

5. IL PROBLEMA DELLA DISOCCUPAZIONE

5.1. L'evoluzione temporale della disoccupazione in Italia

Nei capitoli precedenti abbiamo esaminato l'influenza di alcuni possibili vincoli alla crescita di un'economia, come quella italiana, aperta agli scambi di merci, servizi e capitali con l'estero. Ci proponiamo ora di chiarire le conseguenze dell'operare di tali condizionamenti sull'evoluzione di una delle variabili obiettivo fondamentali delle autorità di politica economica: la disoccupazione. Al riguardo si deve osservare come nel corso del tempo l'atteggiamento di economisti, politici e autorità di governo nei confronti del fenomeno sia profondamente mutato: nel secondo dopoguerra, e sino alla fine degli anni '70, sotto l'influenza delle teorie dominanti di ispirazione keynesiana, il raggiungimento del pieno impiego era ritenuto il fine primario della politica economica. A partire dagli anni '80, però, in seguito all'affermazione delle dottrine monetariste e all'ascesa al potere, nei principali Paesi occidentali, di amministrazioni conservatrici, l'inflazione è diventata l'obiettivo dominante dei *policy maker*. Tale mutamento di opinione, benché affondi le proprie radici in alcune convinzioni e conclusioni di carattere teorico, quali l'assenza di un significativo *trade-off* di lungo periodo tra inflazione e disoccupazione e la tendenza delle autorità di governo dell'economia a generare inflazione in maniera opportunistica¹, è comunque difficile da comprendere e da giustificare pienamente alla luce di una analisi approfondita dei costi associati ai due fenomeni. In effetti è quanto meno curioso osservare come la teoria economica ammetta esplicitamente che i costi connessi all'inflazione sono nel complesso bassi e trascurabili, mentre quelli provocati dalla disoccupazione sono elevati e rilevanti². In particolare questi costi riguardano la perdita di prodotto potenziale derivante dal mancato utilizzo della forza lavoro disponibile³, gli oneri a carico

¹ Si intende fare riferimento tanto al dibattito sulla forma e sulle caratteristiche della curva di Phillips quanto a quello sulla presunta incoerenza temporale delle autorità di politica economica. Per una analisi di tali temi si può consultare, a titolo di esempio, il volume di G. Mankiw, *Macroeconomia*, Zanichelli, Bologna, 1998, capp. 12 e 13.

² Per una accorata analisi ed una valutazione comparata dei costi dell'inflazione e della disoccupazione, da parte di un economista di tradizione neoclassica, si può leggere l'articolo di F. Hahn, *Public Enemy No. 1: Unemployment, not Inflation*, Economic Notes, 1993.

³ Per misurare la perdita di prodotto potenziale associata alla disoccupazione si usa fare riferimento alla cosiddetta legge di Okun, in base alla quale $(y-y^*)/y^* = k(u-u^*)$, dove y è il reddito corrente, y^* quello potenziale, u il tasso di disoccupazione effettivo e u^* quello naturale, o l'equivalente concetto di NAIRU. Secondo alcune stime empiriche k sarebbe pari a 2,5 per gli Stati Uniti e a 1,7 per l'Italia (cfr. A. Abel e B. Bernanke, *Macroeconomia*, Il Mulino, Bologna, 1994, pp. 747-750). Sulla base di queste stime, quindi, nel nostro Paese un eccesso di tre punti del tasso di disoccupazione corrente rispetto a quello naturale comporterebbe una perdita di reddito valutabile intorno al 5% circa. Secondo alcune valutazioni più recenti, le riforme introdotte nel mercato del lavoro avrebbero reso la disoccupazione più sensibile alle variazioni del PIL. Ciò avrebbe determinato un innalzamento del coefficiente di Okun, che sarebbe ora nel nostro Paese pari a circa 3. Quindi un eccesso di disoccupazione di tre punti comporterebbe una perdita di prodotto potenziale addirittura pari al 9%.

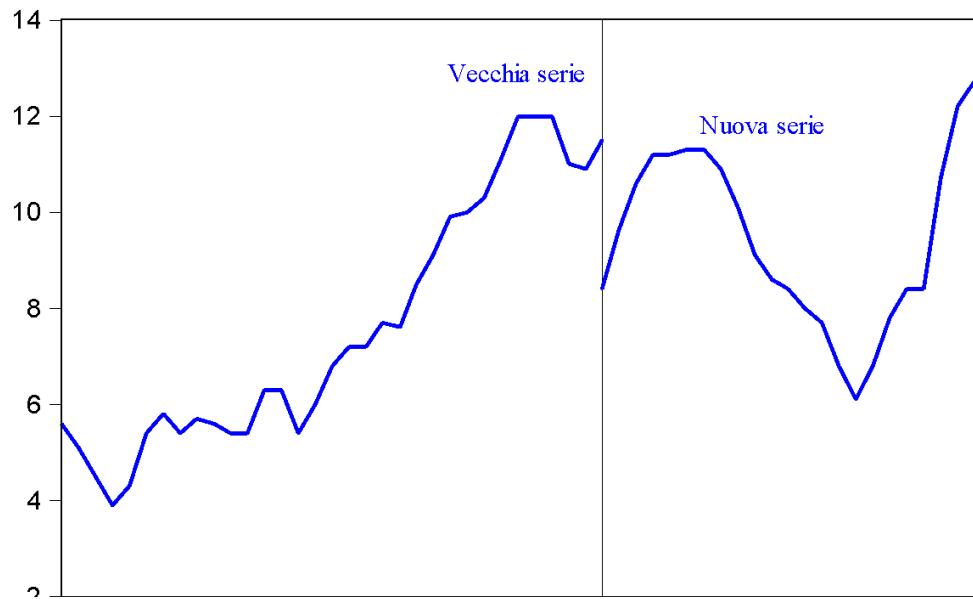
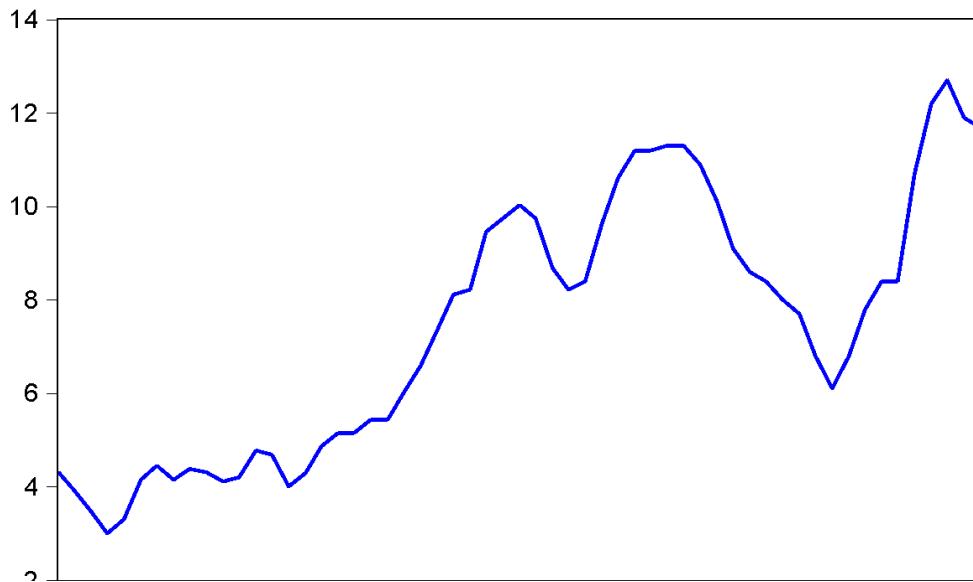
del bilancio dello Stato per il sostegno delle persone senza lavoro, l'accentuazione delle disuguaglianze nella distribuzione del reddito, la genesi di tutta una serie di disagi sociali, psicologici e persino problemi di ordine pubblico connessi alla mancanza di prospettive di guadagno stabile e legale. Gli sprechi e i costi connessi alla disoccupazione giustificano dunque pienamente il tentativo di individuarne cause e possibili rimedi.

