

# GLOBALIZZAZIONE, SPECIALIZZAZIONE PRODUTTIVA E MERCATO DEL LAVORO: VERSO UN NUOVO WELFARE

C. DELL'ARINGA, G. GIOVANNETTI,  
P.C. PADOAN, B. QUINTIERI, L. RODANO, P. SESTITO  
PREFAZIONE DI ANTONIO MARZANO



osservatorio nazionale  
per l'internazionalizzazione  
e gli scambi

FONDAZIONE MANLIO MASI

ANALISI

*Rubbettino*

## I.

# Globalizzazione e sistema di welfare

*Paolo Sestito*

### 1. INTRODUZIONE<sup>1</sup>

La globalizzazione, intesa come crescita della compenetrazione e degli scambi tra le varie economie nazionali, è diffusamente ritenuta un volano della crescita e una fonte di sicuri benefici per i consumatori. Al tempo stesso, e non solo tra i suoi detrattori, si evidenzia come possano ben esservi ricadute negative per specifici gruppi, ad esempio lavoratori che perdano il proprio posto di lavoro perché spiazzati dalla accresciuta concorrenza internazionale e che abbiano difficoltà a trovarne uno equivalente. Si teme quindi che questi costi, spesso particolarmente concentrati, innescino una reazione avverso la globalizzazione e l'instaurarsi di politiche di stampo protezionistico. La risposta in positivo è normalmente individuata nella definizione di politiche atte a compensare chi venga penalizzato dalla globalizzazione medesima, la finalità di tali politiche essendo tanto di natura equitativa quanto quella di prevenire l'insorgere di quei rigurgiti di stampo protezionistico.

A ben vedere, le motivazioni di un simile indirizzo di policy non sono però diverse da quelle che più in generale sottostanno la previsione e il disegno di interventi di sostegno a chi perda o rischi di perdere il lavoro perché un'impresa innovatrice abbia introdotto un nuovo prodotto o un nuovo processo produttivo. Quale che sia l'origine degli *shock*, un buon sistema di sussidi di disoccupazione dovrebbe infatti consentire non solo di soddisfare, ex-post, finalità equitative (con interventi a favore di chi abbia subito un certo danno), ma anche di favorire, ex-ante, l'assunzione di rischi, a livello individuale e a livello collettivo, contrastando la tentazione sia di politiche protezionistiche sia di interventi di stampo luddistico.

In quanto segue ci si chiede perciò se vi sia qualcosa di intrinseco e specifico nella globalizzazione che richieda una attenzione *particolare e differenziata* alle conseguenze della stessa. La specificità in questione potrebbe riguardare la dimensione - o la distribuzione (particolarmente concentrata) - dei suoi effetti o la presenza di particolari modalità operative di tali effetti. Tenuto conto delle finalità non solo equitative ma anche di prevenzione di nefaste reazioni avverso la globalizzazione di tali politiche, verrà anche considerata la presenza di eventuali specificità nelle reazioni politico-sociali innescate dalla globalizzazione. In altri

---

<sup>1</sup> Le opinioni qui espresse sono esclusivamente personali e non impegnano l'Istituzione di appartenenza.

termini ci si chiederà se una reazione avverso la globalizzazione sia più probabile di una reazione di tipo luddista avverso il progresso tecnico - per data natura ed entità degli effetti economico-sociali dell'uno e dell'altra. Infine, ci si chiederà se l'eventuale astratta opportunità di una specifica e differenziata politica lenitiva delle conseguenze della globalizzazione comporti anche che una tale politica specifica e differenziata sia attuabile e conveniente in pratica. In altri termini ci si interrogherà sull'implementabilità e sui meriti concreti d'uno schema specificamente rivolto a intervenire a fronte delle conseguenze di questa e distinto dall'operare d'un più generale sistema di ammortizzatori sociali.

Poiché i quesiti relativi alle conseguenze, ed alle specificità delle conseguenze della globalizzazione, sono di natura intrinsecamente globali, nel discutere di esse non si farà esclusivo riferimento alla situazione italiana. Nel discutere del disegno delle politiche rivolte a lenire le conseguenze sociali della globalizzazione – e più in generale della turbolenza economica - è però soprattutto al concreto caso italiano che si farà riferimento. Nelle conclusioni di questa nota ci si concentrerà perciò brevemente sulla questione, che trascende per molti aspetti il tema della globalizzazione, della riforma e del rafforzamento degli ammortizzatori sociali oggi in Italia.

## **2 QUANTO CONTA LA GLOBALIZZAZIONE?**

Il termine globalizzazione non è privo di ambiguità. Il generico riferimento prima fatto alla crescita della compenetrazione e degli scambi tra le varie economie nazionali evidenzia la molteplicità degli aspetti rilevanti. Empiricamente, col termine globalizzazione si fa riferimento tanto agli scambi commerciali, quanto a quelli finanziari; non meno importanti sono però la mobilità delle imprese – con gli investimenti diretti di natura non finanziaria – e quella dei lavoratori, con migrazioni internazionali di ampio raggio. Nel seguito, si farà riferimento alle specificità di taluni di questi aspetti – ad esempio rispetto alle problematiche di integrazione sociale poste dalle migrazioni. Nel trattare degli effetti economici della globalizzazione è però opportuno partire dagli scambi commerciali, che sono tra l'altro il tema più discusso nella letteratura economica.

Nella teoria economica, il teorema di Stolper-Samuelson fornisce una semplice caratterizzazione degli effetti dell'integrazione commerciale tra paesi con diversa dotazione di fattori produttivi (paesi destinati a beneficiare, tramite l'interscambio commerciale, dei diversi vantaggi comparati connessi con la diversa dotazione di fattori). L'integrazione commerciale porterebbe ad una omogeneizzazione nella struttura dei prezzi relativi dei beni e quindi anche nei prezzi relativi dei fattori produttivi. L'entrata nell'agone internazionale dei paesi di nuova industrializzazione (i nies), a seguito del ridursi delle barriere commerciali e dei costi di trasporto, consentirebbe ai beni ad alta intensità di lavoro ed in particolare a quelli *low-skill* producibili nei paesi del Sud del mondo - paesi comunque destinati a specializzarsi in queste produzioni per via della loro dotazione di fattori e della composizione della loro forza lavoro – di spiazzare le produzioni della specie localizzate nei paesi avanzati: il mutato mix settoriale delle produzioni nei paesi avanzati ridurrebbe *ceteris paribus* la domanda di lavoro meno qualificato in quei paesi e, per dati andamenti

dell'offerta di lavoro e della sua composizione<sup>2</sup>, sposterebbe la distribuzione dei redditi a sfavore del lavoro ed in particolare dei lavoratori meno qualificati (in caso di rigidità salariali, il loro tasso di disoccupazione si amplierebbe)<sup>3</sup>. Beninteso, anche questi molto probabilmente ne trarranno dei benefici rispetto alla situazione autarchica (o comunque di più elevate barriere commerciali e costi di trasporto) preesistente, la misura del loro guadagno dipendendo anche dal loro pattern di consumo - i loro benefici (le loro perdite) verrebbero magnificati se questi consumano molti (pochi) di quei prodotti ad alta intensità di lavoro e *low-skill* i cui prezzi sono per ipotesi calati – e soprattutto dai guadagni di efficienza produttiva complessivamente resi possibili dall'integrazione commerciale.

Questa apparentemente semplice catena causale non pare però essersi dispiegata a pieno, quantomeno non così semplicisticamente. Vi è qualche evidenza di uno spostamento, nei paesi avanzati, della distribuzione funzionale dei redditi a sfavore del lavoro: la quota dei salari sul PIL si è ridotta rispetto al picco storico raggiunto nei primi anni '70 dello scorso secolo (più in Europa che nei paesi anglosassoni) e lo spostamento è da alcuni ascrivito anche alla globalizzazione ed alla forte crescita dell'offerta mondiale di lavoro, soprattutto da quando un paese grande come la Cina si è affacciata sull'agone internazionale<sup>4</sup>. Specularmente, vi è poi evidenza di un progressivo *catching up* dei salari nei *nies*. D'altro canto, sebbene in molti paesi avanzati i salari relativi (ed in qualche caso addirittura anche quelli assoluti) dei lavoratori meno

---

<sup>2</sup> La modifica dell'offerta locale di fattori sarebbe addirittura irrilevante nel caso di piena equalizzazione del prezzo dei fattori; ciò che rilevarebbe sarebbe la modifica dell'offerta di fattori a livello mondiale, data dalla somma degli effetti dell'ingresso nel mercato dei nuovi paesi e della modifica dell'offerta nel complesso dei paesi già tra di loro aperti al commercio. Da quest'ultimo punto di vista l'ingresso nel mercato mondiale di grandi paesi come la Cina viene spesso considerato come un fenomeno di accrescimento dell'offerta globale di lavoro (ed in particolare di lavoro meno qualificato). Più in generale, per misure sull'aumento dell'offerta di lavoro globale si veda IMF [2007].

<sup>3</sup> Si è qui descritto il meccanismo con riferimento agli accadimenti nei paesi avanzati perché è con riferimento a questi (in primis gli USA, dalla metà degli anni '80 in poi) che il meccanismo ora sintetizzato è stato soprattutto analizzato, con delle differenze peraltro tra *trade* e *labour economists*. Questi ultimi (cfr. il classico lavoro di Borjas, Freeman e Katz [1992]) hanno infatti adoperato schemi analitici di equilibrio parziale, in cui l'effettivo andamento dell'interscambio commerciale era, tenuto conto della diversa *skill-intensity* dei vari settori, una delle cause di mutamento della composizione della domanda di lavoro, da porre a confronto con i mutamenti di composizione dell'offerta (derivanti dalla scolarità, da fattori demografici o dalle stesse migrazioni). Gli economisti internazionali, invece, hanno più direttamente fatto riferimento al teorema di Stolper-Samuelson ed a schemi di equilibrio generale, in cui l'interscambio commerciale effettivo è una variabile endogena, non necessariamente perciò informativa, ed in cui l'anello fondamentale nella catena di eventi prima descritti risiede nell'evoluzione dei prezzi relativi dei beni a diversa intensità di *skill* (cfr. ad esempio il classico Lawrence e Slaughter [1993]). Il diverso approccio non è questione esclusivamente teorica, perché sebbene l'approccio dei *trade economists* abbia maggiori fondamenta, guardare alle quantità può spesso essere più informativo per via della scarsa qualità dei dati sui prezzi (che non sono neppure prezzi bensì valori medi unitari) dell'interscambio commerciale. Quanto alla postilla sul fatto che, in caso di rigidità nella struttura dei salari relativi l'effetto dell'entrata nell'agone internazionale dei *nies* sarebbe un ampliarsi della disoccupazione dei lavoratori meno qualificati, vi è da dire che essa è stata spesso adoperata per spiegare la diversa evoluzione (negli anni '90) di USA ed Europa continentale. Tale postilla è stata però criticata sia empiricamente – quale che sia l'importanza delle rigidità europee nello spiegare livello e persistenza della disoccupazione europea (cfr. per una survey Buti et al. [1998]), la crescita della disoccupazione complessiva in Europa non si è associata con un significativo ampliamento dei suoi divari tra lavoratori più e meno qualificati, mentre è negli Stati Uniti che si sono ampliati i divari, sia di disoccupazione che salariali, a sfavore dei lavoratori meno qualificati (cfr. OECD [1997] e Nickell e Bell [1995]) – che teoricamente – perché la dimensione dell'area europea renderebbe questa una sorta di *price maker* sui mercati internazionali e più complessi, anche se non irrilevanti, i legami tra disoccupazione e globalizzazione (cfr. Davis [1996]).

