

I problemi dell'occupazione

di Carlo Dell'Aringa

Nel Libro Bianco del 2001, Marco Biagi sosteneva che il mercato del lavoro italiano era il peggiore d'Europa. C'era un po' di esagerazione, forse, in quella affermazione, ma non c'è ombra di dubbio che l'eredità lasciata dai decenni precedenti, era veramente deludente se si guardava ai livelli di occupazione. Non erano stati ancora superati gli effetti negativi della crisi dei primi anni novanta e non si erano ancora manifestati del tutto gli effetti positivi del "Pacchetto Treu".

Oggi, a quasi dieci anni di distanza, possiamo tranquillamente dire che le riforme del mercato del lavoro, hanno avuto un certo successo. Per lo meno hanno accompagnato uno sviluppo dell'occupazione come mai si era verificato in passato. Ma non possiamo nemmeno dire che tutti i problemi sono stati risolti.

Quali sono le criticità e le debolezze che l'occupazione presenta nel nostro Paese? Quali iniziative prendere per portare a soluzione i problemi ancora aperti? Soprattutto, quali sono quelli più gravi? Scopo di questa nota è di dare un contributo alla discussione che si può aprire su questi interrogativi. Si presterà particolare attenzione a quegli aspetti di segmentazione dell'occupazione che spesso gli studiosi indicano come la caratteristica più lacunosa del funzionamento del nostro mercato del lavoro.

Le peculiarità del caso italiano vanno innanzitutto individuate seguendo un approccio di carattere comparativo. Dobbiamo cioè partire da un confronto con gli altri Paesi europei per capire cosa ci differenzia da loro, per capire dove e come "siamo rimasti indietro", per arrivare a indicare le carenze più gravi e, di conseguenza, le priorità dell'agenda politica. L'approccio fa-

— **Carlo Dell'Aringa** *Professore di Economia Politica - Università Cattolica di Milano*



focus

rà riferimento non solo allo spazio, ma anche al tempo. Occorre infatti distinguere i problemi che si stanno progressivamente aggravando, da quelli che, pur non arrivati a soluzione, si stanno progressivamente attenuando. Un sintetico elenco delle caratteristiche della nostra struttura occupazionale che ci aiutano a capire queste nostre debolezze, potrebbe essere il seguente:

- bassi tassi di occupazione;
- sviluppo dell'economia sommersa;
- una struttura basata fortemente sull'industria manifatturiera, maggiormente esposta alle crisi e competitività globali;
- una quota molto elevata di piccole imprese;
- una componente non trascurabile di lavoro cosiddetto "precario";
- una bassa quota di laureati;
- una quota bassa di donne occupate;
- la divisione Nord-Sud.

L'elenco è breve e probabilmente dimentica qualche altro aspetto importante, ma è sufficientemente completo per fornire lo spunto alle considerazioni che seguono. Una avvertenza iniziale va fatta: è superfluo approfondire le ragioni delle debolezze elencate sopra. Esiste una vasta letteratura a questo proposito e a questa si rinvia, sia per la documentazione statistica, sia per l'esame delle cause che stanno a monte dei fenomeni osservati.

In questa sede si tenterà invece di fare un esame critico della gravità di queste debolezze e di immaginare una graduatoria basata sulla loro rilevanza e importanza relativa, al fine di individuare linee di azione e priorità di politica del lavoro e di politica economica.

Cominciamo dai *tassi di occupazione*. Il tasso di occupazione è aumentato di diversi punti percentuali in questo ultimo decennio (Cnel, vari anni). Sono stati creati più di tre milioni di posti di lavoro e questo ha permesso di chiudere in parte il divario che ci separava dall'Europa (media dei Paesi) e dagli obiettivi di Lisbona (Commissione Europea, Occupazione in Europa, vari anni). È chiaro che siamo ancora lontani dall'aver raggiunto gli obiettivi e molto rimane da fare, ma abbiamo intrapreso un cammino che va nella direzione giusta. Si può convenire che pur in un periodo di bassa crescita economica, l'occupazione ha fatto abbondantemente la sua parte.