In tale prospettiva appare indispensabile iniziare con un'analisi delle caratteristiche strutturali del fenomeno e della loro evoluzione nel tempo. Al riguardo la figura 5.1 mostra, con riferimento al nostro Paese e agli ultimi sessant'anni, l'andamento dell'indicatore più comunemente usato per descrivere la *performance* del mercato del lavoro, ovvero del tasso di disoccupazione. Quest'ultimo, come è noto, è dato dal rapporto tra le persone in cerca di impiego e le forze di lavoro⁴. Esso è quindi pari a:

(5.1)

dove u rappresenta il tasso di disoccupazione, U le persone in cerca di impiego, L le forze di lavoro e N il numero di occupati. Poiché u è un rapporto, non necessariamente la sua evoluzione temporale coincide con quella del solo numeratore; tuttavia, nella realtà italiana, le due grandezze mostrano un andamento simile, cosicché le figure 5.1 sono pure rappresentative della dinamica del numero complessivo di disoccupati.

⁴ Un altro indicatore, peraltro meno comunemente usato, per descrivere la situazione del mercato del lavoro è il *tasso di occupazione*, il quale è pari al rapporto tra occupati e popolazione totale (o meglio la sola popolazione in età attiva, al fine di eliminare gli effetti di una diversa stratificazione anagrafica della popolazione). Tale indicatore ha il vantaggio di non dipendere, come invece accade per u , dalle forze di lavoro, e quindi dal tasso di attività o di partecipazione della popolazione al mercato del lavoro. In effetti, indicando con to il tasso di occupazione, con PEL la popolazione in età lavorativa e ta il tasso di attività, possiamo scrivere: $, e quindi, per converso, . Come si può osservare, e anche desumere dalla relazione (5.1) riportata nel testo, il tasso di occupazione non è quindi il complemento a 1 del saggio di disoccupazione. Quest'ultimo, come vedremo anche meglio in seguito, finisce con il dipendere in maniera cruciale dal tasso di attività. Il saggio di occupazione, invece, oltre a costituire un indicatore non distorto della domanda relativa di lavoro (e perciò anche di una generica probabilità di essere occupato, essendo pari a N/PEL), rappresenta altresì un indice di benessere, dato che il suo inverso misura il numero di persone (totali o in età attiva) a carico di ogni lavoratore.$

Fig. 5.1. La dinamica del tasso di disoccupazione in Italia*Fig. 5.1bis. La dinamica del tasso di disoccupazione in Italia (serie ricalcolata)*

Le due serie si differenziano a causa di un'innovazione metodologica nel calcolo della disoccupazione, operata dall'Istat a partire dall'ottobre 1992. In effetti la figura 5.1. mette evidente l'esistenza di una discontinuità nella serie storica in esame a partire dal 1992-93. La misura ufficiale del tasso di disoccupazione, effettuata dall'ISTAT sino al 1992, produceva una sovrastima del fenomeno, dovuta all'inclusione nel novero delle persone senza lavoro anche di coloro che, pur dichiarandosi disposti a lavorare, non esercitavano di fatto alcuna effettiva azione di ricerca delle possibilità di impiego nell'ultimo mese

precedente l'indagine statistica delle forze di lavoro. La figura 5.1bis, quindi, mostra la ricostruzione della serie storica del tasso di disoccupazione italiano, ottenuta applicando la metodologia standard oggi utilizzata a livello internazionale, e derivata dalle procedure del *Bureau of Labor Statistics* (BLS) americano, che considera disoccupati solo coloro che abbiano svolto una effettiva azione di ricerca nelle ultime quattro settimane antecedenti lo svolgimento dell'indagine sullo status occupazionale. Questo è quindi il nuovo criterio di riferimento adottato dall'ISTAT per le rilevazioni svolte a partire dall'ottobre 1992, nell'intento di rendere le statistiche nazionali più omogenee con quelle degli altri Paesi. Il cambiamento di definizione ha portato ad una riduzione del tasso ufficiale di disoccupazione pari a circa 3,5 punti percentuali.

Osservando l'evoluzione storica del tasso di disoccupazione nel nostro Paese, si può constatare come esso sia stato relativamente basso negli anni '60, con un minimo assoluto nel 1963, quando si può dire di fatto raggiunta una situazione di pieno impiego. In seguito alla prima crisi petrolifera la disoccupazione inizia ad aumentare in misura sensibile; negli anni '80, poi, il fenomeno si intensifica e la tendenza alla crescita diventa più rapida, con una breve interruzione solo sul finire del decennio. Negli anni '90 la disoccupazione riprende a salire in maniera ininterrotta, con una notevole accelerazione nel corso della crisi seguita all'abbandono dello SME. Tuttavia, a partire dal 1997, in conseguenza delle riforme strutturali del mercato del lavoro introdotte, la tendenza si inverte ed il tasso di disoccupazione si riduce in maniera continua e sensibile, nonostante la bassa crescita reale, sino a raggiungere un nuovo minimo storico relativo alla vigilia della grande recessione del 2008-2009. La particolare intensità della recessione, peraltro, determina un innalzamento particolarmente accentuato della disoccupazione. Lo stesso fenomeno si verifica in maniera ancor più intensa in seguito alla crisi dei debiti sovrani europei, a causa delle forti misure di austerità adottate dal nostro Paese, per cui nel 2014 il tasso di disoccupazione raggiunge il suo massimo storico, pari al 12,7%. A partire da tale data, tuttavia, la ripresa della crescita del reddito su ritmi più elevati e le nuove riforme del mercato del lavoro adottate, insieme alle misure di decontribuzione per i nuovi assunti deliberate dal Governo, portano a una riduzione del tasso di disoccupazione, che scende di un punto e mezzo nel corso del triennio 2014-2017, pur in presenza di un incremento della produzione non particolarmente accentuato (1,1% medio annuo).

È peraltro verosimile che, date le caratteristiche istituzionali del mercato del lavoro, soprattutto nel nostro Paese, l'utilizzo della nuova metodologia BLS induca a sottostimare l'entità della disoccupazione. In effetti, in presenza di una situazione occupazionale negativa o stagnante, in cui le prospettive di impiego sono scarse, molte persone possono essere indotte a non svolgere alcuna attività di ricerca nella convinzione che questa sia inutile oppure a smettere di cercare occasioni di impieghi dopo alcuni tentativi infruttuosi; si genera in tal modo una tipica condizione di "lavoratore scoraggiato", il quale non viene conteggiato tra i

disoccupati, ma piuttosto tra le non forze di lavoro⁵. In effetti, secondo alcune stime dell’Istat, l’incidenza dei lavoratori scoraggiati in Italia nel 2017 sarebbe pari all’11,6% delle forze di lavoro, e quindi una percentuale persino lievemente superiore a quella delle persone ufficialmente disoccupate⁶.

