

MPRA

Munich Personal RePEc Archive

Employment and Growth in Europe and Italy:1975-2015

Schilirò, Daniele

September 2022

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/119868/>
MPRA Paper No. 119868, posted 19 Jan 2024 07:09 UTC



Working Papers
9/2022
Dipartimento di Economia
Università di Messina

Daniele Schilirò

Occupazione e crescita in Europa e in Italia:
1997-2015

Abstract

Questo contributo offre una narrazione dei temi dell'occupazione, disoccupazione e crescita in Italia nel periodo 1997-2015, partendo dal momento in cui l'Italia firma il Trattato di Amsterdam del 1997 e aderisce pienamente all'UEM e alla moneta unica attraverso l'accettazione del Patto di Stabilità e Crescita, attraverso la crisi economico-finanziaria del 2008 e affronta le politiche di austerità imposte dal Fiscal Compact entrato in vigore il 1° gennaio 2013 a cui segue nel biennio 2014-2015 la riforma del mercato del lavoro voluta dal governo Renzi, nota come Jobs Act.

Parole Chiave: Occupazione, disoccupazione, Crescita, Job Act, Economia Italiana.

Introduzione

Questo contributo offre una narrazione dei temi dell'occupazione, disoccupazione e crescita in Italia nel periodo 1997-2015, partendo dal momento in cui l'Italia firma il Trattato di Amsterdam del 1997 e aderisce pienamente all'UEM e alla moneta unica attraverso l'accettazione del Patto di Stabilità e Crescita, attraversa la crisi economico-finanziaria del 2008 e affronta le politiche di austerità imposte dal *Fiscal Compact* entrato in vigore il 1° gennaio 2013 a cui segue nel biennio 2014-2015 la riforma del mercato del lavoro voluta dal governo Renzi, nota come *Jobs Act*.

1. L'occupazione in Italia dal 1997 al 2004.

Nel 2004 nei 15 paesi dell'Unione Europea (UE) vi erano 19 milioni di disoccupati; un dato preoccupante, anche perché mostrava l'evidente carattere strutturale della disoccupazione.

Inoltre, in quell'anno si calcolavano circa 92 milioni di persone inattive, pari a un tasso medio di inattività del 30 per cento della popolazione in età lavorativa, mentre i dati rivelano che vi era un numero maggiore di inattivi proprio nelle regioni che offrivano poche opportunità di lavoro. Se fosse guardato al numero di disoccupati nell'Unione Europea a 15 paesi nel 1997 si poteva rilevare che vi erano 18 milioni di disoccupati. Ciò significa che nei sette anni che vanno dal 1997 al 2004 nell'UE la situazione della disoccupazione non è migliorata, confermando l'esistenza di una disoccupazione di lunga durata. Tutto ciò nonostante che l'UE aveva elaborato la cosiddetta 'Strategia europea per l'occupazione' (SEO), avviata dal Consiglio europeo straordinario in Lussemburgo nel novembre del 1997 che aveva come tema centrale l'occupazione con lo scopo di mettere in atto quanto disposto dal Trattato di Amsterdam firmato nell'ottobre del 1997 che aveva inserito formalmente tra i suoi obiettivi prioritari quello di perseguire un elevato livello di occupazione.

Tutto ciò accadeva in un periodo segnato dalla globalizzazione e da un rapido e profondo cambiamento tecnologico che coinvolgeva l'Europa e, quindi, anche l'Italia. Le economie europee subivano pertanto profondi mutamenti strutturali, che in molti casi determinavano la distruzione di lavori e la diminuzione di occupati nell'industria e, in misura minore, nell'agricoltura e la sostituzione parziale di occupati nel settore dei servizi.

In Italia tuttavia se si guarda il livello di occupazione nel 1997 pari a circa 20 milioni e 800 mila occupati e lo si confronta con quello del 2004 (che era pari a 22 milioni e 400 mila unità), si nota un aumento evidente. L'Italia sembrava quindi muoversi in controtendenza rispetto al resto d'Europa per quanto riguarda l'occupazione. Questa crescita dell'occupazione era stata possibile grazie al ciclo economico positivo che aveva caratterizzato l'economia italiana. Nel 2003 e 2004, ad esempio, l'occupazione cresceva ad un ritmo pari al 5 per cento in ciascuno dei due anni. La crescita dell'occupazione proveniva soprattutto dal settore dei servizi privati e delle costruzioni, mentre nell'industria in senso stretto la perdita di posti di lavoro andava ad attenuarsi. Inoltre questo miglioramento nell'occupazione era confermato dal tasso di disoccupazione, che a partire dal 1999 il tasso di disoccupazione aveva iniziato la sua traiettoria discendente. Ciononostante i disoccupati nel 2004 fossero quasi 2 milioni, di cui ben 1 milione e 140 mila nel Mezzogiorno.

A fronte di una tale situazione dell'occupazione in Italia vi era un andamento insoddisfacente della crescita. L'andamento del PIL nel periodo 1997-2004 era stato altalenante, ma nel complesso modesto se si eccettua una fase positiva nel biennio 2000-2001, il tasso di crescita era stato nell'arco dell'intero

periodo inferiore all'1,5 per cento, segnando nel 2003 una fase recessiva del ciclo, mentre nel 2004 vi era stata una discreta ripresa.

Appariva allora già evidente a molti economisti e operatori economici che solo una politica di investimenti e di spinta dell'innovazione poteva fare crescere in modo consistente e duraturo l'economia italiana e quella dei paesi dell'UE, favorendo così anche l'aumento dell'occupazione.

1.1. La Strategia europea per l'occupazione dell'Unione Europea.

È opportuno fare una digressione riguardo la Strategia europea dell'occupazione (SEO).