Quanto detto vale anche per la *componente femminile dell'occupazione* la quale ha manifestato una dinamica decisamente favorevole. Infatti una buona quota dei tre milioni di nuova occupazione è andata alle donne. E ciò che conforta maggiormente è che questo trend positivo continuerà e sarà alimentato dal ricambio generazionale dei prossimi decenni. Infatti le

nuove generazioni di donne, mostrano - per tutti i motivi che sono abbondantemente analizzati negli studi sinora condotti - tassi di occupazione più elevati di quelli delle generazioni che le hanno precedute. Anche in questo caso non ci si deve accontentare degli effetti positivi del ricambio generazionale: occorre comunque implementare una politica a favore dell'occupazione femminile. Ma la soluzione del problema è in via di (fisiologico) miglioramento.

A conclusioni simili si arriva dall'analisi dell'andamento dell'*occupazione per titolo di studio*. Sappiamo che la percentuale di laureati nel totale dell'occupazione è molto bassa in relazione agli altri Paesi (Ocse, Education at Glance, vari anni) e questo fatto viene indicato come uno dei principali fattori di arretratezza del "capitale umano" impiegato nei processi produttivi. Questo è vero, ma la semplice fotografia della situazione attuale va integrata con uno sguardo alle tendenze e alle prospettive future. Se guardiamo in avanti, verso il futuro, dobbiamo essere molto più ottimisti. Infatti il livello medio di istruzione sta migliorando velocemente e sensibilmente e anche questo miglioramento è da addebitare essenzialmente al ricambio generazionale e all'affacciarsi nel mercato del lavoro di generazioni via via più istruite. Grazie anche alle recenti riforme universitarie (soprattutto il 3 + 2) è aumentato in misura considerevole il tasso di passaggio dei giovani dalle scuole superiori all'università. Al contempo è diminuito in misura sensibile il tasso di "drop-out" degli studenti universitari. Come effetto congiunto di questi risultati positivi, ne è derivato un sensibile aumento dei laureati nella classe di età più giovane, quella compresa entro i trenta anni. Anche in questo caso si sta chiudendo il divario con gli altri Paesi. Almeno dai punti di vista "quantitativo" (cioè la percentuale dei laureati). Altro problema è la "qualità" della nostra istruzione universitaria. In questo campo molto rimane da fare.

E veniamo alla cosiddetta *occupazione "precaria"*. Secondo il mio parere si è alquanto esagerato nel drammatizzare il problema. Soprattutto si è esagerato nel voler individuare in questo fenomeno la principale causa del grado di segmentazione del nostro mercato del lavoro, secondo la ormai classica distinzione tra lavoratori "protetti" da una parte e lavoratori "non protetti" dall'altra. Tutto questo mi sembra esagerato per due motivi.

Il primo è che la percentuale di lavoratori temporanei sul totale dei lavoratori dipendenti è del tutto in linea con quanto succede in altri grandi Paesi europei con cui ci confrontiamo: Francia e Germania. Si tratta di una percentuale del tutto fisiologica, che si attesta un po' sotto il 15%. Questa percentuale permette quel grado di flessibilità che la competitività e gli alter-

ni andamenti congiunturali che sono dettati dai mercati globali, richiedono al sistema delle imprese. L'esperienza di questi anni sembra dimostrare che questa percentuale non tende ad aumentare pericolosamente (come è avvenuto in Spagna) e che pertanto il pericolo di una generalizzata "precarizzazione" del lavoro, per ora, non esiste.