<sup>4</sup> Per una stima recente del contributo della globalizzazione – misurata sia direttamente in termini di andamenti dei prezzi dell'import e dell'export, sia tramite misure dell'integrazione commerciale e della presenza di immigrati – sull'andamento della quota del salario nel PIL si veda IMF[2007].

qualificati si sono ridotti, non vi è evidenza di un legame biunivoco tra questo fenomeno e la crescita dell'integrazione commerciale. Innanzitutto, non vi è una tendenza univoca alla riduzione dei prezzi relativi dei beni a minore *skill-intensity*<sup>5</sup>. Soprattutto, alle variazioni in un senso dei salari relativi nei paesi avanzati non ha fatto da pendant una speculare variazione in senso opposto della struttura dei salari relativi all'interno dei nies: in altri termini, la tendenza prevalente, non universale ed univoca ma abbastanza generalizzata tanto nel Sud che nel Nord del mondo, è all'ampliamento dei differenziali salariali<sup>6</sup>. Tanto nei paesi avanzati che nei nies, questa tendenza alla crescita della quota di occupazione e dei salari relativi dei lavoratori più qualificati sarebbe inoltre avvenuta a seguito di mutamenti pervasivi avvenuti in tutti i singoli settori più che per effetto di una ricomposizione della struttura settoriale dell'economia indotta dall'apertura al commercio internazionale<sup>7</sup>. Più che al commercio internazionale, i fenomeni ora descritti vengono fatti perciò risalire alle tendenze del progresso tecnico.

A ben vedere, però, l'attribuzione di tali fenomeni ad una sorta di *skill bias* nelle tendenze del progresso tecnico – comunque da prendere con le molle, ché ottenuta dopo aver escluso altre spiegazioni, senza che tale *skill bias* sia di per sé misurabile – non esclude un ruolo della globalizzazione. Competizione internazionale e intensità del progresso tecnico sono interrelati. In termini generali, l'intensificarsi della prima incentiva il secondo come mezzo per mantenersi competitivi e la globalizzazione favorisce la diffusione del progresso tecnico. In termini più puntuali, la peculiarità dell'attuale fase di intensificazione degli scambi commerciali è poi legata all'accresciuta capacità di coordinamento ed integrazione, tra luoghi fisici anche alquanto distanti l'uno dall'altro, delle diverse fasi in cui è scomponibile la produzione di un determinato bene. Questa accresciuta capacità di coordinamento ha a che fare con la riduzione dei costi di trasporto e delle barriere doganali ed istituzionali ai commerci, ma anche con la riduzione dei costi delle comunicazioni che del nascente paradigma tecnologico basato sulle ICT è l'aspetto forse più peculiare. Queste accresciute possibilità di coordinamento di fasi della produzione spazialmente separate implicano

---

<sup>5</sup> Vi è qui da dire che, al di là delle difficoltà insite nell'uso dei dati sui prezzi dell'interscambio commerciale (che sono in realtà valori medi unitari, le cui variazioni incorporano variazioni di qualità oltre che di prezzo), vi è una problematicità aggiuntiva nel trattare i prezzi dei prodotti ICT, interessati da forti riduzioni di prezzo con origini però essenzialmente tecnologiche.

<sup>6</sup> In termini estremamente schematici vi è evidenza di un restringimento dei differenziali salariali nei nies dell'Est Asia negli anni sessanta e settanta, di un loro ampliamento successivo, specie nei paesi dell'America Latina, particolarmente interessati nell'ultimo ventennio da episodi di liberalizzazione commerciale (cfr. Goldberg e Pavcnik [2007] per una recente rassegna). Anche se vi è chi ha cercato di rendere compatibili alcuni di questi andamenti con lo schema Stolper-Samuelson – ad es. Wood [1997] ha argomentato che la differenza prima citata, tra i due periodi ancor più che tra i due gruppi di paesi, sarebbe legata al fatto che, a partire dagli anni '80, i nies ora citati sarebbero stati a loro volta spiazzati, nel segmento *low-skill* della produzione, dall'entrata sul mercato mondiale della Cina – le spiegazioni enfatizzano le variazioni nelle tecnologie adoperate anche nei nies. Più di recente, l'attenzione sui nessi tra apertura al commercio internazionale e ineguaglianze salariali e reddituali all'interno dei nies si è focalizzata sul caso macroscopico della Cina (per una visione d'insieme cfr. Oecd [2005]). Vi è qui evidenza d'un forte ampliamento delle disuguaglianze, ma soprattutto per quanto concerne la dimensione città-campagna e zone interne - zone costiere. L'apparente contrasto col meccanismo Stolper-Samuelson (che, come detto, prevederebbe un restringersi dei differenziali nel paese arretrato che inizia a partecipare al commercio internazionale) non necessariamente è perciò da ricollegare al progresso tecnico, quanto piuttosto al fatto che talune aree geografiche sono state a-priori escluse dalle prospettive di sviluppo insite nell'apertura al commercio internazionale (oltre che nella possibile presenza di effetti agglomerativi della crescita economica).

<sup>7</sup> Un lavoro classico in proposito è Berman et al. [1994], dove, tra l'altro, si evidenzia una correlazione positiva, confrontando i diversi settori, tra ampliamento dei differenziali salariali e variazione della *skill-intensity*.

inoltre che il commercio internazionale sempre meno comporta paesi che si specializzano su singoli prodotti finiti, di cui si seguono tutte le diverse fasi, dall'idea iniziale all'assemblaggio finale. Sempre più si hanno scambi all'interno dello stesso settore e della stessa categoria merceologica, con una crescente frammentazione tra paesi delle diverse fasi della produzione di un determinato bene (ed oggi sempre più anche di un determinato servizio, nonostante la tradizionale caratterizzazione dei servizi come di attività il cui momento del consumo e della produzione coincidono).

In questa prospettiva, misura rilevante (dell'attuale fase storica) della globalizzazione non è il mero interscambio commerciale ma piuttosto il fenomeno del cd. *outsourcing* o *offshoring*. Questo ha comportato non tanto lo spostamento tra paesi della produzione di determinati prodotti, quanto di talune specifiche fasi della produzione degli stessi. In questa prospettiva si può tra l'altro risolvere l'enigma della prevalenza di mutamenti nella struttura produttiva pervasivi ed immanenti ad ogni settore produttivo – anziché basati sulle modifiche del mix settoriale – e di mutamenti comuni tanto ai paesi avanzati quanto ai paesi in via di sviluppo nella composizione della domanda di lavoro. Ciò che la delocalizzazione avrebbe comportato sarebbe infatti lo spostamento dai paesi del Nord ai paesi del Sud delle fasi produttive a media *skill-intensity*, attività prima obbligate ad una localizzazione prossima alle fasi più “nobili” della produzione ed oggi invece delocalizzabili, grazie alle nuove chance di coordinamento delle attività produttive rese possibili dalla liberalizzazione degli scambi e dall'ICT. Tali attività delocalizzate sono, al tempo stesso, meno *skill-intensive* di quelle rimaste nei paesi avanzati e più *skill-intensive* di quelle prima prevalenti nei paesi in via di sviluppo, la delocalizzazione portando ad uno spostamento della domanda verso il lavoro qualificato tanto nei primi quanto nei secondi e ad un aumento nei flussi di commercio all'interno di ogni settore<sup>8</sup>.

Ragionare in termini di *tasks*, fasi della produzione, e specializzazione e commercio nelle stesse, anziché di commercio di prodotti finiti, accentua la similitudine e l'inestricabilità dei legami di globalizzazione e progresso tecnico. L'uno come l'altra, non solo accrescono le potenzialità del consumatore finale – che potrà beneficiare dei minori costi garantiti dall'uso di nuovi processi produttivi o di nuovi produttori con salari più bassi – ma accrescono anche le potenzialità dei produttori nazionali – che potranno innovare nei processi produttivi, beneficiando della disponibilità, a basso costo, di attività complementari localizzate all'estero. Reinterpretata in termini di interazione economica e produttiva e non di semplice interscambio commerciale la globalizzazione si collega inoltre ad un altro fenomeno di crescente rilevanza, quello degli investimenti diretti. Parte, anche se non la totalità, dei fenomeni di *offshoring* hanno del resto a che fare con la localizzazione all'estero di attività controllate da imprese nazionali che diventano multinazionali.

---

<sup>8</sup> Cfr. in proposito Feenstra e Hanson [2003] e, per una esposizione più sintetica, Feenstra [2007]. Una formalizzazione è stata di recente proposta da Grossman e Hansberg [2006a] (cfr. anche, per un'esposizione più succinta Grossman e Hansberg [2006b]). Quest'ultimo in particolare evidenzia come gli effetti della globalizzazione su un determinato gruppo di lavoratori sono scomponibili in tre componenti: un effetto legato allo schema Stolper-Samuelson di modifica nel mix di *task* effettuati a livello nazionale; un effetto produttività, legato alla maggiore produttività acquisita grazie all'integrazione con attività complementari poste in essere all'estero; un effetto di modifica nell'offerta mondiale di fattori produttivi, connesso con l'ingresso nel commercio internazionale di paesi (e si pensi ad un paese grande come la Cina) prima sostanzialmente relegati ad uno stadio di autoconsumo. Sugli effetti di equilibrio generale dell'*offshoring* si veda anche Baldwin et al. [2007].

Il fenomeno è spesso visto, dal lato del paese dell'impresa casa-madre, come un meccanismo di espansione del proprio apparato produttivo più sofisticato del semplice *export*. La maggiore sofisticazione ha a che fare con le ricadute di efficienza produttiva, oltre che di differenziazione dei rischi insita in una strategia di multilocalizzazione, consentiti dal passaggio da semplice impresa esportatrice a impresa multinazionale e globale. Al di là del loro effetto intrinseco diretto sull'efficienza dell'impresa, le opzioni di internazionalizzazione – dal semplice *trade* via via salendo fino agli investimenti diretti – si configurerebbero come meccanismi in grado di consentire l'espansione delle imprese più efficienti, innescando un processo di ricomposizione selettiva dell'offerta (cfr. Melitz [2002]). Non sorprendentemente, una crescente messe di lavori empirici evidenzia come le imprese maggiormente attive nella delocalizzazione sono quelle che poi più spesso crescono e che, lungi dal comprimere salari e occupazione, aumentano entrambi<sup>9</sup>. Dal lato del paese in cui si localizzano gli investimenti diretti, specie ove si tratti di un paese meno avanzato, il vantaggio è nella possibilità di importare più moderne tecnologie e strutture organizzative e manageriali<sup>10</sup>, con l'ulteriore possibile vantaggio, dal punto dei vista dei lavoratori, che le nuove imprese spesso rompono equilibri storici a loro svantaggio<sup>11</sup>. Ne conseguono perciò effetti tutto sommato positivi sulla produttività e sul livello della domanda di lavoro, sia nel paese dell'impresa casa-madre – ché le opportunità espansive date dall'integrazione commerciale e produttiva con l'estero saranno colte dalle imprese più efficienti e/o renderanno queste più efficienti – sia nel paese in cui gli investimenti vengano fatti affluire – ché il nuovo insediamento produttivo incorpora tecnologie e assetti organizzativi più moderni.

