

Sintesi

Ridurre le aree di vulnerabilità, far crescere la fiducia

Le statistiche ufficiali sono un bene pubblico indispensabile per la conoscenza e quale supporto alle decisioni di tutta la collettività: dei governi, delle istituzioni, degli operatori economici, delle parti sociali, di tutti i cittadini. Offrono gli elementi necessari per la valutazione dei possibili interventi e per la verifica partecipata delle politiche attuate, contribuendo così allo sviluppo della democrazia; proprio per questo devono rappresentare un servizio per il dibattito documentato e non le armi della contesa politica. In questo ambito è fondamentale il contributo dell'Istat e di tutta la statistica ufficiale.

L'appuntamento con il Rapporto annuale dell'Istat è l'occasione offerta al Paese per riflettere sulla situazione e sulle trasformazioni che interessano l'economia e la società. Questa riflessione è possibile a partire dalla base ampia e integrata di informazioni che l'Istat e il Sistema statistico nazionale producono. Il succedersi nel tempo di questi appuntamenti permette di cogliere, volta per volta, i problemi più attuali in un contesto di continuità dell'analisi. Ciò consente di comprendere la direzione complessiva dei cambiamenti e la natura strutturale di problemi che affondano spesso le loro radici nelle caratteristiche storiche e territoriali del nostro Paese.

I Rapporti degli anni più recenti avevano messo in luce l'esigenza di progettare nuove linee di sviluppo del Paese nella prospettiva europea, fornendo risposte chiare in termini di politiche pubbliche e di comportamenti individuali ai cambiamenti prodotti dalle trasformazioni strutturali in atto da oltre dieci anni in ambito economico e sociale.

Nei Rapporti si indicava, in particolare, che l'Italia, pur essendo una delle più avanzate economie mondiali, presenta prospettive di sviluppo fortemente condizionate da vincoli strutturali, che per essere allentati richiedono interventi di ampio respiro. Si richiamava come prioritario il rilancio della competitività per consentire un aumento del potenziale di sviluppo dell'economia e favorirne un più agevole adattamento al cambiamento. Si aggiungeva, poi, che le capacità competitive dipendono in misura rilevante e crescente dalle conoscenze incorporate nel sistema produttivo e nel capitale umano. Cooperazione, informazione e organizzazione sono dunque risorse da porre al centro dei processi produttivi. Questi "segnali" sono emersi più volte dalle analisi effettuate in passato, ma pubblici amministratori,

imprenditori e cittadini hanno avuto difficoltà nell'individuare interventi tesi a eliminare i punti di debolezza e a valorizzare quelli di forza.

Complessivamente l'Italia sembrava – ancora oggi è così – non saper guardare oltre le sfere individuali e avere una scarsa propensione a fare sistema. In un clima di “incertezze” sul futuro, appariva indispensabile saper governare i cambiamenti, dando risposte non limitate alla dinamica della congiuntura economica, sociale e istituzionale. Un elemento centrale veniva individuato nella capacità di incidere sul rapporto tra costi e benefici delle scelte individuali, riducendo i costi dell'innovazione e aumentando i vantaggi potenziali per una più ampia base di operatori e famiglie.

In una linea di continuità con le ricerche già presentate, il Rapporto offre oggi nuova documentazione e analisi su questi temi. Ben consapevoli che nel nostro Paese esistono realtà economiche e sociali solide e avanzate, in alcuni casi di eccellenza, abbiamo ritenuto opportuno approfondire le analisi della vulnerabilità dei soggetti, della crescente complessità dei fenomeni e dei riflessi che questa ha sulle risposte individuali e di policy.

È infatti indispensabile conoscere nel dettaglio le aree di vulnerabilità dei contesti settoriali e territoriali, delle imprese, delle famiglie e degli individui: anche quando interessano gruppi limitati, non è escluso che queste possano estendersi a livello di sistema impedendo così quella coesione sociale indispensabile per uno sviluppo sostenibile e duraturo.

L'aumento delle interdipendenze – economiche, finanziarie e culturali – comporta un parallelo incremento della complessità: per gestire questi rischi è perciò necessario rendere il sistema più “resiliente” ovvero capace di assorbire a livello sistemico shock non previsti, riducendo così quella vulnerabilità che si manifesta in presenza di equilibri precari.

Occorre però tener presente che le eterogeneità dei contesti e dei comportamenti producono segnali diversi e a volte contraddittori. Gli attori sociali trovano arduo operare scelte e prendere decisioni: ciò è vero per le imprese, che esitano a investire e modernizzarsi; per le famiglie, che ritardano le decisioni di spesa; per i giovani, che pospongono le scelte di vita e la transizione a una piena autonomia sociale ed economica.

Ciò invita a non limitarsi all'esame dei valori medi e delle tendenze dominanti nella società, ma a effettuare analisi più approfondite proprio per capire quando queste eterogeneità sono un valore e quando richiedono interventi differenziati. È il contributo all'analisi di questi fenomeni che la statistica pubblica oggi offre, cercando di ridurre il rumore informativo spesso associato a dinamiche complesse e fornendo gli strumenti di informazione adeguati per le valutazioni e le scelte.

L'economia italiana nel 2005

*In Italia
modesta
crescita del Pil*

Nel 2005 l'economia italiana è stata nuovamente contraddistinta dal ristagno della domanda e dell'attività: il Pil ha registrato in termini reali una variazione nulla. Nonostante la ripresa registrata nel 2004 (con un incremento del Pil dell'1,1 per cento), nell'arco dell'ultimo quadriennio l'economia italiana ha segnato un tasso di sviluppo medio pari ad appena lo 0,4 per

cento all'anno. Hanno contribuito a frenare lo sviluppo dell'attività produttiva tutte le componenti della domanda.