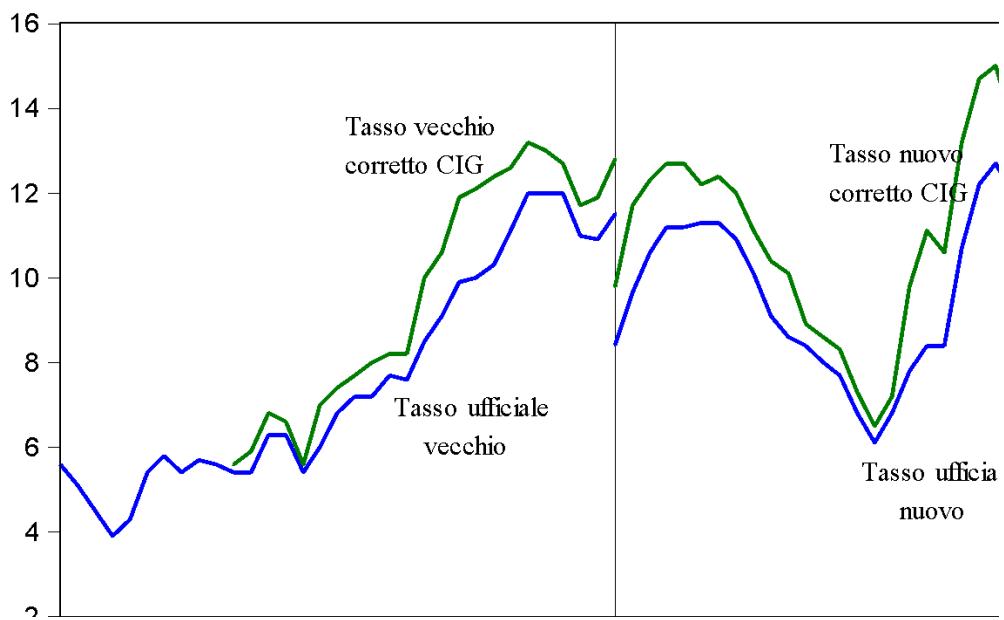
Le stime ufficiali del tasso di disoccupazione nel nostro Paese risultano altresì influenzate dall’esistenza dell’Istituto della Cassa Integrazione Guadagni (CIG), il quale consente alle imprese di mantenere alle dipendenze, anche nelle fasi congiunturali avverse, una eccedenza strutturale di manodopera che sarebbe invece verosimilmente eliminata in assenza di tale meccanismo compensativo⁷. Come si può osservare dalla figura 5.2, il ricorso alla CIG è stato particolarmente intenso nel corso degli anni ‘80, soprattutto nel periodo di grande ristrutturazione dell’apparato industriale seguita alla seconda crisi petrolifera, e poi ancora dopo la crisi dello SME; a partire dal ‘97, anche in conseguenza delle modifiche legislative introdotte, che hanno ridotto la possibilità di utilizzare la CIG soprattutto straordinaria anche per periodi di tempo prolungati, l’utilizzo della Cassa Integrazione si è ridotto notevolmente, arrivando a coinvolgere nel nuovo secolo un numero di lavoratori attorno allo 0,5% circa delle forze di lavoro, con l’eccezione dei periodi congiunturali particolarmente negativi, come la Grande Recessione del 2008-2009 e poi la crisi dei debiti sovrani del 2011-2013, nei quali il ricorso alla Cassa Integrazione da parte delle imprese è più intenso, con un tasso di disoccupazione implicito anche pari al 2,5% delle forze di lavoro. Attualmente, con la ripresa dell’occupazione dopo le crisi finanziarie, tale valore si è più che dimezzato.

⁵ In conseguenza di ciò anche il tasso di attività risulta anormalmente ridotto.

⁶ Nella media dell’Unione Europea, tale incidenza è pari solo al 3,6%.

⁷ Il numero di disoccupati implicito nel ricorso alle prestazioni della CIG può essere calcolato sulla base del rapporto tra il numero di ore utilizzate dalle imprese all’interno di tale istituto e la somma tra il monte ore complessivamente lavorate e le ore concesse dalla CIG.

Fig. 5.2. Definizioni alternative del tasso di disoccupazione



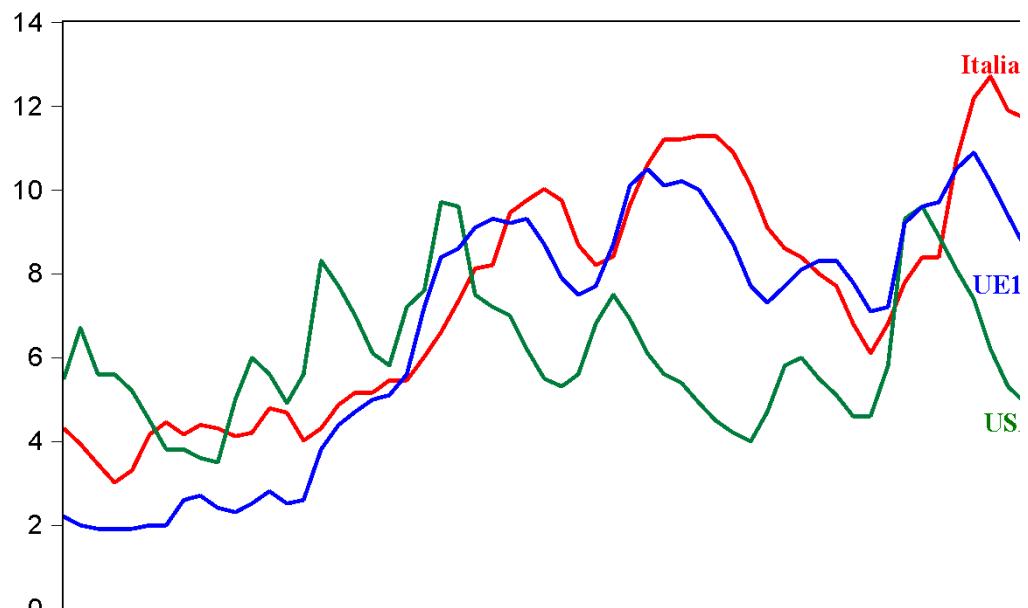
È peraltro interessante osservare che l'Istat considera occupato chiunque abbia svolto, nella settimana di riferimento dell'indagine sulle forze di lavoro, anche soltanto un'ora retribuita (o persino un'ora non retribuita in un'azienda familiare). Tale entità dell'orario di lavoro richiesto per rientrare nel novero degli occupati è davvero molto limitata, creando verosimilmente un fenomeno di sotto-occupazione della forza lavoro, che riguarda altresì tutti coloro che hanno tempi di lavoro inferiori a quelli desiderati. Secondo le valutazioni dell'Istat la percentuale di lavoratori sottoutilizzati volontariamente in Italia nel 2017 sarebbe pari al 2,8%. Se si tenesse conto dunque di tutte le categorie di persone in cerca di impiego, in maniera attiva o sporadica, degli scoraggiati, dei sotto-occupati e dei lavoratori in CIG, la percentuale di disoccupati raggiungerebbe nel nostro Paese il 24% circa delle forze di lavoro allargate: una cifra quindi più che doppia di quella corrispondente al tasso di disoccupazione ufficiale.

È peraltro vero che in Italia il consistente numero di persone senza lavoro, accoppiato all'elevato carico fiscale gravante sulle imprese, costituisce la base per lo svolgimento di attività irregolari, le quali danno luogo alla cosiddetta “economia non osservata”, costituita dall’economia sommersa in senso stretto e da altre attività illegali⁸, le cui dimensioni sono assai rilevanti, giungendo a

⁸ Le attività illegali considerate sono solo quelle basate sullo scambio volontario tra contraenti (traffico di stupefacenti, prostituzione, contrabbando di tabacco) e pesano per l’8% nell’economia non osservata; le altre attività illegali o criminali vere e proprie non sono considerate nelle statistiche ufficiali. La composizione restante dell’economia non osservata comprende un 45% del totale derivante da sottodichiarazione del volume di attività svolte, un

sfiorare, secondo stime dell'Istat, il 13% del Pil. Tali attività, del resto, in conseguenza delle loro determinanti, sono particolarmente consistenti soprattutto nel Meridione⁹. Le rilevazioni delle forze di lavoro dell'ISTAT, tuttavia, considerano tutte le attività lavorative comunque svolte dalle famiglie, per cui esse tengono conto, seppure in maniera prudenziale, delle dimensioni dell'economia sommersa.

Fg. 5.3. Il tasso di disoccupazione in Italia, in Europa e negli USA: 1960-2



Le caratteristiche specifiche dell'evoluzione temporale della disoccupazione in Italia emergono chiaramente da un confronto internazionale. Come si può osservare dalla figura 5.3, infatti, negli anni '70 la situazione era nettamente migliore di quella degli Stati Uniti, anche se lievemente peggiore di quella europea. Nel periodo immediatamente successivo alla seconda crisi petrolifera, le conseguenze sul mercato del lavoro sono state meno accentuate nel nostro Paese (grazie all'espansione dell'impiego nella PA), cosicché la situazione complessiva è divenuta migliore anche di quella media europea. A partire dalla ripresa congiunturale del 1983 l'evoluzione del mercato del lavoro è stata nettamente differente sulle due sponde dell'Atlantico: negli Stati Uniti la disoccupazione si è ridotta rapidamente, mostrando poi un andamento ciclico; in Europa invece si è sperimentata una tendenza generale alla crescita solo

37% da lavoro irregolare e un 10% da altre componenti (fitti in nero, mance, integrazione domanda offerta).