Oltre ad agire come volano di riorganizzazione delle imprese e/o dei meccanismi di selezione delle imprese migliori, il commercio internazionale e gli investimenti diretti possono inoltre avere un effetto diretto sui prezzi e sul *mark-up* praticato dalle imprese in tutti quei casi in cui i mercati del prodotto non siano perfettamente competitivi. Nell'aggregato la maggiore competizione così generata nei mercati del prodotto *ceteris paribus* si traduce in minori prezzi, per dati salari, maggiori volumi di prodotto e maggiore occupazione.

---

<sup>9</sup> Cfr. ad esempio, per stime riferite proprio all'Italia (ed alla Francia), Barba Navaretti et al. [2006]. Altri lavori recenti sull'Italia sono Benfratello et al. [2006], che usano dati dell'indagine Capitalia, e Gallo et al. [2005] su dati della stessa fonte integrati con dati Cerved; Federico e Minerva [2007] considerano gli effetti sul mercato del lavoro locale, tenendo quindi implicitamente conto del fatto che gli FDI in uscita potrebbero spiazzare i subfornitori locali, ed anche rintracciano effetti netti positivi. Va detto che per quanto in queste stime si cerchi di tenere conto del fatto che la delocalizzazione è una variabile endogena – di solito più probabilmente selezionata da imprese di successo – è difficile dire quanto la delocalizzazione sia causa del successo di un'impresa e quanto un'impresa di successo sia anche indotta, tra le altre cose, a delocalizzare (caso in cui occorrerebbe ulteriormente individuare se la internazionalizzazione favorisce la selezione delle imprese migliori, comunque quindi avendo un effetto a livello aggregato).

<sup>10</sup> Non a caso degli investimenti diretti in entrata si cerca di stimare l'impatto sulla crescita economica, anche qui con grossi problemi econometrici perché il fatto che un paese in un determinato periodo sia destinatario di grossi volumi di investimenti dall'estero potrebbe dipendere dalle attese di crescita, elemento che potrebbe sovrastimare l'effetto causale di quegli investimenti diretti sulla successiva crescita economica.

<sup>11</sup> Vi è diffusa evidenza del fatto che nei paesi del Sud del mondo i lavoratori dipendenti da multinazionali abbiano salari più elevati. Pur tenuto conto del fatto che tale premio salariale possa in parte essere solo apparente, essendo addebitabile a caratteristiche qualitative di quei lavoratori non facilmente misurabili, è plausibile che l'arrivo delle multinazionali sul mercato del lavoro locale favorisca i lavoratori, a volte rompendo equilibri monopsonisti di tipo tradizionale.

Maggiore competizione sui mercati del prodotto e maggiore efficienza produttiva in quanto tali favoriscono i lavoratori e possono più che compensare gli effetti avversi conseguenti al mutamento nel livello e nella composizione della offerta mondiale di lavoro. Proprio alla luce della sottolineatura dell'*offshoring* come aspetto peculiare dell'attuale fase storica della globalizzazione, vi sono però anche da tener in conto gli effetti di queste maggiori *chances* di delocalizzazione sulla pendenza e sull'elasticità (rispetto al salario) della domanda di lavoro che i lavoratori si trovano a fronteggiare, tanto nel paese della casa-madre quanto nei paesi di localizzazione degli impianti *offshore*. La presenza di maggiori opportunità d'integrare e far ricorso ad attività produttive localizzate altrove rende più facilmente sostituibili i lavoratori addetti a ciascuna singola fase produttiva, sia ove ciò avvenga per il tramite degli investimenti diretti sia che si ricorra a vere e proprie esternalizzazioni<sup>12</sup>. Queste implicazioni della globalizzazione sono state in realtà poco analizzate in maniera sistematica<sup>13</sup>, anche se, a livello aneddotico, vi è ampia evidenza del fatto che la minaccia di delocalizzazione è crescentemente tenuta in conto nella contrattazione salariale<sup>14</sup>.

Più discussa è stata in realtà la relazione tra globalizzazione e variabilità della domanda di lavoro e quindi dei redditi da lavoro<sup>15</sup>. Una maggiore apertura al commercio internazionale è stata spesso ritenuta sinonimo di maggiore variabilità degli *shocks* a cui un'economia sia sottoposta e da questo si è fatta derivare una maggiore "domanda" di intervento del sistema di *welfare* nei paesi più aperti al commercio internazionale. Per questa via o per via dei prima discussi effetti sull'elasticità d'una data scheda di domanda di lavoro, si argomenta pertanto che dalla globalizzazione discenda una richiesta di maggiori interventi del sistema di *welfare*<sup>16</sup>. Molti sforzi sono stati perciò dedicati a identificare e quantificare i soggetti colpiti da questa

---

<sup>12</sup> Quanto detto nel testo meriterebbe in realtà qualche precisazione. In base alle cd. regole di Marshall, l'elasticità della domanda di lavoro dipende dalla sostituibilità tecnica tra i fattori – sostituibilità che si può ritenere esser accresciuta dalle maggiori possibilità di resecare spezzoni di attività e delocalizzarli – ma anche, inversamente, dal peso che quel determinato fattore ha sul costo complessivo dell'output finale – peso che viene ridotto dall'accresciuto ricorso a semilavorati delocalizzati – e dalla elasticità della domanda del prodotto finale. Questa potenziale ambiguità, ove si ragioni nei termini di un modello statico, è però plausibilmente più che controbilanciata da considerazioni sulle pratiche manageriali. Le sussidiarie *offshore*, anche se controllate direttamente, sono *centri di profitto* soggetti alla disciplina di mercato molto più di quanto non lo fossero i *centri di costo* interni alle imprese tradizionalmente deputati alle attività di *back-office*.

<sup>13</sup> Sebbene il legame sia spesso dato per scontato ed empiricamente Slaughter [2001] abbia ricollegato, per gli USA, (andamenti dell') elasticità al salario della domanda di lavoro, a livello settoriale, e possibili *proxies* della globalizzazione, l'evidenza esistente è poco sistematica. Risultati poco conclusivi sono ad es. esposti da Bruno et al. [2001]. Nuove evidenze a favore della tesi ricordata sono in OECD [2007].

<sup>14</sup> La sua presenza è stata spesso invocata per spiegare la moderazione salariale, la flessione della quota del salario nel PIL ed il contrarsi del cd tasso naturale di disoccupazione (o NAIRU) in molti paesi avanzati.

<sup>15</sup> Empiricamente Berglin et al. [2007] evidenziano una maggiore volatilità della produzione nelle cd. industrie maquiladora messicane, che sono quelle che lavorano essenzialmente per i mercati esteri.

<sup>16</sup> Cfr. ad es. Rodrik [1998]. Va detto che l'evidenza settoriale prima citata (cfr. Berglin et al., 2007), non necessariamente ha implicazioni univoche sulla variabilità dei redditi da lavoro a livello aggregato: una maggiore apertura al commercio internazionale dovrebbe infatti associarsi ad una maggiore capacità di diversificazione a fronte di *shocks* sui singoli mercati, potendo così ridurre la variabilità dei redditi da lavoro. Al tempo stesso va però osservato che, per data variabilità della domanda di lavoro, un aumento dell'elasticità di questa può comportare un'accresciuta variabilità dei redditi dei singoli lavoratori e quindi un'accresciuta richiesta di protezione sociale (cfr. Haskel e Slaughter [2004]). Questi ultimi attribuiscono perciò alla maggiore elasticità della domanda di lavoro nei settori più interessati dalla globalizzazione (identificati in base agli investimenti diretti) il fatto che i lavoratori in questione sono quelli meno soddisfatti dall'aspetto sicurezza del proprio lavoro (anche controllando per effetti fissi individuali). Distinguire tra le due cause dell'accresciuta richiesta di protezione sociale non è però irrilevante, perché ove l'origine

maggior turbolenza connessa con la globalizzazione, i lavoratori per l'appunto spiazzati a seguito della globalizzazione (i cd. *trade displaced*). E' questo un aspetto su cui torneremo in seguito, perché fortemente connesso con la questione della implementabilità di interventi sui soggetti spiazzati dalla globalizzazione distinti da quanto non si faccia per soggetti interessati da altre forme di turbolenza. L'evidenza empirica prevalente è che questi soggetti sono pochi – a fronte dell'enorme turbolenza che contraddistingue il mercato del lavoro col continuo turnover di lavoratori e posti di lavoro<sup>17</sup> – e difficilmente identificabili, empiricamente e concettualmente. Il computo dipende molto da quanto si intenda risalire nella catena causale e da dove arbitrariamente si intendano fissare i confini tra shocks tecnologici e commerciali, ed all'interno di questi tra competizione di produttori locali ed esteri. Per quanto inoltre i *trade displaced* (in qualche modo identificati) siano a volte “differenti” – in termini di composizione socio-demografica - dal complesso di lavoratori che abbiano perso il proprio lavoro, le differenze sono spesso dovute alle specificità dei settori di provenienza. Esse sono quindi mutevoli nel tempo e nello spazio, non rappresentando una solida base per politiche mirate che tengano conto delle differenze che l'età, il sesso o il livello formativo possono effettivamente comportare nelle problematiche relative al rientro nel mondo del lavoro. L'unico dato d'un certo rilievo – dal punto di vista del disegno di interventi volti a facilitare politiche di rientro nel mondo del lavoro - è dato dal fatto che spesso il fenomeno del *trade displacement* comporta crisi occupazionali geograficamente concentrate, perché un'intera filiera produttiva, geograficamente concentrata, entra in crisi<sup>18</sup>.

Sinora si è discusso di globalizzazione a partire dai dati relativi all'interscambio commerciale ed agli investimenti diretti. Un'altra dimensione rilevante da considerare è però quella relativa alle migrazioni internazionali. Anche con riferimento a queste l'analisi si è soprattutto concentrata sugli effetti di maggiore competizione, nel mercato del lavoro locale, tra nativi ed immigrati, il cui afflusso comporta un consistente e concentrato aumento dell'offerta di lavoro. Al di là delle difficoltà metodologiche esistenti nell'identificarne gli effetti su salari e occupazione dei nativi<sup>19</sup>, vi è evidenza di un qualche limitato effetto depressivo sulle condizioni occupazionali dei nativi. L'effetto - anche se più sostenuto per i lavoratori meno qualificati, che

---

fosse nell'elasticità e non nella variabilità della domanda di lavoro, sarebbe anche più difficile finanziare, a livello nazionale, il sistema di *welfare*, per via della maggiore mobilità delle basi imponibili.