Nel Trattato di Amsterdam, firmato nel 1997, veniva esplicitamente dedicato un capitolo al tema occupazione nell'UE. In esso si definiva quella che sarebbe divenuta di lì a poco la 'Strategia europea per l'occupazione' (SEO).

La SEO, varata dal Consiglio europeo in occasione del vertice sull'occupazione tenutosi a Lussemburgo nel novembre 1997, impegnava la Commissione europea e gli Stati membri a definire e realizzare un insieme di politiche per l'individuazione e il raggiungimento, attraverso la cooperazione e la condivisione di esperienze, degli obiettivi comuni per la creazione di nuovi e migliori posti di lavoro in Europa. La SEO introduceva un nuovo metodo di lavoro, 'il metodo aperto di cooperazione', che faceva riferimento al principio di sussidiarietà¹.

Vieppiù, nel marzo del 2000 il Consiglio europeo, riunitosi a Lisbona, decise di darsi l'obiettivo di trasformare entro dieci anni l'UE nella economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo e in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale. L'Agenda di Lisbona appariva sin dalla sua formulazione un programma eccessivamente ambizioso, soprattutto se si teneva conto delle condizioni di sviluppo di paesi del Sud Europa, e dell'assenza di una vera politica economica a livello europeo. Già alla fine del 2004, a poco meno della metà del percorso indicato nell'Agenda di Lisbona, il bilancio di quella iniziativa appariva deludente. Il ritardo in termini di produttività e di crescita dei paesi europei rispetto ai loro partner economici, come gli Stati Uniti, ma anche i paesi asiatici, era ulteriormente aumentato, mentre assumeva un'importanza crescente il problema dell'invecchiamento della popolazione europea.

Successivamente nel 2005, il Consiglio europeo e la Commissione europea concordarono la necessità di imprimere un nuovo slancio alla Strategia di Lisbona, concentrandosi sulla crescita e l'occupazione, con una ritrovata attenzione alla necessità di nuovi e migliori posti di lavoro. A questo punto la SEO diventava il fulcro delle politiche europee dove l'attenzione passava dalla riduzione della disoccupazione al recupero delle condizioni necessarie a creare la massima occupazione. Così la SEO veniva riformata e, in sostituzione dei quattro obiettivi iniziali, venivano individuati tre nuovi obiettivi, più semplici e più chiari, ma non per questo più facili da raggiungere: la piena occupazione; migliorare la qualità e la produttività del lavoro; rinforzare la coesione e l'inclusione sociale. A sua volta, per sostenere i tre obiettivi venivano individuati dieci priorità d'azione. Tuttavia, un'architettura istituzionale dell'UE legata a complesse procedure burocratiche per i provvedimenti riguardanti il tema dell'occupazione e, soprattutto, l'assenza di una politica economica europea avevano reso queste iniziative di difficile percezione e attuazione, ed in ogni caso distanti dai bisogni concreti dei cittadini e dei lavoratori europei. Di conseguenza, i tassi di disoccupazione in molti paesi europei rimanevano elevati e soprattutto più elevati dei tassi di disoccupazione degli anni Settanta e Ottanta.

¹ Per un approfondimento della SEO: Schilirò (2004).

La SEO aveva in effetti come obiettivo principale quello di attuare un sistema improntato sulla flessibilità del mercato del lavoro e dell'occupazione ed orientato alla creazione di nuovi posti di lavoro. In realtà, essa aveva chiesto molti sacrifici ai lavoratori, in termini di flessibilità e adattabilità, ma in cambio di benefici piuttosto modesti in termini di crescita e occupazione in Europa e in Italia. L'OCSE nel suo *Rapporto* sull'occupazione del 2004 faceva tuttavia notare che l'obiettivo della crescita occupazionale deve essere combinato con altri obiettivi sociali, in particolare un'adeguata protezione sociale, una migliore conciliazione del lavoro con la vita familiare, e dei risultati in termini di equità.

2. Occupazione e disoccupazione in Italia: 1997-2004.

Il mercato del lavoro a livello globale è stato interessato, in particolar modo dalla fine degli anni Ottanta in poi, da importanti mutamenti qualitativi legati al cambiamento tecnologico e alla divisione internazionale del lavoro determinata dai cambiamenti produttivi legati alla globalizzazione.

Le nuove tecnologie hanno richiesto sempre più l'utilizzo di manodopera specializzata, mentre per molte mansioni di natura più semplice il lavoro è stato sostituito dalle macchine. Inoltre, si è verificato un massiccio ricorso alla delocalizzazione con molte produzioni ad elevata intensità di lavoro trasferite nei paesi in via di sviluppo, dove il costo del lavoro era molto più basso che nei paesi industrializzati, e dove l'offerta di lavoro era molto ampia e poco regolamentata. Internet e i trasporti veloci hanno contribuito all'attuazione di questo progetto.

L'Italia era caratterizzata per quanto riguarda l'occupazione, negli anni in cui era entrata nella moneta unica, da un contesto che rivelava forti squilibri rispetto all'età dei lavoratori occupati, alla loro distribuzione geografica, alla condizione occupazionale delle donne e presentava livelli allarmanti di disoccupazione soprattutto giovanile nel Mezzogiorno. Quindi le caratteristiche del mercato del lavoro in Italia potevano riassumersi in una forte discriminazione di genere, una forte differenza Nord-Sud, una netta discriminazione per età, e la presenza di disoccupazione di lunga durata.

In particolare, la disoccupazione giovanile era in effetti diventata la grande questione sociale in tutti i paesi dell'UE, ma in Italia veniva avvertita in maniera drammatica nelle regioni del Mezzogiorno. Nel paragrafo 1.1 si è detto che la SEO era stata improntata verso l'obiettivo di attuare la flessibilità del mercato del lavoro in Europa e cambiarne l'assetto istituzionale e normativo.

