

## CAPITOLO 3 LA DISOCCUPAZIONE E LE POLITICHE DEL LAVORO

### 3.1 IL TASSO DI DISOCCUPAZIONE

Si tratterà in questo capitolo delle politiche economiche volte a risolvere il problema della disoccupazione, problema per il quale all'interno del sistema economico vi sono persone che non riescono a trovare lavoro.

Innanzitutto occorre occuparsi della misurazione: misurare la disoccupazione significa misurare i non occupati, cioè coloro che vorrebbero lavorare ma non riescono a trovare lavoro, in pratica quella che viene detta "disoccupazione involontaria".

Secondo l'Istat "Il tasso di disoccupazione si ottiene come rapporto percentuale tra la popolazione di 15 anni e più in cerca di occupazione e le forze di lavoro. Queste ultime sono date dalla somma degli occupati e delle persone in cerca di occupazione. La definizione di persona in cerca di occupazione fa riferimento al concetto di ricerca attiva di lavoro, ovvero all'aver compiuto almeno un'azione di ricerca di un determinato tipo nelle quattro settimane che precedono quella a cui fanno riferimento le informazioni raccolte durante l'intervista e all'essere disponibili a lavorare nelle due settimane successive".

La misurazione della disoccupazione avviene attraverso il tasso di disoccupazione, che si ottiene dal rapporto percentuale tra disoccupati e forza lavoro:

$$\text{Tasso di disoccupazione (\%)} = \text{numero disoccupati} / \text{forza lavoro}$$

Per definire il denominatore, la forza lavoro, si utilizza la misura di coloro che hanno la capacità di lavorare, con esclusione delle persone al di sotto dell'età lavorativa, quelle al di sopra, che sono in pensione, e quelle che per incapacità fisiche non possono lavorare. Tutti gli altri fanno parte della forza lavoro di un paese. A proposito di questa variabile si può dire che negli ultimi tempi si registra un aumento in questa cifra dovuto all'ingresso di lavoratori immigrati da altri paesi; d'altra parte, si ha un effetto opposto a causa della diminuzione della natalità che, al contrario, fa diminuire tale variabile e causa il fenomeno dell'invecchiamento della popolazione.

Per quanto riguarda la quantificazione statistica, esistono a livello nazionale diversi problemi profondi e persistenti. Nel 2011 il tasso di disoccupazione varia dal 5,0 per cento

del Nord-est al 13,6 per cento del Mezzogiorno. In un confronto europeo, il tasso di disoccupazione italiano nel 2011 (8,4 per cento) è inferiore a quello della media UE (9,7 per cento), con un differenziale che nel corso dell'anno si è lievemente ampliato.

Un altro tipo di misurazione è il tasso di occupazione della popolazione tra 20 e 64 anni che è uno degli indicatori previsti dalla Strategia Europa 2020 per lo sviluppo e l'occupazione. Tale indicatore è rivolto a valutare la capacità di utilizzo delle risorse umane disponibili e rappresenta quindi una misura della forza strutturale di un sistema economico.

Il tasso di occupazione 20-64 anni si ottiene dal rapporto tra gli occupati tra i 20 e i 64 anni e la popolazione della stessa classe di età per cento. Secondo l'indagine sulle forze di lavoro, armonizzata a livello europeo, una persona è definita occupata se, nella settimana di riferimento, ha svolto almeno un'ora di lavoro in una qualsiasi attività che preveda un corrispettivo monetario o in natura, oppure è stata assente dal lavoro (ad esempio per ferie, malattia, cassa integrazione), ma ha mantenuto il posto di lavoro o l'attività autonoma.

L'obiettivo fissato dall'Unione europea prevede nel 2020 una quota di popolazione occupata tra 20 e 64 anni pari al 75,0 per cento. Nel 2011 il valore dell'indicatore in Italia (61,2 per cento) è stato di quasi 14 punti percentuali inferiore a questo traguardo.

Nei paesi europei, nel 2011 il tasso di occupazione medio delle persone tra 20 e 64 anni è stato inferiore di 6,4 punti percentuali al traguardo fissato per il 2020. Questo risultato evidenzia elevate eterogeneità tra gli stati membri: cinque paesi (Svezia, Paesi Bassi, Germania, Danimarca e Austria) hanno già raggiunto e superato l'obiettivo stabilito per il 2020; ma sono ancora 16 i paesi con valori dell'indicatore inferiori al 70 per cento, tra cui l'Italia. Nella graduatoria europea, solamente Ungheria e Grecia presentano tassi di occupazione inferiori al nostro Paese.

A livello statistico, bisogna fare un'ulteriore precisazione. Per parlare di cause e rimedi non si può considerare l'occupazione a livello nazionale, perché non ci dà un'indicazione precisa di quale sia il tipo e quali siano di conseguenza le cause della disoccupazione. Occorre allora parlare di statistiche più specifiche che caratterizzano diverse categorie di lavoratori. E' molto importante, ad esempio, analizzare il tasso di occupazione nei diversi settori di attività, quello femminile e quello suddiviso per aree geografiche, per vedere se il problema è concentrato su alcune fasce specifiche della popolazione.

Per quanto riguarda la suddivisione in settori di attività, l'Italia ha subito storicamente dei notevoli cambiamenti. Nel 1861 il 70% della popolazione attiva lavorava nel settore agricolo, il 18% nell'industria e il 12% nelle altre attività; cinquanta anni dopo, i lavoratori agricoli scendono al 52% mentre quelli di industria e servizi salgono a 26 e 22% del totale. Nel secondo dopoguerra l'agricoltura incide ancora per il 42% ma industria e servizi acquistano maggiore peso (32 e 26%). E' lo sviluppo industriale degli anni Sessanta che modifica la distribuzione degli occupati fra settori: nell'industria si arriva al 41%, nei servizi al 30% mentre gli occupati in agricoltura si attestano sotto il 30%. La terziarizzazione dell'economia produce un ulteriore spo-

stamento degli occupati: nel 1981 i servizi assorbono la quota maggiore di lavoratori (quasi il 50%), l'industria scende sotto il 40% e l'agricoltura arretra all'11%.