<sup>17</sup> Sul turnover nel mercato del lavoro italiano si veda Contini e Trivellato [2006]. Una più sintetica esposizione, propedeutica all'esame dei problemi di regolamentazione nel mercato dell'intermediazione, è nel cap. 3 di Pirrone e Sestito [2006].

<sup>18</sup> Su quantificazione e identificazione delle specificità dei *trade displaced* si veda la rassegna curata da OECD [2005], che per molti aspetti riprende, ed estende ai paesi Europei, la metodologia ed i calcoli effettuati per gli USA da Kletzer [2001].

<sup>19</sup> Le difficoltà sono di nuovo legate al fatto che l'afflusso migratorio in un dato mercato locale del lavoro è funzione delle condizioni di quel mercato: *ceteris paribus*, è laddove salari e dinamica dell'occupazione sono più sostenuti che verrà stimolato l'afflusso di nuovi arrivati, il che attenua la stima dell'effetto di competizione coi nativi esercitato dai nuovi arrivati. Da un punto di vista metodologico, si è così cercato di sfruttare casi in cui l'afflusso sia stato determinato da cause esogene e non dall'attrazione esercitata dal mercato del lavoro locale. Un classico lavoro in proposito è quello di Card [1989] che analizza gli effetti dell'arrivo dei profughi di un naufragio sul mercato del lavoro di Miami, trovando effetti depressivi pressoché nulli sui salari e l'occupazione dei nativi. Con riferimento al caso italiano, l'assenza di effetti depressivi è stata evidenziata, pur se sulla base di stime con variabili strumentali più discutibili e meno precise dell'esperimento ora citato, da Gavosto e Venturini [1999]. Più di recente va però detto che Borjas [2003], per gli USA, ha rintracciato la presenza di un certo effetto depressivo sulle condizioni occupazionali dei nativi. Sul piano macroeconomico, IMF [2007] stima inoltre un effetto depressivo delle migrazioni sulla quota dei salari nel PIL.

sono quelli in più diretta competizione con gli immigrati<sup>20</sup> - è però tutto sommato limitato. Probabilmente ciò è dovuto alla numerosità dei canali di aggiustamento con cui l'aumento dell'offerta di lavoro viene assorbito. L'afflusso totale di immigrati comunque si distribuisce sul territorio occupando gli interstizi lasciati liberi dai nativi, e compensando (in alcuni casi anche inducendo) la scarsa mobilità di questi, il che ne limita l'effetto depressivo sui salari nei singoli mercati locali del lavoro. La disponibilità di forza lavoro immigrata spesso si crea celermente una sua domanda, perché consente di evitare o procrastinare la scomparsa di attività *labour intensive* altrimenti destinate a scomparire<sup>21</sup>. Più in generale, è inoltre da tenere in conto che l'evidenza storica segnala come gli aumenti dell'offerta di lavoro vengano sempre assorbiti - purché si dia tempo sufficiente allo stock di capitale di aggiustarsi - e che le migrazioni sono esse stesse una modalità di riequilibrio demografico, che spesso compensa un calo della dinamica naturale della popolazione, attenuando shock di segno opposto sulla popolazione (o sulla sua composizione per età). Al di là dei peraltro limitati effetti sulle condizioni occupazionali dei nativi, le migrazioni si segnalano però perché ad esse risulta connessa un'esigenza di integrazione sociale e culturale, dei nuovi venuti e dei loro figli<sup>22</sup>. In questo le migrazioni si differenziano dalle più impersonali interazioni che hanno luogo tramite l'interscambio commerciale<sup>23</sup>.

A conclusione di questa veloce carrellata, si può perciò dire che la globalizzazione non è certo priva di implicazioni rilevanti, ma che queste - con l'eccezione forse delle migrazioni e dei problemi di integrazione sociale e culturale che vi sono connessi - non sono facilmente separabili da quelle più complessivamente legate al continuo rinnovamento delle strutture economiche indotto dal progresso tecnico. Un'importante specificità della fase attuale - al tempo stesso di origine tecnologica e legata al venir meno delle tradizionali barriere tariffarie e non - è nella crescente frammentazione della produzione, con localizzazione delle varie sue fasi in posti fisicamente anche molto lontani l'uno dall'altro. Da questo punto di vista, i processi rilevanti paiono tra l'altro essere appena iniziati, perché in tutte le attività terziarie, che sono poi quelle dove è sempre

---

<sup>20</sup> Gli immigrati non necessariamente sono meno qualificati dei nativi - perché anzi vi è in generale una maggiore propensione a migrare da parte dei lavoratori più qualificati e più istruiti - ma comunque spesso entrano in competizione coi nativi soprattutto nelle fasce più marginali del mercato del lavoro, non foss'altro che per le difficoltà di integrazione, anche linguistica, che devono inizialmente superare. Questa caratterizzazione generale delle migrazioni va ovviamente qualificata a seconda dei casi concreti. Così negli USA le migrazioni si caratterizzano per una composizione a forma di U, concentrata ai due estremi del livello di qualificazione. Per un paese come l'Italia, più periferico e la cui lingua non è la lingua leader a livello mondiale, è da tenere in conto che è comunque più difficile divenire polo d'attrazione dei migranti di maggior talento.

<sup>21</sup> Si deve ricordare come l'effetto sul benessere dei nativi - rispetto ad un'ipotetica situazione di assenza di migrazioni - dipende anche dalle attività economiche i cui prezzi di vendita sono tenuti bassi dall'afflusso migratorio. Questa considerazione, di validità generale e già introdotta parlando del meccanismo Stolper-Samuelson, è in questo caso particolarmente rilevante perché molte delle attività in cui oggi operano gli immigrati sono servizi alla persona a beneficio della parte comunque più ricca della popolazione.

<sup>22</sup> La letteratura economica ha soprattutto discusso il problema in termini di velocità con cui gli immigrati raggiungono condizioni di effettiva parità salariale e lavorativa coi nativi (superando gap linguistici, difficoltà legate alla loro minore conoscenza del mercato del lavoro locale o veri e propri problemi di discriminazione).

<sup>23</sup> La già citata selettività delle migrazioni ha inoltre implicazioni sulle chances di sviluppo dei paesi di origine dei lavoratori migranti. Per tali paesi l'emigrazione è un deflusso netto dei soggetti a più alto capitale umano e più intraprendenti (il cd. *brain drain*). D'altro canto, questi processi possono innescare almeno tre meccanismi con effetti favorevoli sullo sviluppo: a) l'opportunità migratoria può incoraggiare l'acquisizione di capitale umano, altrimenti inibita dalla ridotta possibilità di utilizzo dello stesso in ambito locale; b) all'emigrazione si associa un flusso di rimesse che, anche se non sempre, innalza la dimensione e l'efficienza del processo di accumulazione in capitale fisso; c) gli emigranti che ritornano portano conoscenze lavorative ed imprenditoriali di grande rilievo.

più concentrata l'occupazione, si è ancora ai primordi. Distinguere seccamente tra i benefici della globalizzazione - diffusi su tutti in quanto consumatori e che comunque includono anche i vantaggi legati alla maggiore efficienza che le aziende integrate nel commercio internazionale riescono a raggiungere - e le perdite - concentrate su chi venga spiazzato dalla concorrenza dell'immensa offerta di lavoro dei *nies* - diviene difficile. In una qualche misura vi è una direzione generale degli effetti: sono i lavoratori *low-skill*, che nei paesi avanzati comunque rappresentano il fattore produttivo relativamente scarso, quelli destinati a perdere terreno, quantomeno in termini relativi, a causa del commercio con paesi con abbondanza di lavoro poco qualificato. Possono però esservi qualificazioni importanti, ché se il meccanismo rilevante non è il commercio di prodotti a diversa *skill-intensity* ma il commercio di *tasks*, aspetti quali la separabilità e commerciabilità dei diversi *tasks* divengono rilevanti e possono interferire con il quadro generale ora detto: paradossalmente, alcune funzioni lavorative pur a bassa intensità di *skill*, come taluni servizi personali, saranno difficilmente trasferibili all'estero perché devono essere necessariamente forniti laddove vive l'utente, mentre altri compiti a media o anche medio-alta *skill-intensity* possono essere molto più facilmente espletati e controllati a distanza. Inoltre, l'identificazione concreta dei perdenti da compensare diviene comunque un esercizio più arduo e articolato di quanto non sia implicito nell'immaginare la globalizzazione come semplice spiazzamento di talune industrie da parte dei *nies*, perché i processi all'opera sono molto più diffusi e pervasivi.

Nel quadro ora delineato non si è fatto riferimento, se non incidentalmente, alla situazione italiana. L'Italia, e non potrebbe essere altrimenti, partecipa del quadro generale. Come per gli altri paesi avanzati, l'evidenza esistente non segnala una dimensione particolarmente critica degli effetti di spiazzamento della globalizzazione nel nostro mercato del lavoro<sup>24</sup>. Tre dati sembrano caratterizzare, negativamente, la situazione italiana. Quanto alla struttura dell'interscambio commerciale, come noto, si conferma una certa persistenza del nostro vantaggio comparato rilevato nelle produzioni e nei settori meno avanzati. Anche tenendo conto di quanto prima detto sulla natura sempre più intrasettoriale dell'interscambio - ed in particolare dell'evidenza sull'*upgrade* qualitativo delle esportazioni italiane all'interno di ciascun comparto merceologico<sup>25</sup> - questa persistenza denota una difficoltà ad adeguarsi a quello che sembrerebbe dover essere il ruolo dell'Italia nella divisione internazionale del lavoro. In effetti, il problema italiano non sembrerebbe esser tanto quello dello spiazzamento subito da parte dei *nies* nelle produzioni *low skill*, quanto quello della scarsa partecipazione attiva delle nostre imprese alla globalizzazione ed ai suoi benefici. Per quanto in crescita, ad esempio, l'attività internazionale delle nostre imprese, con modalità diverse dal semplice export,

---

<sup>24</sup> Per una *overview* dei dati principali si vedano Cipollone e Sestito [1999] e Faini et al. [2002], nonché il più recente Barba Navaretti et al. [2007].

<sup>25</sup> La struttura del nostro interscambio è rimasta relativamente costante in termini di mix settoriale, ma con un graduale passaggio del nostro export verso le fasce qualitative più elevate all'interno dei tradizionali comparti del *cd made in Italy*. Questo fenomeno sottosta, almeno in parte, la discrepanza evidenziatasi negli ultimi anni tra andamenti in valori correnti e costanti della quota dell'Italia nel commercio mondiale (cfr., per delle evidenze aggiornate, Bugamelli [2007]).

risulta ancora relativamente contenuta (in confronto con quella di altri paesi industriali)<sup>26</sup>. Una terza peculiarità del caso italiano è infine rintracciabile nelle difficoltà evidenziate nel rapido passaggio da uno status di paese di emigranti ad uno status di paese con forti flussi immigratori. Scarsa è soprattutto l'attenzione ai problemi dell'integrazione dei nuovi venuti, nuovi venuti che arrivano tra l'altro da una pluralità quanto mai vasta di paesi e culture.