⁹ Sempre sulla base di alcune stime recenti, la percentuale di lavoratori irregolari sarebbe pari al 19% nel Mezzogiorno e all'11% nel Centro-Nord. La regione nella quale il fenomeno registra la massima incidenza quantitativa risulta essere la Calabria, con il 23%.

temporaneamente interrotta sul finire del decennio, ma quindi riemersa nei primi anni '90 in conseguenza delle recessioni seguite alla crisi del Golfo Persico e a quella dello SME. Dopo il 1997 in Italia, ma un po' prima in Europa, come si è già osservato in precedenza, le riforme strutturali introdotte nel mercato del lavoro hanno determinato un notevole abbassamento del tasso di disoccupazione nel Vecchio Continente, con una *performance* del nostro Paese addirittura migliore di quella media europea, tanto che nel 2007, alla vigilia della Grande Crisi, il tasso di disoccupazione italiano era più basso di quello medio europeo. La recessione del 2008-2009 ha fatto notevolmente aumentare il tasso di disoccupazione, soprattutto negli Stati Uniti, dove esso è più che raddoppiato in 3 anni; la ripresa successiva ha tuttavia portato il tasso di disoccupazione americano del 2017 allo stesso livello del 2007. In Europa agli effetti della Grande Crisi si sono sommati quelli della crisi dei debiti sovrani, per cui il tasso di disoccupazione è salito dal 7,1% del 2007 al 10,2% del 2015, pur con un incremento relativo più basso di quello degli Stati Uniti; la ripresa successiva ha portato il tasso al 7,8% nel 2017, un livello ancora lievemente superiore a quello pre-crisi. L'Italia, pur partendo da un tasso più basso di quello medio europeo nel 2007, ha subito in misura più consistente gli effetti delle crisi recenti, con il tasso di disoccupazione che ha raggiunto nel 2014 un valore del 12,7%. Nonostante i provvedimenti del Governo, la discesa successiva è stata più lenta che in Europa, con una diminuzione di 1,5 punti percentuali nell'ultimo triennio, a fronte di un calo europeo di 2,4 punti nello stesso periodo. La disoccupazione media europea, peraltro, nasconde realtà nazionali piuttosto difformi: in Germania, Repubblica Ceca, Malta e Regno Unito la percentuale di persone in cerca di impiego è relativamente bassa o tollerabile (inferiore al 5%); in altri Paesi, come Grecia (soprattutto) e Spagna, invece, essa è molto preoccupante o comunque elevata. Tra i grandi Paesi dell'UE il Regno Unito è quello che ha sperimentato un'evoluzione del mercato del lavoro molto analoga a quella degli Stati Uniti¹⁰.

5.2. Caratteristiche strutturali della disoccupazione italiana

La situazione del mercato del lavoro italiano, a confronto con quella degli altri Paesi, si presenta particolarmente negativa con riferimento non tanto al valore medio della disoccupazione, di per sé comunque insoddisfacente quando si tenga conto anche dei disoccupati nascosti o dei sotto-occupati, quanto piuttosto alle sue caratteristiche specifiche con riferimento sia alla struttura

¹⁰ Il differente andamento del mercato del lavoro europeo rispetto a quello degli Stati Uniti ha dato origine a una consistente mole di studi volti a indagare le cause del fenomeno e a fornire i conseguenti suggerimenti di politica economica; nel corso del dibattito generato da tali studi è stato spesso usato il termine "*Eurosclerosis*" per definire la particolare situazione ed evoluzione in Europa rispetto agli Stati Uniti, con l'ovvia implicazione che la causa fondamentale del relativo insuccesso europeo sarebbe da ricondurre alle eccessive rigidità che caratterizzano i mercati del lavoro del Vecchio Continente. Per un'utile analisi critica degli studi sull'argomento si può fare riferimento al saggio di C. Bean, *European Unemployment: a Survey*, Journal of Economic Literature, 1994.

territoriale, sia alla composizione per età o genere. Dal primo punto di vista, le figure 5.4 e 5.5 mostrano le differenziazioni esistenti tra grandi ripartizioni e tra singole regioni.

Fig. 5.4. Il tasso di disoccupazione italiano per area geografica

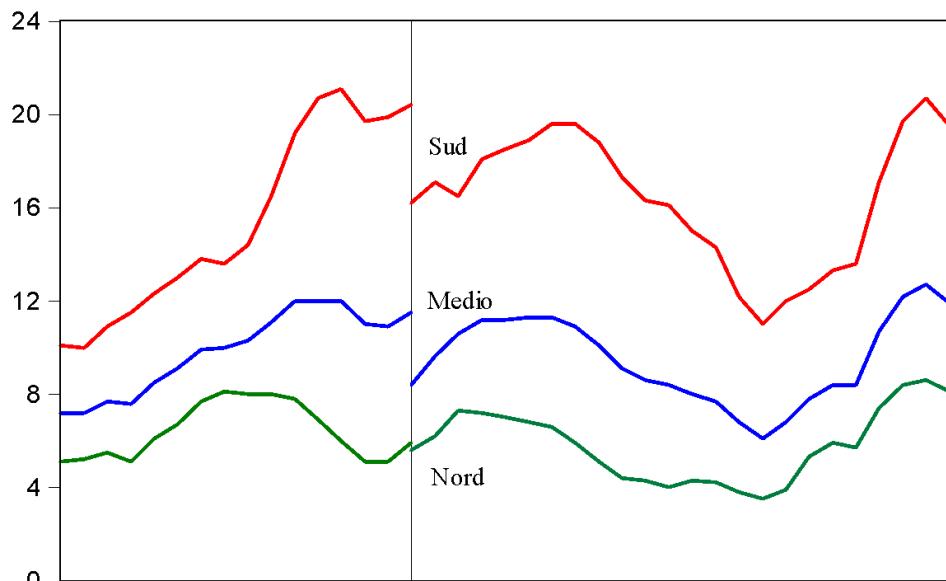
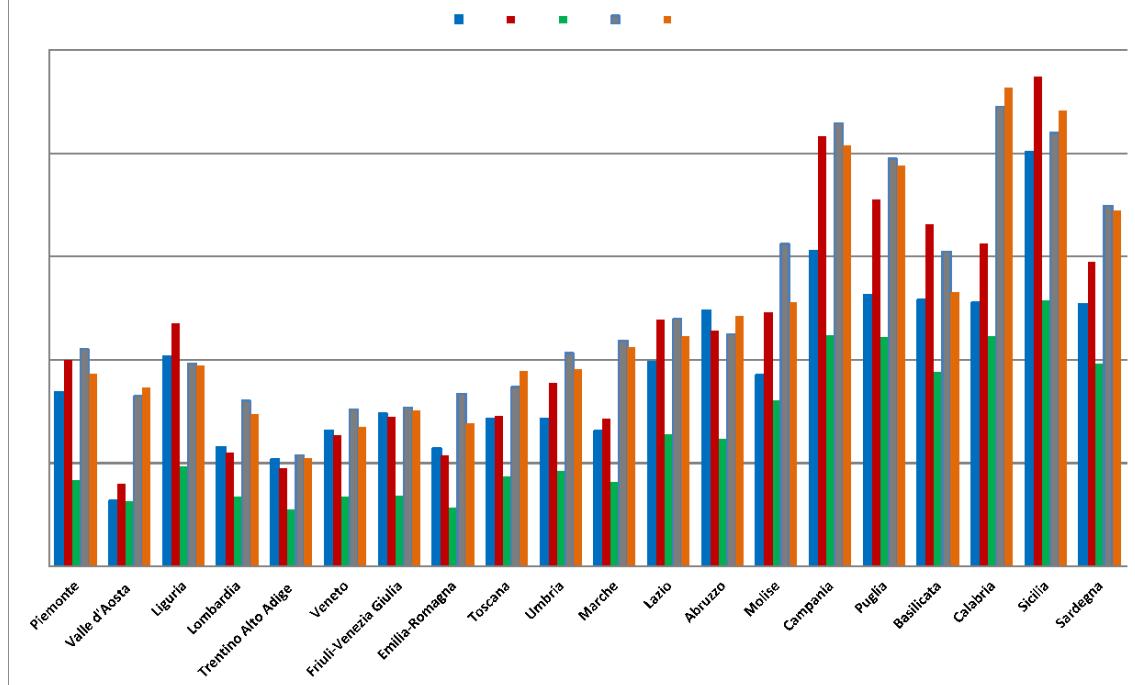


