

Uno «schema del lavoro»: un utile riferimento

*Carlo Dell'Aringa**

1. Introduzione

Un Piano del Lavoro potrebbe essere utilmente accompagnato da un'analisi quantitativa del mercato del lavoro. Sarebbe anche utile prefigurare un orizzonte di tempo, entro il quale esaminare gli effetti degli interventi che vengono indicati. Il Piano della Cgil tocca alcuni aspetti importanti dell'evoluzione del sistema economico italiano, proponendo interventi che, da un lato, hanno l'ambizione di portare l'economia su un cammino più deciso di crescita, dall'altro, di provocare ricadute occupazionali favorevoli. Gli effetti favorevoli non vengono quantificati, né si fa riferimento all'impatto che nel futuro le misure suggerite possono avere sia sull'incontro tra domanda e offerta nel mercato del lavoro sia sulle possibili correzioni dei livelli, tuttora altamente insoddisfacenti, di occupazione e disoccupazione.

Non era evidentemente questa l'intenzione del Piano, e di questa scelta si comprendono anche i motivi. Lo studio dell'impatto degli interventi di politica economica, infatti, implica fare previsioni neutrali da cui partire. E qualsiasi esercizio previsionale rischia di essere una pura estrapolazione di tendenze passate, con poche informazioni aggiuntive rispetto alle conoscenze che già si possiedono. Partire da previsioni più ambiziose richiederebbe la formulazione di assunzioni forti che potrebbero essere facilmente smentite dalla realtà, rischiando così di togliere autorevolezza alle stesse misure suggerite. La bontà degli interventi va giudicata indipendentemente dal fatto di essere accompagnata da previsioni corrette o meno sul futuro che ci aspetta.

È opinione di chi scrive che anche una semplice estrapolazione delle tendenze in corso (o qualcosa di analogo) è in grado di mettere in luce feno-

* Carlo Dell'Aringa è docente di Economia politica nell'Università Cattolica di Milano e presidente di Ref Ricerche di Milano.

meni importanti, la cui rilevanza prescinde dalla precisione dell'esercizio. I prossimi cambiamenti del mercato del lavoro sono di dimensioni talmente rilevanti che non possono essere facilmente messi in discussione, per quanto l'esercizio di estrapolazione possa essere ritenuto poco preciso e persino poco corretto.

Questa convinzione deriva dall'analisi dell'evoluzione delle forze di lavoro contenuta nell'ultimo *Rapporto sul mercato del lavoro* del Cnel (2012a). Questo è stato un primo tentativo di costruire alcuni pezzi di uno «schema» in cui si mostra cosa succederà, nel giro di sei-sette anni, nel mercato del lavoro, se non si mettono in atto interventi correttivi. Il «focus» è centrato sulle forze di lavoro, cioè sul lato dell'offerta del mercato. Dall'esercizio, che si vuole sinteticamente riproporre in questa sede, emerge un quadro molto preoccupante riguardo sia gli aspetti puramente quantitativi sia quelli di carattere qualitativo dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Lo scenario tracciato non ha nulla di definitivo e preciso, ma è un primo tentativo per costruire un utile «schema» di riferimento. È utile, si ripete, che un Piano del Lavoro si confronti con le tendenze in atto e con quelle dei prossimi anni. O per lo meno con le caratteristiche di fondo di queste tendenze, soprattutto quando presentano forti novità.

Quest'esercizio di estrapolazione dell'andamento delle forze di lavoro nel nostro paese si basa sia sulle tendenze puramente demografiche sia sull'evoluzione dei comportamenti, nei confronti della partecipazione al mercato del lavoro, delle principali categorie della popolazione in età lavorativa. Dopo aver presentato i caratteri essenziali di questo esercizio, la presente nota metterà brevemente a fuoco alcuni dei contenuti del Piano della Cgil, analizzandoli alla luce della possibile soluzione dei problemi che ci aspettano.

