

CARLO DELL'ARINGA

WELFARE E MERCATO DEL LAVORO

(bozza)

Relazione presentata a Roma il 14.03.07 al convegno : “ Globalizzazione, specializzazione produttiva e mercato del lavoro: verso un nuovo welfare ”, organizzato dalla Fondazioni Masi presso il CNEL.

Introduzione.

L'Italia presenta una struttura della spesa sociale che è squilibrata rispetto a quella degli altri Paesi Europei. Spende relativamente di più per le pensioni e relativamente di meno per le altre voci della spesa sociale e in particolare per gli istituti a sostegno di chi è senza lavoro (Ragioneria Generale dello Stato, 2007). Di riforma degli ammortizzatori sociali si parla, nel nostro Paese, da tempo. La Commissione Onofri aveva prodotto, verso la fine degli anni '90 , un ottimo Rapporto che aveva rappresentato un utile contributo non solo alla conoscenza delle condizioni effettive del nostro sistema di “welfare”, ma anche per la predisposizione di importanti interventi di riforma della spesa sociale. Alcuni interventi di politica del lavoro si sono comunque succeduti, nel corso di questi anni e anche il sistema dei sussidi di disoccupazione è stato , sia pure parzialmente rivisto. E' stato poi abolito il monopolio pubblico del servizio e si è cercato inoltre di far collaborare il servizio pubblico con le agenzie private; si è tentato infine di costruire una Borsa nazionale del lavoro. Passi in avanti sono stati certamente fatti, ma, nella sostanza, siamo sempre in attesa di una riforma che risulti efficace ed incisiva .

Scopo del presente lavoro è di discutere questo problema , collocandolo nel contesto più vasto delle politiche e della legislazione del lavoro del nostro Paese, e alla luce delle differenze che esistono fra il nostro sistema e quello degli altri Paesi , soprattutto Europei. Verranno messi in luce le complementarità e le alternative esistenti fra i diversi istituti ed interventi che caratterizzano le politiche del lavoro, al fine di prefigurare possibili linee di riforma. In particolare si prenderanno in considerazione, oltre agli ammortizzatori sociali, anche gli istituti e le norme che riguardano la cosiddetta “flessibilità” del mercato del lavoro e le politiche attive del lavoro.

2. I sussidi di disoccupazione.

L'impatto dei sussidi di disoccupazione sul funzionamento del mercato del lavoro è stato a lungo esaminato dagli economisti, sia a livello teorico che empirico. A livello teorico si mettono in luce innanzitutto le difficoltà ad organizzare un mercato privato per la domanda e l'offerta di assicurazione contro il rischio di disoccupazione. La presenza di dosi molto elevate di informazione privata , impedisce la formazione di un mercato efficiente. Di qui la necessità di un intervento pubblico che, in molti Paesi Europei, soprattutto del nord Europa, è stato

massiccio. In questi Paesi anche i sindacati partecipano alla gestione del servizio di assistenza nei confronti dei disoccupati (il cosiddetto sistema “Ghent”) e questo è ancora uno dei motivi fondamentali per cui i tassi di sindacalizzazione sono ancora così elevati in quei Paesi. Gli economisti poi mettono in luce due aspetti non propriamente positivi dei sussidi di disoccupazione. Il primo riguarda i disincentivi nei confronti dell’offerta di lavoro : i disoccupati che godono di un sussidio di disoccupazione potrebbero essere meno incentivati a cercare lavoro. Esiste una vastissima letteratura empirica su questo tema e in genere, le conclusioni di questi lavori confermano le implicazioni dei modelli teorici. Il secondo effetto negativo consiste nell’aumento che i sussidi provocano sul salario di riserva dei lavoratori disoccupati. Questo aumento a sua volta provoca una pressione sul livello medio dei salari con conseguenti effetti negativi nel mercato del lavoro. In un modo o nell’altro, sussidi di disoccupazione troppo “generosi” tenderebbero ad avere effetti negativi sulla occupazione . Questi effetti sono stati stimati in una lunga serie di contributi di carattere empirico (Scarpetta, 1996; Layard e Nickell, 1999).