Per quanto riguarda il livello di partecipazione femminile al mercato del lavoro, questo è in Italia storicamente basso rispetto ad altre realtà nazionali. Nel 1977, considerando le donne fra i 25 e i 64 anni, ne risultavano attive (occupate o in cerca di lavoro) 35 su 100. La soglia del 50% viene raggiunta solo nel 2000 per salire a 56% nove anni dopo. Nella media europea a 27 paesi le donne attive nella stessa fascia di età sono il 69,4% e superano l'80% in Lettonia (80,1), Norvegia (80,6), Islanda (82,7) e Svezia (82,8)

### INDICATORI DEL LAVORO PER SESSO E AREA GEOGRAFICA Anno 2011, valori percentuali - Fonte: ISTAT

	Tasso di attività (15-64 anni)	Tasso di occupazione (15-64 anni)	Tasso di disoccupazione
<b>SESSO</b>			
Maschi	73,1	67,5	7,6
Femmine	51,5	46,5	9,6
<b>AREA GEOGRAFICA</b>			
Nord	69,3	65,2	5,8
Centro	66,2	61,1	7,6
Mezzogiorno	51,0	44,0	13,6
<b>Totale</b>	<b>62,2</b>	<b>56,9</b>	<b>8,4</b>

Un'altra misurazione è il tasso di inattività che rappresenta un indicatore particolarmente importante per quei paesi, come l'Italia, caratterizzati da una bassa partecipazione al mercato del lavoro. Il tasso di inattività si ottiene dal rapporto percentuale tra le non forze di lavoro nella fascia di età 15-64 anni e la corrispondente popolazione. Sono definite come non forze di lavoro le persone che non sono classificate nè come occupati, nè come in cerca di occupazione.

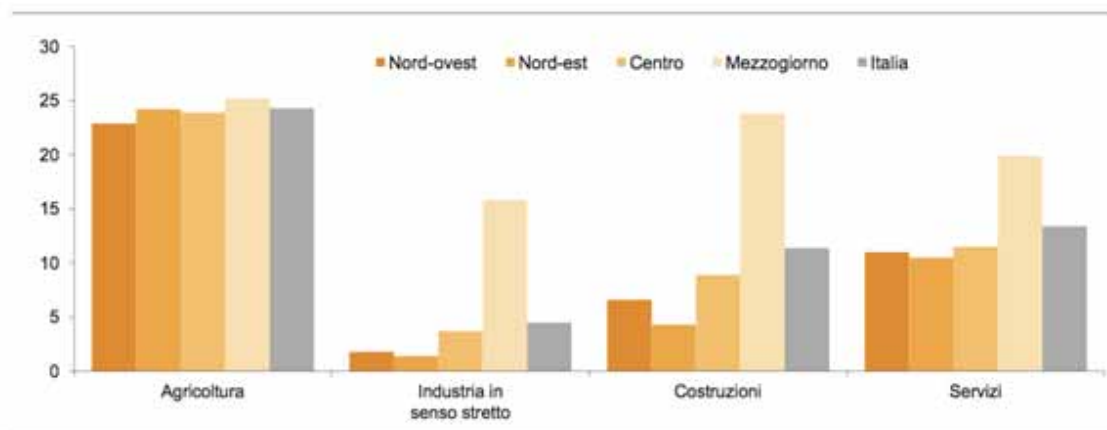
Il tasso di inattività italiano nel 2011 non subisce variazioni rispetto all'anno precedente, attestandosi al 37,8 per cento. Tale risultato è la sintesi di un livello di inattività maschile pari al 26,9 per cento e di un tasso femminile particolarmente elevato (48,5 per cento). Rispetto al 2010, il tasso di inattività maschile segnala un incremento di due decimi di punto, mentre quello femminile registra una flessione di quattro decimi. Se si esamina l'andamento dell'ultima decade, emerge che l'indicatore raggiunge i livelli più elevati nell'ultimo triennio. Nel periodo considerato il tasso maschile è cresciuto di quasi due punti percentuali, mentre la componente femminile ha ridotto il suo elevato valore solo di otto decimi di punto.

Per concludere l'analisi del mercato del lavoro italiano occorre analizzare anche il fenomeno del lavoro sommerso, il c.d. lavoro nero, cioè del lavoro svolto al di fuori della conformità legislativa.

Secondo quanto comunicato dall'OCSE, l'Italia occupa il secondo posto in classifica subito dopo la Grecia, per quanto concerne il lavoro nero. Secondo l'Istat, nell'anno 2009, i lavoratori non in regola erano 3 milioni. Secondo i dati del Fondo

Monetario Internazionale, in termini percentuali, il lavoro nero si avvicina al 27%.

### UNITA' DI LAVORO IRREGOLARI PER SETTORE E RIPARTIZIONE GEOGRAFICA Percentuale sul totale delle unità di lavoro – anno 2010 - Fonte: ISTAT



La presenza di attività di lavoro sommerso viene associata nella letteratura economica agli elevati livelli di regolamentazione e di tassazione e alla corruzione nel sistema economico. L'analisi empirica mostra come l'economia sommersa sia negativamente correlata al grado di sviluppo del paese, al tasso di partecipazione della forza lavoro e all'intensità di utilizzo del fattore lavoro, mentre la correlazione risulta positiva con il tasso di disoccupazione, il prelievo fiscale (diretto), la regolamentazione dell'attività economica ed il livello di corruzione.

E' necessario anche sottolineare il legame tra immigrazione ed economia sommersa: spesso, per gli immigrati, lavorare nel sommerso costituisce l'unica possibilità di sostentamento e può facilmente trasformarsi in forme di sfruttamento operate dalle imprese che operano irregolarmente.

Il lavoro nero alimenta fortemente evasione fiscale e disfunzioni nei sistemi di protezione sociale e previdenziale. Inoltre va rilevato che i lavoratori irregolari hanno uno stipendio più basso rispetto ai lavoratori regolari e sono costretti a lavorare di più, in condizioni di minore sicurezza del lavoro ed in completa assenza di tutele sui propri diritti sindacali.

Il problema dell'economia sommersa e quello del lavoro nero e dell'evasione fiscale rappresentano fattori critici che causano il mancato rilancio dell'occupazione e l'impossibilità di una ristrutturazione del sistema del mercato del lavoro.

Al di là dell'analisi statistica, della sua misurazione e dell'incidenza dell'illegalità, la disoccupazione necessita di soluzioni urgenti, di cui si tratterà nel prossimo paragrafo. Prima di parlare delle cause e dei rimedi, occorre però concentrarsi sulla rilevanza del problema: cosa vuol dire avere un certo livello di disoccupazione e quali problemi porta con sé.

La disoccupazione ha una rilevanza dal punto di vista sociale, nel senso che chi è disoccupato non ha un reddito per potersi permettere una vita dignitosa, probabilmente deve dipendere da altre persone della famiglia, quindi il reddito di un

componente deve servire a mantenere anche alcuni suoi familiari.

