

CNEL

Commissione dell'Informazione

Introduzione al Rapporto sul Mercato del Lavoro 2008

Premessa

Il quadro internazionale

1. La crisi economica internazionale, che si è andata manifestando in maniera sempre più intensa dalla seconda metà del 2008, ha progressivamente investito il mercato del lavoro con un impatto sicuramente differente da Paese a Paese ma con la caratteristica comune di distruggere posti di lavoro, accrescere la disoccupazione e ridurre il reddito dei lavoratori e delle lavoratrici.
2. Il rallentamento del tasso di crescita del commercio internazionale e la caduta della domanda interna (in particolare dei consumi delle famiglie) hanno messo in grave difficoltà il sistema produttivo mondiale. Intere filiere sono entrate in crisi e migliaia di imprese –grandi, medie e piccole- sono state costrette ad interrompere o a cessare la loro attività. Ne è derivata una grave dispersione di capitale umano, la perdita di reddito per molte famiglie, un consistente aumento nell'utilizzo degli strumenti di sostegno al reddito. Si è generata una forte preoccupazione sul futuro ed una seria mancanza di fiducia sul governo dell'economia.
3. Alla metà del 2009 la crisi economica internazionale sembra mostrare alcuni segnali di attenuazione. Vi sono, a livello mondiale, indicatori che appaiono rivelare una ripresa, sia pure lieve, dell'attività economica. E' probabile, dunque, che il punto più basso della recessione sia stato superato. L'interrogativo che si pone oggi è quello di capire i tempi necessari per ritornare su un sentiero di crescita economica, le strategie più adeguate per accelerare la ripresa e le modalità attraverso le quali essa potrà ripercuotersi sul mercato del lavoro.

4. Tutti i maggiori istituti di previsione internazionali concordano nel ritenere che il 2010, pure in presenza di una ripresa del PIL, sarà un anno difficile sul fronte dell'occupazione, con disoccupazione in aumento. La creazione di posti di lavoro sarà ancora largamente insufficiente a bilanciare lo stock di disoccupazione accumulato; vi è il pericolo che si formino sacche di disoccupazione dalle quali sarà difficile uscire; è possibile anche il presentarsi di un effetto *mismatch* tra qualifiche della forza lavoro e necessità del mercato del lavoro. Ne deriva la necessità di individuare già ora le politiche più adeguate per l'uscita dalla crisi senza distogliere le risorse dalle politiche più urgenti per attenuarne l'impatto immediato.

5. Gli appuntamenti economici internazionali di questi mesi –e quelli che si svolgeranno nei prossimi- hanno posto al centro della loro attenzione il tema del lavoro e del capitale umano. I governi dei principali Paesi industrializzati hanno pienamente compreso l'importanza di affrontare in maniera coordinata la crisi finanziaria e la crisi sociale. In questo senso importante è l'approvazione nella recente conferenza dell'OIL di un "patto globale per l'occupazione", volto a meglio coordinare le politiche del lavoro nei vari Stati, nonché la dichiarazione finale del G8, sotto la presidenza italiana, che ha posto il tema del sostegno al reddito dei lavoratori e delle lavoratrici al centro delle politiche di intervento per affrontare la crisi. Il CNEL, nell'assumere la Presidenza dell'AICESIS, (l'associazione che riunisce a livello mondiale tutti i Consigli economici e sociali), intende porre il tema della crisi e del relativo impatto sociale ed occupazionale quale tema qualificante del suo mandato al fine di realizzare una diversa globalizzazione, che sia più attenta all'economia reale e possa tutelare i lavoratori e le lavoratrici a livello internazionale.

Il mercato del lavoro in Italia

6. Il mercato del lavoro italiano sta attraversando una fase difficile. La caduta dell'occupazione registratasi negli Stati Uniti e in molti Paesi europei è stata in Italia, fino ad oggi, meno drammatica. Il 2008 si è concluso ancora con un bilancio

positivo: sono stati creati poco meno di 200mila posti di lavoro. Il mercato del lavoro italiano ha continuato, dunque, a produrre opportunità di lavoro. Restiamo, tuttavia, lontani dagli obiettivi di Lisbona 2010, che non saremo in grado di raggiungere soprattutto per gli insufficienti progressi in campo di occupazione femminile e popolazione over-55 nonché per il divario territoriale ancora pesante tra Nord e Sud.

