
% diploma di laurea	0.09	0.19	0.09	0.16	0.16	0.20
% diploma superiore	0.45	0.32	0.46	0.29	0.50	0.27
% diploma medie inferiore	0.46	0.35	0.45	0.33	0.35	0.31
% età<25	0.08	0.13	0.05	0.09	0.05	0.09
% 24<età<35	0.27	0.23	0.24	0.21	0.23	0.20
% 34<età<50	0.48	0.25	0.52	0.23	0.53	0.22
% età>49	0.18	0.19	0.19	0.18	0.20	0.18
% donne	0.43	0.32	0.33	0.27	0.34	0.24
% tempo determinato	0.15	0.23	0.09	0.14	0.08	0.14
% formati	0.18	0.33	0.24	0.36	0.28	0.37
<b>N di oss</b>	1837		3673		1864	

Fonte: dati RIL-AIDA 2010

Naturalmente, la dotazione di conoscenze e competenze che caratterizza la classe imprenditoriale e la struttura dell'occupazione non esauriscono l'insieme dei fattori che influenzano l'andamento della produttività del lavoro; vi sono altri elementi importanti da considerare, tra cui il ruolo giocato dalle pressioni competitive sui mercati internazionali, la capacità innovativa, la dimensione aziendale e la specializzazione settoriale, la localizzazione geografica.

A tal proposito la Tabella 18 riporta le statistiche descrittive relative a queste variabili per ciascuna delle tre categorie di imprese: marginali, medie e eccellenti.

Il primo aspetto da osservare riguarda la relazione positiva tra produttività del lavoro, da una parte, e l'esposizione al commercio internazionale e la presenza delle multinazionali, dall'altra: l'incidenza media esportatori di beni e servizi sui mercati esteri (multinazionali) è pari a circa il 20% (1%) tra il gruppo di imprese con una performance produttiva marginale, è del 32% (2%) tra le imprese con performance media e aumenta al 38% (7%) per quelle che hanno una produttività del lavoro eccellente.

Ciò sembra confermare anche per l'Italia la tesi secondo cui l'esposizione al commercio internazionale e la presenza delle multinazionali tende ad accompagnarsi all'adozione di pratiche manageriali e un'organizzazione dei mercati interni del lavoro che puntano sull'innovazione e la valorizzazione delle risorse umane come fattore strategico di competizione nei mercati esteri e attraverso questa via, favorisce la crescita della produttività del lavoro (Bloon e Van Reenen, 2009).

Simili considerazioni possono essere formulate per le innovazioni di prodotto e di processo, la cui incidenza media aumenta chiaramente lungo la distribuzione campionaria della produttività. In particolare, tra le imprese eccellenti circa il 45% ha rinnovato la propria gamma di beni e servizi e il 34% ha introdotto nuovi processi produttivi; nel gruppo delle imprese marginali questi dati scendono al 36% e al 28% rispettivamente. Indubbiamente i dati presentati alla Tabella 18 sono coerenti con le conclusioni di alcuni recenti studi empirici in cui si dimostra che anche in Italia gli investimenti in innovazione hanno un effetto positivo sulla produttività (Hall, Lotti e Mairasse, 2008; Parisi, Schiantarelli e Sembenelli, 2006; Bugamelli, Schivardi e Zizza, 2008).

Infine, va sottolineato la relazione positiva che lega performance produttiva, dimensione aziendale e localizzazione geografica nelle regioni del Nord. Nello specifico, la dimensione aziendale si conferma come un elemento strategico per l'efficienza produttiva: le aziende di grandi dimensioni, ad esempio, hanno minori costi di aggiustamento nell'introduzione di innovazioni organizzative e si caratterizzano per una maggiore disponibilità di personale qualificato in grado di utilizzare le nuove tecnologie (Fabiani, Schivardi e Trento, 2005). Nei paragrafi seguenti si potrà inoltre verificare che ricorrono, tra gli aspetti caratteristici delle aziende di medio grande dimensione che tendono a stimolare la produttività del lavoro vi è l'elevato livello di istruzione degli imprenditori che le gestiscono e la propensione a selezionare il management sul mercato delle competenze professionali piuttosto che attraverso relazioni informali o processi di cooptazione.