Il tema della flessibilità era stato ampiamente discusso nella letteratura (ad esempio: Siebert, 1997; Nickell, 1997; Mortensen, Pissaridies, 1994). Anche in Italia il tema era al centro di controversie (Schilirò, 1998). Ad esempio, Modigliani (1998) sottolineava che la rigidità del mercato del lavoro non era la causa principale della disoccupazione.

Se si considera l'andamento della disoccupazione nel periodo 1997-2004, dalle fonti statistiche ufficiali risultava che nel 1997 il tasso di disoccupazione in Italia si era attestato attorno al 11,3 per cento, un dato particolarmente elevato. Il numero totale dei disoccupati nel 1997 era di circa 2 milioni e 600 mila unità. A partire dal 1999 che il tasso di disoccupazione iniziava la sua traiettoria discendente. Così nel 2004 il dato sulla disoccupazione complessiva in Italia era pari all'8 per cento (nel Mezzogiorno era invece pari al 15 per cento). Il dato del 2004 era indubbiamente migliore rispetto a quello del 1997, perché l'economia italiana aveva imboccato una fase positiva del ciclo economico se si esclude l'anno di crisi del 2003, come si evince dai dati della Tabella 1. Ma il tasso di crescita del PIL in termini reali era rimasto contenuto nel periodo 1997-2004, se si eccettua l'anno 2000 che aveva visto un incremento significativo pari al 3,69 per cento. Nel 2002 il PIL reale aveva avuto una crescita prossima di appena 0,45 per cento, mentre nel 2003 la crescita era stata negativa.

Tabella 1.

Tasso di crescita e tasso di disoccupazione in Italia (1997-2004) (variazioni percentuali)		
Anno	Tasso di crescita PIL	Tasso di disoccupazione
1997	1,87	11,3
1998	1,40	11,3
1999	1,46	10,9
2000	3,69	10,1
2001	1,86	9,1
2002	0,45	8,6
2003	- 0,05	8,4
2004	1,73	8,0

Fonte: ns. elaborazioni dati Istat

Se guardiamo al tasso di occupazione² in Italia nel periodo 1997-2004 (ISTAT)³, ovvero al rapporto tra occupati e popolazione, nel 1997 esso era pari al 59,8 per cento; poi negli anni successivi era cresciuto: nel 2001 era pari a 62,3 per cento, nel 2003 era pari al 62,9 per cento, mentre nel 2004 era diminuito (di poco) al 62,6 per cento. L'aumento del tasso di occupazione nel periodo 1997-2004 era dovuto all'aumento dell'occupazione nelle regioni del Nord e del Centro, dovuto soprattutto in queste regioni all'aumento dell'occupazione femminile, ma anche in parte alla diminuzione costante della popolazione attiva (15-64 anni) residente in Italia.

Nelle regioni del Mezzogiorno però il dato era stato notevolmente inferiore anche se seguiva un andamento temporale simile. Nel 1997 era infatti pari al 53,2 per cento, nel 2001 il 55,4 per cento, nel 2003 il 55,8 per cento e nel 2004 era pari al 54,2. Inoltre, sempre nel Mezzogiorno si registravano tassi di sottoccupazione più alti, per le maggiori difficoltà di partecipazione al mercato del lavoro (più alti tassi di disoccupazione e più bassi tassi di occupazione).

I valori dei tassi di occupazione in Italia, e ancor più nel Mezzogiorno, erano comunque molto lontani dal tasso medio del 70 per cento, fissato dall'Unione Europea nella Strategia di Lisbona.

Si è affermato sopra che già in quegli anni si assisteva ad una costante diminuzione della popolazione residente in età lavorativa; questo dato fa emergere il più ampio problema della bassa natalità che caratterizzava e continua a caratterizzare la società italiana. Diversi studiosi hanno affermato che la bassa natalità non dipendeva dalla partecipazione delle donne al mercato del lavoro, ma, viceversa, una minore partecipazione delle donne al mercato del lavoro svantaggiava l'occupazione femminile e la crescita, pur senza avere effetti positivi sul tasso di natalità. A favore di questa tesi vi era l'evidenza empirica che mostrava come la fecondità fosse maggiore proprio nei paesi ad elevata occupazione femminile.

Inoltre, il dato sulla disoccupazione giovanile nel Mezzogiorno mostrava tutta la sua drammaticità e certamente costituiva un grave problema sociale. Per fare crescere l'occupazione giovanile, in particolare nel Mezzogiorno, si sosteneva da più parti la necessità di incentivare le imprese ad assumere giovani, attraverso defiscalizzazioni degli oneri sociali o mediante sostegni ai bassi salari.

² Per l'ISTAT il tasso di occupazione si ottiene dal rapporto tra gli occupati e la popolazione della classe di età 15-64 anni.

³ ISTAT, *Rapporto Annuale*, vari anni.

Un'altra strada da percorrere era creare occupazione fra i giovani orientandoli e incentivandoli all'imprenditorialità. Questo approccio presupponeva tuttavia una diffusa cultura d'impresa, che permettesse di guardare all'imprenditoria in modo positivo e *friendly*, e all'impresa come un soggetto economico che crea ricchezza e lavoro. In effetti, proprio in quegli anni venne emanato il decreto legislativo 21 aprile 2000 n. 185⁴, in cui si dava un ulteriore impulso nell'incentivare l'imprenditorialità fra i giovani. Tale decreto legislativo rappresentava un testo unico in cui venivano anche ridisegnati ed accorpati gli incentivi all'autoimprenditorialità e all'autoimpiego previsti dalle precedenti leggi.