2. Lo scenario a medio termine

La recente inversione di tendenza nella dinamica delle forze di lavoro – che sono cresciute nell'ultimo anno di quasi 700 mila unità – apre un nuovo tema di discussione. L'aumento dell'offerta di lavoro di per sé dovrebbe essere un segnale positivo, coerente con la possibilità di un'accelerazione del tasso di crescita dell'economia. Nulla però garantisce che la maggiore offerta sia effettivamente collocabile in tempi brevi nel processo di produzione, se i meccanismi di assorbimento (di natura macroeconomica e microe-

conomica) non funzionano a sufficienza. Tale configurazione costituisce una sfida per la politica economica: se nei prossimi anni, come è possibile, si osserverà una tendenza al rientro degli inattivi (scoraggiati o meno) nel mercato del lavoro, occorrerà che tale offerta si traduca in un aumento del nostro potenziale di crescita. Nel caso opposto, l'incremento delle forze di lavoro non produrrà altro che un aumento del numero dei disoccupati. Esattamente come è successo in questo ultimo anno, quando il peso della disoccupazione è andato a gravare soprattutto sui giovani. Infatti, con un livello generale di occupazione in sostanziale ristagno e un aumento dell'occupazione di quasi 400 mila unità nella fascia dei lavoratori con più di 55 anni di età, il tasso di disoccupazione giovanile è aumentato di oltre cinque punti percentuali.

Il tema del contributo dell'offerta di lavoro alla crescita dell'economia italiana in un'ottica di medio termine rappresenta uno degli elementi più importanti della presente analisi. Vi sono alcune determinanti dell'offerta che spingono decisamente al ribasso, mentre altre puntano decisamente in direzione opposta.

Veniamo ora a descrivere i risultati dell'esercizio di proiezione delle forze di lavoro al 2020. In questa sede se ne riassumono i punti essenziali: maggiori dettagli vanno trovati nella pubblicazione del Cnel (2012a). Il primo *driver* è di tipo demografico. È difatti noto che l'economia italiana è caratterizzata da un tendenziale invecchiamento della popolazione in età lavorativa, che mostrerà nei prossimi anni una crescita molto debole. Per quanto riguarda la partecipazione al mercato del lavoro, una parte importante dell'esercizio è consistita nel prevedere gli effetti delle riforme delle pensioni attuate in questi anni, in particolare gli effetti dell'ultima della serie, quella del Governo Monti. A questo scopo si è fatto riferimento alle distinte classi di età fra 57 e 66 anni (Tab. 1).

L'ipotesi sull'andamento demografico della popolazione che viene qui utilizzata è quella dello «scenario base», tratto dalle previsioni demografiche dell'Istat (2011). Tale tendenza incorpora anche alcune valutazioni sull'andamento dei flussi migratori netti. Si è considerato lo scenario «centrale» (cioè la previsione intermedia) dell'Istat, da cui risulta che nel 2020 ci saranno in Italia 62 milioni 500 mila persone, con un incremento di poco inferiore ai due milioni rispetto al dato del 2011. La popolazione dell'aggregato di riferimento, ovvero di età compresa fra 15 e 66 anni, presenterà una variazione decisamente inferiore, pari a sole 375 mila unità aggiuntive.

Si tratta di una tendenza che riflette l'invecchiamento della popolazione e il forte aumento del tasso di dipendenza. Le cose andrebbero anche molto peggio se non fosse per i massicci afflussi migratori attesi nel periodo. La popolazione italiana di età compresa fra 15 e 66 anni, infatti, si riduce di quasi un milione e mezzo di persone, mentre gli stranieri aumentano – sempre secondo l'Istat – di un milione 800 mila, con un livello nel 2020 pari a quasi cinque milioni e mezzo di immigrati rispetto ai tre milioni 600 mila del 2011. L'incidenza degli stranieri sulla popolazione in età lavorativa passerebbe dall'8,8 al 13,2 per cento.

Una volta definito l'andamento tendenziale della popolazione di età compresa fra 15 e 66 anni, l'esercizio è consistito in un'analisi dell'evoluzione della partecipazione di tali lavoratori al mercato del lavoro. Considerando che l'economia italiana è caratterizzata da tassi di partecipazione molto bassi, non è azzardato assumere che in futuro si verifichi un aumento. Inoltre, se negli ultimi quattro anni si è osservato un andamento molto debole delle forze di lavoro, a seguito dell'abbandono del mercato da parte di molti lavoratori, che sono diventati «inattivi», le tendenze più recenti segnalano come questo comportamento stia cambiando, facendo posto a un tendenziale rientro di molti inattivi (scoraggiati o meno) nelle forze di lavoro. Il ritorno degli inattivi si sovrapporrebbe alla tendenza crescente (prima della crisi) della partecipazione al mercato del lavoro, dovuta ai mutamenti sociali in atto, come la crescente partecipazione femminile e il posticipo dell'uscita dal mercato di coorti progressivamente più scolarizzate.