Tab. 18- Produttività del lavoro: caratteristiche produttive delle imprese

	<b>marginale</b>		<b>media</b>		<b>eccellente</b>	
	Media	Devstd	Media	Devstd	Media	Devstd
<b>Internazionalizzazione e innovazione</b>						
commercio internazionale	0.20	0.40	0.32	0.46	0.38	0.49
multinazionali	0.01	0.07	0.02	0.13	0.07	0.26
innovazione prodotto	0.36	0.48	0.43	0.49	0.45	0.50
innovazione processo	0.28	0.45	0.36	0.48	0.37	0.48
<b>Dimensione</b>						
4< n. dipendenti<15	0.74	0.44	0.57	0.50	0.48	0.50
14< n. dipendenti<50	0.23	0.42	0.38	0.49	0.43	0.49
49< n. dipendenti<250	0.02	0.15	0.04	0.21	0.09	0.28
n. dipendenti>249	0.00	0.03	0.00	0.05	0.01	0.08
<b>Localizzazione geografica</b>						
Nord Ovest	0.25	0.43	0.37	0.48	0.44	0.50
Nord Est	0.19	0.40	0.23	0.42	0.24	0.42
Centro	0.26	0.44	0.23	0.42	0.17	0.38
Sud e Isole	0.29	0.45	0.17	0.38	0.15	0.36
<b>Settore di attività</b>						
attività estrattive, minerarie, ecc	0.03	0.16	0.04	0.20	0.09	0.28
tessile, abbigliamento, ecc	0.04	0.20	0.03	0.18	0.02	0.13
legno, editoria, mobili, ecc	0.10	0.30	0.08	0.28	0.04	0.21
produzione e distribuzione di energia, acqua, gas, ecc; rifiuti	0.10	0.30	0.14	0.34	0.09	0.29
manifattura; meccanica; metallurgia	0.04	0.19	0.07	0.26	0.11	0.31
costruzioni	0.13	0.33	0.14	0.35	0.10	0.30
commercio dettaglio e ingrosso; trasporto e comunicazioni	0.29	0.46	0.28	0.45	0.32	0.47
intermediazione monetaria, finanziaria assicurativa; servizi alle imprese	0.15	0.35	0.15	0.36	0.19	0.39
servizi sociali privati; sanità; istruzione, ecc	0.13	0.33	0.06	0.24	0.04	0.19
<b>Indici di bilancio</b>						
log (salari per dipendente)	9.68	0.46	10.11	0.26	10.47	0.44
log (capitale fisico pro capite)	9.26	1.69	9.82	1.64	10.77	1.97
N di oss	1837		3673		1864	

Fonte: dati RIL-AIDA 2010

### **4.5.3 L'Istruzione degli imprenditori**

Le evidenze descrittive sviluppate in precedenza hanno messo in luce come il livello di istruzione degli imprenditori sia un elemento potenzialmente determinante per la crescita della produttività del lavoro e dunque per la competitività del sistema economico. In questo sottoparagrafo si cerca di identificare quali siano le caratteristiche distintive delle aziende gestite da datori di lavoro con un'elevata dotazione di capitale umano.

A questo proposito, la Tabella 17 riporta i valori medi e le deviazioni standard delle variabili relative alla struttura proprietaria e alla composizione dell'occupazione in corrispondenza di tre distinti gruppi di impresa: quelle gestite da imprenditori laureati, quelle con a capo imprenditori con un diploma di scuola media superiore e infine le aziende con datori di lavoro in possesso al massimo di un livello di istruzione media inferiore.

Le caratteristiche della struttura proprietaria e del controllo gestionale mettono bene in luce come la prevalenza delle famiglie e i meccanismi di selezione del management che raramente fanno affidamento a procedure efficienti di *recruitment* nel mercato delle competenze professionali sono tra i principali responsabili di un profilo imprenditoriale caratterizzato da una limitata presenza di datori di lavoro laureati.

Le evidenze che emergono dalla Tabella 19 rivelano una robusta complementarità statistica tra il capitale umano degli imprenditori e quello della forza lavoro occupata. Nelle imprese gestite da laureati, infatti, la proporzione di lavoratori con un'istruzione terziaria è pari a circa il 20% del totale degli occupati; questo dato scende all'8% nel caso di aziende con datori in possesso di un diploma superiore e al 4% nel sottocampione riferito a datori di lavoro con al massimo un titolo di studio elementare. La relazione positiva tra capitale umano degli imprenditori e quello dei lavoratori viene ulteriormente specificata dal dato relativo alla formazione professionale e alla occupazione femminile: la quota più elevata di formati (27%) e di donne (42%) si trova proprio nelle aziende con datori di lavoro con istruzione terziaria.

Nel loro insieme i risultati della Tabella 19 sembrano confermare che il profilo individuale degli imprenditori rappresenta un elemento determinante per alimentare la domanda di lavoro altamente qualificata e un'organizzazione inclusiva dei mercati interni del lavoro. I dati RIL-AIDA in particolare supportano l'ipotesi che il livello di capitale umano degli imprenditori, nei suoi aspetti cognitivi e psicologici, abbia un ruolo fondamentale nel favorire la valorizzazione delle competenze professionali dei lavoratori come fattori strategici del comportamento competitivo delle aziende da essi gestite (Lezear e Oyer, 2009; van Praag e Versloot, 2007).