Oltre a stimolare la voglia di fare impresa fra i giovani era altresì importante per far crescere l'occupazione fare più investimenti pubblici. Tali investimenti avrebbero dovuto essere destinati anzitutto al potenziamento delle infrastrutture, molto carenti soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno. Del resto la teoria economica ha confermato l'importanza delle infrastrutture nel processo di crescita economica e nel creare occupazione. In particolare, le evidenze empiriche hanno mostrato come le infrastrutture sono considerate una precondizione per lo sviluppo economico di un Paese o di una regione. In effetti gli investimenti pubblici in infrastrutture in Italia, dopo la crisi della prima metà degli anni Novanta, sono stati caratterizzati da una fase espansiva che è iniziata proprio nel 1997 e si è conclusa nel 2004. Gli impieghi della pubblica amministrazione nel comparto infrastrutture sono aumentati in quel periodo con un tasso medio annuo del 2,9 per cento.

Altri ambiti di intervento per gli investimenti pubblici avrebbero dovuto riguardare l'ambiente e le energie rinnovabili perché l'Italia necessitava di interventi profondi in questi settori la cui rilevanza diventava sempre più significativa.

In conclusione, la situazione problematica dell'occupazione in Italia nel periodo 1997-2004, caratterizzata da forti squilibri fra regioni del Nord e del Sud, da una elevata disoccupazione giovanile e da un forte elemento di disparità di genere, oltre che dalla diffusa presenza di lavoro irregolare, non trovavano nella SEO dell'UE, incentrata sul concetto di flessibilità, una soluzione adeguata. Era necessaria invece una strategia dell'occupazione che garantisse un'adeguata protezione sociale, ed a conseguire risultati in termini di equità.

Il Trattato di Maastricht era stato concepito soprattutto per trovare una soluzione alle divergenze monetarie e finanziarie fra le economie dei paesi europei che volevano adottare l'euro, con l'implicito *understatement* che bastasse introdurre una moneta unica per compiere l'unificazione politica dell'Europa, mentre la convergenza reale delle economie dei paesi dell'UE europei si potrà compiere solo realizzando una politica economica comune.

3. Occupazione e disoccupazione in Italia e la crisi economico-finanziaria: uno sguardo al periodo 2005-2014.

Come si è evidenziato nei paragrafi precedenti, l'Italia presentava già negli anni novanta e ancora nei primi cinque anni dell'ingresso nella moneta unica (1999-2004), le seguenti caratteristiche del mercato del lavoro: elevata eterogeneità inter-regionale, con forti differenze Nord-Sud; forti squilibri di genere e per classi di età; grandi quantità di persone in cerca di prima occupazione con notevoli difficoltà d'ingresso nel mercato del lavoro; disoccupazione di lunga durata. Queste caratteristiche

⁴ Il D.L. 185/2000 fu emanato in attuazione dell'articolo 45, comma 1, della legge 17 maggio 1999, n. 144.

del mercato del lavoro hanno continuato a caratterizzare tale mercato negli anni successivi e durante la crisi economico-finanziaria del 2008; crisi aggravata negli anni successivi dalle politiche europee improntate all'austerità fiscale e imposte attraverso il *Fiscal Compact*, firmato dal Consiglio europeo di Bruxelles il 2 marzo del 2012, che non hanno aiutato a stimolare non solo l'occupazione ma anche la crescita.

Un dato era emerso in modo chiaro dall'analisi del mercato del lavoro in Italia, ossia che vi era una forte componente di disoccupazione strutturale di lungo periodo, concentrata maggiormente nelle regioni del Mezzogiorno. Ciò era dovuto soprattutto alla debolezza della domanda di lavoro in quelle regioni, che rivelava una scarsa presenza di imprese e attività produttive nel settore privato e minime opportunità occupazionali anche nel settore pubblico. Quest'ultimo infatti era impossibilitato ad assorbire occupati per i vincoli di bilancio pubblico imposti dal Patto di Stabilità e Crescita ed anche per una relativa saturazione di posizioni lavorative, dovuta alle assunzioni nel settore pubblico nei decenni precedenti, giustificate prevalentemente da scelte e convenienze politiche che avevano alimentato l'occupazione, con qualifiche molto spesso medio-basse, nel perimetro pubblico nel Sud. Il problema del peso rilevante assunto dalle persone in cerca di prima occupazione che trovavano difficoltà d'ingresso nel mercato del lavoro condizionava fortemente la struttura sociale della disoccupazione. Un aspetto fondamentale di tali criticità era rappresentato dalla disoccupazione giovanile elevata, che era diventata la grande questione sociale sia nelle regioni del Mezzogiorno, ma anche nell'intero Paese. Una conseguenza negativa della disoccupazione giovanile nel Mezzogiorno era la fuga dei "cervelli" verso le regioni del Centro-Nord e verso l'estero. Fra le possibili azioni da mettere in campo per contrastare la fuga dei cervelli, si insisteva da più parti sulla necessità ad attuare una politica dell'istruzione e della formazione più coerente con le nuove esigenze del sistema produttivo⁵. Inoltre, si auspicava un ripensamento del sistema del *welfare* in modo da garantire le generazioni future piuttosto che continuare a proteggere la generazione dei più adulti, ovvero di coloro che lavoravano da molti anni, stavano per andare in pensione o erano già in pensione. Infine, un altro aspetto di criticità era, soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno, la forte disparità nei confronti del lavoro femminile sia in termini di occupazione sia in termini di retribuzioni.

Per meglio comprendere il fenomeno della disoccupazione in Italia in quegli anni, la nostra narrazione continua attraverso uno sguardo ai dati che riguardano il tasso di disoccupazione in Italia.