I sussidi di disoccupazione non producono però solo effetti di carattere negativo, dal punto di vista dell’efficienza economica. Infatti oltre ai vantaggi sul piano sociale i sussidi possono anche aiutare i disoccupati a cercare - senza essere troppo condizionati da ragioni di emergenza - un lavoro adatto alle loro capacità e alle loro preferenze e a realizzare quindi un migliore incontro tra domanda ed offerta di lavoro (“match”). Una giustificazione dei sussidi non solo sul piano assicurativo-assistenziale , ma anche su quello di una maggiore efficienza nel funzionamento del mercato del lavoro, non può quindi essere esclusa (Acemoglu e Shimer, 2000). In teoria e anche in pratica, prevalgono comunque le preoccupazioni del primo tipo e questo è il motivo per cui in molti Paesi, negli ultimi anni, la “”generosità” dei sussidi di disoccupazione è stata ridimensionata.

L’indicatore standard della “generosità” dei sussidi consiste nel cosiddetto tasso di sostituzione o di rimpiazzo, che è dato dal rapporto tra l’ammontare del sussidio e la retribuzione goduta dal lavoratore prima di diventare disoccupato. Maggiore è questo tasso e maggiore è anche il “disincentivo” che può indurre il disoccupato a ridurre l’intensità di ricerca di un lavoro alternativo. Ma, oltre al tasso di rimpiazzo, vi sono altre dimensioni altrettanto importanti dei sussidi che vanno considerate. Innanzitutto vanno tenute presenti le condizioni di “eleggibilità” per il sussidio . Non tutti i lavoratori disoccupati hanno il diritto a percepirlo. I giovani alla ricerca del primo impiego, solitamente ne sono esclusi e, in ogni caso, occorre un minimo di esperienza lavorativa (e di pagamento dei relativi contributi) per essere ammesso alla titolarità del diritto. In secondo luogo vi è un altro aspetto importante ed esso

riguarda la durata massima del sussidio (durata dell' "entitlement") : esso non può essere concesso senza limiti temporali, ma questi limiti variano molto da Paese a Paese. Condizioni di accesso al sussidio e durata del medesimo determinano, insieme, il grado di copertura dell'intervento e cioè la proporzione dei beneficiari del sussidio rispetto al totale dei disoccupati. Il grado di copertura varia molto da paese a paese. In Italia è molto basso.

Il grafico 1 e la tavola 1 permettono di collocare il nostro paese in un confronto internazionale. Il grafico 1 illustra i valori del tasso di rimpiazzo , in ordine crescente per i Paesi Europei . Si tratta di valori medi che tengono conto di diverse situazioni. Infatti in diversi Paesi il sussidio è "means tested" cioè è condizionato ai livelli di reddito dei disoccupati e può dipendere anche dai carichi familiari degli stessi disoccupati. Inoltre l'ammontare del sussidio può variare nel corso del periodo di godimento (in genere tende a diminuire col protrarsi del periodo di disoccupazione). Tenendo conto di alcuni di questi elementi, sono stati costruiti i dati del grafico 1 che permettono di vedere dove il nostro Paese si colloca. L'Italia non è fra i Paesi con tasso di rimpiazzo più basso. Il tasso italiano si trova quasi in una posizione intermedia. Esso è certamente lontano dagli elevati tassi di Danimarca e Olanda, ma è anche più alto di quello di Germania e U.K (e di U.S.A. e Giappone). Il volume molto basso della nostra spesa non dipende quindi dall'ammontare del sussidio. Dipende essenzialmente dalla copertura del sussidio, come viene chiaramente dimostrato dai dati della tavola 1. Si tratta di dati un po' vecchi, che necessiterebbero di essere aggiornati. Comunque danno una idea del fenomeno che si vuole mettere in evidenza. In Italia la percentuale di disoccupati che godono di sussidio di disoccupazione è estremamente limitata: risultavano solo 7 su cento nel 1995 (forse la percentuale , nel frattempo è un poco aumentata) . La distanza con altri Paesi Europei è abissale : più dell'80 per cento in Belgio, più del 60 per cento in Germania e nei Paesi del Nord Europa. Il basso livello di copertura dei nostri sussidi è dovuto sia alle condizioni, più restrittive , di accesso alla titolarità del sussidio (periodi minimi di contribuzione) sia e soprattutto alla durata massima del sussidio che è eccezionalmente bassa nel nostro Paese. E infatti i vari progetti di riforma che si sono succeduti nel tempo , riguardano non tanto l'ammontare del sussidio (si vorrebbe portarlo poco più in alto, al 60 per cento dell'ultima retribuzione), quando l'alleggerimento dei requisiti di accesso e la durata massima dello stesso sussidio (che può variare a seconda delle caratteristiche demografiche dei disoccupati e delle condizioni del mercato locale del lavoro, da cui dipendono, in definitiva, le probabilità di reimpiego). Scopo della riforma sarebbe anche quello di rendere maggiormente omogenei fra loro i diversi strumenti di sostegno del reddito (sussidio di disoccupazione, Cassa Integrazione, indennità di mobilità), che oggi sono