Tab. 19 - Livello istruzione imprenditori: caratteristiche dei lavoratori

	terziaria		secondaria sup.		secondaria inf.	
	Media	Devstd	Media	Devstd	Media	Devstd
<b>proprietà e controllo</b>						
proprietà familiare	0.72	0.45	0.85	0.36	0.92	0.26
gestione familiare	0.74	0.44	0.87	0.34	0.95	0.22
gestione manageriale	0.10	0.30	0.04	0.20	0.01	0.10
<b>Caratteristiche lavoratori</b>						
% diploma di laurea	0.20	0.24	0.08	0.15	0.04	0.09
% diploma superiore	0.51	0.29	0.48	0.30	0.34	0.26
% diploma medie inferiore	0.30	0.31	0.44	0.33	0.63	0.29
% età<25	0.04	0.09	0.06	0.10	0.07	0.12
% 24<età<35	0.25	0.22	0.25	0.21	0.24	0.21
% 34<età<50	0.52	0.23	0.51	0.23	0.50	0.24
% età>49	0.18	0.18	0.19	0.18	0.19	0.19
% donne	0.42	0.29	0.35	0.28	0.29	0.25
% tempo determinato	0.10	0.17	0.11	0.17	0.11	0.18
% formati	0.27	0.37	0.22	0.35	0.19	0.33
<b>N di oss</b>	2554		3581		1210	

Fonte: dati RIL-AIDA 2010

Analogamente le conoscenze e competenze degli imprenditori laureati sono correlate positivamente con gli investimenti innovativi, con la presenza delle multinazionali e, ovviamente con la dimensione aziendale (Tab. 20). L'investimento in istruzione può fornire agli imprenditori, ad esempio, quelle flessibilità cognitive che può essere fondamentale per operare con successo in ambienti economici altamente incerti da un punto di vista tecnologico e, dunque, per stimolare la capacità innovativa della propria azienda (Lezear, 2002). Tale argomento peraltro arricchisce le interpretazioni tradizionali che collegano il ritardo delle aziende italiane nell'adozione delle nuove tecnologie e nell'attività innovativa principalmente alla specializzazione settoriale sbilanciata verso produzioni a basso contenuto tecnologico e alla eccessiva frammentazione del tessuto produttivo (Pagano e Schivardi, 2003). I risultati lasciano intuire anche un'altra possibile spiegazione. La limitata diffusione della istruzione frena l'adozione di procedure efficienti di gestione della conoscenza all'interno delle aziende (*Knowledge management practices*) e la propensione a creare collaborazioni scientifiche con altre imprese, università e centri di ricerca; ciò vincola il cambiamento organizzativo e l'utilizzo di risorse cognitive nei processi di produzione nonostante le imprese italiane operino in presenza di una frontiera tecnologica comune a quella degli altri paesi.

Tab. 20 - livello di istruzione degli imprenditori; caratteristiche produttive delle imprese

	terziaria		secondaria sup.		secondaria inf.	
	Media	Devstd	Media	Devstd	Media	Devstd
<b>Internazionalizzazione e innovazione</b>						
commercio internazionale	0.31	0.46	0.30	0.46	0.29	0.46
multinazionali	0.06	0.23	0.02	0.13	0.00	0.06
innovazione prodotto	0.46	0.50	0.41	0.49	0.35	0.48
innovazione processo	0.38	0.49	0.33	0.47	0.28	0.45
<b>dimensione</b>						
4< n. dipendenti<15	0.52	0.50	0.62	0.49	0.66	0.47
14< n. dipendenti<50	0.40	0.49	0.34	0.47	0.31	0.46
49< n. dipendenti<250	0.08	0.26	0.04	0.19	0.03	0.16
n. dipendenti>249	0.01	0.09	0.00	0.04	0.00	0.02
<b>localizzazione geografica</b>						
Nord Ovest	0.40	0.49	0.34	0.47	0.31	0.46
Nord Est	0.18	0.38	0.23	0.42	0.27	0.45
Centro	0.21	0.41	0.23	0.42	0.24	0.43
Sud e Isole	0.21	0.41	0.20	0.40	0.17	0.38
<b>N di oss</b>	2554		3581		1210	

Fonte: dati RIL-AIDA 2010

#### 4.5.4 L' Internazionalizzazione

Nei paragrafi precedenti si è potuto verificare che il grado di coinvolgimento nel commercio internazionale e la presenza di multinazionali nel territorio nazionale possono essere considerato degli indicatore della efficienza produttiva delle aziende italiane.

Questo aspetto può essere approfondito esaminando le caratteristiche di diverse categorie di imprese, distinte in funzione del loro *grado di coinvolgimento nel processo di integrazione dei mercati internazionali*. In tale prospettiva si opera una duplice distinzione.

In primo luogo, si divide il campione in base ad una variabile indicatrice del commercio internazionale: ovvero si distinguono separatamente le imprese che vendono i propri beni e servizi nei mercati esteri (*commercio internazionale*) da quelle che rivolgono la propria attività esclusivamente in ambito nazionale e locale (*commercio nazionale*). In secondo luogo, si esamina separatamente il comportamento delle imprese che hanno una proprietà e controllo nazionale (*domestiche*) da quelle la cui gestione è riconducibile ad una proprietà estera (le cosiddette *multinazionali*).