Dai dati ISTAT si evince nel periodo 2005-2009 il tasso di disoccupazione in Italia ha seguito un andamento decrescente toccando il suo punto di minimo nel 2007, pari al 6,1 per cento. Nel 2008 rimaneva ancora su un valore relativamente basso, pari al 6,8 per cento, prima del crollo del PIL avvenuto nel 2009 a seguito della crisi finanziaria globale. Nel 2009 si era avuta una netta inversione di tendenza: il tasso di disoccupazione tendeva a risalire, al 7,8 per cento. Successivamente, con la crisi economica che dispiegava i suoi effetti, il tasso di disoccupazione nel 2010 aumentava all'8,4 per cento, fino a toccare nel gennaio del 2014, anche per le politiche di contenimento fiscale, la drammatica cifra del 12,9 per cento.

Per quanto riguarda l'occupazione, nel periodo 2005-2009 si registrava nei primi anni un progressivo, anche se contenuto, incremento dell'occupazione, sia con contratti a tempo determinato sia con quelli a tempo indeterminato per poi diminuire nel 2009. In particolare, il tasso di occupazione nel 2005 era

⁵ Una parziale risposta a queste esigenze era stata, per quanto riguarda l'università, la riforma "Gelmini", ovvero la Legge 240/2010, che orientava il sistema universitario verso un sistema di autoreferenzialità "controllata". Ciò ha determinato la razionalizzazione dell'articolazione interna del sistema universitario, il riordino della disciplina sul reclutamento dei docenti universitari, la razionalizzazione dell'offerta formativa con maggior finalizzazione al mondo del lavoro, l'istituzione di strumenti per la qualità e l'efficienza dell'intero sistema universitario.

pari al 57,5 per cento (un valore inferiore alle media dell'UE pari al 63,6 per cento) con divari territoriali che rimanevano molto ampi⁶. Nel 2008 era aumentato al 58,5 per cento, mentre nel 2009 a causa degli effetti della crisi economico-finanziaria diminuiva al 57,1 per cento.

Una lettura attenta dei dati sull'occupazione rivela diversi punti di criticità. Anzitutto, nel periodo 2005-2009 la crescita dell'incidenza del lavoro a tempo determinato sul totale dell'occupazione è pari al 37,8%. Ciò significa che, se la disoccupazione in buona parte del periodo era diminuita, molti posti di lavoro creati erano a tempo determinato e precari. In secondo luogo, il tasso di disoccupazione femminile era costantemente più elevato di quello maschile. L'Italia presentava inoltre in quel periodo un forte gap salariale di genere, tra i peggiori in Europa, che penalizzava ulteriormente le donne. Un'altra criticità importante era legata al *mismatch* (disallineamento) tra domanda (delle imprese) e offerta (dei lavoratori) che impediva a molti lavoratori (soprattutto giovani) di trovare un'occupazione. Al tempo stesso si notava come il tasso di occupazione tendeva a salire all'aumentare del livello del titolo di studio.

È importante segnalare che il 23 Luglio 1993 era stato firmato il protocollo tra governo e parti sociali in cui veniva definito il meccanismo di negoziazione dei salari. Tale protocollo determinava un modello contrattuale (rivisto senza modifiche sostanziali nel 2009 e nel 2012), basato sulla pratica della concertazione sociale, che stabiliva un vincolo alla crescita del salario reale, creando una vera e propria clausola di salvaguardia dei profitti. Tale clausola aveva favorito nel tempo la creazione e la sopravvivenza delle imprese, ma tendeva a mostrare anche i suoi lati negativi in quanto sembrava insostenibile nel lungo periodo, perché avversa alla crescita della produttività. Del resto dal 1999 e per gli anni successivi, in Italia i salari reali erano diminuiti e con essi anche la produttività.

Tra il 2011 e il 2014, a seguito della recessione “double dip” provocata dalla crisi economico-finanziaria globale prima, e successivamente dalle politiche economiche improntate all'austerità nell'area dell'euro per contrastare la crisi dei debiti sovrani, i salari reali in Italia erano diminuiti di circa l'1,4 per cento, mentre in quegli stessi anni il tasso di disoccupazione tendeva ad aumentare in misura maggiore. Il peggioramento del potere contrattuale delle classi medio-basse non aveva quindi avuto alcun effetto positivo sull'andamento dell'occupazione. Infine, l'unica forma di lavoro che era cresciuta quasi ininterrottamente dall'inizio della crisi era il *part time* e questo costituiva un ulteriore elemento che tendeva a ridurre il reddito complessivo dei lavoratori.

Del resto la globalizzazione aveva determinato l'abbattimento delle barriere tra i mercati del lavoro fra paesi, con l'effetto di creare un mercato del lavoro globalizzato di cui facevano parte anche i lavoratori dei paesi meno sviluppati, con salari reali più bassi rispetto a quelli dei paesi più sviluppati come l'Italia. Tendenzialmente l'offerta di lavoro era diventata infinitamente elastica e ciò contribuiva a tenere bassi i salari anche nelle economie avanzate. Di conseguenza molte produzioni di beni prima prodotti in Italia erano state spostate progressivamente nei paesi con costi minori, contribuendo a spiegare la scarsa crescita dell'occupazione e dei salari reali in Italia.