La disoccupazione è un problema molto grave perché ha riflessi sul sociale e i disoccupati sono persone che non riescono a contribuire al sistema produttivo e neanche a alimentare i consumi dei beni, quindi non si crea alcuna spinta allo sviluppo ulteriore del sistema economico. La disoccupazione va quindi combattuta e cercare i rimedi in tema di politiche del lavoro è estremamente importante.

Nel Trattato di Maastricht non è stato inserito, tra i parametri con cui sono stati giudicati i paesi aderenti, il tasso di disoccupazione. Come si vedrà le politiche del lavoro possono far aumentare il debito pubblico; d'altra parte, l'Unione Monetaria ha spinto i paesi a sanare il bilancio attraverso politiche di controllo del debito pubblico che però sono in opposizione all'obiettivo di migliorare l'occupazione. La Banca Centrale Europea è espressione di una unione monetaria, cioè, come già detto, si tratta di una istituzione che si occupa principalmente del problema dell'inflazione. Questa scelta dipende dal fatto che per introdurre la moneta unica era importante che tutti gli stati si accordassero sul controllo del livello dei prezzi. Ciascuno paese da parte sua ha poi a che fare col problema della disoccupazione, quindi quella del lavoro è una di quelle politiche che sono state lasciate, per così dire, alla decisione autonoma a livello nazionale.

Non va dimenticato però che il primo articolo della nostra Costituzione è dedicato del lavoro; non solo, occorre aggiungere che la Comunità Europea è nata con il Trattato di Roma nel 1957 nel quale viene affermato che: "la Comunità ha il compito di promuovere lo sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche, un elevato livello di occupazione e protezione sociale, un alto grado di competitività che converge nei risultati economici".

**Da LaVoce del 04.10.2013**

## **COME LEGGERE LE STATISTICHE SULLA DISOCCUPAZIONE GIOVANILE**

**di Pietro Garibaldi**

Il tasso di disoccupazione giovanile al 40 per cento non è solo il risultato di una statistica fuorviante. È un dramma del nostro paese. E invece di proporre nuove misurazioni, sarebbe molto più importante capire perché in cinque anni i giovani senza lavoro sono passati dal 18 al 40 per cento.

### **L'INSOFFERENZA PER LE STATISTICHE**

In tempi di crisi, in Italia va di moda criticare le statistiche. Durante la grande recessione del 2009, quando il Pil crollò del 4 per cento, il ministro dell'Economia Giulio Tremonti si fece portavoce dell'idea che il prodotto interno lordo era una statistica inadatta per misurare il benessere del paese. Negli stessi anni, Silvio Berlusconi negava la crisi perché- sosteneva- "I ristoranti erano pieni".

È certamente possibile che il prodotto interno lordo non sia la migliore misura del benessere di un paese, ma ho sempre trovato paradossale che di questi proble-

mi se ne parlasse in Italia durante una profonda recessione, dopo aver registrato una delle peggior performance di crescita nel mondo negli ultimi dieci anni. Perché, mi sono sempre chiesto, non si parlava di cambiare il calcolo del Pil durante il miracolo economico degli anni Sessanta? Sarebbe più credibile e meno ipocrita se l'iniziativa di cambiare il calcolo del Pil arrivasse dalla Cina, un paese che cresce costantemente intorno 10 per cento da quasi un ventennio.

In questi mesi, sotto accusa è finito il tasso di disoccupazione giovanile. A giugno in un convegno il ministro del Lavoro Enrico Giovannini aveva sostenuto che il tasso di disoccupazione- che in Italia aveva ormai superato il 35 per cento della forza lavoro- era una statistica fuorviante. Nell'ultimo bollettino Istat il tasso di disoccupazione giovanile, calcolato per i giovani tra 15 e 24 anni, è addirittura arrivato al 40 per cento. Sulla prima pagina del Corriere della Sera, un autorevole giornalista come Dario di Vico rilancia l'idea che il tasso di disoccupazione al 40 per cento è davvero una statistica sbagliata, e ritiene invece che si dovrebbe tagliare la testa al toro e comunicare "correttamente il dato del'11,1 per cento di disoccupati e non quel 40 per cento o giù di lì che ci fa accapponare la pelle ogni volta".

#### UN CALCOLO INTERNAZIONALE

Il tasso di disoccupazione è calcolato dall'Istat da più di un ventennio secondo la definizione internazionale elaborato dall'International Labour Office. Un lavoratore viene considerato disoccupato se nel momento dell'inchiesta si trova simultaneamente in tre condizioni: i) nella settimana precedente l'inchiesta non ha lavorato nemmeno un'ora, ii) ha esplicitamente cercato un lavoro ed iii) è immediatamente disponibile a lavorare. In Italia i giovani in queste condizioni sono circa seicentotantamila. I giovani occupati sono invece un po' più di un milione. Questi numeri sono incontrovertibili. La forza lavoro è definita in tutto il mondo dalla somma dei disoccupati e degli occupati, e per i giovani è pari a circa 1,6 milioni. Il tasso di disoccupazione è quindi definito come il rapporto tra il numero dei disoccupati e il totale della forza lavoro. In Italia questo numero è pari al 40 per cento, poiché seicentotantamila diviso 1,6 milioni risulta pari a circa 0,4.

È certamente sbagliato- come giustamente rileva di Vico- sostenere che 40 giovani su 100 tra i 15 e i 24 anni sono disoccupati. Per orientarci in questi numeri occorre ricordare che la maggior parte dei 6 milioni di giovani italiani è statisticamente definito fuori dalla forza lavoro, o perché studente a tempo pieno o- più tristemente- perché non studia, non lavora e non cerca nemmeno un lavoro. Secondo di Vico il tasso di disoccupazione corretto sarebbe quello ottenuto dividendo il numero di disoccupati per il numero di giovani nella popolazione, arrivando quindi all'11 per cento circa da lui indicato.

Si potrebbe facilmente sostenere che anche il numero proposto da di Vico non va bene, perché non tiene conto dei giovani che hanno smesso di cercare un lavoro perché scoraggiati o dei giovani non occupati che cercano lavoro ma non sono disposti a lavorare perché studenti, o ai giovani occupati part-time in modo involontario. Se vogliamo, possiamo proporre decine di statistiche sulla disoccupazione. Ma diventa davvero una discussione semi-accademica. O addirittura semi-seria.