In questo modo è possibile evidenziare che il capitale umano degli imprenditori e dei lavoratori non costituisce un connotato distintivo della capacità di operare nel commercio internazionale, mentre rappresenta una caratteristica strategica per le multinazionali (Tab. 20). In queste ultime si registra infatti un incidenza di imprenditori con un livello di istruzione terziaria pari al 62% e una quota di lavoratori laureati pari al 28% del totale degli occupati: si tratta di dati significativamente superiori ai corrispondenti valori medi nazionali (vedi Tab. 15). Il fatto che il coinvolgimento nel commercio internazionale di per sé non si associa a scelte di valorizzazione del capitale umano appare indirettamente confermato da risultato riguardante la quota di lavoratori formati, il cui valore medio è superiore nelle aziende che vendono i propri beni e servizi all'estero (25%), rispetto a quelle che operano esclusivamente nel mercato interno (20%).

Anche sotto questo aspetto, le multinazionali si distinguono per la propensione ad investire in formazione professionale (32%), oltre che per il limitato uso di contatti a tempo determinato (5%) rispetto a quanto avviene nelle imprese con proprietà riconducibile ad un soggetto nazionale (23% e 11%, rispettivamente).

*Tab. 20 - Internazionalizzazione; caratteristiche dei lavoratori*

	<b>com.</b>							
	<b>com. internaz</b>		<b>nazionale</b>		<b>multinazionali</b>		<b>domestiche</b>	
	Media	Devstd	Media	Devstd	Media	Devstd	Media	Devstd
<b>Caratteristiche imprenditori e struttura proprietaria</b>								
diploma di laurea	0.30	0.46	0.29	0.45	0.62	0.49	0.28	0.45
diploma media superiore	0.52	0.50	0.53	0.50	0.35	0.48	0.53	0.50
diploma media inferiore	0.18	0.38	0.19	0.39	0.03	0.17	0.19	0.39
proprietà familiare	0.81	0.39	0.83	0.38	0.16	0.36	0.84	0.36
gestione familiare	0.87	0.34	0.84	0.37	0.18	0.38	0.86	0.34
gestione manageriale	0.05	0.21	0.06	0.23	0.17	0.38	0.05	0.22
<b>Caratteristiche lavoratori</b>								
% diploma di laurea	0.11	0.17	0.10	0.19	0.29	0.28	0.10	0.17
% diploma superiore	0.46	0.26	0.46	0.31	0.51	0.26	0.46	0.30
% diploma medie inferiori	0.43	0.30	0.43	0.35	0.20	0.26	0.44	0.33
% età<25	0.05	0.09	0.06	0.11	0.03	0.07	0.06	0.10
% 24<età<35	0.24	0.20	0.25	0.22	0.24	0.19	0.25	0.21
% 34<età<50	0.52	0.21	0.51	0.24	0.54	0.22	0.51	0.23
% età>49	0.19	0.17	0.18	0.19	0.19	0.18	0.19	0.18
% donne	0.36	0.24	0.36	0.30	0.42	0.24	0.36	0.28
% tempo determinato	0.08	0.14	0.11	0.18	0.05	0.09	0.11	0.17
% formati	0.20	0.32	0.25	0.37	0.32	0.39	0.23	0.36
N di oss	2294		5080		260		7114	

Fonte: dati RIL-AIDA 2010

L'analisi dei fattori legati ai processi di internazionalizzazione non può comunque tralasciare l'approfondimento di aspetti diversi da quelli legati al capitale umano: la propensione innovativa, la dimensione aziendale e la localizzazione geografica nelle zone del paese dove le aziende esportatrici hanno maggiori probabilità di beneficiare di esternalità positive da un punto di vista tecnologico, sociale e amministrativo.

Le statistiche riportate nella Tabella 21 indicano in effetti che tra le imprese coinvolte nel commercio internazionale, il 57% ha introdotto nuovi prodotti e il 46% nuovi processi produttivi nel triennio 2008-2010. Questi valori scendono al 34% e al 28%, rispettivamente, per le aziende presenti esclusivamente nei mercati locale e nazionale. Si osserva inoltre che circa il 44% degli esportatori occupa meno di 15 dipendenti e sono in prevalenza residenti nelle regioni del Nord Ovest (44%) e Nord Est (29%); nel gruppo dei non esportatori, l'incidenza delle piccole imprese sale al 65% mentre diminuisce la localizzazione nelle regioni del Nord Ovest (32%) e del Nord Est (19%).