La deludente performance italiana va inserita in un contesto che ha visto l'Europa crescere molto più lentamente di altre aree geografiche mentre lo sviluppo dell'economia mondiale si è mantenuto vigoroso (+3,4 per cento del Pil), pur in lieve rallentamento rispetto al ritmo del 2004. Alla crescita ancora robusta degli Stati Uniti e al consolidamento della ripresa in Giappone si sono aggiunti tassi di crescita molto elevati in India e Russia, ma soprattutto in Cina (+9,9 per cento). L'economia italiana non ha agganciato la ripresa mondiale perché esprime un potenziale di crescita inferiore (che dipende da fattori strutturali), pari a circa la metà dell'area dell'euro, nonostante abbia visto l'aumento dell'occupazione, soprattutto dipendente, insieme a una riduzione della disoccupazione.

Il 2006 è iniziato con forti segnali di ripresa e un rafforzamento dell'espansione dell'attività economica, tanto in Europa quanto in Italia (+0,6 per cento), trainato dall'aumento della produzione industriale e dalla crescita dei comparti dei beni strumentali e dell'offerta specializzata. Infatti nel primo trimestre sono aumentati consistentemente gli indici della produzione industriale, quelli del fatturato e degli ordinativi, nonché le esportazioni. Tuttavia, rimane ancora relativamente debole il contributo dei consumi delle famiglie, in particolare per la componente dei beni non durevoli. Il reddito disponibile è cresciuto debolmente negli anni per effetto di una contenuta dinamica delle retribuzioni reali (per molti anni al di sotto dei modesti incrementi della produttività) e del rallentamento della crescita dell'occupazione. Inoltre la produttività e la competitività delle nostre imprese sono ancora nel complesso molto modeste. Ciò testimonia la perdurante fragilità della nostra economia e potrebbe condizionare – in presenza di cambiamenti del contesto internazionale – la dimensione e la durata della crescita.

A questi elementi di debolezza si aggiungono fattori di vulnerabilità più specifici, quali l'esposizione ai rischi di ulteriore perdita di competitività e l'elevata dimensione del debito pubblico, che ci portiamo dietro da decenni. Lo scorso anno è stato caratterizzato da un peggioramento della situazione della finanza pubblica, con lo stock di debito pubblico in rapporto al Pil che ha segnato nel 2005 un'inversione di tendenza, interrompendo la discesa degli anni precedenti: il rapporto è risalito al 106,4 per cento (103,8 per cento nel 2004). L'avanzo primario si è gradualmente ridotto nel tempo a partire da un massimo del 6,6 per cento del Pil nel 1997 fino quasi ad annullarsi nel 2005 per effetto di un consistente aumento della spesa pubblica primaria. Ciò pone limiti molto forti alla possibilità di contribuire alla crescita attraverso la leva della spesa pubblica e rende necessarie misure strutturali per riportare il debito pubblico entro un sentiero di sostenibilità.

L'impatto sull'inflazione dei forti aumenti del prezzo del petrolio è stato finora modesto. In Italia, il tasso di inflazione medio annuo è sceso dal 2,2 per cento del 2004 all'1,9 per cento ed è risalito al 2,2 per cento in questi ultimi mesi. Gli effetti diretti e indiretti dell'aumento dei costi

Forti segnali di ripresa all'inizio del 2006

Peggiora il quadro della finanza pubblica

Inflazione moderata

energetici si sono già trasferiti in parte sui prezzi alla produzione, ma non hanno al momento generato aumenti dei prezzi al consumo, grazie al contenimento dei margini di profitto indotto dai bassi livelli della domanda. Nel medio periodo, prezzi del petrolio persistentemente elevati possono avere effetti sui prezzi dell'output (0,6 punti percentuali per l'aumento del 40 per cento del prezzo del petrolio osservato tra 2004 e 2005) e ridurre ulteriormente la crescita economica.

*Pressioni
verso l'alto
per l'inflazione*

In questo contesto, l'accumularsi di aspettative di recupero salariale, in parte rese probabili dai ritardi dei rinnovi contrattuali e dall'incompleto recupero della perdita di potere di acquisto, può avere effetti destabilizzanti sulla dinamica dei prezzi e sul quadro macroeconomico.

Infine, il possibile rafforzamento dell'euro rispetto al dollaro costituisce un ulteriore elemento di vulnerabilità per le esportazioni e potrebbe rappresentare un freno alla crescita.

Sistema produttivo: punti di forza e aree di rischio

Le caratteristiche del modello produttivo italiano non sono favorevoli alla crescita. Infatti, le difficoltà a fronteggiare il mutamento profondo dello scenario competitivo ruotano attorno agli aspetti di dimensione e specializzazione.

La grande diffusione delle microimprese – tuttora il tratto più caratteristico della struttura economica del nostro Paese – che denotano una imprenditorialità elevata, e la specializzazione nei settori manifatturieri della meccanica strumentale e delle filiere dei beni per la persona e la casa (il cuore del made in Italy) costituiscono il fondamento della crescita italiana ma, al tempo stesso, il suo principale elemento di vulnerabilità. Nel contesto europeo le imprese italiane sono il 22 per cento del totale dell'Ue25 e pesano l'11 per cento in termini di occupazione. La loro dimensione è pari a circa la metà di quella media europea e la produttività è del 10 per cento inferiore.

*Punti di forza:
distretti, società
di capitale,
manifattura
leggera*

Vi sono, come risulta dalle analisi, vari settori e molte tipologie di imprese più presenti sui mercati internazionali e che hanno livelli di competitività e redditività maggiori: questi sono in prevalenza concentrati nei distretti produttivi, soprattutto del Nord-est e del Centro (che si trovano ai livelli delle più sviluppate regioni dell'Europa), organizzati come società di capitali e specializzati nei settori più innovativi della manifattura leggera (prodotti meccanici, utensili, strumentazione e ottica di precisione). L'analisi delle caratteristiche dei sistemi locali del lavoro, che presentiamo nel capitolo 3, ha messo chiaramente in evidenza varie tipologie di distretti con dinamiche e sviluppi molto differenziati che devono essere attentamente valutate, anche perché i rischi e la vulnerabilità possono essere maggiori nelle aree in cui si incrociano le "debolezze" settoriali con quelle di contesto.