Alla fine, invece di proporre nuove misurazioni, sarebbe molto più importante

capire perché il tasso di disoccupazione giovanile – che in Italia cinque anni fa era pari al 18 per cento – sia ora salito al 40 per cento, e perché probabilmente non tornerà al livello del 2007 nei prossimi dieci anni. Oppure chiederci perché la stessa statistica è pari al 10 per cento in Germania e in Austria? Perché la disoccupazione giovanile non è un problema statistico, ma è davvero uno dramma del paese.

### 3.2 TEORIE SULLA DISOCCUPAZIONE E RIMEDI DI POLITICA ECONOMICA

Con il termine “politiche del lavoro” si definiscono gli interventi in un mercato, quello del lavoro, che presenta rilevanti peculiarità. In questo libro di testo verrà esposta una sintesi del funzionamento del mercato del lavoro secondo i tradizionali filoni di pensiero.

Quello che si considera per primo è l’approccio di tipo classico, che guarda alla disoccupazione come un problema legato allo schema tradizionale di mercato, nel quale si definisce una funzione di domanda e una di offerta.

Il mercato del lavoro è caratterizzato da una domanda espressa dalle imprese, al contrario degli altri mercati dove le imprese offrono le merci: le imprese domandano lavoro a seconda della loro attività produttiva. All’opposto, invece, l’offerta di lavoro è formalizzata dai lavoratori che sono i consumatori, i componenti delle famiglie, coloro che fanno parte della forza lavoro. La variabile determinante per l’incontro tra domanda e offerta è il prezzo che in questo mercato prende il nome di salario/stipendio e viene indicato con la lettera  $W$ , dal termine inglese wage.

La particolarità di questo mercato è dunque l’inversione dei soggetti che esprimono la domanda e l’offerta. A ciò si aggiunge la collocazione al di sopra di tutti gli altri mercati, perché dal lavoro dipende la produzione degli altri beni. Se il mercato del lavoro non funzionasse e il tasso di disoccupazione fosse elevatissimo, si avrebbe un livello molto basso di produzione. Dunque, dal suo funzionamento deriva quello degli altri mercati ma, allo stesso tempo, occorre anche vendere quanto viene prodotto e bisogna che funzionino anche i mercati di sbocco. Per questo il mercato del lavoro viene definito un mercato secondario.

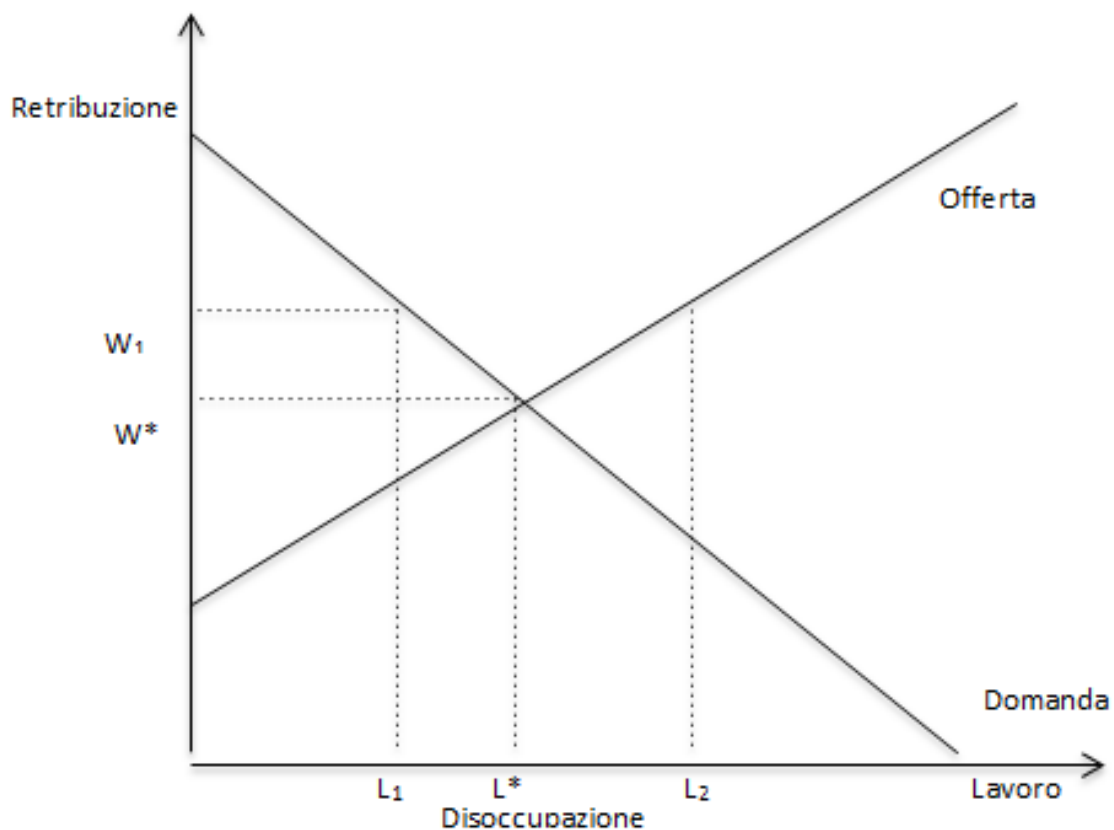
Altra particolarità è che il salario non può essere un prezzo libero di fluttuare perché costituisce il reddito che serve alle persone per poter vivere, in pratica fornisce le risorse economiche a chi lavora e per questo non può avere valori troppo bassi perché ciò comporterebbe problemi nella vita quotidiana.

Pur tenendo conto che non si possono utilizzare i normali schemi senza tener conto delle specificità di questo mercato, la rappresentazione grafica può essere fatta secondo lo schema di un mercato classico caratterizzato dall’incontro tra domanda e offerta.

Con riferimento al mercato del lavoro si pone sull’asse orizzontale la quantità di merce scambiata, la misura del lavoro ( $L$ ), mentre sull’asse verticale si pone il prezzo, la retribuzione ( $W$ ).

Se il mercato funziona, la domanda decresce al diminuire del salario e l’offerta cresce all’aumentare del salario, allora l’incontro avviene nel punto di equilibrio con un certo salario ( $W^*$ ) e una certa quantità di lavoro scambiata ( $L^*$ ).

Ci si può trovare però al di sopra del punto di equilibrio, con un salario più elevato, come  $W_1$ : i lavoratori vorrebbero offrire più lavoro ( $L_2$ ), ma non incontrano la domanda che a quel livello di salario è più bassa. La differenza tra i due livelli ( $L_2 - L_1$ ) corrisponde alla situazione di disoccupazione.