Il dato che le imprese esportatrici italiane siano più grandi (e più produttive) di quelle non esportatrici è coerente con quanto riscontrato per gli altri paesi europei. Anche in Italia sembra dunque prevalere un effetto di *self-selection*: dal momento che è più costoso vendere i propri beni e servizi sui mercati esteri, solo le imprese più efficienti sono in grado di affrontare con successo le pressioni competitive internazionali, combinando appunto un elevato utilizzo di forza lavoro qualificata, frequente ricorso alla formazione professionale e maggiore propensione agli investimenti in innovazione. Si tratta pertanto di un modello competitivo in grado di autoalimentarsi mediante fenomeni di *learning-by-exporting* visto che le imprese che iniziano a penetrare nei mercati esteri riescono in seguito ad aumentare la propria efficienza produttiva sotto la pressione della competizione internazionale.

Per quanto riguarda le multinazionali, la tabella 21 mostra risultati ancora più evidenti: si tratta di aziende con elevata propensione ad innovare soprattutto nei prodotti e servizi (53%), in prevalenza di dimensioni medio grandi (oltre il 60% occupa più di 15 dipendenti) e concentrate nelle zone del Nord Ovest (63%) del paese.

Tab. 21 - Internazionalizzazione; caratteristiche produttive delle imprese

	<b>com.</b>							
	<b>com. internaz</b>		<b>nazionale</b>		<b>multinazionali</b>		<b>domestiche</b>	
	Media	Devstd	Media	Devstd	Media	Devstd	Media	Devstd
<b>Innovazione</b>								
innovazione di prodotto	0.57	0.49	0.34	0.48	0.53	0.50	0.41	0.49
innovazione di processo	0.46	0.50	0.28	0.45	0.29	0.46	0.34	0.47
<b>Dimensione</b>								
4< n. dipendenti<15	0.47	0.50	0.65	0.48	0.40	0.49	0.60	0.49
14< n. dipendenti<50	0.44	0.50	0.31	0.46	0.41	0.49	0.35	0.48
49< n. dipendenti<250	0.08	0.28	0.03	0.18	0.16	0.36	0.04	0.21
n. dipendenti>249	0.01	0.07	0.00	0.04	0.03	0.17	0.00	0.05
<b>Localizzazione geografica</b>								
Nord Ovest	0.44	0.50	0.32	0.46	0.63	0.48	0.34	0.47
Nord Est	0.29	0.45	0.19	0.40	0.17	0.37	0.22	0.42
Centro	0.17	0.38	0.25	0.43	0.16	0.37	0.23	0.42
Sud e Isole	0.10	0.30	0.24	0.43	0.04	0.21	0.21	0.40
<b>Settori di attività</b>								
attività estrattive, minerarie, ecc	0.10	0.29	0.03	0.16	0.03	0.18	0.05	0.21
tessile, abbigliamento, ecc	0.07	0.26	0.02	0.12	0.03	0.16	0.03	0.18
legno, editoria, mobili, ecc	0.15	0.36	0.05	0.22	0.01	0.11	0.08	0.27
produzione e distribuzione di energia, acqua, gas, ecc; rifiuti	0.23	0.42	0.07	0.25	0.10	0.30	0.12	0.32
manifattura; meccanica; metallurgia	0.07	0.26	0.07	0.26	0.07	0.26	0.07	0.26
costruzioni	0.02	0.13	0.18	0.38	0.03	0.16	0.13	0.34
commercio dettaglio e ingrosso; trasporto e comunicazioni	0.28	0.45	0.30	0.46	0.47	0.50	0.29	0.45
intermediazione monetaria, finanziaria assicurativa; servizi alle imprese	0.07	0.26	0.20	0.40	0.22	0.41	0.16	0.36
servizi sociali privati; sanità; istruzione, ecc	0.01	0.10	0.10	0.30	0.04	0.20	0.08	0.26

N di oss	2294	5080	260	7114
----------	------	------	-----	------

Fonte: dati RIL-AIDA 2010

#### **4.5.5 La dimensione aziendale**

La dimensione aziendale è stata individuata nei paragrafi precedenti come una di quelle caratteristiche imprenditoriali positivamente correlata alla crescita della produttività del lavoro. Tale risultato può essere approfondito andando a verificare in che misura la crescita dimensionale si accompagna ad un efficiente utilizzo delle risorse umane e a scelte competitive orientate sugli investimenti in innovazione e internazionalizzazione.

In questa prospettiva la Tabella 22 mostra le statistiche descrittive relative al capitale umano dei lavoratori (e alle altre variabili di interesse) in funzione della dimensione aziendale. In particolare questo caso le medie e deviazioni standard si riferiscono a quattro sotto-campioni: il primo racchiude le imprese con meno di 15 dipendenti, il secondo quelle con un numero di dipendenti compreso tra 15 e 50, il terzo si riferisce alle aziende di medie dimensioni con un numero di occupati collocato tra i 50 e i 249, mentre il quarto gruppo rappresenta le grandi imprese con oltre 250 dipendenti.