7. I primi mesi del 2009 segnalano una situazione critica e di profonda incertezza. Da un lato, si manifestano i primi effetti della crisi del sistema produttivo, con un aumento dei disoccupati e delle richieste di sussidio per disoccupazione. I dati della Cassa Integrazione dei primi mesi confermano le difficoltà delle imprese, contraddistinte da un calo degli ordini, delle esportazioni e, soprattutto, della produzione industriale. Preoccupante appare soprattutto la situazione delle micro imprese e dell'occupazione indipendente, che subisce un significativo calo di occupazione, reso ancora più grave dalla mancanza di un sistema strutturato di sostegni al reddito. Lo stesso può dirsi per il lavoro a termine appare subire in maggiore misura i processi di aggiustamento delle imprese, con effetti che sono più intensi sulle classi di età fino a 35 anni, considerata anche la parziale copertura assicurata dal sistema di ammortizzatori sociali.

8. Dall'altro lato, vi è ancora una tenuta complessivamente soddisfacente del tessuto sociale del Paese. Gli ammortizzatori sociali si stanno dimostrando più efficaci del previsto nel fronteggiare la caduta dell'occupazione. Le caratteristiche "negoziali" della Cassa Integrazione preservano il capitale umano nelle aziende ed evitano, almeno fino ad oggi, quei licenziamenti di massa che sarebbero dannosi per le imprese, per i lavoratori e per il Paese, licenziamenti che hanno colpito molti Paesi industrializzati. Le risorse finanziarie stanziare dal Governo, anche con il concorso delle Regioni (circa 32miliardi di euro per il biennio 2009-2010), destinate sia a strumenti ordinari sia a strumenti straordinari di sostegno al reddito coprono la maggiore parte dei lavoratori, come dimostrano i differenti indicatori sviluppati nel Rapporto (una stima individua nel 63 per cento il grado di copertura attuale). L'ampliamento del campo di applicazione degli ammortizzatori in deroga così come l'istituzione di una indennità di reinserimento per i collaboratori monocommittenti

hanno permesso di sostenere anche alcune di quelle categorie di lavoratori che al momento della crisi erano privi di qualsiasi sostegno al reddito.

9. Le previsioni per i prossimi mesi sono molto incerte. La disoccupazione continuerà ad aumentare e il ricorso agli ammortizzatori sociali sarà ancora significativo. Il ricorso alla Cassa Integrazione nell'ultimo bimestre ha registrato un rallentamento ma resta su livelli assoluti molto elevati a testimoniare della profondità della crisi. Il Rapporto del CNEL stima che nel 2009 vi possa essere una perdita di posti di lavoro tra le 350mila e le 540mila unità se lo misuriamo in forze di lavoro e tra le 620mila e le 820mila in termini di ULA. Lo stock di disoccupati potrebbe aumentare in una forchetta che oscilla tra 270mila e 460mila unità. Il tasso di disoccupazione a fine anno potrebbe collocarsi, nella peggiore delle ipotesi, poco al di sotto del 9 per cento. Cruciali nel determinare le caratteristiche e l'intensità della ripresa saranno gli ultimi mesi del 2009 e i primi del 2010. Per questo motivo è importante che vi sia piena consapevolezza del fatto che nei prossimi mesi potrebbero rendersi necessari ulteriori interventi per estendere e rendere ancora più flessibili i sostegni al reddito così come diventa determinante anche l'impulso che le stesse parti sociali e le autorità regionali potranno dare agli strumenti in loro possesso (p.es., enti bilaterali, fondi interprofessionali, risorse regionali e soprattutto comunitarie).