Fig. 5.5. Tassi di disoccupazione regionali



Come si può osservare, nel Nord d'Italia il tasso di disoccupazione risulta pari a quasi un terzo di quello del Mezzogiorno; in talune regioni, come il

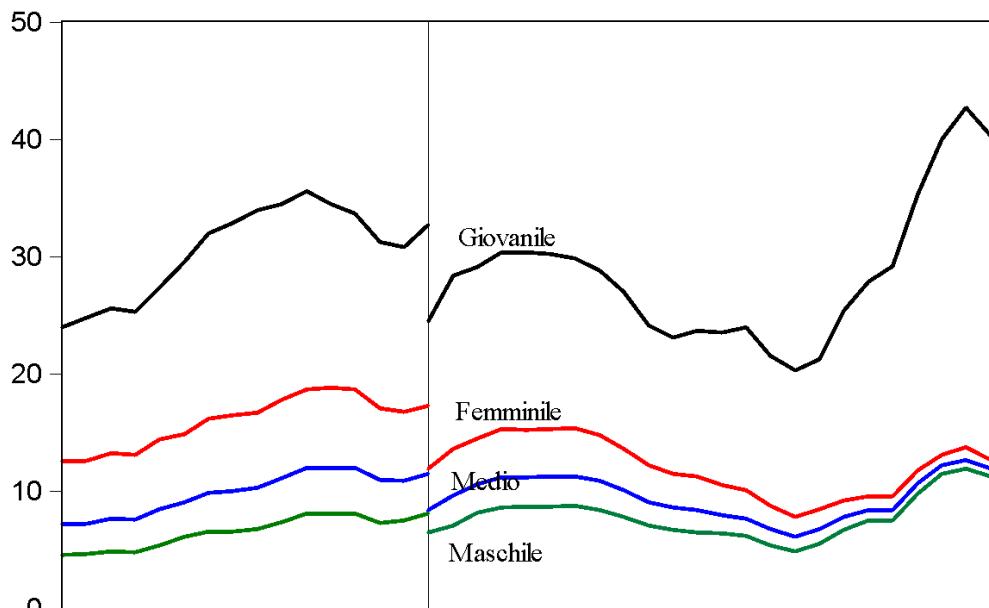
Trentino e il Veneto, si registrano situazioni di fatto prossime al pieno impiego, con vere e proprie carenze di manodopera, soprattutto specializzata; in certe regioni del Sud, invece, come la Campania, la Calabria e la Sicilia le prospettive occupazionali sono mediocri; in talune province, in particolare, la situazione è davvero grave, se non drammatica, con tassi di disoccupazione ufficiali superiori al 25%¹¹; tenuto conto dei fenomeni di scoraggiamento esistenti, e rivelati dai relativamente bassi saggi di partecipazione registrati, la realtà effettiva risulta ancora più negativa.

Se si analizza il fenomeno da un punto di vista dinamico, si nota però come le riforme strutturali del mercato del lavoro introdotte a partire dal 1997 abbiano ridotto, sino alla Grande Crisi, le differenze geografiche strutturali, con una diminuzione tendenziale del tasso di disoccupazione più accentuata al Sud, probabilmente anche come effetto della maggiore incidenza dell'impiego a tempo determinato nel Mezzogiorno. Le crisi finanziarie hanno però nuovamente aumentato i divari di disoccupazione tra aree, ed è significativo osservare come nel biennio più recente, malgrado la ripresa produttiva sperimentata nella media del Paese, al Sud la percentuale di persone in cerca di impiego è aumentata.

Se si considerano invece le caratteristiche della disoccupazione per categorie della popolazione, come nella figura 5.6, si rileva come le difficoltà maggiori a trovare un impiego riguardino soprattutto i giovani (ovvero le persone tra i 15 e i 24 anni secondo le ultime rilevazioni dell'ISTAT) e in parte le donne; è soprattutto preoccupante la percentuale di giovani in cerca di impiego, pari ad oltre 3 volte il valore medio (34,7% nel 2017). In termini dinamici, le prospettive occupazionali dei giovani sono decisamente peggiorate in seguito alle recenti crisi finanziarie, che hanno determinato un raddoppio del tasso di disoccupazione tra il 2007 e il 2014.

¹¹ Le prime 25 province italiane con i più elevati tassi di disoccupazione sono tutte situate al Sud.

Fig. 5.6. Tassi di disoccupazione specifici



La gravità del problema della disoccupazione del nostro Paese, e le sue peculiarità rispetto alle altre nazioni industrializzate, emergono in maniera ancor più evidente se i dati regionali vengono associati a quelli relativi a segmenti specifici della popolazione. Emerge infatti in tal caso che i tassi di disoccupazione per i giovani e per le donne nel Sud sono pari a circa 2 volte i valori registrati nel Nord Italia, avendo raggiunto nella media del 2017 livelli rispettivamente uguali al 51,4% e al 19,4%, nonostante i tassi di attività siano, per i motivi più volte ricordati, nettamente più bassi¹². In tale contesto la difficoltà, e quindi la discriminazione, maggiore rispetto alle possibilità di trovare impiego riguarda le giovani del Meridione, il cui tasso di disoccupazione specifico ha raggiunto il 55,6%, sempre malgrado il basso livello di partecipazione rilevato (18,4%).

Le differenziazioni per età nel tasso di disoccupazione costituiscono una peculiarità specifica della situazione italiana, che ha scarsi riscontri a livello internazionale. In particolare se si costruisce una curva dei tassi di disoccupazione per classi di età, si osserva come nel nostro Paese questa presenti valori massimi nelle classi iniziali; essi decrescono quindi progressivamente sino all'età del pensionamento¹³. I tassi di disoccupazione nelle classi centrali di età

¹² In effetti il tasso di partecipazione dei giovani nel Mezzogiorno, sempre nella media 2017, è risultato pari al 23,4%, contro un valore del 28,9% al Nord e del 26,2% nella media nazionale; con riferimento alla componente femminile i corrispondenti valori sono stati pari al 31,1%, al 46,5% e al 40,9%.

¹³ Per una analisi delle caratteristiche della curva italiana dei tassi di disoccupazione per classi anagrafiche, e delle differenze rispetto agli altri paesi europei, si può consultare il volume di E. Reyneri, *Occupati e disoccupati in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1997, cap. 1. A tale volume si

sono particolarmente bassi, soprattutto per i maschi e al Nord. Negli altri Paesi europei non si riscontra affatto una così manifesta discriminazione nei confronti dei giovani: in Germania, in particolare, non vi sono differenze significative nei saggi di disoccupazione secondo l'età; in Francia e in Gran Bretagna, invece, la curva per classi anagrafiche mostra un andamento a U, ma poco accentuato.

In Italia, quindi, in definitiva, il problema della disoccupazione si caratterizza per il fatto di investire soprattutto la popolazione giovanile¹⁴; quest'ultima, peraltro, può in generale fare affidamento sul supporto finanziario fornito dalle famiglie, all'interno delle quali i giovani tendono a permanere sempre più a lungo. Il sostegno familiare finisce dunque per sostituire, nel nostro Paese, il sistema di sussidi statali esistente altrove¹⁵, e rendere il problema della disoccupazione meno grave e più controllabile dal punto di vista sociale.