Le evidenze empiriche sono ancora una volta in linea con le attese: vi è infatti una associazione statistica positiva tra la dotazione di capitale umano di imprenditori e lavoratori e il numero di occupati a livello di impresa. In particolare, l'incidenza dei datori di lavoro in possesso di un'istruzione terziaria assume un valore minimo del 25% in corrispondenza delle piccole imprese per poi aumentare con la dimensione fino ad un livello del 72% per il gruppo delle grandi imprese con oltre 250 dipendenti. Analogamente, la quota di dipendenti laureati è ferma al 10% per chi occupa meno di 50 dipendenti mentre sale al 19% per le grandi aziende.

Ancora una volta la diffusione del lavoro temporaneo e l'intensità degli investimenti formativi assumono un andamento speculare (e opposto) in funzione della dimensione aziendale, come peraltro accaduto per le altre caratteristiche di impresa di cui si è approfondito il ruolo per la produttività del lavoro (istruzione imprenditori e processi di internazionalizzazione).

La tabella 21 mostra infatti che la quota di formati (contratti a termine) cresce (diminuisce) al variare del numero totale dei dipendenti: essa è pari al 20% (10%) nelle piccole imprese, al 26% (11%) in quelle medio-piccole, al 34% (10%) per il gruppo delle medio-grandi, per poi aumentare al 42% (6%) per le imprese con oltre 250 dipendenti.

Tab. 21 - Dimensione di impresa; caratteristiche degli imprenditori e lavoratori

	4 < n. dip < 15		14 < n. dip < 50		49 < n. dip < 250		n. dip > 249	
	Media	Devstd	Media	Devstd	Media	Devstd	Media	Devstd
<b>caratteristiche imprenditori e struttura proprietaria</b>								
diploma di laurea	0.25	0.43	0.33	0.47	0.47	0.50	0.72	0.45
diploma media superiore	0.55	0.50	0.50	0.50	0.43	0.50	0.26	0.44
diploma media inferiore	0.20	0.40	0.16	0.37	0.10	0.30	0.02	0.15
proprietà familiare	0.88	0.33	0.77	0.42	0.60	0.49	0.37	0.48
gestione familiare	0.89	0.32	0.80	0.40	0.68	0.47	0.45	0.50
gestione manageriale	0.03	0.18	0.07	0.26	0.15	0.36	0.23	0.42
<b>Caratteristiche lavoratori</b>								
% diploma di laurea	0.10	0.19	0.11	0.16	0.12	0.17	0.19	0.22
% diploma superiore	0.48	0.31	0.43	0.27	0.42	0.23	0.43	0.20
% diploma medie inferiori	0.41	0.34	0.46	0.32	0.46	0.29	0.38	0.28
% età < 25	0.06	0.12	0.05	0.08	0.05	0.08	0.03	0.05
% 24 < età < 35	0.25	0.23	0.25	0.19	0.23	0.15	0.24	0.14
% 34 < età < 50	0.51	0.26	0.51	0.19	0.52	0.16	0.53	0.13
% età > 49	0.19	0.20	0.19	0.15	0.20	0.13	0.20	0.12
% donne	0.37	0.30	0.34	0.26	0.33	0.24	0.35	0.23
% tempo determinato	0.10	0.18	0.11	0.17	0.10	0.15	0.06	0.09
% formati	0.20	0.35	0.26	0.36	0.34	0.37	0.42	0.35
<b>N di oss</b>	3802		2251		1034		258	

Fonte: dati RIL-AIDA 2010

Le analisi descrittive si concludono con la Tabella 22. In questo caso si conferma chiaramente che la dimensione aziendale è uno dei fattori strategici per la crescita della produttività, anche perché in genere essa si accompagna alle scelte di internazionalizzazione, alla propensione ad innovare in nuovi processi e prodotti e la localizzazione nelle regioni del Nord Ovest del paese.

