



Commissione speciale dell'Informazione (III)

RAPPORTO SUL MERCATO DEL LAVORO 2013 - 2014

30 settembre 2014

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 de 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.