talmente diversi fra loro da essere considerati, a ragione, una dei fattori più gravi di segmentazione del nostro mercato del lavoro.

L'analisi dei meriti e dei demeriti dei sussidi di disoccupazione viene spesso effettuata nella letteratura empirica e teorica in congiunzione con l'analisi di altri interventi di politica del lavoro e di istituzioni presenti nel mercato del lavoro, al fine di valutare gli aspetti di complementarità e di sostituibilità esistenti fra i vari interventi-istituti. Gli interventi di "policy" che vengono più frequentemente accomunati ai sussidi di disoccupazione sono, da un lato le politiche attive del lavoro (e più in particolare le cosiddette politiche di "attivazione") di cui si parlerà più avanti e , dall'altro, il grado di flessibilità della legislazione del lavoro, di cui invece si parla subito, nel prossimo paragrafo.

3. La "rigidità" del mercato del lavoro.

Cos'hanno in comune la "rigidità" del mercato del lavoro, misurata dal carattere restrittivo delle norme in materia di impiego e la "generosità" dei sussidi di disoccupazione ? Un recente ed interessante filone di ricerca (Boeri, Conde-Ruiz, Galasso, 2003) dimostra come entrambi gli istituti possano essere considerati strumenti per dare "sicurezza" ai lavoratori occupati. La sicurezza, nei suoi risvolti oggettivi e soggettivi, è un aspetto importante delle condizioni di lavoro e anche di vita :non vi è dubbio che esso è un fattore che accresce il "welfare" dei lavoratori. Esistono dati e ricerche che dimostrano come i sussidi presentino anche aspetti positivi ; fra questi vi è anche quello di aumentare il grado di sicurezza dei lavoratori nel mercato del lavoro. Il grafico 2 , elaborato dall'OECD, dimostra che esiste una relazione positiva fra tasso di rimpiazzo dei sussidi e la sicurezza percepita dai lavoratori. I lavoratori italiani si sentono poco sicuri anche perché sanno che in caso di disoccupazione non potranno godere di una rete protettiva adeguata . Non è altrettanto chiaro se una legislazione rigida a difesa dei posti di lavoro esistenti fornisca ai lavoratori un senso di sicurezza analogo. Certi lavori empirici sembrano indicare il contrario (Postel-Vinay e Saint Martin, 2004; OECD, 2004). La spiegazione di questo paradosso sembra risiedere nel fatto che , nei Paesi dove la rigidità del lavoro è elevata , esiste poco "turnover" dello stock dei disoccupati, le esperienze di disoccupazione, quando hanno luogo, durano di più e questo può far nascere, nei lavoratori occupati, il timore e la paura che se perdono il posto, sarà poi difficile per loro trovarne un altro. E' però un dato di fatto che anche la probabilità di diventare disoccupato diminuisce nei sistemi in cui la legislazione del lavoro è più rigida e tende a proteggere i singoli posti di lavoro. Questo viene dimostrato da moltissime indagini empiriche. Il grafico 3

rappresenta uno dei tanti modi per illustrare il fenomeno: esso fa vedere come il tempo che mediamente i lavoratori passano su uno stesso posto di lavoro varia molto da Paese a Paese e in genere tende ad essere più elevato nei Paesi dove la legislazione del lavoro è più rigida. La rigidità, infatti, “ingessa” il mercato, determinando ridotti flussi di ricambio e più lunghi tempi di permanenza nello status di partenza, sia esso di occupazione o di disoccupazione.