Tab. 22 - Dimensione di impresa; caratteristiche produttive delle imprese

	4< n. dip<15		14< n. dip<50		49< n. dip<250		n. dip>249	
	Media	Devstd	Media	Devstd	Media	Devstd	Media	Devstd
<b>internazionalizzazione e innovazione</b>								
commercio internazionale multinazionali	0.24	0.42	0.37	0.48	0.53	0.50	0.56	0.50
Innovazione di prodotto	0.02	0.13	0.03	0.17	0.09	0.28	0.25	0.43
Innovazione di processo	0.36	0.48	0.49	0.50	0.57	0.49	0.73	0.45
<b>localizzazione geografica</b>								
Nord Ovest	0.27	0.44	0.43	0.49	0.52	0.50	0.60	0.49
Nord Est	0.32	0.47	0.40	0.49	0.39	0.49	0.52	0.50
Centro	0.22	0.42	0.22	0.41	0.27	0.45	0.22	0.42
Sud e Isole	0.23	0.42	0.22	0.41	0.20	0.40	0.18	0.38
<b>settore di attività</b>								
attività estrattive, minerarie, ecc	0.23	0.42	0.16	0.37	0.13	0.34	0.08	0.28
tessile, abbigliamento, ecc	0.03	0.18	0.06	0.25	0.09	0.28	0.05	0.22
legno, editoria, mobili, ecc	0.02	0.14	0.05	0.22	0.06	0.24	0.07	0.25
produzione e distribuzione di energia, acqua, gas, ecc; rifiuti manifattura; meccanica; metallurgia	0.07	0.26	0.09	0.29	0.11	0.31	0.04	0.19
costruzioni	0.10	0.30	0.14	0.35	0.15	0.36	0.21	0.41
commercio dettaglio e ingrosso; trasporto e comunicazioni	0.06	0.23	0.09	0.29	0.10	0.31	0.13	0.34
intermediazione monetaria, finanziaria assicurativa; servizi alle imprese	0.15	0.36	0.09	0.29	0.05	0.22	0.01	0.10
servizi sociali privati; sanità; istruzione, ecc	0.32	0.47	0.25	0.43	0.24	0.43	0.21	0.41
<b>N di oss</b>								
	3802		2251		1034		258	

Fonte: dati RIL-AIDA 2010



## Riferimenti bibliografici

Adapt (2014), *Jobs Act – Le misure per favorire il rilancio dell’occupazione, riformare il mercato del lavoro e il sistema delle tutele*, [www.adapt.it](http://www.adapt.it)

Amighini A., Presbitero A.F., Richiardi M.G. (2010), *Delocalizzazione produttiva e mix occupazionale*

Arachi G., Santoro A. (2013), *Il sistema fiscale in un anno di transizione: consuntivi e prospettive*, in *La finanza pubblica Italiana Rapporto 2013*, Il Mulino

Banca d’Italia (2013), *L’industria meridionale e la crisi*

Bergamante F., Canal T., Gualtieri V. (a cura di) (2014), *Non sempre mobili. Indagine sulla mobilità geografica dei dottori di ricerca*, Isfol, I Libri del Fondo sociale europeo, Roma

Biagi M. (1999), *L’applicazione del Trattato di Amsterdam in materia di occupazione: coordinamento o convergenza?*, ora in L. Montuschi, M. Tiraboschi e T. Treu, Marco Biagi. *Un giurista progettuale. Scritti scelti*, Giuffrè, Milano, 2003

Blumkin T. e Danziger, L., *Deserving Poor and the Desirability of Minimum Wage Rules*, Cesifo Working Paper No. 4721, March 2014

Boeri, T. (2009), *Setting the Minimum Wage*, *Labour Economics*, 2012, 19 (3), 281-290

Boston Consulting Group (2012), *Rising U.S. Exports—Plus Reshoring—Could Help Create up to 5 Million Jobs by 2020*

Buti M. (2014), *A consistent trinity for the Eurozone*, [www.voxeu.org](http://www.voxeu.org), 8 gennaio

Buti M., Turrini A. (2012), *Slow but steady? External adjustment within the Eurozone starts working*, [www.voxeu.org](http://www.voxeu.org), 12 novembre

Calvo G., Coricelli F., Ottonello P. (2013), *Jobless Recoveries During Financial Crises: Is Inflation the Way Out?*, NBER Working Paper No. 19683

Cannari L., Iuzzolino G. (2009), *Le differenze nel livello dei prezzi al consumo fra Nord e Sud*, Banca d’Italia, Occasional Paper

Confartigianato (2014), *I centri per l’impiego: alcuni dati su efficacia e spesa*, Elaborazioni Flash, in <http://www.confartigianato-lombardia.it/upload/content/76520131021173432553.pdf>



Considine M. (2006), *Market liberalization of social protection in Employment services, in Roskam E., "Winners or losers? Liberalizing public service*, International Labour Office, Geneva, 2006

CNEL (2010), Rapporto sul mercato del lavoro, 2009-2010, Roma

CNEL (2013), Rapporto sul mercato del lavoro 2012-2013, Roma

Commissione Europea (2012), Employment and social developments in Europe

Commissione Europea (2013), Europe 2020 Strategy

Commissione Europea (2013), Tax reforms in EU Member States: Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability

D'Angelo D., Marocco M. (2010), *Danimarca e Svezia: le politiche di attivazione in due paesi scandinavi*, in C. LAGALA, M. D'ONGHIA, Politiche di attivazione dei disoccupati in Europa, 2010, Ediesse, Roma.