Tuttavia, la specializzazione delle imprese italiane è soprattutto nei settori (terziario, manifattura tradizionale e una parte dei servizi alle imprese) in cui innovazione e produttività sono comparativamente più basse. Ma esse, pur in una situazione di minore produttività, sono riuscite a conseguire, al-

meno fino agli anni più recenti, una redditività comparabile con quella delle imprese dei principali paesi europei, soltanto in virtù dei più bassi livelli del costo del lavoro.

La specializzazione italiana continua a essere debole nei settori ad alta tecnologia ed elevata intensità di conoscenza, caratterizzati da livelli di produttività più elevati, meno esposti alla concorrenza delle economie emergenti e dove la domanda è cresciuta più rapidamente. Anche nel terziario, al cui interno prevalgono le attività a bassa produttività, pesano di meno i servizi di mercato ad alta intensità di conoscenza.

Dimensioni d'impresa e specializzazione sono strettamente associate alla produttività. Nel 2003 in Italia per l'insieme di industria e servizi la produttività del lavoro era nell'ordine dei 37 mila euro per addetto: appena superiore a quella della Spagna e nettamente inferiore al livello di Francia e Germania (50 mila euro in media). L'aspetto dimensionale da solo spiega circa la metà del differenziale. Quasi il 30 per cento origina però dall'interazione tra composizione settoriale e dimensione delle imprese per classi d'addetti, mettendo in luce l'importante effetto congiunto di una specializzazione in settori caratterizzati da bassa produttività e da dimensioni d'impresa ridotte.

Per converso, il sistema delle imprese italiane sopporta un costo del lavoro per dipendente nettamente più basso di quello delle altre maggiori economie europee. In particolare nella manifattura, la differenza con Francia e Germania è rispettivamente pari a circa 9 mila e 14 mila euro per addetto. Pertanto, nonostante la maggiore incidenza media degli oneri sociali, in Italia il costo del lavoro per dipendente rimane tra i più bassi d'Europa. Il risultato è che nelle imprese italiane la redditività resta in linea, come detto, con quelle degli altri paesi, compensando il minor valore aggiunto per addetto con il basso costo del lavoro.

Perciò il nostro sistema produttivo preserva un suo equilibrio, legato al mantenimento di un basso costo del lavoro e al persistere di una specializzazione in settori tradizionali. Ma si tratta di un equilibrio vulnerabile, perché fondato su dimensioni aziendali ridotte che comprimono la produttività e perché meno in grado di assorbire le pressioni derivanti dalle trasformazioni dei mercati e dall'innovazione tecnologica.

La modesta crescita produttiva osservata tra il 1999 e il 2004 è dovuta a tre fattori: la produttività delle singole imprese, la composizione degli addetti nei settori e la demografia di impresa. La dinamica individuale delle imprese stabilmente attive dell'industria e dei servizi ha offerto un contributo negativo alla variazione della produttività, parzialmente compensato da effetti positivi di riallocazione dell'occupazione tra imprese con diversi livelli di performance. Il contributo del saldo netto tra imprese nate e cessate è moderatamente positivo, soprattutto per il fatto che le imprese che cessano le attività sono meno produttive della media. Dunque, dietro una variazione della produttività media pressoché nulla si nasconde un'eterogeneità di performance che a sua volta rivela la complessità del nostro sistema produttivo.

I fattori che maggiormente influenzano la produttività del lavoro, anche

*Debolezze:
dimensione
d'impresa e
specializzazione*

*Equilibrio
precaro del
nostro sistema
produttivo*

a parità di dimensioni d'impresa e di settori produttivi, sono l'intensità di capitale, l'innovazione, le spese per servizi e le immobilizzazioni immateriali. Per contro, un elevato rapporto d'indebitamento si associa a performance produttive peggiori. I livelli medi e gli andamenti aggregati della produttività, d'altro canto, nascondono ampi differenziali e varietà di comportamenti tra singole imprese, tra settori e tra territori.

*Maggiore
produttività
nelle imprese
innovatrici*

Le imprese che innovano (generalmente quelle di maggiore dimensione, tra le quali spiccano le imprese a controllo pubblico) fanno registrare più alti livelli del valore aggiunto per addetto e hanno una più elevata probabilità di passare nel corso del tempo in classi di produttività superiori. Da notare, dal punto di vista territoriale, che nel Mezzogiorno la quota di imprese che passano a classi di produttività superiore è maggiore di quelle che scendono nella graduatoria.

Le imprese di eccellenza, circa 25 mila con riferimento al periodo 1999-2004, sono più presenti nelle regioni del Nord-ovest e hanno dimensioni medie più consistenti. Anche l'intensità delle spese per servizi è più elevata. Le variazioni del costo del lavoro per dipendente, che approssima la qualità dell'input di lavoro, sono sempre positive. Per contro le piccole imprese a più bassa produttività hanno difficoltà a innovare: occorre dunque favorire la cooperazione tra imprese con interventi mirati che la richiamata analisi dei distretti contribuisce a identificare.

Rimangono forti spazi di rendita nei settori più protetti dalla competizione internazionale: specialmente tra i servizi (comunicazioni, trasporti, energia) sono presenti posizioni dominanti con ampia discrezionalità sulla fissazione dei prezzi. In particolare, nel settore energetico le imprese a controllo pubblico conseguono una produttività del lavoro di poco superiore alla media settoriale, ma a parità di fatturato creano più valore aggiunto e mantengono livelli più elevati di redditività. Questo risultato riflette sia una maggiore integrazione delle imprese a controllo pubblico (mediamente più grandi e dunque capaci di maggiori economie di scala), sia un più ampio potere discrezionale nella determinazione dei prezzi dell'output, con effetti negativi sui costi del servizio anche in confronto agli altri paesi europei.

L'apertura dell'economia agli investimenti stranieri può rappresentare un altro importante stimolo alla crescita e all'innovazione. Infatti, gli effetti positivi del controllo estero di imprese italiane vanno oltre il semplice investimento finanziario, in quanto le multinazionali realizzano anche un significativo trasferimento di qualificate competenze manageriali e di conoscenze tecnologiche a favore delle loro affiliate residenti in Italia. Più investimenti esteri comportano inoltre un aumento della concorrenzialità dei mercati.