Una breve digressione sulla situazione nel nostro Paese può essere utile anche in questo caso. Il grafico 4 riporta i valori degli indicatori elaborati dall’OECD (OECD, 2004). Si tratta di indicatori ben noti, molto utilizzati negli studi empirici e che talvolta, come nel caso italiano, hanno dato luogo a vivaci polemiche. Il fatto è che si tratta di indicatori alquanto opinabili, in quanto trasformano caratteristiche prettamente qualitative della legislazione (ad esempio le differenze, da un paese all’altro, nella definizione di licenziamento senza giustificato motivo) in differenze quantitative che si sostanziano e vengono misurate attraverso un sistema di punteggi. Il punteggio cresce al crescere del carattere rigido e restrittivo delle norme a garanzia del lavoratore e a difesa del posto di lavoro occupato. Vi era stata anche una polemica sul caso italiano, quando i tecnici dell’OECD avevano considerato il TFR alla stregua di una “penalità” che le imprese dovevano pagare in caso di licenziamento ingiustificato (penalità che è prevista in vari Paesi, compreso il nostro). Ma nel nostro sistema, il TFR non è una penalità bensì una forma di “salario differito” che spetta a tutti e non solo ai lavoratori ingiustamente licenziati. Corretto in questo senso, il punteggio dell’Italia è diminuito di circa 0.5-0.6 punti, cioè di circa il 15 per cento in meno rispetto a prima. Il nostro mercato del lavoro è diventato “improvvisamente” più “flessibile”, senza bisogno di alcun intervento, dando ragione a quanti riponevano poca fiducia nei dati forniti dall’OECD.

Pur con tutti i limiti del caso, le elaborazioni dell’OECD mantengono una certa validità, almeno di massima. Non si vuole entrare, in questa sede, in un esame dettagliato del metodo seguito, né illustrare i meriti e i demeriti degli indicatori costruiti. E’ però un dato di fatto che questi indicatori, sono praticamente gli unici esistenti in materia e vengono utilizzati in tutte le ricerche di carattere scientifico su questi argomenti. La stessa Comunità Europea li usa con regolarità nelle proprie analisi sulle situazioni dei mercati del lavoro dei Paesi membri (si veda ad esempio il volume di “Employment in Europe”, 2006).

Il grafico 4, quindi, può dare qualche utile informazione. Fa riferimento ai calcoli dell’OECD aggiornati al 2003. L’altezza degli istogrammi fa riferimento al grado di rigidità della legislazione sul lavoro presa nel suo complesso. Gli istogrammi sono distinti, al loro interno, nelle tre componenti che, sommate, danno il valore complessivo dell’indicatore. Le tre

componenti riguardano il grado di rigidità della legislazione dei : a) contratti di lavoro a tempo indeterminato; b) contratti di lavoro temporanei; c) i licenziamenti collettivi. Per quanto riguarda la collocazione del nostro Paese si possono fare le seguenti osservazioni. Il punteggio complessivo per il 2003 era , per l'Italia, pari a 2.4. Si tratta di un valore che pone il nostro Paese a circa metà classifica. Vi sono certamente Paesi con mercati del lavoro più flessibili, quelli anglosassoni e quelli dei Paesi dell'Est Europa (oltre a Danimarca e Olanda), ma ve ne sono anche di molto più rigidi (Francia e gli altri Paesi dell'Europa del Sud). Interessante notare che , coi nuovi calcoli che hanno escluso il TFR dalla penalità (“severance pay”), la rigidità delle nostre norme sui licenziamenti individuali risulta relativamente bassa , (nonostante siamo fra i pochi ad avere un equivalente dell'art. 18) .