10. I risultati ottenuti dall'attuale sistema di ammortizzatori sociali –così come è stato rafforzato per il biennio- non eliminano la necessità di una riforma del sistema –di cui si parla dal 1997- ma ne possono consentire una discussione più equilibrata e più completa. Il CNEL porrà questo argomento al centro della riflessione dei prossimi mesi, unitamente a quella più complessiva sul futuro del sistema di *welfare* in Italia. Prefigurare conclusioni è dunque al momento prematuro. Nondimeno, alcuni elementi che derivano dalle analisi di questo Rapporto sul mercato del lavoro devono essere sottolineati.

11. Il sistema degli ammortizzatori sociali, "negoziale", controllato dalle parti sociali e a cui concorrono ora anche le Regioni, si dimostra più adeguato nel fronteggiare una congiuntura negativa come quella attuale. Vi è maggiore responsabilità sociale e vi è la possibilità di meglio preservare il capitale umano (che ovviamente deve essere sottoposto a continue e periodiche azioni di formazione). Il cosiddetto tasso di

copertura, nelle diverse modalità di calcolo, dimostra che gli interventi condotti negli ultimi anni hanno allargato la platea di beneficiari. Il CNEL, peraltro, introduce un ulteriore indicatore per valutare l'efficienza del sistema di ammortizzatori: il "tasso di sforzo". Un indicatore che dovrà certamente essere meglio analizzato e sviluppato ma che comunque consente di sostenere che, sia pure lentamente, stiamo procedendo verso livelli di spesa per sostegni al reddito comparabili a quelli dei principali paesi europei, rispetto ai quali, tuttavia, il divario rimane significativo. In presenza di una dinamica salariale molto bassa, il sostegno offerto dagli ammortizzatori sociali e la caduta dell'inflazione, almeno nel breve periodo, attenuano la tenuta del reddito disponibile.

12. Le caratteristiche assicurative e contributive del sistema di ammortizzatori sociali fanno sì che i sostegni al reddito non possono essere applicati a chi non ha determinati requisiti minimi e lasciano parzialmente scoperti alcuni settori. Ne consegue che la platea dei beneficiari non è universale. Una riforma degli ammortizzatori sociali deve tenere conto, dunque, di alcuni elementi determinanti: a) le condizioni di accesso ai sostegni al reddito e le compatibilità di un livello di carattere universale con i costi in termini di sostenibilità finanziaria; b) il rafforzamento delle azioni di formazione e di orientamento, ancora oggi troppo slegate dai bisogni reali del mercato del lavoro, se si vuole riorientare il sentiero di sviluppo dell'economia italiana sui cosiddetti *green jobs* o su i *white jobs* (lavori legati ai servizi socio-sanitario-assistenziali alla persona o alle famiglie); c) quale sistema di tutele e sostegni al reddito può essere possibile per il lavoro indipendente, la vittima più significativa di questa crisi. E questo è per il sistema produttivo italiano una perdita di grande rilevanza, che deve essere quantomeno attenuata.

13. La Commissione dell'Informazione con questo Rapporto ha l'obiettivo di offrire a tutte le forze sociali un quadro aggiornato delle dinamiche, delle caratteristiche e soprattutto delle prospettive del mercato del lavoro in Italia. L'analisi dettagliata contenuta nel Rapporto permette di verificare l'impatto della crisi internazionale sul mercato del lavoro e la posizione dell'Italia in questo contesto. Le indicazioni fornite dal Rapporto consentono di affermare che siamo in una fase di forte difficoltà e di grande incertezza. Le scelte più importanti da parte delle imprese avverranno con

tutta probabilità nel prossimo semestre. La “tesaurizzazione“ del capitale umano dipenderà dalle scelte di politica economica nazionale ma anche dalla congiuntura internazionale. L’assetto del sistema di ammortizzatori sociali sarà determinante per garantire la necessaria coesione sociale e la tenuta del sistema produttivo. Il CNEL intende osservare con attenzione le dinamiche dei prossimi mesi e promuoverà tutte le azioni necessarie nelle sue competenze per assicurare al paese una strategia di uscita dalla crisi che sia virtuosa, efficace e che faccia riprendere una crescita basata sulla produttività, l’occupazione e la dinamica salariale.