Il filone di studi che rappresenta il mercato del lavoro in questo modo sostiene che occorre capire perché si ha un salario più alto di quello di equilibrio. Il problema è che il salario è elevato a causa della rigidità del mercato del lavoro, cioè il funzionamento del mercato non porta ad un abbassamento del salario per ritrovare l'equilibrio.

Allora l'analisi delle cause e dei rimedi riguarda proprio questo meccanismo e la questione diventa quella di trovare i motivi per cui il salario non scende al fine di consentire che le persone disoccupate trovino lavoro. Le teorie che cercano di spiegare questo tipo di disoccupazione sono essenzialmente due.

La prima è la teoria cosiddetta insider-outsider. Secondo tale teoria, che vede la contrapposizione tra occupati (insider) e disoccupati (outsider), ci sarebbe l'interesse degli occupati a mantenere alto il livello dei salari attraverso l'opera dei sindacati che chiederebbero di mantenere elevati i salari a grave danno dei disoccupati che, nell'ambito delle contrattazioni, non riuscirebbero a far sentire le loro ragioni.

La seconda è la cosiddetta teoria dei salari di efficienza, *efficiency wages*.

Questa teoria si basa sul fatto che l'offerta di lavoro è collegata alla produttività: lungo la linea dell'offerta si innalza la produttività, nel senso che il lavoratore più



è pagato più tende a lavorare meglio, in modo più efficiente, producendo di più in termini di quantità e qualità dei beni. Quindi l'attenzione si sposta sulle imprese: gli imprenditori tendono a pagare di più i lavoratori per ottenere da loro un maggiore rendimento. Per esempio, gli imprenditori preferiscono prevedere straordinari per gli occupati piuttosto che abbassare i salari e assumere altri lavoratori e si tende a far lavorare di più le persone già dipendenti dall'impresa piuttosto che consentire l'ingresso di nuovi lavoratori a fronte di una diminuzione delle retribuzioni.

Queste due teorie, entrambe riferite alle cause della rigidità del salario, cercano quindi di giustificare il mancato abbassamento dei salari che porterebbe ad un equilibrio di mercato.

Si passerà ora ad esporre altre due cause di disoccupazione, prima di esaminare i rimedi.

Secondo un'analisi di tipo keynesiano si ha un'interpretazione diversa della disoccupazione che riguarda il capitale e il lavoro.

Nella formulazione della teoria, la disoccupazione è un problema che riguarda il mercato secondario, cioè la disoccupazione deriverebbe da carenza di domanda. Essendoci una scarsa domanda dei beni di consumo, le imprese non sono incentivate ad aumentare la propria produzione e quindi ad assumere nuovi lavoratori. Questo è un problema di collegamento tra il mercato del lavoro e gli altri mercati perché, se non funzionano gli altri mercati, il mercato del lavoro ne risente, in quanto il lavoro è il fattore produttivo per tutti gli altri beni. La disoccupazione per di più comporta un'ulteriore diminuzione della domanda, in quanto un disoccupato non ha risorse per acquistare beni.

Un'altra causa di disoccupazione è quella che viene chiamata disoccupazione strutturale. Secondo questa teoria il problema della disoccupazione sarebbe legato ad una carenza delle strutture produttive. I mercati in realtà non riescono a svilupparsi non perché manca la domanda ma perché si hanno carenze infrastrutturali. Ci si riferisce a paesi caratterizzati da una scarsa disponibilità di infrastrutture idonee a garantire l'occupazione, come strade, impianti e trasporti. Tutte queste carenze rientrano nella definizione dell'ambiente in cui opera l'impresa e non permettono uno sviluppo adeguato per l'aumento dell'occupazione. Quando si parla di problema strutturale si fa riferimento anche al lavoro, al capitale umano, ossia all'assenza di strutture che servono a formare coloro che si devono assumere, come per esempio, corsi di formazione.

Quali sono i rimedi a questi problemi, visti dal confronto con la realtà?

Se la disoccupazione ha come causa la rigidità dei salari (prima causa considerata), del tipo classico e neoclassico, come soluzione possono essere adottate politiche che aumentino la flessibilità del lavoro, cioè contratti che rendano il lavoro flessibile, che rendano il mercato del lavoro meno rigido, come i contratti part-time e a tempo determinato per favorire l'ingresso nel mercato del lavoro. Specificatamente questo tema della flessibilità verrà approfondito nel prossimo paragrafo.

La seconda teoria è quella che riguarda la carenza di domanda e la soluzione è quella di aumentare la spesa pubblica. Un'opera pubblica prevista in un'area a elevato livello di disoccupazione è un intervento di tipo keynesiano: come si è visto,

in una parte del paese dove c'è disoccupazione la realizzazione di un'opera pubblica ha come effetto l'assunzione di persone che aumentano di conseguenza i loro consumi e attivano un effetto positivo per la produzione. Lo stesso per le politiche suggerite dai post-keynesiani che suggeriscono che si incentivino gli investimenti per risolvere il problema della disoccupazione da carenza di domanda.

Questo tipo di politiche però sono fortemente in contrasto con l'obiettivo di contenimento del debito pubblico. Come si è già visto, l'idea di fare spese pubbliche, anche improduttive (o che per lo meno non hanno un ritorno economico nel breve periodo), per creare posti di lavoro incide in senso negativo sul bilancio pubblico con conseguenze sul debito.

Terzo tipo è la disoccupazione strutturale. E' un tema di estrema attualità che riguarda la creazione di nuovi posti di lavoro attraverso un miglioramento del sistema economico, delle infrastrutture e dell'ambiente in cui opera l'impresa.

Un'ulteriore considerazione che deve essere fatta sul mercato del lavoro è che occorre capire se la disoccupazione è un fenomeno di breve e di lungo periodo.

Si deve allora guardare all'indicatore della disoccupazione di lunga durata, che secondo la definizione dell'Istat è rappresentata dalla quota dei disoccupati alla ricerca di un'occupazione da almeno dodici mesi.

Nel 2011 si è registrata un'ulteriore crescita della disoccupazione di lunga durata, la cui incidenza è passata dal 48,5 per cento del 2010 al 51,3 per cento, il livello più alto raggiunto nell'ultimo decennio. Il sensibile incremento dell'incidenza dei disoccupati di lunga durata interessa sia la componente femminile (dal 49,9 al 51,9 per cento) sia soprattutto quella maschile, cresciuta di oltre tre punti percentuali e attestatasi nella media 2011 al 50,7 per cento. Tale dinamica determina peraltro un sostanziale riequilibrio dell'indicatore tra i generi.