### 3 LE REAZIONI ALLA GLOBALIZZAZIONE

Nell'introduzione si è già detto come l'opportunità d'una politica specificamente rivolta a trattare le problematiche discendenti dalla globalizzazione – una politica cioè distinta da quella più generalmente rivolta a lenire i problemi di aggiustamento posti dal continuo rinnovarsi delle strutture produttive per effetto del progresso tecnico, *shocks* di domanda ed altri simili fattori - potrebbe in linea di principio discendere dalle peculiarità delle reazioni collettive, a livello politico, agli effetti della globalizzazione. La presenza di produttori che vengano ad essere spiazzati dal passaggio da un regime autarchico ad un regime di apertura al commercio potrebbe innescare una reazione politica avversa alla globalizzazione ed è proprio per prevenire che ciò accada che spesso si invocano compensazioni a favore di quei perdenti<sup>27</sup>.

Argomenti di tale portata meritano un'attenta considerazione a livello internazionale. Parte rilevante nella "sostenibilità" dell'attuale fase storica di globalizzazione la hanno il buon disegno ed il ben operare di istituzioni internazionali in grado di prevenire tentazioni all'unilateralismo e che riescano a tenere conto della scala necessariamente globale di taluni fenomeni (si pensi ad esempio alle tematiche ambientali). Quando si considerino i sistemi di *welfare*, che rimangono intrinsecamente nazionali, è però difficile distinguere l'argomento sopra esposto da quello altrettanto valido rilevante per qualsivoglia innovazione negli assetti di mercato preesistenti. L'entrata di un competitore nazionale, che magari utilizzi qualche innovazione di prodotto o di processo, in nulla si differenzia, da questo punto di vista, dall'affacciarsi di un competitore estero che tragga profitto dal ridursi di barriere commerciali o dei costi di trasporto. Tanto in un caso quanto nell'altro vi saranno dei perdenti che potrebbero innescare reazioni avverse, reazioni per prevenire le quali si potrebbe voler porre in essere gli interventi compensativi sopra detti.

Il quesito da porsi è se, tra un caso e l'altro, vi siano differenze sistematiche che possano indurre ad optare per questa strategia compensativa (se non sempre, quanto meno con una maggiore probabilità) in un caso più che nell'altro. In altri termini, il quesito da porsi è se sia più probabile che si organizzino gli interessi colpiti dalla globalizzazione – i perdenti che potrebbero ostacolare la globalizzazione – di quanto non sia probabile una reazione politica dei soggetti colpiti da una data innovazione interna.

---

<sup>26</sup> Sull'evoluzione dell'internazionalizzazione delle imprese italiane cfr. Gallo et al. [2005] e Mariotti et al. [2003]; sul confronto tra caso italiano e altri paesi Europei cfr. Baldone et al. [2006]. Sulla importanza degli input importati, in un confronto internazionale ed intertemporale, cfr. Breda et al. [2007].

<sup>27</sup> Su corsi e ricorsi storici dei processi di globalizzazione e sulle reazioni alla stessa si veda Williamson [2003], che identifica due grandi ondate di globalizzazione, quella attuale e quella durata dalla fine delle guerre napoleoniche alla prima guerra mondiale.

La capacità di porre in essere un'azione di *lobbying* da parte dei produttori preesistenti è naturalmente associata con gli assetti di mercato. Quanto meno questi sono concorrenziali, tanto più i produttori preesistenti sono in grado di esercitare, non solo potere di mercato, ma anche influenza politica, questa rafforzando il primo, in un circolo vizioso. Da questo punto di vista, la globalizzazione è uno strumento che riduce queste opportunità. Paradossalmente, prevedere interventi compensativi a favore dei produttori nazionali potrebbe perciò finire col favorire quell'aggregazione d'interessi in grado di innescare un'azione di contrasto alla globalizzazione, anziché rendere questa socialmente più accettabile. E' infatti plausibile che la necessità di identificare quelle imprese che si vuole compensare in quanto collettivo di lavoratori, anziché prevedere la compensazione dei *singoli* lavoratori per il tramite di schemi generali a tale scopo preposti, faciliti l'aggregazione in *lobby* d'interesse di quelli che altrimenti sarebbero rimasti soggetti atomistici. Ciò tanto più in quanto una protezione commerciale, in alternativa ad una compensazione per il tramite degli schemi di protezione sociale universale, ha un costo diretto meno rilevante per lo Stato, ricadendo sul complesso dell'economia prima ancora che sui conti pubblici.

Un argomento a favore di una sorta di attenzione rafforzata alla compensazione dei perdenti della globalizzazione attiene la considerazione che vede poco rappresentati, nel gioco politico interno ad un dato paese, i sostenitori della globalizzazione. Laddove l'innovatore – che introduca un nuovo processo o un nuovo prodotto - sia un produttore interno, questi, essendo per definizione parte del gioco politico interno, dovrebbe essere maggiormente in grado di controbilanciare un'eventuale azione di contrasto giocata dai produttori preesistenti. Nel caso in cui l'innovazione venga da fuori, dalle forze più impersonali dei mercati internazionali, questa azione di bilanciamento potrebbe invece venire a mancare<sup>28</sup>. Sul piano empirico questa argomentazione va precisata e qualificata: un peso politico all'interno del paese può essere ad esempio giocato anche da un importatore (che agirà come una sorta di agente dei produttori esteri); soprattutto, è probabile che il peso politico degli uni e degli altri dipenda molto più dalla natura concreta degli innovatori e dei produttori preesistenti (differenze è plausibile che vi siano a seconda che si tratti di un operatore grande o di una miriade di interessi diffusi) che dalla loro nazionalità. Pur tuttavia, è probabile che proprio questa asimmetria nella partecipazione al gioco politico nazionale spieghi perché di compensazioni a fronte della globalizzazione si senta parlare molto più spesso e molto più diffusamente di quanto non si senta parlare di compensazioni a fronte del progresso tecnico (cfr. par. successivo). E' però difficile trasformare questa constatazione in un precetto normativo. Della eventualmente maggiore domanda di interventi di sostegno si tratta di prendere atto, incanalando gli interventi nel senso della compensazione e non della protezione degli assetti esistenti. Incoraggiare una tale richiesta di interventi, favorendo l'aggregazione di interessi dei produttori preesistenti, non pare invece una buona soluzione.

---

<sup>28</sup> Lo stesso può dirsi con riferimento alle migrazioni. La paura della competizione portata dai nuovi arrivati dominerà il mercato politico, con richiesta di interventi restrittivi avverso le migrazioni, almeno fintantoché i nuovi arrivati non diventano anch'essi elettori e portatori di interessi rilevanti nel mercato politico.

#### 4 LE ESPERIENZE CONCRETE DI POLITICHE SPECIFICHE A FRONTE DELLA GLOBALIZZAZIONE

L'origine politica delle politiche specificamente rivolte a fronteggiare i costi sociali della globalizzazione sembra in effetti caratterizzare l'esperienza USA, che è il principale caso di politiche della specie, con un programma – la Trade Adjustment Assistance (TAA) – introdotto nel 1962 in concomitanza con uno dei primi round di riduzione delle tariffe in sede GATT (General Agreements on Tariffs and Trade). Il programma prevedeva la possibilità di prolungare la durata (oltre i 6 mesi) e innalzare gli importi (oltre il 60% del precedente salario) dei sussidi di disoccupazione ordinari, soprattutto in connessione con interventi formativi e comunque atti a facilitare i processi di riqualificazione e reinserimento dei soggetti coinvolti. Tali possibilità erano condizionate al riconoscimento di uno status particolare, di lavoratore *trade displaced*, da parte del Ministero del lavoro e si potevano abbinare, ma con interventi che sono sempre rimasti di minore importanza, al finanziamento di azioni di ristrutturazione e riorganizzazione poste in essere dall'impresa d'origine.

Nel tempo, condizioni di eleggibilità e tipologie degli interventi si sono modificate<sup>29</sup>. Alle prime – ed alla loro effettiva implementazione – è soprattutto legata l'evoluzione dell'importanza quantitativa dello strumento. Pur introdotto nel 1962, il primo decennio vide uno scarsissimo ricorso alla TAA per via della interpretazione restrittiva data alle condizioni di accesso; queste divennero più lasche negli anni '70 (quando anche i benefici furono innalzati, rendendo lo schema più attrattivo), tanto da indurre ad interventi di segno opposto nei primi anni '80. Una virata espansiva si è avuta di nuovo nel 1993 e poi ulteriormente nel 2002 – con condizioni di accesso meno restrittive e benefici più generosi, soprattutto in termini di estensione della durata dei sussidi – in concomitanza nel primo caso della creazione del NAFTA e nel secondo caso come contropartita dell'ottenimento dei poteri negoziali in tema di commercio internazionale da parte del presidente Bush. Sul piano del contenuto degli interventi, l'orientamento al training (piuttosto che al semplice sostegno al reddito) fu accresciuto negli anni '80, in una logica anche di contrasto del prolungamento dei sussidi ordinari insito nell'intervento della TAA. La versione più recente – anche in linea con gli orientamenti più generali delle politiche del lavoro – ha deenfaticizzato gli aspetti di training a favore, accanto al sostegno al reddito, del supporto alla ricerca d'un nuovo lavoro, prevedendo anche forme di compensazione all'eventuale perdita salariale conseguente col nuovo lavoro (con quelli che vengono definiti meccanismi di *wage insurance*, in cui il lavoratore si vede rimborsata parte dell'eventualmente minore salario ottenuto nel nuovo posto di lavoro).

Pur con oscillazioni, il numero di soggetti coperti dalla TAA è sempre rimasto piuttosto contenuto. La sua evoluzione è stata soprattutto determinata sul piano politico, come strumento per comprare il consenso parlamentare a iniziative di *policy* in tema di commercio internazionale (in un sistema in cui è tra l'altro molto forte il legame tra parlamentare e collegio elettorale). La TAA ha alle volte anticipato alle volte seguito trend più generali in tema di disegno delle politiche del lavoro – in un sistema in cui peraltro vi è una

---

<sup>29</sup> Su tale esperienza si rimanda a Baicker e Rehavi [2004] e, più sinteticamente, a OECD [2005].

lunga abitudine alla sperimentazione di specifici schemi ed interventi di politica del lavoro – senza però mai caratterizzarsi per una sua particolare innovatività o per una sua particolare *customer orientation*, che tenesse meglio conto delle specificità dei soggetti empiricamente trattati<sup>30</sup>. Una costante del programma, sia nelle sue fasi espansive che in quelle di maggior rigore e ristrettezza, è nella sostanziale difficoltà di addivenire ad una obiettiva identificazione dei lavoratori *trade displaced*.