Ancora l'elevata incidenza della componente giovanile è alla radice di altre peculiarità del fenomeno della disoccupazione italiana rispetto agli altri Paesi. Anzitutto, se si dividono le persone in cerca di impiego tra i disoccupati in senso stretto, ossia coloro che hanno perso un impiego preesistente, quelli che cercano lavoro per la prima volta, e una quota residuale di altri individui ex-inattivi in cerca di impiego, si nota come i primi rappresentino il 52% del totale, mentre la quota dei secondi ammonta al 28% e quella dei terzi al restante 20%; nel complesso i giovani in cerca di impiego, generalmente appartenenti al secondo gruppo, costituiscono anch'essi una quota di disoccupati pari al 20% circa del totale. Il fatto che una quota cospicua (la metà circa) delle persone senza lavoro sia formata da persone ex inattive o alla ricerca del primo impiego (generalmente giovani) fa sì i tempi di permanenza nella disoccupazione si allunghino considerevolmente: in effetti se si definiscono i disoccupati di lunga durata come coloro i quali sono senza lavoro da più di un anno, si riscontra che essi erano pari, nella media del 2017, a più della metà del totale (58% circa), per un corrispondente tasso di disoccupazione specifico del 6,5%. Di nuovo le differenze territoriali sono eclatanti: lo stesso saggio risulta pari al 12,4% al Sud, mentre è solo del 3,5% al Nord, e del 2,6% nel Nord-Est. La notevole incidenza della disoccupazione di lunga durata è una caratteristica che accomuna peraltro la

rimanda altresì per maggiori dettagli e informazioni sulle caratteristiche strutturali della disoccupazione in Italia.

¹⁴ Il problema della disoccupazione giovanile in Italia si associa a quello dell'inattività e della mancata istruzione o formazione professionale per dare luogo ad un'elevata incidenza del fenomeno dei NEET (dall'acronimo inglese *Not in Education, Employment or Training*). In Italia la percentuale di giovani in tale condizione è pari al 20% circa, contro una media europea di poco più della metà (11,7%; si veda al riguardo la figura A5.1 in appendice al capitolo). Soltanto Turchia e Macedonia presentano valori superiori a quelli italiani (24% circa).

¹⁵ Nei principali Paesi industrializzati, e soprattutto in Europa, lo Stato concede sussidi di disoccupazione in maniera generalizzata secondo modalità e tempi specifici; in Italia, nonostante le riforme recenti, la principale forma di sussidio prevista rimane quella della Cassa Integrazione Guadagni, la quale tuttavia è soggetta a limitazioni, finendo con il privilegiare i lavoratori delle medie e grandi imprese. Nel complesso le spese dello Stato italiano per la disoccupazione sono pari all'1,2% circa del PIL, a fronte di una media dell'1,7% dei Paesi dell'Eurozona.

situazione italiana all'esperienza media europea, anche se altrove la componente giovanile è minore. L'elevata percentuale della disoccupazione di lungo periodo pone di nuovo la situazione dell'Europa in netto contrasto con quella degli Stati Uniti, dove il dato statistico in esame è pari all'1,2%.

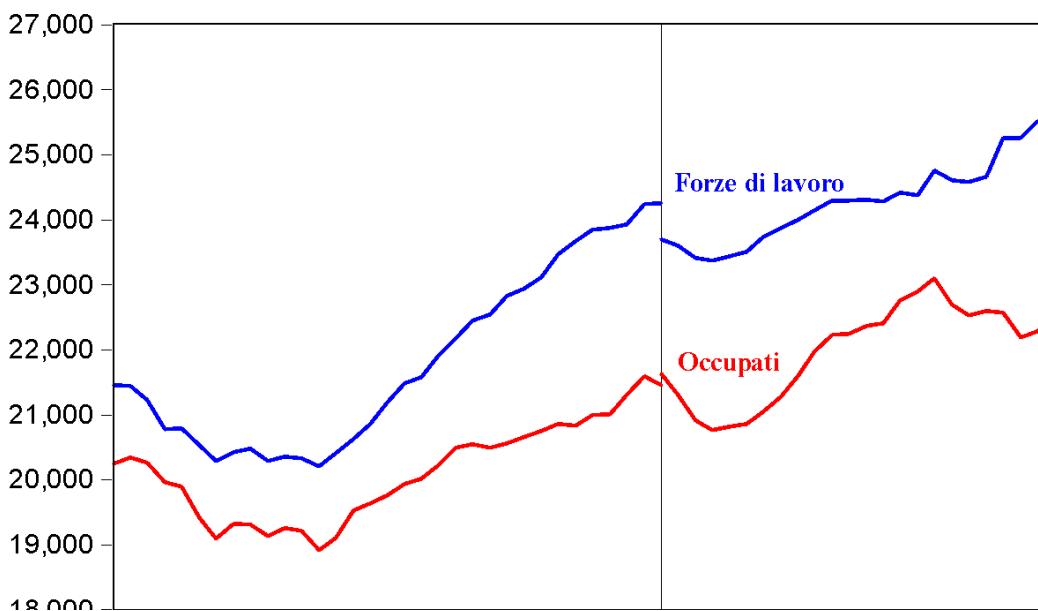
Tale caratteristica del mercato del lavoro contribuisce a rendere estremamente lunghi i tempi medi di permanenza nella disoccupazione, rendendo più acuto il problema. In effetti, con riferimento alle prospettive occupazionali, è rilevante non soltanto il *numero complessivo* di persone in cerca di impiego, ma anche il *tempo medio* per il quale una persona rimane disoccupata: lo stesso tasso di disoccupazione globale potrebbe riflettere un mercato del lavoro stagnante nel quale chi è senza impiego vi rimane per sempre, ovvero un mercato più dinamico nel quale un maggior numero di persone entrano ed escono, ma sperimentano in media periodi di disoccupazione più brevi. Per comprendere le proprietà dinamiche del mercato del lavoro, non basta fare riferimento, come si è fatto sinora, ai dati sugli stock, ma occorre disporre anche di statistiche sui flussi. Sfortunatamente rilevazioni di questo tipo sono poco comuni, soprattutto in Europa e nel nostro Paese; inoltre le differenti metodologie di calcolo utilizzate impediscono spesso di effettuare confronti significativi. In ogni caso, secondo le stime dell'OCSE, l'entità dei flussi è molto elevata negli Stati Uniti e bassa nell'Unione Europea, per cui la durata media della disoccupazione negli USA è dell'ordine di soli 6 mesi, mentre è tre volte tanto, ovvero circa 18 mesi, nella media europea, il cui valore peraltro risulta notevolmente influenzato dalla positiva situazione del Regno Unito, dove la durata media della disoccupazione è di circa un anno. Tra i grandi Paesi l'Italia presenta una durata media della disoccupazione pari a circa due anni. In Europa soltanto la Grecia si caratterizza per una *performance* peggiore di quella italiana, con tempi medi di disoccupazione pari a circa tre anni. Nel complesso le differenze tra Europa e Stati Uniti appaiono consistenti; l'evidenza empirica sui flussi, del resto, si accompagna in maniera del tutto logica a quella relativa all'incidenza dei disoccupati di lungo periodo, giustificando la conclusione che il fenomeno della disoccupazione, in Europa e a maggior ragione in Italia, si caratterizza per il fatto che un numero molto elevato di persone sperimenta anche lunghi periodi alla ricerca di un impiego.

Un'ultima interessante caratteristica della disoccupazione italiana è costituita dalla correlazione con il titolo di studio conseguito. In un mondo in cui il progresso tecnologico è sempre più intenso e richiede conoscenze specifiche elevate e capacità di adattamento alle mansioni da svolgere, un percorso di studi più lungo e articolato consente di ottenere probabilità di impiego più elevate. In effetti il tasso di disoccupazione delle persone senza alcun titolo di studio o con la semplice licenza elementare è pari al 17,7%, mentre quello delle persone con un diploma di scuola media di primo grado è del 15,2%. La percentuale di persone senza impiego in possesso di diploma scende al 10,4%, mentre infine quella delle persone laureate al 6,4%. Se si tiene conto del fatto che una maggiore formazione scolastica permette altresì di ottenere retribuzioni medie più elevate, se ne deduce che l'investimento in istruzione decisamente paga.