La tendenza alla crescita della disoccupazione di lunga durata ha riguardato, oltre l'Italia, tutti gli altri paesi dell'Unione europea. Nella media dell'UE l'incidenza della disoccupazione di lunga durata ha sfiorato il 43 per cento, segnalando un incremento di tre punti percentuali rispetto al 2010. Il paese con la quota più elevata si conferma la Slovacchia, dove oltre due disoccupati su tre si trovano in questa condizione (67,8 per cento). Un discreto numero di paesi, tra i quali l'Italia, presenta un'incidenza superiore al 50 per cento del totale dei disoccupati. La portata della componente di lunga durata si mantiene invece limitata nell'area dei paesi scandinavi e a Cipro. In particolare in Svezia l'incidenza resta al di sotto del 20 per cento.

La persistenza degli individui nello stato di disoccupazione costituisce un grave problema sociale, ma rappresenta anche un segnale del distorto funzionamento del mercato del lavoro. Sostanzialmente le imprese preferiscono assumere persone disoccupate da poco mentre quelle disoccupate da molto tendono ad essere scartate. E' un fenomeno che si autoalimenta: più si rimane disoccupati più si è destinati a rimanere disoccupati nel tempo. Occorre quindi prevedere anche politiche economiche che facilitino l'ingresso al lavoro anche di disoccupati di lunga durata, per esempio incentivando corsi di riqualificazione.

Nell'ultima parte di questo paragrafo si propone un'analisi della reale applica-

zione delle politiche economiche per risolvere il problema della disoccupazione con particolare riferimento alla situazione italiana.

Oltre al funzionamento del mercato del lavoro in sé, occorre tener conto della altre forze economiche rilevanti e del fatto che sono i mercati delle attività finanziarie a guidare il processo di integrazione internazionale. Questo collegamento con i mercati finanziari presuppone un parallelismo sul piano della politica tra riduzione del costo del denaro e riduzione del costo del lavoro.

Vi sono poi altri due importanti aspetti di cambiamento dei mercati del lavoro che hanno effetti complessi sulla disoccupazione. Il primo è costituito dai processi di integrazione internazionale e globalizzazione. L'effettiva incidenza negativa di tali processi sulle dinamiche dell'occupazione, in particolare su quella meno qualificata, appare considerevole. Si manifesta, a seguito dell'internazionalizzazione, una progressiva apertura dei mercati nazionali e locali del lavoro ed una maggiore differenziazione delle organizzazioni in essi coinvolti. L'integrazione internazionale induce, inoltre, fenomeni di rilocalizzazione incrociata delle attività produttive tra i vari paesi, in particolare europei, con risultati complessi sulla domanda di lavoro, come si vedrà nella parte dedicata all'economia internazionale.

Il secondo è costituito dal ruolo dell'innovazione tecnologica sull'occupazione. Si possono avere interpretazioni opposte. In un caso, si ritiene che la disoccupazione creata dall'innovazione determini la crescita dei settori che più impiegano le nuove tecnologie. In un secondo caso si nega che tali effetti vi siano e che siano automatici. In realtà, se da un lato il progresso tecnico appare storicamente aver creato più posti di lavoro di quanti ne abbia distrutti, almeno nel lungo periodo, dall'altro il processo di aggiustamento non è mai stato automatico ed immediato, bensì contraddistinto dal manifestarsi di una particolare forma di disoccupazione strutturale che ha cause tecnologiche.

Se si passa poi ad analizzare nel particolare la disoccupazione italiana, emergono importanti problemi riguardanti la connessione tra settore manifatturiero e servizi. Occorre chiedersi quali siano le possibilità che il settore dei servizi assuma il ruolo che veniva nel passato svolto dal manifatturiero come motore della crescita favorevole all'occupazione. Secondo alcuni, i servizi possono effettivamente assumere tale ruolo, poiché in questo settore eterogeneo guadagnano peso comparti che non sono di puro supporto all'industria e vi sono mutamenti qualitativi importanti. Il fattore che segna tale cambiamento sarebbe rappresentato dalle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni. Queste tecnologie consentirebbero di accrescere il carattere commerciale di tali attività e quindi di espandere il mercato in modo analogo a quanto era avvenuto con i prodotti industriali, dando luogo ad un circolo virtuoso anche in termini di occupazione. Vi sono tuttavia fattori che condizionano la realizzabilità del circolo virtuoso appena richiamato e i diversi comparti dei servizi non vengono influenzati allo stesso modo dal fattore delle tecnologie informatiche. La tendenza al continuo allargamento del settore dei servizi non garantisce quindi esiti occupazionali certi.

Vi è dunque una sostanziale difficoltà nell'indicare una sola misura di politica economica capace di risolvere radicalmente il problema, ma occorre un insieme ar-

ticolato di interventi di natura diversa.

Si può in ogni caso parlare di flessibilità innovativa con riferimento all'intero sistema economico. Questa viene intesa come capacità di: realizzare le infrastrutture materiali (informatica, telecomunicazioni, logistica, trasporti, ecc.) e immateriali (istruzione, formazione, salute, ricerca, ecc.) necessarie allo sviluppo delle capacità individuali e sociali richieste dalla transizione in atto; conciliare interventi di emergenza (come quelli richiesti nel Mezzogiorno o anche nel Nord-Est) con interventi di lungo termine finalizzati a migliorare l'efficienza sistemica delle diverse regioni del paese; promuovere la competitività dei sistemi locali di produzione, favorendo l'apertura dei mercati locali del lavoro ad essi collegati; favorire la valorizzazione delle risorse umane e la loro partecipazione a forme di organizzazione del lavoro coerenti con il miglioramento della qualità dei prodotti; migliorare l'efficacia e la trasparenza degli interventi delle agenzie pubbliche.



### **3.3 IL MERCATO DEL LAVORO ITALIANO E IL PROBLEMA DELLA FLESSIBILITA'**

Le politiche del lavoro in Italia si sono spesso indirizzate verso l'obiettivo di favorire l'ingresso nel mondo del lavoro, in particolare, attraverso una maggiore flessibilità del mercato.

Storicamente lo Statuto dei Lavoratori del 1970 era improntato al sostegno verso i diritti sociali individuali e dunque prevedeva alcune rigidità. Negli anni '80 si è assistito a un'inversione di tendenza, verso una progressiva accettazione della flessibilità attraverso l'introduzione di nuove forme contrattuali, ma si sono anche mantenute delle rigidità del mercato, soprattutto dirette a fornire un reddito di mantenimento nei confronti di quei lavoratori coinvolti nei processi di crisi e di ristrutturazione d'impresa.