Si perviene così a una previsione sulle forze di lavoro, costruita a partire da un andamento crescente della partecipazione, che rappresenta lo scenario di base. Questo scenario incorpora anche un incremento inerziale della partecipazione per i lavoratori più anziani. Partendo dalle ipotesi alla base dell'esercizio, dunque, nel corso del decennio 2010-2020 si verificherebbe un aumento della partecipazione al mercato del lavoro di poco più di quattro punti percentuali, che corrisponde di fatto al ritorno all'aumento della partecipazione lungo una tendenza avviata nel corso degli anni duemila, poi bruscamente interrottasi fra il 2008 e il 2010. Nonostante tale aumento (che in buona misura dipende dalle riforme delle pensioni che hanno preceduto quella del Governo Monti), il tasso di partecipazione alle forze di lavoro resterebbe comunque in Italia su un livello decisamente inferiore a quello di tutti i maggiori paesi europei.

La dinamica delle forze di lavoro si manterrebbe così nei prossimi anni su un ritmo medio di incremento dello 0,7 per cento all'anno, proseguendo di fatto lungo la tendenza di medio termine, una volta riassorbito il *gap* di carattere ciclico formatosi nel periodo 2008-2010. A tale andamento occorre però sovrapporre l'effetto della discontinuità imposta dall'ultima riforma delle pensioni che, aumentando l'età pensionabile, determina evidentemente un aumento dell'offerta di lavoro da parte delle persone interessate dalla riforma.

I calcoli sono stati effettuati tenendo conto dell'allungamento dell'età pensionabile e di come questo aumento sposti in avanti, per le coorti di lavoratori più anziani, il momento del ritiro dal mercato del lavoro. I calcoli sono coerenti con i risparmi della riforma così come sono stati elaborati nella relazione tecnica presentata in Parlamento. Si quantifica in questo modo un aumento dell'offerta di lavoro, rispetto alle ipotesi dello scenario pre-riforma, pari a 800 mila unità, il che implica un incremento aggiuntivo della partecipazione complessiva di circa due punti percentuali. In base a tale ipotesi, la crescita complessiva delle forze di lavoro si porta verso l'1 per cento all'anno (Tab. 1).

Dalle ipotesi qui descritte si osserva come nel 2020 l'offerta di lavoro italiana potrebbe non solo essere più ampia di quella attuale, ma anche molto diversa, con una maggiore incidenza di immigrati e lavoratori anziani. Si deve segnalare come lo scenario proposto incorpori l'ipotesi che l'impatto della riforma delle pensioni incrementi i tassi di attività senza determinare l'abbandono del mercato del lavoro da parte dei più giovani, o da parte di alcuni dei lavoratori anziani che potrebbero eventualmente ritrovarsi senza lavoro e senza pensione.

Un aspetto importante è dunque rappresentato dall'effettivo assorbimento di queste maggiori forze di lavoro. Per evitare che la maggiore offerta di lavoro si traduca in maggiore disoccupazione, occorre che a essa corrisponda una pari crescita della domanda. A ciò si deve poi aggiungere che nel prossimo decennio occorrerà riassorbire anche l'aumento dei disoccupati formatosi nel corso della crisi; è un motivo in più per ritenere, quindi, che l'aumento delle forze di lavoro non necessariamente si tradurrà integralmente in un aumento dell'occupazione. Difatti, se si considera che le forze di lavoro aumenteranno nel periodo di circa due milioni 400 mila unità rispetto al 2011, è scontato che occorrerà creare all'incirca altrettanti posti di lavoro se si desidera che alla fine del decennio il

tasso di disoccupazione risulti pari al livello dell'anno di partenza dell'esercizio, ossia il 2011.