Vieppiù, l'Italia come del resto tutti i paesi avanzati, ma anche quelli in via di sviluppo si trovavano ad affrontare continui e dirompenti cambiamenti nella tecnologia con effetti sulla struttura dell'occupazione e dei salari (Acemoglu, Autor, 2011). Si faceva notare (Schilirò, 2009), che in generale nelle economie caratterizzate dai cambiamenti tecnologici, la creazione di reti di conoscenza e i processi di apprendimento diventavano sempre più importanti per la sopravvivenza delle imprese e la creazione di occupazione. Infatti per gestire ed utilizzare al meglio le nuove tecnologie si rendeva necessaria una conoscenza in grado di stare al passo con le innovazioni. Ciò comportava la necessità

⁶Ad esempio, in Sicilia il tasso di occupazione nel 2005 era 44,0 per cento contro il 68,4 per cento dell'Emilia Romagna.

di livelli di istruzione più elevati e *background* culturali più adeguati ad affrontare la complessità delle innovazioni. Il processo di trasformazione strutturale del mercato del lavoro e delle economie determinato dai cambiamenti tecnologici metteva a rischio molte posizioni lavorative, metteva in evidenza le disparità di competenze richieste, incideva sui livelli salariali dei lavoratori e richiedeva opportune politiche economiche mirate che riguardavano l'istruzione e la formazione, gli investimenti pubblici in ricerca e sviluppo e una nuova regolamentazione del mercato del lavoro.

Nel 2014, ISTAT (2015) certificava che l'occupazione in Italia era tornata a crescere con un aumento degli occupati e con un aumento del tasso di occupazione di 0,2 punti percentuali rispetto all'anno precedente. Tale tasso aveva raggiunto il 55,7 per cento a livello nazionale, a causa dell'attenuazione della fase negativa del ciclo. Infatti mentre nel 2012 e 2013 il PIL era diminuito rispettivamente del 2 per cento e del 1,7 per cento, nel 2014 era diminuito dello 0,4 per cento.

Tuttavia, il livello dell'occupazione nel 2014 era comunque ancora lontano da quello del 2008, ossia precedente alle crisi. Nei sei anni (2008-2014), l'ISTAT (2015) registrava una diminuzione complessiva dell'occupazione di 811 mila unità, corrispondente a una flessione del 3,5 per cento. In termini settoriali, nel 2014 l'industria in senso stretto aveva registrato un recupero contenuto di occupati insufficiente per tornare ai livelli occupazionali del 2008. Nei servizi, invece, il saldo positivo era stato positivo anche se questo risultato proveniva dalla somma algebrica di diversi andamenti negli specifici comparti, con una crescita di occupati nel 2014, soprattutto nei servizi alle famiglie, nella sanità e assistenza sociale, negli alberghi e ristorazione e nel comparto dell'informazione e comunicazione.

Al tempo stesso, i divari territoriali non accennavano a diminuire: la crescita dell'occupazione riguardava soltanto il Centro-Nord, mentre il Mezzogiorno si notava una perdita di mezzo milione di occupati (pari a -9,0 per cento) dall'inizio della crisi. Così, questa diminuzione dell'occupazione faceva scendere il tasso di occupazione nelle regioni del Mezzogiorno al 41,8 per cento, un valore estremamente basso.

Infine, a differenza del resto d'Europa, l'Italia non aveva registrato alcun miglioramento qualitativo della propria struttura del lavoro a seguito della crisi economico-finanziaria, ma aveva invece assistito ad una polarizzazione nel mercato del lavoro⁷. Ciò significa che il Paese aveva visto crescere il numero di lavoratori occupati che appartenevano alla fascia bassa in termini di qualifiche, mansioni e retribuzioni, e allo stesso tempo vedeva crescere, ma in misura molto più ridotta, il numero di lavoratori che appartenevano alla fascia più elevata, con qualifiche migliori e retribuzioni più alte. La spiegazione più evidente di questa polarizzazione veniva motivata in termini settoriali-territoriali. Il settore dei servizi a basso valore aggiunto e del lavoro poco qualificato (ad esempio, nel turismo, ristorazione e il lavoro domestico) era quello che aveva determinato larga parte della crescita di occupazione nella fascia bassa. Mentre i servizi ad alta specializzazione e che richiedevano competenze elevate avevano giustificato la crescita dell'occupazione nella fascia alta. A questo si doveva aggiungere il fattore relativo alla struttura produttiva dei territori, che nel caso in questione diventava determinante. Infatti il Mezzogiorno si caratterizzava per l'incidenza di servizi pubblici a bassa intensità di specializzazione, per un settore turistico e della ristorazione relativamente ampio con qualifiche in gran parte medio-basse, ed anche per il maggior peso in termini relativi del comparto agricolo, un settore tradizionalmente legato a basse qualifiche e bassi salari, rispetto alle regioni del Nord con maggiore presenza di aziende industriali e di terziario avanzato.

⁷ Si veda Autor e Dorn (2013) sul tema della polarizzazione negli Stati Uniti.

4. Il Jobs Act e la riforma del mercato del lavoro in Italia

L'economia italiana a seguito della crisi economico-finanziaria e della crisi europea del debito sovrano aveva raggiunto, nel gennaio 2014, un tasso di disoccupazione molto elevato, pari al 12,9 per cento. Inoltre, la globalizzazione e i cambiamenti della tecnologia contribuivano in modo sostanziale ai forti cambiamenti in corso nel mercato del lavoro e richiamavano la necessità di un intervento dello Stato per affrontare le oggettive difficoltà di tale mercato.

La spesa per politiche del lavoro in Italia era inferiore di un terzo rispetto al resto d'Europa, e pari a circa l'1,5 per cento del PIL nel periodo 2004-2014. Soprattutto, sostanziale era la differenza nella qualità della spesa. Nei paesi europei con un mercato del lavoro efficiente, la spesa media si distribuiva per il 44 per cento sulle politiche passive (sostegno economico ai disoccupati), per il 40 per cento sulle politiche attive (interventi ed incentivi per trovare lavoro) e per il 16 per cento circa sui servizi per la ricerca di impiego. In Italia invece le indennità salariali assorbivano oltre il 55 per cento della spesa per politiche del lavoro, il 40 per cento era destinata alle politiche attive e meno del 5 per cento veniva speso in servizi per il lavoro. In Italia, altresì, soltanto il 40 per cento circa di chi cercava lavoro si rivolgeva ai servizi per il lavoro: strutture specializzate pubbliche e private che si occupano di orientamento ed incontro tra domanda ed offerta, anche perché le strutture pubbliche in molte regioni (come nel Mezzogiorno) erano del tutto inefficienti.