Il secondo motivo si basa sulla constatazione che non sembrano esservi evidenze empiriche di una "segmentazione" rilevante del mercato del lavoro secondo le linee: "lavoro temporaneo - lavoro permanente". Certamente c'è il rischio che alcuni giovani rimangano "intrappolati" in un lavoro temporaneo che, a quel punto, può ben dirsi che diventa "precario". Ma, per quanto la grande maggioranza dei giovani entri ormai nel mercato del lavoro con un contratto di tipo temporaneo, pochi di loro rimangono intrappolati in questa tipologia di rapporto di lavoro per più di sei-sette anni (Ministero del lavoro, 2008; Cnel 2009). Non solo, ma la condizione di lavoratore temporaneo non riguarda solo coloro che incominciano la loro esperienza lavorativa con questo tipo di lavoro. Vi sono anche giovani che lasciano un lavoro permanente per passare a un lavoro temporaneo. E ci sono, naturalmente molti giovani che passano dal lavoro temporaneo a quello permanente. Dove sta dunque la segmentazione del mercato? Il concetto di segmentazione sta a indicare una barriera tra due segmenti del mercato del lavoro. I dati sembrano dimostrare che nel caso del lavoro temporaneo e di quello permanente, la barriera, se esiste, non risulta affatto insormontabile. Può risultare insormontabile per una minoranza di giovani, ma, allora, in questo caso, ci si deve chiedere se la causa stia nella legislazione troppo flessibile, oppure in problemi di "occupabilità" che una discreta percentuale di giovani mostra di avere nel passaggio dalla scuola al mondo del lavoro, ma questa fragilità si può manifestare nel lavoro temporaneo come nel lavoro permanente.

Se il problema è quello della occupabilità, le misure da prendere non sono quelle di cambiare la legislazione del lavoro. Quest'ultima, dopo le frequenti e importanti modifiche apportate in questi anni, sembra aver raggiunto una propria stabilità e sembra garantire tutto sommato un giusto equilibrio delle ragioni della flessibilità e della sicurezza "sul posto di lavoro". Qualche ulteriore aggiustamento potrebbe rendersi necessario, ma salvaguardando l'impianto esistente che, tutto sommato, può ritenersi soddisfacente. Pensare a ulteriori modifiche sostanziali (del tipo contratto "unico", o anche contratto "prevalente") non credo faccia parte delle priorità da affrontare. Anzi può risultare persino controproducente se questa tendenza a una continua ri-regolazione dei rapporti di lavoro (che è ormai entra-

ta nella fase dei rendimenti decrescenti) conduce a ulteriori tensioni tra le parti sociali.

E veniamo ai temi nei quali si nascondono, a mio parere, le principali debolezze della nostra struttura occupazionale, cominciando dai *problemi dell'industria*.

La domanda di lavoro, si legge nei libri di testo universitari, è una domanda derivata: “deriva” dalla domanda di beni e servizi prodotti dalle imprese. Se non aumenta la quantità e la qualità della domanda di beni e servizi, anche la domanda di lavoro “soffre” in quantità e in qualità. È pur vero che un contributo importante può essere dato dall’offerta di lavoro. Se questa aumenta in quantità e in qualità, prima o poi qualche sbocco, nel mercato del lavoro, lo trova (Ocse, Employment Outlook, vari anni). Ma spesso lo trova solo a grande fatica, se la domanda appunto, ristagna o se essa è di qualità scadente. Quest’ultimo è un punto importante perché da esso dipende una delle principali debolezze della nostra occupazione. Infatti la qualità del valore aggiunto, che è misurata in qualche modo dalla produttività del lavoro, è aumentata molto poco nel nostro Paese in questi ultimi dieci anni. E con essa sono rimasti quasi “al palo” i salari reali e la qualità dei posti di lavoro creati. La crisi ha accentuato questo problema. La nostra industria era sofferente già prima della crisi e, nonostante una parte delle imprese fosse di indiscussa eccellenza, la competitività internazionale aveva messo a nudo mancanze gravi del nostro apparato industriale. La crisi non fa che accelerare il processo, mettendo fuori mercato quote importanti delle nostre imprese, soprattutto nei comparti del tessile e del meccanico. Ci si interroga sulla possibilità che dalla crisi si possa uscire più forti e più competitivi. La possibilità di sfruttare la crisi come occasione per procedere a ristrutturazioni di carattere innovativo della nostra struttura produttiva, rimane un interrogativo aperto. Potrebbe esser l’occasione per sostituire “posti cattivi”, pagati male, con “posti buoni” pagati meglio e con migliori condizioni di lavoro. I rimedi e gli interventi specifici da mettere in campo sono noti: si va dalla necessità di investire maggiormente in ricerca, a quella di aumentare il grado di internazionalizzazione e di capitalizzazione delle nostre imprese, al bisogno di procedere ad aggregazioni, e così via. I campi d’intervento sono questi e l’obiettivo di migliorare il valore aggiunto pro capite della nostra industria, fa tutt’uno con quello di migliorare le condizioni di lavoro e di vita dei lavoratori italiani, che sono praticamente quasi ferme, da un decennio a questa parte.