Quasi tutti i Paesi hanno aumentato la flessibilità del mercato del lavoro in questi ultimi dieci anni. I cambiamenti sono stati regolarmente monitorati dall'OECD che ha calcolato questi indicatori per tre periodi distinti : fine anni '80, fine anni '90 e il 2003 (ultimo dato disponibile). In molti Paesi l'indicatore relativo ai contratti di lavoro temporaneo ha mostrato una decisa riduzione nel corso del tempo; questo è successo anche nel nostro Paese dove questo indicatore dal valore pari a 5.4 alla fine degli anni '80 è passato a 3.6 alla fine degli anni '90 e a 2.1 nel 2003. Il grado di rigidità si è ridotto in poco più di 10 anni più del 60 per cento e questo grazie al “pacchetto Treu” prima (con l'introduzione del contratto interinale) e con la “Legge Biagi “ poi (e anche con la revisione del contratto a tempo determinato). Gli indicatori relativi al contratto a tempo indeterminato e ai licenziamenti collettivi sono rimasti invece grosso modo costanti (a parte la correzione del primo indicatore, come si è detto). Il forte miglioramento del nostro Paese nella classifica complessiva del grado di flessibilità del mercato del lavoro verificatosi in questi circa 15 anni , è avvenuto solo in parte in seguito alla “correzione” di tipo tecnico apportata dall'OECD sui propri dati relativi all'Italia. In larga misura il miglioramento è dovuta alla forte dose di flessibilità introdotta nei contratti di lavoro temporaneo (si può stimare che il miglioramento complessivo è dovuto per un quarto circa alla correzione e per tre quarti alla maggiore flessibilità introdotta nei lavori temporanei).

In questi 15 anni , in molti Paesi (e soprattutto in Italia), è aumentata quindi quella che viene definita la flessibilità “al margine”, cioè la flessibilità “all'entrata”, che è stata favorita da norme meno restrittive relative all'attivazione di contratti di lavoro di natura temporanea. Questa particolare tipo di riforma della legislazione ha certamente contribuito all'aumento del grado di segmentazione del mercato del lavoro (OECD, 2004; Blanchard e Landier, 2002), aggravando un fenomeno che , in genere, la rigidità della legislazione sul lavoro tende di per

sé a produrre. Infatti l'aspetto problematico della "Employment Protection Legislation" (EPL) non consiste tanto nel deprimere i livelli generali di disoccupazione e di occupazione. Non esiste infatti una sicura teoria economica, né esiste una forte evidenza empirica a sostegno di questa tesi. Esiste invece una certa evidenza empirica che la EPL (e soprattutto quando la rigidità delle norme riguarda il contratto a tempo indeterminato) causa problemi di occupazione e di disoccupazione nei confronti delle componenti più deboli della forza lavoro, giovani, donne e anziani, le quali incontrano maggiori difficoltà nel trovare e nel mantenere un posto di lavoro (soprattutto un posto stabile e sicuro). Il grafico 5 che è ripreso dall'"Employment in Europe" del 2006, della Commissione Europea, fornisce una rappresentazione di questa possibile relazione negativa esistente tra grado di rigidità di EPL e tasso di occupazione delle tre categorie di forza lavoro "debole". I tassi di occupazione tendono ad essere più bassi nei Paesi in cui la EPL è maggiormente restrittiva.

Il grafico 5 è interessante perché permette di cogliere le peculiarità della posizione del nostro Paese. Come si vede dal grafico il nostro Paese è un chiaro "outlier", cioè è molto lontano dalla retta che interpola le osservazioni rappresentate dai vari Paesi. In particolare si osserva che è posizionato molto in basso e questo può significare che i valori molto bassi dei tassi di occupazione del nostro Paese dipendono anche da fattori diversi dal grado di rigidità del mercato del lavoro. Detto altrimenti, si può dire che vi sono ampie possibilità di miglioramento e di aumento di questi tassi, senza bisogno di fare leva sulla flessibilità del lavoro. Ciò non significa che la flessibilità sia ininfluenza. Se dovessimo, ad esempio diminuire questa flessibilità, la nostra posizione peggiorerebbe ulteriormente. In fondo il forte aumento della occupazione e la forte diminuzione della disoccupazione che si sono verificati in questi anni trovano una parziale spiegazione proprio nel forte aumento della flessibilità. Certamente si è trattato, per lo più, di una flessibilità al margine, che ha determinato un aumento della quota di lavori temporanei e che non ha certo risolto i problemi di segmentazione nei quali si dibatte tuttora il nostro mercato del lavoro. Per questo motivo se si dovesse intervenire ancora in questo settore, qualche ulteriore aggiustamento nella giusta direzione potrebbe essere ottenuto avvicinando le garanzie dei lavoratori a tempo indeterminato a quelle dei lavoratori temporanei, facendole convergere verso livelli intermedi.