*Compresenza
di aree
di vulnerabilità
e segnali
di vitalità*

In conclusione, il sistema produttivo italiano mostra segnali importanti di vitalità nonostante la presenza di aree vulnerabili. A quattro anni dalla nascita il 40 per cento delle imprese ha cessato l'attività con elevati costi economici e sociali. Tuttavia, il saldo tra imprese nate e cessate contribuisce positivamente alla produttività e ad aumentare la resilienza del sistema produttivo. Ciò avviene nelle regioni del Mezzogiorno e ancora di più in quelle del Nord-est. Tuttavia, per molti settori del terziario, dove la concorrenza è ridotta, la selezione indotta dal movimento demografico delle

imprese avviene in modo inefficiente: ovvero al costo di una forte turbolenza in termini di flussi, senza che vi sia un rilevante impatto netto su occupazione e produttività. Questo rumore informativo contribuisce a inquinare i segnali del mercato anche per le imprese che vi operano.

Individui e famiglie: flessibilità e rischi

Negli ultimi anni si è verificato un ininterrotto ciclo di sviluppo dell'occupazione, cui hanno contribuito la crescita dei servizi e l'aumento della componente femminile. Nonostante la dinamica positiva del fenomeno, si sono manifestate profonde modificazioni strutturali del mercato del lavoro che hanno inciso anche sugli orari di lavoro e sui tempi di vita. Inoltre, persistono aspetti critici legati alla complessiva carenza di domanda di lavoro e quindi alla bassa partecipazione al mercato del lavoro, ai forti divari territoriali e alla presenza di aree di disagio per alcuni gruppi di individui e famiglie.

Il modello occupazionale italiano è ancora caratterizzato da tassi di occupazione nettamente inferiori a quelli medi europei ed è fondato sulla centralità dell'occupazione maschile adulta a tempo indeterminato, con alti livelli di esclusione dei giovani, delle donne e degli anziani. La settimana lavorativa media è differente, ma non molto, nei vari paesi europei e riflette le diverse composizioni della struttura dell'occupazione. Ma vi sono elevate differenze a seconda della tipologia dei lavoratori, dei lavori e dei settori di attività economica. Ad esempio, l'orario di lavoro settimanale è molto più lungo per gli autonomi rispetto ai lavoratori dipendenti.

A livello europeo si possono individuare modelli occupazionali diversi, che coniugano alti tassi di occupazione e maggiore diffusione di forme di lavoro flessibile. Ad esempio, nei Paesi Bassi livelli di ore lavorate pro capite approssimativamente uguali a quelli italiani si conseguono attraverso un tasso di occupazione notevolmente più elevato e orari medi settimanali molto più bassi: una più ampia diffusione del part time è associata a una maggiore partecipazione femminile al mercato del lavoro.

In Italia, nonostante una diffusione del part time inferiore alla media europea, nell'ambito del lavoro standard la flessibilità degli orari è forte, specialmente tra gli autonomi. Per le donne ciò implica una compressione dei tempi di vita. Solo un terzo dei dipendenti svolge una prestazione lavorativa full time dal lunedì al venerdì, in ore sostanzialmente diurne e senza turnazioni e/o straordinari.

Sebbene il modello italiano abbia sinora garantito un equilibrio, questo si prospetta però difficilmente sostenibile per il futuro. Dal punto di vista economico tale insostenibilità deriva dal processo di invecchiamento della popolazione e dai relativi costi per la finanza pubblica. Da quello sociale, questo modello si scontra con le trasformazioni familiari e con le difficoltà di conciliazione tra lavoro e famiglia che rendono più difficile per le donne la partecipazione al mercato del lavoro, in sofferenza negli ultimi due anni.

Questo modello di diseguale partecipazione al mercato del lavoro con-

*Un modello
tradizionale
di occupazione*

*Forte
flessibilità
degli orari*

*Alta
disuguaglianza
dei redditi*

tribuisce anche alle disparità reddituali. La disponibilità dei risultati di una nuova importante indagine condotta dall'Istat sui redditi e le condizioni di vita delle famiglie permette di analizzare più in profondità le caratteristiche della distribuzione dei redditi familiari e individuali. La disuguaglianza dei redditi in Italia è maggiore che nei principali paesi europei, ma inferiore a quella di Stati Uniti e Regno Unito. L'indice di concentrazione dei redditi, al netto dei fitti imputati, colloca l'Italia, insieme a Portogallo, Spagna, Irlanda e Grecia, nel gruppo dei paesi con la più alta disuguaglianza (superiore a 0,30). A livello di ripartizione geografica, il Mezzogiorno mostra al suo interno la più alta sperequazione dei redditi. La disuguaglianza complessiva dipende più dalle differenze interne ai gruppi di famiglie e alle ripartizioni, in particolare da quelle che caratterizzano Sud e Isole, che dal divario tra i redditi medi.

La disuguaglianza dei redditi testimonia della compresenza di condizioni di agiatezza e povertà, ed è ovviamente a queste ultime che si rivolge il maggiore interesse.

La combinazione delle dimensioni lavorativa e reddituale consente di individuare gruppi di soggetti più esposti a condizioni di vulnerabilità: i lavoratori a basso reddito e gli anziani; i giovani che hanno difficoltà di accesso e stabilizzazione sul mercato del lavoro; i gruppi di lavoratori con bassi livelli di istruzione o che non possono valorizzare il loro capitale umano. Quando queste condizioni individuali si combinano con particolari aree di disagio familiare e di contesto territoriale danno spesso luogo a condizioni di deprivazione materiale e povertà.