Ma forse non bastano questi interventi di stimolo agli investimenti, alla ricerca e alla attività innovativa. Occorre anche una visione strategica di do-

ve si svilupperanno i futuri posti di lavoro, che dovranno rimpiazzare quelli che la crisi spazzerà via. Si parla molto di “white and green jobs”, come dei settori (servizi alle persone, l'ambiente) che si espanderanno in futuro. Però questi posti non arriveranno da soli. Occorre che le autorità di governo forniscano i punti di riferimento, realizzino delle linee guida per gli investimenti, diano un quadro di certezze su cui le imprese possano basarsi per indirizzare la loro attività.

E, infine, il *Mezzogiorno*. Il dualismo Nord-Sud, pesa da tempo sulla effettiva possibilità di crescita del Paese. Gran parte della forza lavoro inutilizzata e gran parte del lavoro nero sono localizzati nel Mezzogiorno e mentre le regioni del Centro-Nord del Paese hanno conosciuto in questi anni un aumento consistente dell'occupazione, nel Mezzogiorno i posti aggiuntivi creati non sono stati sufficienti per ridurre le distanze dalle altre regioni del Paese. Anzi le distanze sono aumentate. Questo fatto è ancora più grave se si considera la peculiarità del caso italiano. In tutti gli altri Paesi di Europa si è assistito a un processo di convergenza nei tassi di occupazione tra le diverse aree interne a ciascun Paese. Le regioni arretrate hanno in parte chiuso il divario che le separava da quelle più sviluppate. Le regioni del Sud, invece, si sono comportate, rispetto a quelle più avanzate del nord, in modo esattamente contrario: la dinamica dell'occupazione, dal 2000 in poi, è stata più lenta al Sud che nelle restanti regioni del Paese.

La mobilità territoriale del lavoro è aumentata di conseguenza: i lavoratori si sono spostati maggiormente dal Sud al Nord, ma il processo non ha svolto una funzione di riequilibrio del mercato del lavoro nazionale. Anzi per certi aspetti ha peggiorato la situazione, in quanto i giovani migliori hanno lasciato il Mezzogiorno per cercare lavoro al Nord del Paese.

Si può parlare, a ragione di una vera e propria segmentazione del mercato del lavoro. Questa segmentazione è di tipo territoriale e si tratta di un fenomeno importante che, per di più, si sta aggravando. Tutti gli indicatori a disposizione mostrano che le distanze relative sono aumentate in questi anni e che continuano ad aumentare. Persino la presente crisi sembra avere un effetto più pesante sui livelli occupazionali delle regioni meridionali. Scompaiono più velocemente i posti di lavoro, senza che si osservi un corrispondente aumento della disoccupazione. Segno evidente della presenza di fenomeni di scoraggiamento e di aumento del lavoro nero.

Sono noti i “mali” del Sud: vanno dalla mancanza di adeguate infrastrutture, alle carenze dei principali servizi sociali che dovrebbero curare la formazione del capitale umano e sociale (scuola, università e sanità), alle difficoltà incontrate dall'esercizio dei diritti di proprietà, alle incertezze nel-

la amministrazione della giustizia, ecc. Manca in definitiva il sostegno di quell'ambiente che può favorire le iniziative imprenditoriali e che può attirare investimenti provenienti dalle altre parti del Paese e da altri Paesi. Non sorprende quindi che l'occupazione sia scarsa e mediamente scadente, in quantità e in qualità.

Non vi è dubbio che questa sia la debolezza principale del nostro mercato del lavoro nazionale, una debolezza che sta peggiorando e che, alla pari della debolezza che caratterizza una buona parte della nostra industria, non può essere affrontata solo con gli strumenti delle politiche del lavoro e ancor meno, con quelli della legislazione del lavoro.

La riqualificazione del nostro apparato produttivo da un lato e la ripresa sociale civile ed economica del Mezzogiorno dall'altro, rappresentano le due priorità del Paese. Affrontarle significa affrontare anche i principali problemi del mondo del lavoro che il nostro Paese presenta.