De Mello, L., P. C. Padoan and L. Rousova (2011), *The Growth Effects of Current Account Reversals: The Role of Macroeconomic Policies*, OECD Economics Department Working Papers, No. 871, OECD Publishing

De Nardis S. (2013), *Se l'export cresce a spese del mercato del lavoro*, [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info), 17 settembre

Draghi M. (2014), *Unemployment in the Euro Area*, Federal Reserve of Kansas City Economic Symposium, Jackson Hole, Wyoming

Econpubblica (2011), *The role and impact of labour taxation policies*, Study for the European Commission

European Commission (2012), *Performance Management in Public Employment Services, The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services*, PES to PES Dialogue, July 2012, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7957&langId=en>

European Commission (2013), Employment and Social Developments in Europe

Fratocchi L., Barbieri P., Di Mauro C. Nassimbeni G., Vignoli M. (2013), *Manufacturing Back-reshoring. An Exploratory Approach for Hypotheses Development*

Garnero A, Kampelmann S, e Ryx F. (2013), *Sharp Teeth or Empty Mouths? Revisiting the Minimum Wage Bite with Sectoral Data*, IZA Discussion Paper n.7351

Garnero A. (2013), *Quanti lavoratori senza salario minimo*, www.lavoce.info, 14 maggio 2013

Gazier B., Gautié J. (2009), *The “Transitional Labour Markets” Approach: Theory, History and Future Research Agenda*, Document de Travail du Centre d'Economie de la Sorbonne - 2009.01

Hornstein A., Kudlyak M., Lange F. (2014), *A New Measure of Resource Utilization in the Labor Market*, Working Paper, Richmond Fed, aprile 2014

Inps (2013), Bilancio Sociale – Anno 2012

Istat (2013), Struttura, performance e nuovi investimenti delle multinazionali italiane all'estero, 13 dicembre

Istat (2014), Rapporto annuale 2014 – La situazione del Paese

Lee, D., e Saez, E. (2012), *Optimal Minimum Wage Policy in Competitive Labor Markets*, Journal of Public Economics, 96, 739-749

Lucifora C, e Salverda W. (2008), *Low Pay*, in Nolan B, Salverda W. e Smeeding T, Handbook of Economics of Inequality, Oxford University Press, Oxford

Mameli P. (2014), Quando una svolta per il mercato del lavoro italiano?, Intesa SanPaolo WEM, 14 febbraio

Marocco M. (2008), *Teoria e prassi nell'attivazione dei disoccupati: il patto di servizio*, Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali, 2008, 119, 533-548.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2014), Il primo anno di applicazione della legge 92/2012, Quaderno n.1

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2014), Rapporto sulla coesione sociale, Anno 2013 (Volume I e II)

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2014), Spesa per le politiche occupazionali e del lavoro – Anno 2012, Quaderni di studi e statistiche sul mercato del lavoro

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Inps e Istat, (2013), Rapporto di Coesione Sociale, Roma

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, (2013), Rapporto annuale sulle Comunicazioni Obbligatorie – Le dinamiche del mercato del lavoro dipendente e parasubordinato

Moretti E. (2013), *La nuova geografia del lavoro*, Mondadori, Milano

OECD (2003), *Making Work Pay, Making Work Possible*, Chapter 3, in *Employment Outlook*, “Towards More and Better Jobs”, OECD, Paris

Oecd (2013), *Protecting jobs, enhancing flexibility: a new look at employment protection legislation*, Chapter 2, in *Employment Outlook 2013*, OECD, Paris

Oecd (2013), *Going for Growth 2013*, OECD, Paris

Oecd (2013), *The 2012 Labour market reform in Spain: a preliminary assessment*, OECD, Paris

Oecd (2014), *Employment Outlook 2014*, OECD, Paris

Saez, E. (2002), *Optimal Income Transfer Programs: Intensive versus Extensive Labor Supply Responses*, *Quarterly Journal of Economics*, 117, 1039–1073

Schneider F. (2012), *The Shadow Economy and Work in the Shadow: What Do We (not) Know?*, IZA Discussion Paper n.6423

Simonazzi A., Ginzburg A., Nocella G. (2012), *Beyond the short run. Germany and the changing division of labour within the enlarged EU*

Thuy, P., Hansen, E. and Price, D. (2001), *The Employment Service in a changing Labour Market*, International Labour Office, Geneva

Koning J, Denys J, Walwei U (1999), *Deregulation in placement services: a comparative study for eight EU countries*, European Commission, Directorate-General for Employment, Industrial Relations, [http://www.europamica.it/Database/europamica/europamica.nsf/4cde79c085bc5503c125684d0047d9a0/06090cba5069bd05c1256a38003a4f8a/\\$FILE/Servizi%20di%20collocamento.pdf](http://www.europamica.it/Database/europamica/europamica.nsf/4cde79c085bc5503c125684d0047d9a0/06090cba5069bd05c1256a38003a4f8a/$FILE/Servizi%20di%20collocamento.pdf)

Van Berkel R. (2005), *La diffusione degli approcci individuali nelle politiche europee d'attivazione - Alcune conclusioni*, in *Rivista delle Politiche sociali*, 1, 2005

Yellen J. L. (2014), *Labor market Dynamics and Monetary Policy*, Federal Reserve of Kansas City Economic Symposium, Jackson Hole, Wyoming