5.3. Domanda, offerta di lavoro e disoccupazione

L'aumento rilevante della *disoccupazione* riscontrato nel nostro Paese a partire dalla seconda metà degli anni '70 non si è sempre accompagnato, come si potrebbe in prima istanza pensare, sulla base delle definizioni e di una visione statica del fenomeno, spesso adottate nei libri di testo, a una diminuzione dell'*occupazione*, bensì in genere ad un aumento di quest'ultima variabile¹⁶. Nella realtà il fenomeno di un'evoluzione simultanea analoga, ed in particolare di una *crescita contestuale di occupati e disoccupati* merita un approfondimento. Ciò che in prima istanza appare illogico risulta in effetti del tutto plausibile se si riflette sulla circostanza che la dinamica temporale della disoccupazione dipende dall'andamento congiunto dell'offerta e della domanda di lavoro, ovvero dall'evoluzione di forze di lavoro e occupazione, come mostrato dalla figura 5.7.

Fig. 5.7. La dinamica di occupati e forze di lavoro



Quest'ultima mette in luce in maniera evidente l'esistenza di un *apparente paradosso*: negli anni '60, infatti, il numero di persone in cerca di impiego, corrispondente alla differenza tra le due linee della figura, diminuisce perché le forze di lavoro si riducono in misura ancora più consistente di quanto accade

¹⁶ In effetti, ricordando la definizione (5.1), i disoccupati sono pari alla differenza tra forze di lavoro e occupati, cosicché, se le prime rimangono costanti, i cambiamenti nella disoccupazione sono interamente riconducibili alle variazioni opposte nel numero di occupati, come viene normalmente supposto nelle analisi statiche dei libri di testo.

all'occupazione. Al contrario negli anni '70-'80 i disoccupati aumentano perché l'offerta di lavoro cresce in proporzione maggiore del numero di occupati. Soltanto nella recessione seguita alla crisi dello SME del 1992 e nelle crisi più recenti si assiste ad una evoluzione più conforme agli schemi tradizionali, in cui le forze di lavoro rimangono pressoché costanti, mentre l'occupazione diminuisce sensibilmente. Tra il 1997 e il 2008 la grande diminuzione del tasso di disoccupazione registrato nel nostro Paese è dovuta a una crescita del numero di occupati ben maggiore di quella, contemporanea, delle forze di lavoro; e la stessa esperienza si ripete nel recente quadriennio post crisi 2013-2017.

È peraltro interessante osservare come nell'esperienza storica del nostro Paese l'occupazione sia di fatto *diminuita* negli anni di intenso sviluppo, mentre al contrario essa è *aumentata* negli anni di bassa crescita, caratterizzati da una riduzione del tasso medio di incremento del reddito. La tabella 5.1, in particolare, riassume l'andamento delle variabili fondamentali del mercato del lavoro con riferimento alla periodizzazione normalmente adottata in questo testo, alla quale è stata aggiunta un'ulteriore suddivisione che fa perno sulle riforme strutturali introdotte a partire dal 1997, nonché sugli effetti delle grandi crisi finanziarie e della ripresa successiva.

Tab. 5.1. Popolazione, forze di lavoro, occupazione e disoccupazione in Italia: 1960-2017

	1960-74	1974-80	1980-93	1993-97	1997-2007	2007-2017	2013-2017
Popolazione	0,7	0,4	0,2	0,2	0,2	0,3	0,0
Popolazione in età lavorativa	0,7	0,8	0,5	0,1	0,1	0,1	-0,3
Forze di lavoro	-0,3	1,2	0,7	0,0	0,4	0,6	0,7
Occupazione	-0,3	0,8	0,1	-0,5	0,9	0,1	1,0
Disoccupati	-0,5	7,1	5,2	3,8	-5,6	7,1	-1,1
Tasso di disoccupazione	0	0,4	0,5	0,4	-0,5	0,5	-0,3
Variazioni percentuali (assolute per il tasso di disoccupazione) medie annue.							
Fonte dati: ISTAT.							

Per comprendere l'evidenza empirica sperimentata, cominciamo a osservare come l'evoluzione delle forze di lavoro dipenda da fattori demografici (dinamica della popolazione in generale, e di quella in età lavorativa più in particolare) e da fattori socio-economici, quali l'andamento del tasso di attività, soprattutto femminile. In effetti, partendo dalla definizione delle forze di lavoro, possiamo scrivere:

$$(5.2) \quad L = \frac{L}{POP} POP = \frac{L}{PEL} \frac{PEL}{POP} POP$$

dove *POP* rappresenta la popolazione totale residente e *PEL* quella in età lavorativa. Se ne deduce che la dinamica dell'offerta di lavoro dipende da quella della popolazione, dai cambiamenti nella struttura per età e dal tasso di attività

definito in senso stretto¹⁷. Come la tabella 5.1 mostra chiaramente, nell'esperienza del nostro Paese la crescita della popolazione mostra un trend decrescente, a causa della progressiva riduzione del tasso di natalità; negli anni '90, poi, il saldo demografico naturale diventa addirittura negativo, pur in presenza di differenziazioni regionali (esso è ancora positivo al Sud, mentre è fortemente negativo al Nord). Nonostante ciò, la popolazione complessiva residente nel nostro Paese continua a crescere fino al quadriennio più recente, seppure a tassi molti ridotti (dell'ordine dello 0,2-0,4% l'anno), in conseguenza dei flussi di immigrazione sperimentati e delle procedure di regolarizzazione deliberate nell'ultimo decennio.

La dinamica della popolazione in età lavorativa si differenzia da quella della popolazione globale a causa sia del ritardo con il quale le nuove generazioni si presentano sul mercato del lavoro sia degli effetti dell'invecchiamento tendenziale della popolazione italiana. In effetti, come mostra la tabella 5.1, negli anni '70 e '80 la popolazione in età lavorativa aumenta più di quella complessiva soprattutto a causa degli effetti del cosiddetto *baby boom* degli anni '60; per contro, a partire dagli anni '90, finisce con il prevalere l'effetto dell'allungamento della vita media degli individui, nonché dei pensionamenti anticipati generosamente concessi in risposta alle crisi sperimentate. Nell'ultimo quadriennio la variazione della popolazione in età lavorativa diventa addirittura negativa, soprattutto in conseguenza della già citata riduzione della dinamica dell'immigrazione.

In ogni caso l'elemento che più ha contribuito a determinare l'evoluzione dell'offerta di lavoro nel nostro Paese è stato l'andamento temporale del tasso di attività, il quale ha manifestato una continua riduzione negli anni '60, e fino alla vigilia della prima crisi petrolifera, seguita da una tendenza esattamente opposta nel periodo successivo, peraltro con una dinamica di breve periodo in parte dipendente dal ciclo economico, nel senso che, come si è già osservato in precedenza, il fenomeno dello scoraggiamento, tipico dei periodi di recessione, determina effetti negativi sulle forze di lavoro¹⁸, e viceversa nella situazione opposta, con un effetto di attrazione, quando le occasioni di impiego crescono¹⁹.

¹⁷ Si è già osservato, in effetti, alla nota 4, che talvolta il tasso di attività viene definito in senso lato rapportando le forze di lavoro L alla popolazione complessiva (L/POP), piuttosto che alla sola popolazione in età lavorativa (L/PEL), la quale considera le persone tra i 15 e i 64 anni (14-64 fino al 1992). L'ISTAT, peraltro, calcola il tasso di attività in maniera ancora diversa, ponendo a denominatore tutte le persone di età superiore ai 15 anni.

¹⁸ Sulla base dei dati contenuti nella tabella 5.1, l'evoluzione del tasso di attività può essere ricavata implicitamente confrontando i valori relativi alla popolazione in età lavorativa con quelli delle forze di lavoro.