Negli altri paesi avanzati sono alle volte presenti schemi settoriali ad hoc che, quantomeno nelle loro motivazioni, sono alle volte ricollegabili al fenomeno del *trade displacement*. Il legame con la globalizzazione è però più episodico e meno sistematico. Solo di recente in sede EU è stato lanciato un programma ombrello esplicitamente connesso con la globalizzazione, il cd. European Globalisation Adjustment Fund (EGAF). Il lancio dell'EGAF era parte di un disegno più ambizioso, poi in buona parte abortito, di riorientamento dei fondi strutturali comunitari a favore dell'innovazione, ridimensionando il tradizionale ed abnorme peso delle politiche agricole e le stesse politiche regionali all'interno dei paesi più ricchi<sup>31</sup>. In quella prospettiva l'EGAF avrebbe dovuto rendere socialmente più accettabile l'innovazione e l'apertura al commercio internazionale e introdurre un primissimo livello comunitario di *risk pooling* a fronte delle turbolenze nel mercato del lavoro – pur se limitatamente, perché lo schema è operativo solo a fronte del fenomeno globalizzazione ed apertura commerciale verso i paesi terzi e non anche a fronte dei normali *shocks* ciclici, più o meno idiosincratici, che colpiscono i diversi paesi EU (non più abilitati, almeno nel caso dei paesi dell'area euro, ad utilizzare lo strumento valutario).

Più concretamente, l'EGAF rappresenta un piccolo programma ombrello – la spesa massima annua è di circa mezzo miliardo di euro per gli anni 2007-2013, l'1% circa del totale dei fondi strutturali – che cofinanzia singoli programmi di intervento ad hoc definiti a beneficio di lavoratori coinvolti da processi di globalizzazione. Il mero finanziamento dei sussidi di disoccupazione non è consentito, anche se è possibile finanziare la partecipazione a iniziative di training o similari. La definizione dei soggetti interessabili privilegia situazioni di crisi, riferite a una singola azienda o al complesso delle imprese più piccole in una determinata regione, di grande dimensione (almeno 1000 licenziamenti), legate all'interscambio con paesi extra-UE. Tanto questo dato dimensionale, quanto il fatto che si tratti di pacchetti di interventi da dover definire e sottoporre ad una approvazione per il cofinanziamento lascia prevedere che l'Italia - tenuto conto della scarsa consuetudine nella definizione di politiche attive mirate – si caratterizzerà per una scarsa capacità di tiraggio da questo schema. Un aspetto innovativo dell'EGAF è infatti che ad intervenire, sia pure in una logica di cofinanziamento e quindi solo laddove le autorità nazionali comunque siano in grado di porre in atto qualcosa (e comunque solo per le fattispecie connesse con la globalizzazione), è direttamente il livello comunitario, senza passare per una preventiva allocazione delle risorse tra i diversi paesi.

---

<sup>30</sup> Il prima citato esempio di schema di *wage insurance*, pur innovativo per vari aspetti, si caratterizza più per una logica compensativa di intervento su alcune figure tipiche che per un preciso disegno degli incentivi sottostanti, in realtà piuttosto perversamente disegnati perché vi sono forti non linearità.

<sup>31</sup> Un po' semplificando, quella descritta era la prospettiva del cd rapporto Sapir.

Quali che siano i giudizi sull'EGAF in quanto primo strumento di *risk pooling* comunitario ed in quanto strumento che cerca di spostare l'asse delle politiche del lavoro verso le politiche attive<sup>32</sup>, la connessione in esso istituita tra intervento comunitario e globalizzazione è probabile che possa soffrire, sul piano dell'implementazione concreta, degli stessi problemi prima evidenziati per il TAA statunitense. La dimensione sopranazionale, in cui il livello nazionale deve definire dei programmi e poi chiederne il cofinanziamento europeo, è probabile che possa semmai accrescere quelle difficoltà. Aver riconnesso il nuovo strumento di livello europeo alla globalizzazione rischia perciò di creare problemi aggiuntivi alle difficoltà che comunque avrebbero caratterizzato la sperimentazione d'uno strumento di *risk pooling* a livello europeo. Trattandosi di uno strumento di livello comunitario, è infine da osservare come sia peculiare l'assenza nell'EGAF di qualsiasi riferimento a un fenomeno quale quello delle migrazioni interne all'area EU, rispetto al quale forse i rischi di rigetto da parte dell'opinione pubblica, specie nei paesi più avanzati destinatari di afflussi netti positivi, sono ben più ampi di quanto non siano i rischi di reazione al commercio coi paesi extra-EU.

## 5 CONCLUSIONI<sup>33</sup>

Ragionare sul che fare, in Italia, deve tenere conto delle considerazioni generali sinora esposte ma anche della peculiarità della situazione italiana in tema di politiche del lavoro e funzionamento del sistema di welfare. Oggi in Italia il sostegno a chi perda un lavoro – tramite sussidi di disoccupazione e politiche attive – è in generale piuttosto scarso<sup>34</sup>. La spesa per i sussidi di disoccupazione e gli altri ammortizzatori sociali ammontava nel 2005 a poco più dello 0.6% del PIL, a fronte di valori medi nella EU (escludendo i meno omogenei paesi neocomunitari) pari a due volte e mezzo quell'importo, il massimo essendo raggiunto nella Danimarca (2.7%), archetipo della cd *flexicurity*. E le anomalie non sono solo quantitative.

Un primo ulteriore aspetto, altrettanto importante nel qualificare come anomala la situazione italiana, è nel fatto che si tratta di spese, nel loro insieme, ben poco reattive al ciclo. La cosa dipende dal fatto che si tratta di istituti che tendono ad intervenire o a cadenza regolare e ripetuta nel tempo – spesso a sostegno dei ritmi stagionali di lavoro e non-lavoro – o con durate che, cumulandosi nel tempo i vari istituti specifici,

---

<sup>32</sup> Questo è il senso delle proposte formulate da Wasmer e Weizsacker [2007], che suggeriscono di rendere più automatico e più focalizzato sul supporto al reimpiego (tramite schemi di *wage insurance* e di sostegno alla mobilità geografica) l'EGAF. Sembra però difficile che un piccolo strumento come l'EGAF possa essere il volano di un tale riorientamento delle politiche del lavoro in Europa.

<sup>33</sup> Vengono qui riprese le tesi esposte più ampiamente in Pirrone e Sestito [2006] e Sestito [2006a]. I singoli punti seguono la scalettatura già presentata in Sestito [2006b].

<sup>34</sup> Va sottolineata la rilevanza del problema anche dal punto di vista della riforma degli assetti regolamentari più complessivi del mercato del lavoro. Una visione retrospettiva dei processi di riforma del mercato del lavoro italiano sembra infatti evidenziare come proprio la ridotta presenza di “tutele nel mercato” contribuisca a spiegare la natura particolarmente derogatoria e di riforme al margine che questi hanno avuto. Soprattutto, da un punto di vista prospettico, è difficile oggi immaginare di poter affrontare un riordino complessivo della regolazione del mercato del lavoro – superando in positivo, nel senso di una migliore flessibilità e non di una restaurazione degli assetti rigidi del passato, la frammentazione di fattispecie contrattuali che si è venuta generando, anche con la legge Biagi, e che ha accresciuto la domanda di tutele, con una percezione di insicurezza e precarietà che forse supera la stessa realtà oggettiva – se prima non si pone in essere un sistema di tutele *nel mercato* congruo ed efficiente.

intervengono più su disoccupati storici od esuberi strutturali che a beneficio di chi sia soggetto agli alti e bassi del ciclo economico. Quali che siano i pro e contro dei singoli istituti e dei singoli interventi – in termini redistributivi, di facilitazione di importanti ristrutturazioni, di disincentivi al lavoro etc. - manca un'importante funzione macroeconomica degli ammortizzatori, quella di stabilizzatore automatico del ciclo.

Un secondo aspetto peculiare della situazione italiana è l'assoluta mancanza di legami tra ammortizzatori e misure di attivazione. In molti paesi OCSE il passato decennio ha visto interventi di riforma degli ammortizzatori che, più che basarsi sul ridimensionamento della generosità degli ammortizzatori, hanno accresciuto la condizionalità del loro operare. E' il cd approccio della *mutual obligation*, in cui al disoccupato si offrono sussidi (e servizi di orientamento, formazione etc. che ne favoriscano il reimpiego) ma a condizione che cerchi attivamente un lavoro (ed in alcuni casi che partecipi a schemi di *workfare*). Nulla del genere è avvenuto in Italia, dove i già tenui legami, di tipo peraltro esclusivamente amministrativo, tra erogazione dei sussidi ed operare dei servizi pubblici per l'impiego (SPI) sono stati progressivamente eliminati.

Il terzo aspetto su cui occorre richiamare l'attenzione è che il sistema, anche indipendentemente dalla ricorrente abitudine a definire interventi ad hoc e deroghe alle regole generali, è estremamente differenziato al suo interno. Vi convivono istituti che, anche nel confronto internazionale e soprattutto tenendo conto del loro operare in sequenza temporale l'uno rispetto all'altro, sono piuttosto generosi, con altri che forniscono un supporto economico infimo. Vi sono poi addirittura situazioni lavorative prive di tutela. E non si tratta di persone prive di precedenti lavorativi, ch  di norma un sistema di sussidi interviene solo a favore di chi abbia perso un lavoro – potendo quindi vantare un passato lavorativo e contributivo, che funge da prerequisito per l'accesso ai sussidi (tale meccanismo essendo anzi fonte di un importante incentivo all'accettazione di un lavoro). Sono ad esempio scoperti i cd parasubordinati, che pure spesso nascondono situazioni molto simili al lavoro dipendente, e soggette tra l'altro ad elevata precariet  e rischio di interruzione del rapporto di lavoro. Il problema che discende da queste disparit  di trattamento   di iniquit  – anche perch  gli istituti differenziati, privi di natura assicurativa, non si configurano come polizze a diverso contenuto assicurativo – ma anche di efficienza – perch  ne scaturiscono ostacoli alla mobilit  settoriale del lavoro. Entrambe le criticit  sono inoltre acuite dal fatto che i sostegni pi  pregnanti e generosi sono in generale a disposizione dei soggetti mediamente pi  forti: per molti aspetti si finisce cos  con l'intervenire di pi  proprio laddove minore   il bisogno.