Cercare quindi di creare maggiore "sicurezza" nel nostro mercato del lavoro, attraverso un irrigidimento delle legislazione e innescando quindi una retromarcia rispetto alla direzione che è stata imboccata in questi dieci anni, può essere molto pericoloso, proprio per gli effetti negativi che può produrre sui tassi di occupazione di giovani, donne e anziani, i quali sono aumentati in questi anni, pur rimanendo ancora lontani dagli obiettivi di Lisbona.

Creare un maggior grado di sicurezza sembra comunque necessario. Nel nostro Paese nel complesso , rimane molto da fare su questo fronte, come si evince anche dal grafico 6 che presenta , una semplice relazione fra EPL e sussidi di disoccupazione nei diversi paesi. Questa relazione che è stata recentemente analizzata da alcuni studiosi , fra cui T.Boeri è tendenzialmente negativa e ci dice che nei Paesi dove la EPL è meno rigida si fa ricorso a più “generosi” sussidi di disoccupazione : il caso della Danimarca è il caso cui si fa più spesso riferimento. La relazione inversa tra le due variabili sembra suggerire che EPL e sussidi di disoccupazione siano in qualche misura alternativi fra loro e cioè che esista un certo grado di sostituibilità fra le due variabili. Sarebbe come dire che la “sicurezza” dei lavoratori può essere garantita in due modi alternativi, o rendendo sicuro il posto di lavoro oppure con “generosi” sussidi di disoccupazione che forniscono sicurezza di reddito anche quando si perde il posto . La relazione certamente non è perfetta , basti osservare la posizione dei due Paesi anglosassoni, Gran Bretagna e Irlanda , dove sono bassi sia i sussidi che il grado di rigidità della EPL. Per i Paesi dell’Europa continentale, la relazione sembra “tenere” abbastanza bene e l’ipotesi che ne sta alla base riceve un minimo di supporto empirico.

Anche in questo caso , la posizione del nostro Paese nel grafico 6 va attentamente valutata. Nei limiti in cui la linea retta del grafico ci dice come stessi livelli di sicurezza possano essere raggiunti in modi diversi - o con più EPL e meno sussidi , oppure con meno EPL e più sussidi - il nostro Paese, che è posizionato più in basso e fuori della retta , sembra avere nel complesso un livello di sicurezza dei lavoratori basso e inferiore a quello degli altri Paesi dell’Europa continentale . E infatti, come si è visto in precedenza, il nostro Paese, mentre manifesta un livello di rigidità della legislazione di livello intermedio, ha sussidi di disoccupazione decisamente bassi. Nel complesso il grado di sicurezza accordato ai lavoratori è sotto la media. Che fare quindi ?

Si è visto sinora che sia un elevato livello di rigidità del lavoro sia elevati sussidi di disoccupazione possono entrambi creare problemi ad un funzionamento efficiente del mercato del lavoro. In quale direzione andare quindi ? Alcuni Paesi hanno preferito andare nella direzione della combinazione alti sussidi-bassa EPL, perché hanno trovato il modo di mettere sotto controllo gli effetti negativi dei sussidi di disoccupazione (è il famoso “modello” danese) . Hanno cioè goduto dei vantaggi di una forte flessibilità del lavoro, hanno creato sicurezza dei lavoratori con “generosi” sussidi di disoccupazione e sono riusciti a neutralizzare, in buona misura, gli effetti negativi che sull’offerta di lavoro sono provocati dai sussidi. Come ci sono riusciti ? Predisponendo una efficace politica attiva (e di attivazione) del lavoro.