3. Un difficile equilibrio

È stato costruito uno scenario che incorpora l'ipotesi di completo «assorbimento» dell'offerta di lavoro aggiuntiva, rispetto a quella del 2011 (Tab. 1). Esso consiste in una crescita dell'occupazione (come numero di occupati) a un tasso medio dell'1 per cento annuo. Se si ipotizza che la tendenza alla riduzione delle ore lavorate per occupato possa protrarsi negli anni a venire, ne consegue che la domanda di lavoro in termini di «unità di lavoro a tempo pieno» dovrebbe aumentare a tassi comunque superiori al mezzo punto percentuale nell'intero decennio. Si tratta in entrambi i casi di tassi che implicano un'accelerazione della domanda di lavoro nella seconda metà del decennio, considerando la partenza sfavorevole del 2011-2012 e, presumibilmente, anche del 2013.

Una dinamica della domanda di lavoro di questo tipo non è impossibile, ma certamente dipende dal tasso di crescita della nostra economia. Una tale ipotesi è realistica? In linea teorica è lo stesso aumento dell'offerta di lavoro a incidere positivamente sulla crescita potenziale del sistema, quindi a giustificare un'espansione più sostenuta del prodotto. Il processo attraverso cui l'aumento dell'offerta di lavoro aggiuntiva determina le premesse per la maggiore crescita e la maggiore creazione occupazionale non è però immediato, soprattutto se si considera che l'aumento dell'incidenza degli anziani nella forza lavoro può avere effetti sfavorevoli sull'andamento della produttività.

In generale, un aumento dell'offerta di lavoro dell'entità qui quantificata appare assorbibile in un contesto di maggiore crescita rispetto agli anni passati, con una dinamica del Pil mediamente dello 0,9 per cento sull'intero periodo, il che implica una crescita prossima all'1,5 per cento nella seconda metà del decennio per compensare la contrazione del 2012-2013. Naturalmente uno scenario di questo tipo, ancorché non impossibile, non è affatto scontato, soprattutto alla luce delle tendenze degli anni scorsi, che hanno visto in Italia una crescita decisamente inferiore.

Occorre anche considerare che nel corso degli ultimi anni l'ipotesi di completa «esogeneità» dell'offerta di lavoro non appare più così scontata co-

Tab. 1 – Domanda e offerta di lavoro: tendenze al 2020

	2011	2020	var % medie 2011-2020	var assolute 2011-2020
Popolazione età 15-66	41018	41393	0.1	375
Tasso di attività (pop età 15-66)				
pre-riforma Monti Fornero	59.7	63.9		4.2
post-riforma Monti Fornero	59.7	65.9		6.2
Forze lavoro (15-66)				
pre-riforma Monti Fornero	24877	26462	0.7	1585
Forze lavoro (15-66) post-riforma Monti Fornero				
Totale	24877	27295	1.0	2418
di cui:				
stranieri	2552	3886	4.8	1334
italiani	22325	23409	0.5	1084
Stranieri in % del tot	10.3	14.2		
di cui:				
età 15-56	22802	23507	0.3	705
età 57-66	2075	3788	6.9	1713
Età 57-66 in % del tot	8.3	13.9		
Uno scenario di "assorbimento" dell'offerta di lavoro aggiuntiva				
Occupati	22967	25156	1.0	2189
Tasso di disoccupazione	8.4	8.4		
Unità di lavoro	24036	25337	0.6	1300
Pil			0.9	

Fonte: elaborazioni e stime REF Ricerche su dati Istat

me in passato. Sia perché le decisioni di partecipazione hanno dimostrato di essere mutevoli secondo il cambiamento delle condizioni economiche, sia perché la componente dell'offerta di lavoro immigrata tende, almeno parzialmente, a rispondere alle esigenze della domanda, ovvero a comportarsi come una variabile endogena. Si potrebbe dare quindi il caso di una riduzione degli afflussi di immigrati, il che, a parità di domanda di lavoro, ridurrebbe la disoccupazione. Questa è evidentemente una possibilità, ma solo in misura parziale. Le analisi degli ultimi anni mostrano come vi siano prevalentemente forme di complementarità fra forza lavoro immigrata e lavoratori italiani, per cui difficilmente le minori opportunità occupazionali saranno compensabili con riduzioni degli afflussi migratori, a parte i seg-

menti specifici del mercato del lavoro in cui l'incidenza degli stranieri è più elevata (Cnel, 2012b). Non è neanche escluso che gli stessi lavoratori anziani, non più pensionabili dopo la riforma, risultino occupabili. E per quanti non riusciranno a trovare un impiego, la scelta di restare nel mercato non è un fatto scontato.