Il governo italiano guidato da Matteo Renzi (2014-2016)⁸, in carica dal 22 febbraio 2014, decise di intervenire al fine di incentivare l'occupazione attraverso una riforma nota come "Job Act". Una riforma del diritto del lavoro volta sostanzialmente a render più flessibile il mercato del lavoro e, quindi, facilitare l'ingresso e l'uscita da esso da parte dei lavoratori. L'intento principale era quello di ridurre la disoccupazione. La riforma è stata realizzata in due fasi. Nella prima, si è emanato il decreto-legge 20 marzo 2014, n. 34, convertito in legge del 16 maggio 2014, n. 78. In questa legge venivano definiti i contratti di lavoro a tempo determinato e di apprendistato e modificate le norme precedenti vigenti. In particolare, per l'apprendistato, le norme prevedevano un piano formativo individuale, inoltre i contratti di apprendistato potevano riguardare anche gli studenti di quarta e quinta superiore, anche se con età inferiore ai 18 anni.

Successivamente, è stata approvata la legge 10 dicembre 2014, n.183 che costituiva la parte più significativa del "Jobs Act". Il primo cambiamento che questa legge n.183 comportava, con la sua attuazione tramite il D. Lgs. del 4 marzo 2015 n. 23, era l'introduzione del *contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti* e la possibilità da parte del datore di lavoro di licenziare un lavoratore dipendente senza 'giusta causa', prevedendo l'applicazione dell'articolo 18 dello statuto dei lavoratori solo dopo i primi tre anni di rapporto. Inoltre, la reintegrazione nel posto di lavoro veniva limitata ad alcuni casi particolari, venendo sostituita in generale dal diritto ad ottenere un'indennità a titolo di risarcimento. Un altro aspetto della legge riguardava la rimodulazione dei contratti di lavoro dipendente esistenti in Italia. Una novità ulteriore, certamente importante, era l'introduzione, attuata attraverso il D. Lgs. del 4 marzo 2015, n.22, di nuovi ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria, e in particolare la NASpI (Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego) che riguardava i lavoratori dipendenti che perdevano il lavoro involontariamente (esclusi quelli a tempo indeterminato delle pubbliche amministrazioni e gli operai agricoli), sia con contratti a tempo indeterminato o per la scadenza di un contratto a tempo determinato.

⁸ Il Ministro del lavoro e politiche sociali del governo Renzi era Giuliano Poletti.

Infine, il “Jobs Act” prevedeva un piano di incentivi e decontribuzione per le imprese per favorire l’assunzione di lavoratori a tempo indeterminato.

Naturalmente in questa riforma vi sono sia elementi interessanti che controversi. Da un lato le disposizioni contenute nei vari testi del “Jobs Act” integravano alcune norme o miglioravano delle lacune presenti nella legislazione esistente come, ad esempio, quelle relative all’apprendistato (D. Lgs. 15 giugno 2015, n. 81). Infatti, per rivitalizzare l'apprendistato per i ragazzi dai 15 ai 25anni che, con le disposizioni precedenti, non era mai riuscito a decollare, il “Jobs Act” ne allargava il raggio d'azione comprendendo non solo qualifica e diploma professionale, ma permetteva anche di acquisire il certificato di specializzazione tecnica superiore e il diploma di scuola secondaria superiore (art.41, co. 2, lett. a). Nel nuovo modello duale, che includeva anche alta formazione e ricerca, per le aziende venivano abbattuti sia i costi del *training* interno (al lavoratore si assegnava uno stipendio pari al 10 per cento) sia esterno, in quanto non si contemplavano obblighi retributivi.

Inoltre si prevedevano in via sperimentale negli anni 2015/16 e 2016/17 percorsi di alternanza scuola-lavoro nel sistema di istruzione e nella formazione professionale. Gli "stage" si sarebbero potuti fare in azienda, ma anche in enti pubblici, musei, enti sportivi, anche in estate e all'estero. Un altro elemento degno di nota erano le disposizioni che aumentavano le tutele dei lavoratori, attraverso, ad esempio, la NASpI. Tuttavia l’idea che la flessibilità in uscita di per sé avrebbe garantito una riallocazione più semplice dei lavoratori e quindi una maggiore occupazione non sembrava però trovare un solido fondamento.

Il motivo principale era che i lavoratori in uscita da imprese in difficoltà per il ciclo economico negativo avevano una scarsa possibilità di essere ricollocati in altre imprese anche in settori diversi, sia per problemi relativi alle qualifiche e competenze dei lavoratori sia per la diffusa inefficienza dei centri per l’impiego di competenza regionale. Inoltre, la riforma tendeva ad aumentare il lavoro precario con la diffusione dei contratti a tempo determinato e la diffusione del *part-time*, senza risolvere allo stesso tempo il problema della carenza di mancanza di lavoratori qualificati e il *mismatch* fra domanda e offerta di lavoro. Di conseguenza, essa non risolveva alcuni dei maggiori problemi di fondo del mercato del lavoro rischiando anzi, come effetto collaterale, di fare aumentare la disoccupazione di lunga durata. Comunque, la riforma aveva il merito di avere in qualche modo riaperto l’attenzione sul mercato del lavoro. Riapriva altresì l’interesse sul tema dell’apprendistato. Infine, con il “Jobs Act” il governo interveniva per cercare di migliorare la condizione del mercato del lavoro partendo dalla ridefinizione delle regole e la creazione di nuovi istituti.