Solo negli anni '90 la flessibilità inizia ad essere percepita come una necessità oggettiva. La legislazione si è allora modificata verso nuove forme contrattuali di tipo flessibile, volte ad accrescere l'occupazione senza dettare regole precise, creando anche forme di lavoro caratterizzate dal precariato.

Con la legge 196/1997, il c.d. "Pacchetto Treu", si sono introdotte numerose modifiche alla regolamentazione del lavoro temporaneo, con particolare riferimento all'apprendistato, ai tirocini, ai contratti di formazione.

Ma la vera svolta si è avuta con la legge 30/2003, la "Legge Biagi", pensata e costruita seguendo le richieste dell'Unione Europea, che apporta una riforma molto vasta con l'intento di creare nuovi posti di lavoro e diminuire la rigidità del sistema attraverso forme di flessibilità contrattuale, introducendo nuove forme contrattuali di tipo temporaneo (contratto di somministrazione all'apprendistato, il contratto di lavoro intermittente, a progetto etc.).

Questa normativa ha, senza dubbio, portato a risultati molto incoraggianti dal punto di vista dei tassi di occupazione e ha rappresentato un grosso passo in avanti verso un mercato del lavoro più flessibile; tuttavia questi interventi sono risultati poco organici rispetto alle esigenze di sicurezza e tutela dei lavoratori causando disagi sociali e fenomeni di precarietà.

In verità, in Italia non si sono seguite le indicazioni della Strategia Europea per l'Occupazione (SEO) che rappresenta la fase embrionale del concetto di flessibilità e che ha introdotto i primi elementi distintivi di una strategia volta alla flexicurity, come in molti paesi del nord Europa. E' da sottolineare la mancanza di una visione complessiva ed organica degli elementi di flessibilità, in particolare, la sincronizzazione ed il coordinamento di misure volte a "flessibilizzare" il mercato ed il rapporto di lavoro, ma anche interventi di riforma sugli ammortizzatori sociali per aumentare la sicurezza nel mercato.

Un tentativo importante verso una semplificazione del sistema ed una maggiore tutela dei lavoratori è inserito nella Legge 93/2012, la c.d. "Riforma del Lavoro Fornero": il legislatore ha inteso creare un mercato del lavoro "inclusivo e dinamico" volto ad aumentare l'occupazione, in particolare per le categorie più deboli come i giovani e le donne, ridurre i tempi della transizione tra scuola e lavoro e tra disoccupazione ed occupazione, contribuire alla crescita della produttività e stimolare lo sviluppo e la competitività delle imprese, oltre che creare un sistema di tutele più universalistico.

Attraverso una particolareggiata disciplina dei contratti di apprendistato si intende diminuire il lasso di tempo che intercorre tra la fine del percorso formativo individuale e l'inizio del percorso lavorativo. Numerose modifiche sono state intro-

dotte in merito ai contratti di tipo determinato (nuovi tempi di rinnovo, miglioramento contributiva etc.) ai contratti di lavoro accessorio, lavoro a progetto, lavoro intermittente e, ancora, al contratto di somministrazione; tutto ciò nel tentativo di irrobustire il meccanismo di garanzie dei lavoratori e razionalizzare l'uso dei contratti atipici.

La legge 93/2012 tocca molti aspetti del mercato del lavoro, perseguendo una distribuzione più equa delle tutele dell'impiego, attraverso il contenimento dei margini di flessibilità ed una nuova disciplina in merito al licenziamento di tipo individuale, disciplinare, collettivo e per motivi economici.

Un'ulteriore area di intervento è rappresentata dal tentativo di riformare il sistema degli ammortizzatori sociali con nuove regole sulla cassa integrazione e la nascita dell'Aspi, Assicurazione Sociale Per l'Impiego, un nuovo meccanismo di sostegno alle fasi di transizione lavorativa di tipo universale, che segue la forma del modello di sostegno nord europeo, con l'intento di ottenere un sistema più efficiente ed equo di ammortizzatori sociali.

Per ottenere questi risultati, la riforma individua alcune macro-aree d'intervento, in cui sono coinvolti gli istituti contrattuali, le tutele dei lavoratori nel caso di licenziamento illegittimo, la flessibilità e le coperture assicurative, i fondi di solidarietà, l'equità di genere e le politiche attive. Questo provvedimento legislativo ha, comunque, attirato a sé molte critiche che riguardano diversi aspetti; prima di tutto il mancato ampliamento degli ammortizzatori sociali a nuove fasce di lavoratori non tutelati, come precari e lavoratori a progetto; un'altra critica è la scarsa tutela del contratto di apprendistato. Queste osservazioni mostrano come l'intervento del legislatore, seppur nell'ottica di riordinare e rendere efficiente il sistema, non mira ad ampliare le tutele e non vengono perseguiti efficacemente obiettivi di tipo sociale. Accanto a tutto questo, molti analisti osservano una mancanza di coraggio nella modifica della disciplina del licenziamento che rappresenta, ancora oggi, un punto molto critico per le imprese. Si denuncia, inoltre, il rischio di una crescita del dualismo fra lavoratori precari e non precari, legato ad un accrescimento del costo del lavoro dei contratti atipici che potrebbe, in un momento di crisi, aumentare il numero dei disoccupati.

Di recente tra le proposte avanzate volte ad una riforma del mercato del lavoro e ad una maggiore flessibilità si può citare il modello di Boeri<sup>35</sup> e Garibaldi<sup>36</sup>.

Il modello "Boeri - Garibaldi" propone uno di quelli comunemente indicati con l'espressione "contratti a stabilità crescente", tesi a ricondurre le forme contrattuali flessibili a nuove forme di contratto di lavoro a tempo indeterminato; si ha un "contratto unico" e ricomprende la maggior parte dei contratti flessibili ed il contratto

---

35. Tito BOERI è Professore ordinario di Economia alla Bocconi, dove è anche prorettore alla Ricerca. E' direttore della Fondazione Rodolfo Debenedetti, responsabile scientifico del festival dell'economia di Trento e collabora con La Repubblica.