Le differenze tra istituti non attengono solo il livello delle prestazioni (in quanto tali o correlativamente alle contribuzioni versate). In effetti si possono identificare almeno tre diversi modelli operativi. Due di questi comunque attengono al modello standard di funzionamento dei sussidi, la distinzione tra di essi essendo essenzialmente nella diversa generosit  dell'uno rispetto all'altro, soprattutto in termini di possibile durata degli interventi. Il primo - piuttosto generoso (soprattutto nelle durate) e quindi costoso per chi lo finanzia – si applica alle imprese industriali oltre una certa soglia dimensionale, l'area forte e sindacalizzata del mercato del lavoro. Combinando CIG e indennit  di mobilit  esso garantisce sia uno strumento di flessibilit  ciclica – soprattutto con la CIG ordinaria – che un supporto in caso di licenziamento. Il supporto,

consentendo il cumularsi di interventi di CIG e mobilità, garantisce trattamenti con durate quanto mai lunghe ed ha storicamente attutito i contrasti a fronte di necessari licenziamenti collettivi (la CIG formalmente interviene in costanza di rapporto di lavoro ed è quindi spesso un'anticamera del successivo licenziamento). Il modello generale è invece ben poco generoso (quanto ad importi e durate) eppure si finanzia anche grazie ai contributi pagati da quel settore industriale che poi poco lo utilizza, avendo a sua disposizione CIG e mobilità. Il terzo modello ha invece ben poco a che fare con lo standard tipico del sussidio di disoccupazione, che interviene in caso di disoccupazione, rappresentando in realtà una forma di sostegno a soggetti con redditi discontinui e stagionali. Si tratta di un modello operativo inizialmente posto in essere in agricoltura, dove ha raggiunto dimensioni e caratteristiche abnormi, e poi però esteso anche agli altri comparti con il cd. trattamento di disoccupazione con requisiti ridotti. Quest'ultimo istituto sostanzialmente interviene laddove il lavoratore non superi la soglia di accesso all'indennità con requisiti pieni (52 settimane di contributi nel biennio precedente) ma comunque superi una certa soglia minima nell'ultimo anno. Anche a fronte della crescita del lavoro a termine non stupisce che i beneficiari siano grandemente cresciuti nell'ultimo decennio (i trattamenti erogati nell'anno erano 224mila nel 1993, sono divenuti 382mila nel 2004). Il meccanismo non è privo di ingegnosità. La soglia di accesso infatti comunque comporta un certo incentivo al lavoro: superata la soglia di accesso, fissata in 78 giornate, si ha un tratto in cui ad ogni giornata lavorata in più corrisponde una giornata indennizzata in più, tale meccanismo però arrestandosi alla soglia delle 156 giornate, oltre la quale ogni giornata lavorata in più specularmente riduce l'indennizzo. Più che intervenire a fronte del rischio di disoccupazione, si sostengono i redditi derivanti da attività discontinue e stagionali: non a caso, si interviene spesso sempre sugli stessi soggetti (il 57% dei beneficiari dell'istituto nel 2001 lo era poi anche l'anno successivo). Se la finalità di incentivare i lavori a basso reddito è commendevole, si deve dire che lo strumento utilizzato è suscettibile di generare forti distorsioni nei comportamenti lavorativi, e rischia inoltre di "sbagliare mira", essendo tarato non sui redditi, bensì sul numero di giornate lavorate.

Una quarta peculiarità degli ammortizzatori sociali italiani è l'elevato peso che hanno gli interventi ad hoc ed in deroga, spia di logiche di funzionamento che, al di là del dato meramente contabile, tutto sono meno che di tipo assicurativo. La cosa peculiare è che le deroghe hanno natura ripetuta ed abituale, perché è consuetudine, di qualsivoglia legge finanziaria, il prevedere la delega al Ministro del Lavoro per il rinnovo di interventi in scadenza e per la concessione di interventi che non sarebbero legittimati dalla normativa vigente. Le deroghe, al di là del loro peso quantitativo, comunque sono un segnale di quel sistema articolato e particolaristico prima descritto e dell'assenza d'una logica assicurativa. Molto tenue è il legame tra contribuzioni e prestazioni - a livello individuale, settoriale e più complessivamente macroeconomico. I diversi istituti e fondi non vengono perciò governati in una logica di autosufficienza finanziaria - pur se magari con la previsione di un quantum di oneri preventivamente posti a carico dello Stato - bensì da logiche politiche. Che l'operare dei sussidi implichi una redistribuzione è, beninteso, cosa naturale, quantomeno ex post, perché si tratta di intervenire nei casi avversi (quando si è disoccupati) coprendone gli oneri con versamenti nelle situazioni favorevoli (quando si lavora e si produce un reddito). Il problema è però che la

logica del sistema è ben poco assicurativa; anche istituzionalmente, non esistono strutture di *governance* che abbiano la responsabilità di mantenere il sistema (o singoli suoi pezzi) in equilibrio nella media del ciclo economico, ch  tanto le prestazioni quanto i contributi sono leve mosse separatamente dal *policy maker* nelle varie leggi finanziarie.

Parlare di globalizzazione e di interventi a fronte della stessa non pu  quindi prescindere da un’esigenza di superamento di queste anomalie. Immaginare oggi in Italia uno strumento specificamente destinato ad intervenire sui *trade displaced*, al di l  delle considerazioni gi  fatte in precedenza sulla problematicit  di una simile soluzione, rischierebbe di aggravare queste anomalie portando ad un’ulteriore frammentazione del sistema. Porre la questione nei termini del reperimento di risorse pubbliche per consentire una maggiore generosit  dei trattamenti o l’introduzione di un ennesimo schema ad hoc, sarebbe fuorviante, perch  contrasterebbe l’esigenza di addivenire al ridisegno d’un sistema universale, generoso ma rigoroso e finanziariamente in equilibrio (nella media del ciclo).

Una prima direttrice auspicabile attiene proprio l’omogeneit  tra settori e situazioni lavorative. Facendo salvo, ed anzi rafforzando (*infra*), il principio della correlazione tra diritti ai trattamenti e passato contributivo, non ha infatti granch  senso avere soglie di accesso che escludano i lavoratori temporanei e precari o differenziare in modo cos  forte tra settori.   proprio la domanda di tutele che proviene dai lavoratori pi  precari quella a cui occorre soprattutto rispondere; con opportuni adattamenti, si dovrebbe perci  semmai consentire l’accesso a tali tutele anche ai parasubordinati. Quanto detto in tema di globalizzazione – la natura pervasiva dei suoi effetti, la crescente indistinguibilit  della stessa dal progresso tecnico, la difficile identificabilit  dei *trade displaced* e l’assenza di caratteristiche intrinseche che ne differenzino i bisogni da quelli di altri gruppi di lavoratori, il rischio che un programma ad hoc finisca col favorire quell’aggregazione di interessi in grado di innescare una reazione avversa all’innovazione insita nei processi di globalizzazione – non fa che confermare l’indirizzo a favore d’un sistema universale ed omogeneo<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> Omogeneit  non significa che un determinato settore non possa aggiungere, al trattamento di base universale, un proprio peculiare strumento. Potrebbe trattarsi di sospensioni temporanee dell’attivit , con l’impresa che voglia mantenere a propria disposizione il lavoratore che non accedrebbe affatto allo schema generale. Oppure potrebbe trattarsi d’un licenziamento, quindi con accesso allo schema generale, in cui per  l’impresa di nuovo sia interessata a non allontanare definitivamente il lavoratore, ed in cui lo schema settoriale aggiuntivo sostituisca parzialmente, incrementandolo, il trattamento di base. In tal senso potrebbero evolvere l’attuale CIG o talune prassi nel comparto artigiano. Questi schemi settoriali non dovrebbero per  arrecare costi aggiuntivi allo schema generale – anzi, nel caso di integrazione degli interventi di questo, lo schema integrativo dovrebbe accollarsi parte dei sussidi erogati dallo schema generale. La logica dovrebbe essere quella del “chi usa paga”: spetterebbe infatti alla singola impresa decidere se ricorrere o meno a tali interventi integrativi.

Il passaggio da un sistema fortemente frammentato ad uno fortemente omogeneo presuppone una ferma volont  politica e una riforma generale. Al tempo stesso potrebbe servire una certa gradualit , sia nel miglioramento dei trattamenti nei casi oggi meno favoriti, sia nella riconduzione entro binari di rigore dei restanti comparti. Inoltre,   da tenere in conto che vi sono numerosi settori in cui l’assenza di un sistema sviluppato di ammortizzatori sociali   storicamente controbilanciata da una prassi che evita il ricorso a licenziamenti e ristrutturazioni drammatiche (si pensi ai servizi pubblici locali o ai trasporti, non solo locali). In questi ultimi casi, anche al fine di favorire i necessari processi di riorganizzazione produttiva, si potrebbero in particolare definire programmi settoriali straordinari e temporanei – con un ben definito profilo di avvicinamento al sistema universale contemporaneamente definito come punto di arrivo. Gli oneri di tali processi dovrebbero per  gravare sui settori interessati. Eventuali finanziamenti pubblici, giustificabili ove si tratti di far fronte ad esuberi strutturali ereditati dal passato, dovrebbero essere erogati previa verifica del rigore, e

Una seconda direttrice auspicabile è nel rafforzamento della logica assicurativa, sia a livello aggregato che sul piano degli incentivi microeconomici. Dal primo punto di vista, ciò significa prevedere un obbligo di copertura delle prestazioni nella media del ciclo, con procedure trasparenti di controllo sull'effettivo rispetto di questo obbligo e carattere di eccezionalità dell'eventuale fiscalizzazione dei relativi oneri. A livello microeconomico, tanto la permanenza nel singolo episodio di disoccupazione quanto l'uso ripetuto nel tempo del sussidio andrebbero contrastati intervenendo sulla modulazione, temporale e di importi, di contributi e prestazioni. Accesso e permanenza nel trattamento per il singolo lavoratore andrebbero correlati al precedente passato contributivo effettivo e la misura del trattamento - nel singolo episodio di disoccupazione - dovrebbe essere, almeno dopo una prima fase, decrescente nel tempo, mentre il ricorso al licenziamento da parte dell'impresa andrebbe scoraggiato (ma a fronte d'una riduzione degli ostacoli amministrativi e procedurali al licenziamento). In ciascun momento del tempo, il diritto a trattamenti ulteriori (come accesso ai sussidi o come permanenza negli stessi) potrebbe essere parametrato alla lunghezza della storia contributiva individuale pregressa (al netto degli utilizzi precedenti), comunque superando l'odierna dicotomia tra requisiti ridotti e ordinari (così consentendo un accesso universale, ma con criteri di rigore, ai sussidi). In una logica assicurativa, si potrebbe prevedere una sorta di indennità *una tantum* versata dall'impresa – sì da scoraggiare il licenziamento – con corresponsione del trattamento vero e proprio solo dopo un certo periodo di carenza (ad esempio dopo un mese) e *decalage* progressivo<sup>36</sup>. Presumibilmente, importi e durate d'un simile schema universale potrebbero collocarsi tra l'attuale schema ordinario ed i più generosi trattamenti di mobilità: orientativamente, si potrebbero immaginare perciò importi massimi tra il 60% e il 70% della precedente retribuzione e durate massime sui dodici mesi.