Conclusioni

In questo contributo si sono evidenziati i temi dell’occupazione e della disoccupazione in Italia nel periodo 1997-2014, partendo dagli anni che avevano condotto prima alla adesione e poi all’entrata nella moneta unica, seguiti dagli anni della crisi economico-finanziaria globale del 2008 e la successiva crisi europea del debito sovrano del 2010 che, a sua volta, avevano imposto una politica fiscale incentrata sul consolidamento fiscale (2013-2014).

Si è messo inoltre in evidenza come i problemi del mercato del lavoro andassero oltre il problema del livello del tasso di disoccupazione, e riguardassero la presenza di una forte componente di disoccupazione di lunga durata, gli squilibri territoriali (Nord-Sud), le differenze di genere, la polarizzazione del mercato in base alle qualifiche e ai livelli di istruzione, sottolineando la complessità ma anche l’urgenza di tali problemi.

L'esame svolto della riforma del mercato del lavoro del "Jobs Act" ci ha consentito di affermare che, seppur essa conteneva degli elementi interessanti volti, ad esempio, alla tutela dei lavoratori disoccupati involontariamente, sarebbe stato opportuno compiere altri passi rispetto alle disposizioni in esso contenute al fine di rendere il funzionamento del mercato del lavoro più efficiente ed equo. Un aspetto importante e trascurato nella riforma riguardava un'azione più efficace da parte dello Stato e delle istituzioni pubbliche per quanto concerne l'attuazione di politiche attive del lavoro. Vari paesi europei hanno avuto esperienze diverse in tema di politiche attive del mercato del lavoro. Ad esempio, paesi come la Norvegia, la Finlandia o il Regno Unito sono paesi con un sistema molto ben sviluppato di sostegno al reddito per i disoccupati. Essi sono stati in grado di sviluppare un efficace sistema di attivazione dell'occupazione, in grado di aiutare gli individui nella ricerca del lavoro, riducendo gli ostacoli all'occupazione, anche attraverso programmi di impiego e di formazione, ma imponendo al tempo stesso delle opportune sanzioni (OECD, 2013). Nelle esperienze di questi paesi elemento qualificante e componente fondamentale delle strategie di attivazione sono state le riforme istituzionali. Gli incentivi alla formazione e all'avviamento, come pure il finanziamento di programmi di riqualificazione dei lavoratori coinvolti nei processi di mutamento strutturale delle economie per mitigarne le conseguenze negative, sono azioni che sembrano aver avuto una certa efficacia nel ridurre la disoccupazione di lunga durata per alcuni paesi europei. Da ciò sembrava evidente come il tema della formazione dei giovani e dei lavoratori fosse fondamentale. Infatti, lo sviluppo della produzione e dei servizi attraverso l'utilizzo di nuove tecnologie aumenta il bisogno di istruzione e cultura elevate e, di conseguenza, una forza lavoro capace di comprendere e gestire le innovazioni. La situazione italiana in quel periodo era caratterizzata da deboli collegamenti tra filiere produttive e strutture formative. Già allora appariva evidente la necessità di una istruzione e una formazione maggiormente orientate nei percorsi scolastici e universitari alle discipline scientifico-tecnologiche.

Riferimenti bibliografici

ACEMOGLU, D., AUTOR, D. (2011), *Skills, Tasks, and Technologies: Implications for Employment and Earnings*, in *Handbook of Labor Economics*, Vol. 4, edited by O. Ashenfelter and D. Card.

AUTOR, D.H., DORN, D., (2013), *The Growth of Low-Skill Service Jobs and the Polarization of the US Labor Market*, «American Economic Review», 103 (5), pp.1553–1197.

ISTAT, (1997), *Rapporto Annuale*, ISTAT, Roma.

ISTAT, (2001), *Rapporto Annuale*, ISTAT Roma.

ISTAT, (2003), *Rapporto Annuale*, ISTAT, Roma.

ISTAT, (2004), *Rapporto Annuale*, ISTAT, Roma.

ISTAT (2015). *Rapporto Annuale*, ISTAT, Roma.

MODIGLIANI, F., (1998), *Sviluppo economico e disoccupazione, dove e perché*, in B. Moro (a cura di), *Sviluppo economico e occupazione*, Franco Angeli, Milano.

- MORTENSEN, D., PISSARIDIES, C., (1994), *Job Creation and Job Destruction in the Theory of Unemployment*, «Review of Economic Studies», 61(3), pp. 397-415.
- NICKELL, S., (1997), *Unemployment and Labor Market Rigidities. Europe versus North America*, «Journal of Economic Perspectives», 11(3), pp. 55-74.
- OECD, (2013). *OECD Employment Outlook 2013*, OECD, Paris.
- SCHILIRO', D. (a cura di), (1998), *Coordinamento della Politica Macroeconomica Internazionale e Occupazione*, Intilla, Messina.
- SCHILIRO', D., (2004), *Occupazione e crescita in Italia*, «MPRA Paper», No. 47161
- SCHILIRO', D., (2009), *Knowledge, Learning, Networks and Performance of Firms in Knowledge-Based Economies*. In A. Prinz, A. Steenge, N. Isegrei, (a cura di), *New Technologies, Networks and Governance Structures*, Wirtschaft: Forschung und Wissenschaft Bd. 24, Berlin, LIT-Verlag, pp. 5-30.
- SIEBERT, H., (1997), *Labor market rigidities and unemployment in Europe*, «Kiel Working Papers», No.787.