36. Pietro GARIBALDI, Professore ordinario di Economia Politica presso l'Università di Torino, è direttore del Collegio Carlo Alberto e responsabile degli studi sul lavoro della Fondazione Debenedetti. E' consigliere di sorveglianza e membro del comitato di controllo di Intesa San Paolo.



standard a tempo indeterminato attualmente in vigore. Il modello di contratto unico prevede la sostituzione di tutte le forme di contratto dipendente a termine con un contratto a tempo indeterminato con la suddivisione del rapporto lavorativo in tre fasi: una fase di prova, una fase di inserimento ed una fase di stabilità. Tale proposta garantisce un contratto a tempo indeterminato sin dalle prime fasi della vita lavorativa ponendosi come rimedio al problema della precarietà; in questo modo le imprese possono investire in un contratto destinato a durare e godere, allo stesso tempo, di vantaggi derivati dalla flessibilità e dalla possibilità di licenziamento.

Questa ed altre proposte di riforma rimangono però inattuata e questo malgrado la grave situazione del mercato del lavoro italiano.

Per finire occorre citare il modello universalmente riconosciuto come maggiormente rappresentativo della strategia politica che mira a rendere il mercato del lavoro flessibile, assicurando al contempo una forte protezione sociale, soprattutto per i lavoratori a margine e per i disoccupati, quello danese.

Tale modello è stato qualificato dalla letteratura come un “triangolo d’oro” i cui tre vertici sono costituiti da un mercato del lavoro altamente flessibile, uno schema generoso di ammortizzatori sociali e da un’ampia diffusione delle politiche attive, il tutto associato ad un alto grado di coesione sociale.

Si ha una flessibilità di tipo numerico riferita al numero di dipendenti che ogni anno cambia lavoro, da un’azienda a un’altra, attraversando un periodo di disoccupazione. Alla flessibilità numerica dovuta alla forte mobilità del lavoro vanno aggiunti gli alti livelli di flessibilità dell’orario (straordinari, part-time, ecc.), funzionale e organizzativa (mobilità interna al posto di lavoro sia orizzontale sia verticale), nonché salariale. Da osservare tuttavia che tutte queste forme di flessibilità non avvengono in Danimarca in un quadro di deregolazione, ma attraverso una gestione politica e un controllo dettagliato e concertato da parte delle organizzazioni sindacali e industriali. Fra le caratteristiche essenziali del modello danese non va trascurato il ruolo rilevante che in esso ha assunto, la contrattazione fra le parti sociali, che si accompagna solitamente a un clima di mutua fiducia e responsabilità, spesso con l’intervento delle sole autorità politiche locali.

In Danimarca l’intervento legislativo sul mercato del lavoro si limita a definire aspetti di cornice (relativi a ferie, sanità e sicurezza) o al recepimento di direttive comunitarie: quasi tutti gli aspetti principali relativi al rapporto di lavoro (in primis i livelli salariali, ma anche l’offerta di corsi di formazione e le stesse politiche attive) sono gestiti dalle parti sociali a livello di impresa o di settore.

La forte mobilità ha una delle sue ragioni importanti nella prevalenza delle piccole e medie imprese nell’industria danese, ma c’è consenso sul fatto che l’assenza di norme protettive contribuisca ad accentuare il fenomeno. Ma, nonostante la limitata legislazione a protezione del posto di lavoro, l’elevata mobilità occupazionale e il frequente transito nella disoccupazione, i cittadini danesi nella totalità delle indagini demoscopiche in materia si dichiarano molto più sicuri del proprio status occupazionale di quanto si registri negli altri paesi europei. Le possibili spiegazioni di tale apparente paradosso risiedono nella transitorietà del fenomeno della disoccupazio-

ne, nel controllo sociale che previene forme di licenziamento arbitrario e, soprattutto, nella generosità e nella tempestività del sistema di ammortizzatori sociali.

La Danimarca è pertanto caratterizzata da un sistema occupazionale ibrido: livelli di flessibilità comparabili con quelli dei paesi anglosassoni, ma, al contempo, sistemi di protezione sociale e schemi di attivazione a carattere universale propri del tradizionale modello di welfare scandinavo.

Il modello danese è considerato dalla Commissione europea come una best practice che tutti i paesi membri dell'UE dovrebbero cercare di imitare. E' quindi opportuno verificare in che misura sia possibile esportare con successo tale modello. In altre parole, si tratta di individuare le condizioni necessarie per replicare, anche in contesti profondamente diversi dalla Danimarca, gli indubbi successi registrati dal sistema danese, guardando anche ad alcuni aspetti critici.

In primo luogo, la Danimarca registra una graduale espulsione dei lavoratori con basse qualifiche che non sono in grado di sostenere le esigenze di continua crescita della produttività nè sono capaci di riqualificarsi mediante schemi di attivazione. Occorre segnalare poi come nella fruizione delle politiche attive l'offerta di formazione è principalmente diretta ai lavoratori più produttivi (che non ne avrebbero quindi particolarmente bisogno per rientrare nel sistema produttivo), anzichè essere destinate a quelli che hanno bisogno di accrescere le loro competenze.

Un'altra criticità è rappresentata dalla sostenibilità fiscale di un tale modello di flexicurity in una fase di recessione, ossia ci si chiede come si potrebbe finanziare un modello che assorbe molte risorse in una fase di difficoltà rappresentata da stringenti vincoli di bilancio e/o crescita del tasso di disoccupazione nonchè da contrasti fra le parti sociali. In tali condizioni, la flessibilità finirebbe per prevalere sull'istanza di sicurezza, come accaduto del resto negli anni più recenti nella gran parte dei paesi europei, dove si è significativamente incrementata la deregolamentazione del mercato del lavoro senza al contempo prevedere un'adeguata compensazione in termini di protezione sociale.

Infine, non vanno trascurate la struttura produttiva e le interconnessioni profonde fra politiche del lavoro e politiche industriali, incluse quelle per promuovere l'innovazione. Il successo dell'esperienza danese appare infatti fortemente legato alle esigenze di miglioramento delle qualifiche dei lavoratori in un sistema economico fortemente innovativo (anche se caratterizzato da piccole e medie imprese che chiedono ampia flessibilità, non avendo, date le loro limitate dimensioni, risorse interne per sopportare i cambiamenti strutturali), che appare richiedere flessibilità soprattutto per muoversi con meno vincoli lungo la frontiera tecnologica, piuttosto che per risparmiare sul costo del lavoro e continuare a competere nel breve periodo con i paesi emergenti nelle produzioni tradizionali. Allo stesso tempo, le politiche attive costituirebbero lo strumento principale e più efficiente affinché un sistema economico innovativo possa disporre di forza lavoro continuamente riqualificata in base alle proprie esigenze.