*Difficile
per i giovani
l'accesso al
lavoro*

I giovani hanno difficoltà di accesso al mercato del lavoro e presentano rischi di disoccupazione più elevati degli altri gruppi demografici. Il differenziale tra il tasso di occupazione dei giovani tra 20 e 29 anni e gli adulti è di 20 punti percentuali e superiore a quello medio europeo (15 punti). Il tasso di disoccupazione giovanile è di dieci punti superiore a quello degli adulti: anche in questo caso il divario è maggiore di quello registrato in Europa (6,5 punti). Soltanto in Italia si hanno tassi di occupazione più bassi e tassi di disoccupazione più elevati per i giovani laureati rispetto ai corrispondenti valori europei, per effetto della maggiore età alla quale si consegue il titolo. Soltanto dopo i 30 anni i livelli italiani convergono verso quelli medi europei.

Sono però i giovani che vivono in contesti familiari disagiati a sperimentare le forme di precarietà più forti.

*Bassa
l'incidenza
del lavoro
a termine*

In Italia l'incidenza del lavoro a termine è al di sotto della media europea, sia per i giovani sia per gli adulti. Nondimeno, il nostro Paese è l'unico, tra i principali stati dell'Unione, in cui tra i giovani sussistono significative differenze di genere: nella classe di età 20-29 anni, l'incidenza del lavoro a termine per la componente femminile è, infatti, di 5,5 punti percentuali più elevata che per quella maschile. Il part time risulta relativamente diffuso tra i giovani italiani, ma, rispetto agli adulti, è più spesso involontario (quasi il 60 per cento, valore circa doppio di quello medio europeo). Le forme di flessibilità sono prevalenti e spesso associate a condizioni di precarietà quando i livelli di capitale umano sono bassi e il soste-

gno familiare insufficiente: oltre il 40 per cento dei giovani con contratto a termine, co.co.co o prestatori occasionali (circa 400 mila unità) vive in famiglie dove nessun altro membro è occupato oppure, se occupato, ha un contratto a termine o di basso livello. Di questi solo il 13 per cento ha una laurea. Tra i giovani con occupazione a termine coesistono, dunque, due tipologie differenti: quelli con alti livelli di capitale umano individuale e/o familiare (che quindi hanno potenzialità occupazionali e tutele maggiori per il futuro) e quelli che hanno livelli di istruzione ed esperienza lavorativa meno spendibili sul mercato e/o vivono in contesti familiari vulnerabili e sono dunque più “precarì”.

Un ulteriore elemento di vulnerabilità degli individui è rappresentato dalla scarsa valorizzazione del capitale umano. I diffusi fenomeni di sottoinquadramento (che riguardano quasi 4 milioni di occupati) riflettono sia la debolezza del sistema formativo, sia le scelte degli studenti e delle loro famiglie, in relazione alle richieste del mercato del lavoro, sia una flebile domanda di lavoro qualificato per effetto della struttura produttiva prevalente. Emergono due tipi di sottoinquadramento: quello legato alle difficoltà di ingresso nel mercato del lavoro e alla breve durata dell’esperienza lavorativa tipica dei giovani (spesso associato con il lavoro a termine) e quello, meno consistente (circa un terzo del totale), degli individui in età adulta. Sono soprattutto le imprese che adottano modelli tradizionali a utilizzare la flessibilità senza valorizzare il capitale umano, forse anche per tenere basso il costo del lavoro e rimanere competitivi in assenza di innovazione.

Nella media complessiva i redditi pro capite possono risultare anche elevati e molte famiglie con due o più percettori di reddito godono di una situazione soddisfacente, ma nel Mezzogiorno e in altre zone in molte famiglie vi è un solo percettore di reddito e un numero consistente di famiglie (circa 650 mila, di cui più di due terzi nel Mezzogiorno) è, come suol dirsi, senza occupati.

Ci sono oltre 4 milioni di lavoratori a basso reddito (al di sotto dei 700 euro mensili), di cui circa 1,5 vive in famiglie in condizioni di disagio economico. Si tratta in prevalenza di giovani con redditi da lavoro autonomo; ma bassi redditi da lavoro sono anche presenti tra i dipendenti con orari standard e a tempo determinato. Il fenomeno dei bassi redditi da lavoro è più frequente tra le donne (28 per cento contro il 12 degli uomini), tra i giovani al di sotto di 25 anni (36 per cento), tra le persone con un grado di istruzione inferiore alla licenza media (32 per cento) e tra i lavoratori che operano nel settore privato (21 per cento contro il 5 degli impiegati del settore pubblico).

I redditi da pensione costituiscono una fonte importante – in alcuni casi prevalente – per molte famiglie (circa un terzo del totale beneficia di soli redditi da trasferimenti pubblici). I livelli medi sono però diversi nelle aree del Paese: al Nord le famiglie beneficiano di importi maggiori (pensioni di anzianità e vecchiaia) che permettono anche trasferimenti intrafamiliari a beneficio dei più giovani (soprattutto se “precarì” o con occupazioni a basso reddito). Nel Mezzogiorno, invece, i redditi da pensione sono

*Scarsa
valorizzazione
del capitale
umano*

*Un milione
e mezzo di
lavoratori
a basso reddito
in famiglie
disagiate*

*Casa:
protezione per
gli anziani,
forte onere
per i giovani*

un'integrazione di quelli da lavoro nei casi più favorevoli; nelle famiglie in cui questi rappresentano invece la principale fonte di reddito si osservano situazioni di povertà. Per le famiglie degli anziani, insieme ai trasferimenti pubblici, anche il possesso dell'abitazione rappresenta, di fatto, un forte elemento di "protezione sociale". Infatti, se si tiene conto del possesso della casa nel calcolo del reddito, la disuguaglianza si riduce. Il costo dell'abitazione incide in misura maggiore per le famiglie dei giovani. Sono soprattutto queste famiglie a vivere in affitto (pagando in media nel 2004 oltre 500 euro al mese). Tra le famiglie proprietarie delle abitazioni che pagano un mutuo (circa il 13 per cento), sono ancora una volta le famiglie giovani che più frequentemente (oltre il 30 per cento) devono sopportare questo costo indubbiamente rilevante per il bilancio familiare. In questo contesto appaiono evidenti le difficoltà dei giovani e la loro esitazione a formare nuove famiglie è ovvia.