Una terza direttrice auspicabile è infine quella del rafforzamento delle politiche di attivazione e di controllo sui beneficiari dei trattamenti di disoccupazione. I vantaggi di queste non vanno sopravvalutati, anche perché modificare il *modus operandi* dei SPI – ed utilizzare a tale scopo gli intermediari privati – non è cosa semplice, immediata e priva di costi. Non dovrebbe perciò trattarsi d'un *escamotage* retorico per sfuggire alle scelte di rigore prima esposte. È però altresì vero che se mai si inizia mai si muterà una situazione in cui scarso orientamento in tal senso dei SPI e scarsa spesa per ammortizzatori sociali si alimentano reciprocamente. Per quanto l'operatività degli intermediari privati possa contribuire a rendere più efficiente il mercato del lavoro, superando la tradizionale eccessiva informalità dei meccanismi di intermediazione (che riduce il raggio anche geografico dell'incontro tra domanda ed offerta), la loro mera presenza comunque non è in grado di risolvere i problemi delle categorie sociali più deboli, trascurate dagli intermediari perché meno

---

della temporaneità, dello schema definito. Inoltre essi dovrebbero essere erogati solo a fronte di una contemporanea rimozione di quelle barriere alla contendibilità del settore che sino ad oggi ne hanno ostacolato la ristrutturazione (nel caso dei servizi pubblici locali si potrebbe ad esempio immaginare di limitarne l'utilizzo ai casi in cui davvero si faccia ricorso a gare per l'affidamento dei servizi, consentendo alle imprese vincitrici di non "ereditare" meccanicamente gli addetti del gestore precedente, non a quei casi in cui ciò non sia avvenuto).

<sup>36</sup> La somma *una tantum* potrebbe esser prevista nel caso di licenziamento d'un lavoratore assunto a tempo indeterminato, specie in assenza d'un congruo periodo di notifica preventiva; nel caso di cessazione d'un rapporto a termine, in cui la previsione d'un termine in quanto tale già avrebbe una funzione di notifica preventiva, avrebbe più senso la previsione d'una lieve maggiorazione dei contributi ordinari da finalizzare, e quantificare, a copertura del maggior rischio di ricorso ai sussidi che presumibilmente caratterizza i lavoratori a termine rispetto a quelli a tempo indeterminato.

profittevoli. Ciò che perciò appare auspicabile è una migliore precisazione del ruolo specifico dell'operatore pubblico e delle modalità della sua interazione con i privati. L'operatore pubblico serve per intervenire a favore di quanti verrebbero altrimenti trascurati dagli intermediari privati – perché meno profittevoli – e per il controllo dei beneficiari di ammortizzatori. Solo queste funzioni dovrebbero esser presidiate dall'operatore pubblico, non avendo invece senso una competizione di questo coi privati in termini di quote di mercato (tanto meno avendo senso interventi regolativi o investimenti pubblici atti a sostenere artificialmente la quota di mercato del sistema pubblico). Specifici pacchetti di servizi nei confronti di gruppi di utenti potrebbero poi venire affidati a *provider* privati, ma con meccanismi di *outsourcing* trasparenti ed in una logica di mercato, evitando meccanismi collusivi e minimizzando i rischi di *creaming* (e quindi con talune funzioni specifiche saldamente in capo alle strutture pubbliche). In questa prospettiva si potrebbe giungere sino a immaginare la costituzione di una vera e propria Agenzia nazionale per i disoccupati che gestisca tanto i sussidi che le politiche di attivazione. Ad essa spetterebbe eventualmente di tener conto di possibili specificità dei *trade displaced*, ma non come previsione ad hoc, bensì all'interno di una più complessiva ottica di *customer orientation*.

## BIBLIOGRAFIA

Baicker K. e M. Rehavi (2004), "Policy Watch: Trade Adjustment Assistance", *Journal of Economic Perspectives*, n. 2, pp. 239-255.

Baldone S., F. Sdogati e L. Tajoli (2006), "On some effects of international fragmentation of production on comparative advantages, trade flows, and the income of countries", mimeo, giugno 2006.

Baldwin R. e F. R. Nicoud (2007), "Offshoring: General Equilibrium Effects on Wages, Production and Trade", NBER, Working Paper 12991, marzo.

Barba Navaretti G., D. Castellani e A.C. Disdier (2006), "How Does Investing in Cheap Labour Countries Affect Performance at Home? France and Italy", CEPR Working Paper No. 5765.

Barba Navaretti G., M. Bugamelli, R. Faini, F. Schivardi e A. Tucci (2007), "Le imprese e la specializzazione produttiva dell'Italia", mimeo, marzo.

Benfratello L. e T. Razzolini (2006), "Firms' Productivity and Internationalization Choices: Evidence for a Large Sample of Italian Firms", mimeo.

Bergin P. R., R. C. Feenstra e G. H. Hanson (2007), "Outsourcing and Volatility", NBER, Working Paper 13144, giugno.

Berman E., J. Bound e Z. Griliches (1994), "Changes in the Demand for Skilled Labor within U.S. Manufacturing: Evidence from the Annual Survey of Manufactures", *Quarterly Journal of Economics* (maggio), pp. 367-397.

Borjas G., R. B. Freeman e L. F. Katz (1992), On the Labor-Market Effects of Immigration and Trade, in G. Borjas e R. Freeman (eds.) *Immigration and the Work Force* (Chicago: University of Chicago Press), pp. 213-214.

Borjas G. (2003), "The labor demand curve is downward sloping: Reexamining the impact of immigration on the Labor market" *Quarterly Journal of Economics*, novembre 2003, pp. 1335-1374.

Breda E., R. Cappariello e R. Zizza (2007), "Vertical Specialisation in Europe: Evidence from the Import Content of Exports", mimeo, Banca d'Italia.

Bruno G. S. F., A. M. Falzoni e R. Helg (2001), "Measuring the effect of globalization on labour demand elasticity: an empirical application to OECD countries", mimeo.

Bugamelli M. (2007), Prezzi delle esportazioni, qualità dei prodotti e caratteristiche di impresa: analisi su un campione di imprese italiane, in Quintieri B. e Lanza A. (a cura di), *Eppur si muove: come cambia l'export italiano*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli.

Buti Marco, L. R. Penche e P. Sestito (1998) "European Unemployment: Contending Theories and Institutional Complexities", European Investment Bank, Chief Economist's Department, Report no.1/98.

Card D. E., "The Impact of the Mariel Boatlift on the Miami Labor Market" (August 1989). NBER Working Paper No. W3069.

- Cipollone P. e P. Sestito (1998) Globalizzazione e mercato del lavoro: il caso italiano, in Domenico Acocella (ed.), *La globalizzazione e il futuro del welfare*, Bologna, il Mulino, 1998.
- Contini B. e U. Trivellato (a cura di) (2006), *Eppur si muove*, Il Mulino, Bologna.
- Davis D. R. (1996), "Does European Unemployment Prop Up American Wages?", Harvard University Discussion Paper no. 1752.
- Faini R., A. M. Falzoni, M. Galeotti, R. Helg e A. Turrini (2002), "Importing Jobs and Exporting Firms? On the Wage and Employment Implications of Italy's Trade and FDI flows", mimeo.
- Federico S. e G. A. Minerva (2007), "Outward FDI and local employment growth in Italy", Temi di discussione n. 613, Banca d'Italia.
- Feenstra R. C. e G. Hanson (2001), *Global Production Sharing and Rising Inequality: A Survey of Trade and Wages*, in Kwan C. e J. Harrigan, eds., *Handbook of International Trade*, Basil Blackwell.
- Feenstra R. C. (2007), *Globalization and its Impact on Labor*, febbraio 2007, Global Economy Lecture, Vienna Institute for International Economics Studies.
- Gallo M., C. Rossi e A. Venturini (2005), "Cause ed effetti dell'internazionalizzazione produttiva dell'industria italiana", mimeo.
- Gavosto A., A. Venturini e C. Villosio (1999), "Do Immigrants Compete with Natives?", *Labour*, n.3, vol.13.
- Goldberg Pinelopi K. e N. Pavcnik (2007), "Distributional Effects of Globalisation in Developing Countries", di prossima pubblicazione in *Journal of Economic Literature*.
- Grossman G. M. e E. Rossi-Hansberg (2006a), "Trading Tasks: A Simple Theory of Offshoring", mimeo, agosto 2006.
- Grossman G. M. e E. Rossi-Hansberg (2006b), "The Rise of Offshoring: It's Not Wine for Cloth Anymore", mimeo, agosto 2006.
- Kletzer L. G. (2001), "Job Loss from Imports: Measuring the Loss", Institute for International Economics, Washington, DC.
- IMF (2007), *World Economic Outlook*,
- Lawrence R. Z., and M. J. Slaughter (1993), *International Trade and American Wage in the 1980's: Giant Sucking Sound or Small Hiccup?* in Martin Neil Bailly and Clifford Winston (eds.) *Brookings Papers on Economic Activity: Microeconomics 2*, pp. 161-211.
- Mariotti S., M. Mutinelli e L. Piscitello (2003), "Home country Employment and FDI: Evidence form the Italian case", *Cambridge Journal of Economics*, pp. 419-31.
- Melitz M. J., "The Impact Of Trade On Intra-Industry Reallocations And Aggregate Industry Productivity", *Econometrica*, 2003, v71(Nov.), 1695-1725.

- Nickell S. and B. Bell (1996), "Changes in the Distribution of Wages and Unemployment in OECD Countries", *American Economic Review* (Maggio), Vol. 86, No. 2, pp. 302-308.
- OECD [2007], *Employment Outlook*.
- OECD [2005], *Employment Outlook*.
- OECD [1997], *Employment Outlook*.
- OECD [2005], *Economic survey of China*.
- Pirrone S. e P. Sestito (2006), *Disoccupati in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Rodrik R. (1998), "Why do More Open Economies Have Bigger Governments?", *Journal of Political Economy*, pp. 997-1032.
- Sapir A., P. Aghion, G. Bertola, M. Hellwig, J. Pisani-Ferry, D. Rosati, J. Vinals, H. Fallace, M. Buti, M. Nava and P. Smith (2003), "An Agenda for a Growing Europe: Making the EU System Deliver", Bruxelles.
- Scheve K. e M. J. Slaughter (2002), "Economic Insecurity and the Globalization of Production", NBER, Working Paper n. 9339, novembre.
- Sestito P. (2006a), *Mercato del lavoro e capitale umano*, in Gallo R. e F. Silva (a cura di), *Le condizioni per crescere*, Il sole 24ore, Milano.
- Sestito (2006b), "Gli ammortizzatori sociali in Italia: un'anomalia qualitativa e non solo quantitativa", *AREL Europa Lavoro Economia*, newsletter, novembre.
- Slaughter M. J. (2001), "International Trade and Labor-Demand Elasticities", *Journal of International Economics*, n.1, pp. 27-56 .
- Wasmer E. e J. von Weizsacker (2007), "A Better Globalisation Fund", *Bruegel Policy Brief*, February.
- Williamson J. G. (2003), *Globalization, Income Distribution and History*, ISER 2003.
- Wood A. (1997), "Openness and Wage Inequality in Developing Countries: The Latin American Challenge to East Asian Conventional Wisdom", *The World Bank Economic Review*, pp. 33-58.