¹⁹ L'effetto di attrazione sulle forze di lavoro di una sostenuta dinamica occupazionale, che induce a migliorare prospettive d'impiego, spinge persone altrimenti inattive a entrare nel mercato del lavoro, alla ricerca di un'occupazione. Tale fenomeno può contribuire a spiegare un mancato successo in termini di riduzione desiderata del tasso di disoccupazione, pur in presenza di una favorevole dinamica occupazionale. Questo ad esempio è quanto accaduto al progetto del Governo Berlusconi nel periodo 2001-2006, contenuto nel famoso "contratto con gli italiani" del maggio 2001. Uno degli obiettivi del programma era il dimezzamento del tasso di disoccupazione, pari nel I trimestre del 2001 al 9,9%, per cui esso sarebbe dovuto scendere al

L'evoluzione sperimentata dal tasso di attività complessivo è soprattutto riconducibile alla sottostante dinamica dello specifico saggio femminile, dato che nell'intero periodo in esame quello maschile ha mostrato una continua tendenziale diminuzione. Si è quindi assistito, nel nostro Paese, a una progressiva femminizzazione del mercato del lavoro, con un'incidenza sull'offerta complessiva di manodopera passata dal 30% degli anni '60 a valori appena superiori al 40% negli anni più recenti. Si deve peraltro rilevare che i tassi di partecipazione italiani, intorno al 60%, rimangono ancora notevolmente al di sotto di quelli degli altri Paesi industrializzati, pari al 70%; la media europea è inoltre del 67%, mentre negli Stati Uniti si sfiora l'80%. Le differenze sono ovviamente più marcate con riferimento alla componente femminile: nel nostro Paese, infatti, il tasso di attività specifico è appena superiore al 40%, mentre i corrispondenti livelli dell'UE e dell'OCSE si collocano intorno al 60%. Il valore medio italiano, inoltre, nasconde ampi divari regionali, con livelli di partecipazione globali nel Mezzogiorno inferiori di circa 12 punti a quelli del Nord, e di circa 15 punti con riferimento alle sole donne. Tale evidenza empirica testimonia altresì delle notevoli potenzialità di espansione prospettica dell'offerta di lavoro nel nostro Paese, in presenza di una migliore evoluzione delle prospettive occupazionali.

Con riferimento alla domanda di lavoro, la tabella 5.1 rivela come negli anni '60 la riduzione sperimentata, fondamentalmente da attribuire all'esodo agricolo, sia stata dello stesso ordine di grandezza di quella dell'offerta. Negli anni tra le due crisi petrolifere si è registrato un notevole incremento medio annuo dell'occupazione, ricollegabile ai soddisfacenti tassi di sviluppo registrati e alla presenza di vincoli sindacali all'impiego della forza lavoro. A ciò ha fatto seguito negli anni '80 un sostanziale ristagno, seguito da una forte caduta fino al 1997. A partire da tale data, come si è più volte rimarcato, e fino allo scoppio delle grandi crisi finanziarie recenti, nonostante i bassi tassi di crescita reali sperimentati, l'occupazione è cresciuta notevolmente, in conseguenza delle riforme strutturali che hanno interessato il mercato del lavoro, con la definizione di forme contrattuali diverse dal tradizionale contratto di lavoro a tempo indeterminato. La dinamica dell'occupazione non ha peraltro seguito lo stesso andamento nelle grandi imprese e in quelle medio-piccole: le prime hanno infatti ridotto in maniera consistente gli input di lavoro, mentre le seconde, grazie alla maggiore flessibilità produttiva realizzata, sono state in grado di creare occupazione aggiuntiva. In seguito alle crisi finanziarie l'occupazione è diminuita in maniera consistente, a un ritmo dello 0,8% l'anno tra il 2008 e il

5% circa. Invece, nel I trimestre del 2006 il tasso di disoccupazione effettivo risultò pari al 7,8%, facendo registrare una diminuzione di 2,1 punti percentuali rispetto al dato iniziale, in misura quindi pari a meno della metà di quanto desiderato. Nel quinquennio in esame i posti di lavoro aumentarono di circa 800.000 unità (+3,6%), in misura molto inferiore al milione e mezzo previsto (+6,9%). Le forze di lavoro inoltre non rimasero immutate al livello del 2001, ma salirono dell'1,2%. In tal modo il mancato raggiungimento dell'obiettivo fu dovuto sia alla minore dinamica occupazionale rispetto a quanto ipotizzato sia al consistente incremento delle forze di lavoro, determinato in parte dall'effetto di incoraggiamento.

2013, con un recupero notevole nel quadriennio successivo (+1% l'anno), in conseguenza sia delle nuove riforme adottate (introduzione di forme contrattuali più flessibili all'interno del *Jobs Act*, eliminazione dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori, che impediva alle imprese con più di 15 dipendenti di licenziare lavoratori senza giusta causa, pagamento di un'indennità in caso di licenziamento senza obbligo di reintegro) sia della concessione di notevoli decontribuzioni fiscali sulle nuove assunzioni.

La tabella 5.1 mostra infine le conseguenze delle dinamiche differenziate di offerta e domanda di lavoro sopra commentate sul numero dei disoccupati e sul tasso di disoccupazione. Al riguardo le relazioni esistenti tra le grandezze in esame possono essere comprese osservando come, a partire dalla definizione stessa di disoccupazione ($U=L-N$), la variazione percentuale annua del numero di persone in cerca di impiego può essere ricondotta alla seguente espressione:

(5.3)

dove, come al solito, u indica il tasso di disoccupazione²⁰. È facile constatare che, essendo il valore di u abbastanza basso (attorno a 0,1), il suo inverso, che compare nella (5.3), agisce alla stregua di un moltiplicatore in grado di amplificare il divario tra le variazioni di L e quelle di N . Si spiegano in tal modo le talora assai consistenti variazioni medie annue del numero di disoccupati, riportate nella tabella 5.1, pur in presenza di variazioni ridotte di domanda e offerta di lavoro.

Osservazioni simili possono essere effettuate con riferimento alla dinamica del tasso di disoccupazione. Sempre a partire dalla sua definizione, è infatti possibile ricavare la relazione che definisce la sua *variazione assoluta* nel corso del tempo, pari a²¹:

$$(5.4) \quad \Delta u = (1-u) \frac{\hat{L} - \hat{N}}{1 + \hat{L}}$$

Tenuto conto del fatto che \hat{L} , ovvero la variazione percentuale media annua delle forze di lavoro, è un numero molto piccolo, il denominatore a secondo membro della relazione (5.4) è praticamente uguale a uno. Possiamo allora approssimare la stessa espressione nella maniera seguente:

$$(5.5) \quad \Delta u \approx (1-u)(\hat{L} - \hat{N}) \approx \hat{L} - \hat{N}$$

²⁰ La relazione (5.3) è facilmente ricavabile sulla base dei seguenti passaggi algebrici:

²¹ Per ottenere la relazione (5.4) si osservino i seguenti passaggi algebrici:

laddove l'ultima approssimazione è conseguenza del fatto che, essendo anche u , come già osservato, relativamente piccolo, $(1-u)$ non è significativamente diverso da uno. Si può quindi concludere che la differenza tra la variazione percentuale dell'offerta di lavoro e quella della domanda misura *non* la variazione percentuale del numero di disoccupati, ma piuttosto, in maniera approssimata, la variazione assoluta del tasso di disoccupazione.

La tabella 5.1 mostra chiaramente come, in una prospettiva di medio-lungo periodo, a partire dalla prima crisi petrolifera, e sino al 1997, il tasso di disoccupazione sia aumentato in misura pressoché costante, di circa mezzo punto in media l'anno, pur in presenza di evoluzioni difformi delle sue determinanti elementari. Per contro, a partire dal 1997, e sino alle grandi crisi, si è verificato un fenomeno esattamente opposto, con una riduzione del tasso di disoccupazione pari allo 0,5% medio annuo. Tra il 2007 e il 2017 il tasso di disoccupazione è aumentato nuovamente di circa mezzo punto l'anno, ma tale evoluzione è il risultato di un andamento difforme tra il periodo di recessione 2007-2013, in cui il tasso è salito dell'1% l'anno, e la ripresa successiva del quadriennio 2013-2017, in cui il saggio è sceso di tre decimi di punto in media d'anno, nonostante il forte aumento dell'occupazione, a causa del solito concomitante incremento delle forze di lavoro, incoraggiate a entrare nel mercato in seguito alle migliorate prospettive occupazionali.

APPENDICE