Il numero di famiglie e di persone relativamente povere (individuate sulla base di un valore convenzionale del livello della spesa per i consumi) si è modificata poco negli ultimi otto anni.

Tali informazioni sono importanti per capire quando la vulnerabilità si trasforma in povertà. In termini generali si può dire che la povertà relativa è concentrata nel Mezzogiorno, nelle famiglie con un elevato numero di componenti, tra gli anziani soli, nelle famiglie con disoccupati. Si possono individuare quattro gruppi caratteristici di famiglie povere: le coppie anziane (circa il 33 per cento del totale delle famiglie povere), le donne anziane sole (circa il 20 per cento), le famiglie con persona in cerca di occupazione nel Mezzogiorno (circa l'8 per cento) e le famiglie con lavoratori a basso profilo professionale (quasi il 40 per cento).

*Altri elementi
di disagio*

Il disagio economico si traduce anche in situazioni di deprivazione materiale e di insicurezza. È così possibile stimare l'ammontare di famiglie che sperimenta difficoltà nel consumare un pasto adeguato ogni due giorni (il 7,5 per cento), quelle che trovano difficoltà per arrivare a fine mese con il reddito conseguito o che non riescono a far fronte a una spesa imprevista di mille euro (in entrambi i casi oltre il 30 per cento). Tra le famiglie in condizioni economiche meno favorite, ci sono quelle dei giovani che hanno prevalentemente redditi da lavoro autonomo, le famiglie numerose e quelle residenti nel Mezzogiorno.

Come detto, la presenza di più redditi riduce fortemente il rischio di disagio: il modello verso cui si tende è quello in cui entrambi i coniugi lavorano, ma ciò mette sotto pressione i tempi di vita in assenza di una forte rete di servizi sociali, in particolare nel Mezzogiorno.

Servizi e interventi sociali nel territorio: divari e fragilità

Queste condizioni di difficoltà e disagio, unitamente alle trasformazioni demografiche, in particolare per quanto riguarda l'invecchiamento della popolazione, e all'emergere di nuovi equilibri tra famiglia e lavoro, accrescono e qualificano la domanda di protezione sociale, al cui soddisfacimento è preposto il sistema di *welfare*. Tra i nuovi bisogni non vanno sot-

tovalutati quelli espressi dall'aumento della popolazione immigrata a cui l'Istat, in un recente convegno, ha dedicato analisi approfondite. Il ruolo dei servizi sociali è importante nel dotare tutti i cittadini di livelli minimi uniformi di accesso a sanità, istruzione e assistenza sociale. Il processo di decentramento in corso deve avvicinare l'offerta di servizi ai bisogni dei cittadini, salvaguardando la coesione. Inoltre, la spesa sociale può contribuire a determinare le condizioni per attivare processi virtuosi di sviluppo, anche attraverso investimenti in infrastrutture sociali. I forti squilibri territoriali nel nostro Paese, da questo punto di vista, sono infatti un ostacolo allo sviluppo.

Una nuova fonte statistica, i Conti pubblici territoriali elaborati nell'ambito del Sistema statistico nazionale, consente di analizzare nel dettaglio i divari di spesa per interventi e servizi sociali a livello regionale. A fronte di un valore medio per abitante di poco superiore a 3 mila euro annui, permangono ampi divari territoriali di spesa sociale, con valori maggiori nelle regioni centro-settentrionali e minori in quelle meridionali. La differenza di spesa sociale per abitante tra la regione che spende di più e quella che spende di meno è pari a quasi 2 mila euro annui. Il reddito pro capite è fortemente associato con questa spesa sociale: sono le regioni più ricche a spendere di più per queste funzioni, indicando che la spesa sociale ha solo modeste funzioni di riequilibrio dei divari tra le regioni.

La spesa sociale dovrebbe invece svolgere una funzione di perequazione delle differenze in termini di dotazione di servizi tra i territori. Essa potrebbe, in particolare, operare una redistribuzione delle risorse in base ai rischi specifici dei diversi comparti: le condizioni di salute per la sanità, la povertà e il disagio per l'assistenza sociale e l'investimento in capitale umano per l'istruzione. Nonostante la crescente autonomia decisionale e finanziaria introdotta ai diversi livelli istituzionali per rendere l'offerta di servizi più vicina ai bisogni dei cittadini, allo stato attuale non sembra che tale potenzialità sia stata pienamente sfruttata.

Comunque, tra il 1996 e il 2003 si riscontra una graduale convergenza: le regioni con i livelli di spesa minori hanno mostrato la crescita più sostenuta. Anche i modelli tradizionali di offerta sono in evoluzione: il peso delle spese di personale si è ridotto nel settore istruzione, soprattutto al Sud. Per la sanità è in crescita la quota di spesa dedicata agli acquisti in convenzione, specialmente al Nord. Per l'assistenza si è ridotto il peso dei trasferimenti monetari: in particolare nelle regioni meridionali. Tuttavia, al momento le differenze esistenti tra i territori sono il tratto dominante del sistema di offerta sociale.

Nella sanità emergono modelli differenziati. Si osserva una generale e graduale tendenza alla deospedalizzazione, che però stenta ancora a consolidarsi nella gran parte del Paese. Alcune Asl rimangono incentrate sulla presenza degli ospedali pubblici medio-grandi con elevati livelli di offerta (in prevalenza nel Centro-nord). Nelle regioni meridionali domina il modello dell'ospedale pubblico, ma con una capacità di offerta nettamente inferiore: è da queste regioni che origina la gran parte della mobilità ospedaliera. In alcune regioni del Sud (Sicilia e Campania), il modello prevalente è invece

Ampi divari territoriali nella spesa sociale

Graduale convergenza tra le regioni

Modelli differenziati nella sanità

basato su un mix pubblico-privato orientato all'offerta in convenzione. Infine, nelle principali aree metropolitane è forte la presenza di grandi ospedali e policlinici.