Una possibilità alternativa a quella della crescita è quindi rappresentata da fenomeni di «spiazzamento» fra gruppi di lavoratori, tali da portare in alcuni casi all'aumento della disoccupazione e, in altri, all'uscita di alcuni lavoratori dal mercato. Certo è che la pressione del maggiore numero di lavoratori anziani sul mercato del lavoro, se non sarà assorbita da un'occupazione più dinamica, non potrà che tradursi in un ulteriore peggioramento delle condizioni di ingresso nel mercato per i giovani, a meno di essere in qualche modo compensata da un'evoluzione meno dinamica della componente degli stranieri o da un'uscita dal mercato degli anziani non occupati.

4. Le risposte contenute nel Piano del Lavoro

Il Piano non affronta direttamente i nodi del mercato del lavoro italiano nel prossimo futuro (ci si riferisce a quelli di natura sia quantitativa sia qualitativa). Li affronta comunque indirettamente, proponendo una serie di interventi diretti ad aumentare la quantità e la qualità dei posti di lavoro. E questa è la direzione giusta verso cui andare. La quantità maggiore è necessaria perché la crescita dell'offerta è destinata a essere superiore alla crescita della domanda di lavoro. La qualità maggiore è necessaria per rimediare al principale *mismatch* che il nostro mercato del lavoro deve affrontare, quello di della crescita di lavori poco qualificati, che rischiano di attirare nuova immigrazione senza risolvere i problemi di un'offerta di lavoro italiana (di giovani soprattutto), che potrebbe rimanere in larga misura inutilizzata in quanto non disponibile a occupare posti di lavoro di qualità eccessivamente modesta. Sarebbe interessante quantificare in quali settori e in quali qualifiche professionali si concentreranno i posti di lavoro aggiuntivi creati dalle misure proposte dal Piano del Lavoro, verificando in che misura saranno in grado di assorbire la crescente offerta di lavoro. Questo sarebbe un esercizio utile da fare.

Infine, tre osservazioni di carattere generale. La prima è che l'aumento della qualità (e della produttività del lavoro) dovrà riguardare anche il set-

tore industriale: l'ammmodernamento di questo settore non è necessario solo per rispondere alle attese dell'offerta di lavoro interna, ma anche per sostenere una competitività che in questi anni è andata in larga misura persa (Dell'Aringa, Treu, 2012). La seconda: sarà difficile che in futuro possa essere aumentato l'impiego pubblico in misura consistente, come indirettamente sembra suggerire il Piano del Lavoro. Le poche risorse fiscali dovranno essere utilizzate soprattutto come «leva» per attivare risorse disponibili (ad esempio quelle del cosiddetto privato-sociale), rispondendo a una domanda latente che può essere portata alla superficie (soprattutto nel campo dei servizi alle persone e alle imprese). Il ricorso al «privato» e alla sussidiarietà non deve ridurre il perimetro né mortificare il carattere universale del welfare pubblico. Ma un *welfare mix* è possibile, forse inevitabile, considerate le condizioni del bilancio pubblico e il livello piuttosto elevato dell'attuale pressione fiscale (Dell'Aringa, Treu, 2009). La terza osservazione riguarda le politiche di *active aging*, senza le quali l'aumento dell'offerta di lavoratori anziani, sollecitata dalle riforme delle pensioni, rischia di trasformarsi in una questione sociale non indifferente; anche a questo problema va dedicata maggiore attenzione (Treu, 2012).

Riferimenti bibliografici

- Cgil (2012), *Per un Nuovo Piano del Lavoro*, bozza dattiloscritta, Roma, Cgil.
- Cnel (2012a), *Rapporto sul mercato del lavoro 2011-2012*, Roma, Cnel.
- Cnel (2012b), *Il ruolo degli immigrati nel mercato del lavoro*, Roma, Cnel.
- Dell'Aringa C., Treu T. (2012) (a cura di), *Il decennio perduto*, Roma, Arel.
- Dell'Aringa C., Treu T. (2009) (a cura di), *Le riforme che mancano*, Bologna, Arel-Il Mulino.
- Istat (2011), *Il futuro demografico del Paese*, Roma, Istat.
- Treu T. (2012) (a cura di), *L'importanza di essere vecchi. Politiche attive per la terza età*, Bologna, Arel-Il Mulino.