Per l'istruzione i divari sono concentrati sugli aspetti qualitativi. L'offerta di servizi di istruzione primaria e secondaria è sostanzialmente omogenea (però al Sud permane una minore offerta di servizi extrascolastici), in presenza di livelli di spesa differenziati nel territorio e, soprattutto, di risultati scolastici che penalizzano le regioni centro-meridionali (come testimonia l'indagine Pisa condotta dall'Ocse).

*Università:
aumenta
l'offerta,
non sempre
la qualità*

Negli ultimi anni, a seguito della riforma degli ordinamenti didattici, si è osservata una forte crescita del numero di corsi di laurea di primo e secondo livello, nonché dell'offerta formativa delle università. La spinta è a decentrare l'offerta a tutti i capoluoghi di provincia e nel territorio. Aumentano gli iscritti e gli studenti in corso e diminuiscono quelli che non superano alcun esame, anche se gli abbandoni continuano a rappresentare un problema: circa uno studente su cinque non si iscrive al secondo anno. Il numero dei laureati sta aumentando e altri indicatori di efficienza anche gestionale delle singole unità e del sistema sono migliorati, ma è ancora difficile valutare gli effetti della riforma, che presenta risultati contrastanti. Si è diffusa tra gli atenei la valutazione delle attività svolte; in alcuni casi il risultato è stato di correggere comportamenti distorti.

Tuttavia, si è puntato troppo sull'attività didattica che, come abbiamo detto prima, non sempre corrisponde alla richiesta del mercato. Occorre tra l'altro valutare ancora più attentamente la validità e la qualità dell'offerta formativa e lo sviluppo del capitale umano che i corsi di laurea e laurea specialistica consentono, a garanzia degli studenti e delle famiglie e degli *stakeholder*. È infine fondamentale puntare sulla ricerca, motore dello sviluppo delle conoscenze e dell'economia.

L'assistenza sociale è il settore più arretrato in termini di riqualificazione e crescita dei servizi e quello dove emergono i maggiori divari territoriali in termini di offerta. Gli interventi assistenziali sono decisamente inferiori alla media nelle regioni meridionali, dove le tipologie più diffuse sono i contributi economici per le famiglie. È scarsa in queste regioni la presenza di strutture socioassistenziali per disabili e anziani, mentre è maggiore il peso di quelle per minori. Tuttavia è più elevata della media l'assistenza domiciliare per anziani. Nelle altre regioni, invece, la forma di assistenza prevalente è quella di servizi alla persona in strutture residenziali o semiresidenziali; inoltre i livelli di assistenza sono più elevati e la copertura dei servizi più completa sul territorio.

*Ancora
inadeguati i
servizi sociali*

In conclusione, il sistema di *welfare* rimane caratterizzato da una forte incidenza delle spese per prestazioni monetarie, tra queste in particolare quelle per le pensioni, a scapito della componente dei servizi alla persona. Negli ultimi anni si possono apprezzare alcuni leggeri segnali di cambiamento associati anche al decentramento e all'autonomia finanziaria dei soggetti erogatori di servizi, che non hanno ancora intaccato sostanzialmente il modello incentrato sui trasferimenti monetari e non hanno realizzato rilevanti risultati in termini efficienza, qualità e riequilibrio dei divari.

Conclusioni

Il Rapporto di quest'anno, individuando aree specifiche di vulnerabilità del Paese, consente di precisare ulteriormente, rispetto a quanto già indicato negli anni passati, gli ambiti e gli ostacoli allo sviluppo che potrebbero essere trasformati in opportunità. Si tratta di far emergere il potenziale di dinamismo implicito nella ricchezza dei comportamenti osservati.

L'Italia è caratterizzata da una forte eterogeneità dei soggetti, dei comportamenti e delle situazioni, sia sul piano economico sia su quello sociale. In alcuni casi si osservano comportamenti virtuosi e favorevoli allo sviluppo, in altri aree di disagio e di ostacolo alla crescita. Tra i primi si annoverano le medie imprese innovative, le istituzioni capaci di valorizzare le potenzialità offerte dal decentramento, il dinamismo del mercato del lavoro, il ruolo delle famiglie nell'assicurare la coesione sociale. Tra i secondi si ricordano la debolezza del quadro di finanza pubblica, gli squilibri della crescita economica, la polverizzazione e la scarsa cultura di impresa, l'insufficiente sviluppo della ricerca, dell'innovazione e del capitale umano, i comportamenti istituzionali tendenti ad accentuare i divari territoriali, la persistenza delle forme di precarietà di lavoro per i giovani, il permanere di aree di disagio socioeconomico, l'inadeguatezza delle politiche per gli immigrati e, infine, la scarsa mobilità sociale.

Alla luce di queste analisi, ad esempio, possiamo sostenere che flessibilità lavorativa e precarietà non sono sempre sinonimi e spesso non si riferiscono agli stessi gruppi di soggetti. Per quanto riguarda la flessibilità, il mercato del lavoro italiano si è in questi anni avvicinato a quello degli altri paesi europei. Quote crescenti di lavoro flessibile coinvolgono prevalentemente i giovani e le donne. Tale flessibilità non necessariamente implica precarietà, specialmente in situazioni in cui il sostegno familiare attenua il disagio lavorativo e reddituale. Quando, invece, queste condizioni persistono nel tempo, coinvolgono segmenti deboli del mercato del lavoro e si coniugano con aree di disagio familiari e territoriali esse generano preoccupanti fenomeni di precarietà. Questa precarietà è acuta ma non diffusa; tuttavia, in assenza di un quadro adeguato di interventi pubblici, può minare la coesione sociale, indebolire la sostenibilità della ripresa economica e intaccare la fiducia dei consumatori.

Ancora, l'eterogeneità dei segnali che pervengono agli attori economici deriva in primo luogo dal cattivo funzionamento di alcuni mercati, in particolare per assenza di concorrenza. Si riscontra la presenza di posizioni di rendita che riducono l'efficienza del sistema economico, con alti costi per famiglie e imprese. Inoltre, anche nei settori dove è più forte il controllo pubblico diretto e indiretto della produzione, questo spesso non si trasforma in benefici per i consumatori.

Lo stesso accade per il comportamento delle istituzioni pubbliche: il proliferare di normative complesse, anche se molto è stato fatto per la semplificazione, fornisce messaggi contraddittori. Altrettanto intricato è il sistema di incentivi in materia economica, che non sempre individuano con chiarezza gli obiettivi prioritari. Per essere efficaci, le misure orientate alla

promozione della crescita devono tenere conto delle caratteristiche e della segmentazione del sistema produttivo.

In questo quadro, ad esempio, le misure in discussione sulla riduzione del cuneo contributivo forniscono segnali solo parzialmente coerenti con le esigenze di trasformazione del sistema delle imprese. La riduzione proposta di 5 punti percentuali dei contributi sociali (con un costo netto per il bilancio pubblico pari a circa 10 miliardi di euro) avrebbe l'effetto di ridurre il costo del lavoro e aumentare la redditività lorda di circa 2-3 punti percentuali se l'intero risparmio andasse a favore delle imprese. Ciò rappresenterebbe uno shock positivo in termini di competitività, ancorché un tantum. Questa misura rischia però di fornire un disincentivo all'innovazione (di prodotto e di processo) e al passaggio verso tecnologie più *capital intensive* e, in assenza di meccanismi di selezione virtuosa, premierebbe sostanzialmente le imprese meno produttive. Se una parte dei benefici fosse trasferita ai lavoratori, l'impatto sui redditi disponibili delle famiglie sarebbe comunque modesto, senza concentrarsi su quelle in condizioni di disagio a meno che non si limiti il provvedimento a gruppi target più selezionati. Le informazioni statistiche disponibili consentono di svolgere analisi più puntuali, come abbiamo messo in evidenza nell'audizione alla Commissione bilancio alla fine dello scorso anno.

Difficilmente un provvedimento del genere può avere contemporaneamente effetti positivi sia sul versante della redditività delle imprese sia sul reddito delle famiglie. Sarebbe allora più efficace diversificare gli strumenti in funzione degli obiettivi.

Anche sul versante delle politiche per l'occupazione e la produttività la selezione degli interventi è fondamentale. Occorre non dimenticare che il mercato del lavoro è segmentato. Vista la contiguità delle aree di flessibilità con il lavoro sommerso è necessario considerare, assieme alle informazioni statistiche sul lavoro "ufficiale", le stime sul lavoro "sommerso" fornite dall'Istat a livello settoriale e provinciale.

Comunque, l'ampliamento del part time, la diffusione di orari e durate flessibili e l'aumento del tasso di occupazione (puntando alla partecipazione di coloro che rimangono fuori dal mercato del lavoro) sembrano essere gli obiettivi più efficaci per stimolare e consolidare un modello occupazionale a più ampia partecipazione e con più elevati livelli di produttività.

Gli obiettivi delle riforme istituzionali degli ultimi anni, e in particolare quelli connessi al processo di decentramento, sono messi a repentaglio dalla scarsa cooperazione istituzionale e, in alcuni casi, dall'assenza di meccanismi di bilanciamento e controllo degli assetti tra poteri. Tutto ciò si traduce in una bassa efficienza della rete di servizi pubblici, soprattutto per i cittadini, e in una scarsa attenzione all'investimento in capitale umano.

In questo quadro, è essenziale fornire segnali chiari. C'è una sostanziale convergenza sui nodi strutturali da affrontare. Non è dunque importante discutere e definire solamente il contenuto delle politiche, ma anche e soprattutto le modalità con cui queste vengono progettate, comunicate e concertate. Tra gli interventi importanti, oltre a quelli con impatto socio-economico più immediato, non devono essere trascurati quelli che riguar-

dano lo sviluppo sostenibile di lungo periodo. Tra questi sono di particolare importanza il riequilibrio dei divari territoriali per colmare il gap infrastrutturale; la crescita delle infrastrutture sociali per assicurare l'uguaglianza delle opportunità e favorire la mobilità sociale; la centralità dei beni comuni (quali l'aria, l'acqua, il patrimonio culturale e artistico) per garantire uguaglianza di condizioni e di accesso da parte di tutti i cittadini e delle future generazioni.

La tempistica e la sequenza delle riforme devono però tenere conto dei vincoli. Essi sono sia di tipo economico (l'esigenza di ridurre il disavanzo pubblico, i costi di riconversione del sistema produttivo, l'impatto della concorrenza globale), sia di tipo sociale (il diffuso bisogno di redistribuzione dei redditi e di protezione sociale, la gestione dei cambiamenti nel mercato del lavoro, il riequilibrio dei divari territoriali, la riduzione degli oneri impropri che grava sulle famiglie a causa dell'inefficienza del sistema di *welfare*).

Il Rapporto annuale, come sempre, fornisce al Paese analisi che possono aiutare nel disegno delle politiche necessarie per dare risposte adeguate ai problemi sul tappeto. I messaggi che emergono mettono in luce chiaramente i costi e i rischi dell'inazione e la conseguente necessità di operare scelte coraggiose nel rispetto dei vincoli economici, della comune appartenenza europea e della coesione sociale. Alle istituzioni, alle imprese, alle parti sociali, alla società civile e ai singoli cittadini il compito di operare responsabilmente le proprie scelte.

Tutti devono fare correttamente la loro parte. Dal canto suo, anche la statistica ufficiale è impegnata, già da tempo, a potenziare gli strumenti di misurazione e di valutazione. Sistemi informativi sempre più validi, efficaci, tempestivi e integrati sono necessari per rappresentare adeguatamente la complessità della nostra società. Questo processo richiede, come ampiamente noto, adeguate risorse umane e finanziarie, comparabili a quelle dei nostri partner europei e certe in un quadro di programmazione pluriennale. Ma condizione essenziale affinché questo compito così impegnativo possa continuare a essere svolto ad adeguati livelli di qualità e con la piena fiducia dei cittadini è l'indipendenza e l'autonomia scientifica dell'Istat. Ora più che mai, dunque, è indispensabile che i principi fondamentali della statistica ufficiale e le sue istituzioni trovino un riconoscimento costituzionale.