4. Le politiche attive (e di attivazione) del lavoro.

La gran parte dei sistemi di assicurazione contro la disoccupazione, adottati nei vari Paesi Europei , condizionano la concessione del sussidio di disoccupazione a qualche misura di “performance” del disoccupato , come ad esempio la disponibilità ad accettare un posto di lavoro e anche alla ricerca di lavoro che sia effettuata con un grado accettabile di impegno e di intensità . Sia la disponibilità al lavoro (e anche a seguire corsi di riqualificazione) , sia un certo impegno nella ricerca del lavoro, sono in genere monitorati e accertati dai Servizi all’impiego (SPI) (Grubb, 2001). Le ricerche, condotte sinora sia a livello teorico che empirico, dimostrano come le risorse investite per il finanziamento di un sistema di monitoraggio e di sanzione nei confronti dei disoccupati sussidiati (se ben disegnato e funzionante), aumentino il livello di efficienza del sistema; cioè generano benefici che risultano essere superiori ai costi. La letteratura in materia (Boone et al. , 2004) distingue a questo proposito i benefici ex ante da quelli ex post. Quelli ex post consistono semplicemente negli effetti provocati dalla sanzione (viene tolto il sussidio) sulla intensità di ricerca (evidentemente, dopo la sanzione l’intensità aumenta). Quelli ex ante consistono invece nel cambiamento dei comportamenti che il sistema “in se” provoca : cioè il solo timore della sanzione provoca comportamenti “virtuosi”. Questa distinzione è importante perché il buon funzionamento di un sistema non è dimostrato necessariamente da un elevata frequenza di sanzioni. Ciò che occorre però è che la minaccia di sanzioni sia credibile. E’ dimostrato comunque che un efficace sistema di monitoraggio e di sanzioni tende a ridurre i tempi di disoccupazione e a favorire più veloci rientri nell’occupazione.

Certamente un buon sistema di attivazione deve accompagnarsi anche ad efficaci servizi all’impiego. E’ fondamentale che questi servizi siano in grado di aiutare effettivamente il disoccupato a trovare velocemente un posto di lavoro. Una efficace politica di attivazione deve essere sostenuta da una efficace politica attiva , che abbia a sua volta a disposizione validi strumenti per far incontrare domanda ed offerta nel mercato del lavoro.

L’Eurostat distingue diversi strumenti di politica attiva fra cui : a) riqualificazione professionale, c) incentivi all’occupazione, d) inserimento dei disabili, e) creazione diretta di posti di lavoro (nel settore pubblico), f) incentivi per nuove iniziative imprenditoriali. Esiste una vasta letteratura empirica , dedicata alla valutazione dei risultati e della efficacia di queste diverse misure. Gli studi si distinguono fra quelli che seguono un approccio a livello macroeconomico e quelli che seguono un approccio microeconomico e fra quelli che stimano gli effetti a breve periodo e quelli che stimano effetti a più lungo periodo. Da questi studi non

emerge un quadro del tutto unitario anche se esiste una certa convergenza su alcuni risultati importanti. Dal punto di vista degli effetti occupazionali di breve periodo, le risorse spese per potenziare i Servizi all'impiego, presentano la "performance" migliore, mentre per avere effetti duraturi sulla stabilità dell'occupazione e sulle capacità di guadagno, le attività di formazione e di riqualificazione, risultano essere più efficaci. Gli altri strumenti tendono invece ad avere effetti limitati, specialmente i sussidi all'occupazione, che se non sono mirati verso "target" ben definiti di disoccupati, tendono persino a produrre effetti perversi, oltre a rappresentare spreco di risorse. C'è invece ampia convergenza dei risultati dei vari studi empirici nel dimostrare il forte carattere di complementarità esistente fra le misure di politica attiva del lavoro e la spesa per i sussidi di disoccupazione (Nickell e Layard, 1999). Un risultato importante di questa letteratura è, infatti, che i classici problemi di "azzardo morale" legati alla concessione di sussidi di disoccupazione, vengono in larga misura risolti attraverso adeguate misure di politica attiva.

Certamente le politiche attive richiedono risorse finanziarie adeguate e in particolare il personale deve rispondere a requisiti impegnativi sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo. Le spese per le politiche del lavoro variano molto da Paese a Paese. I grafici 7 e 8 mettono in luce queste differenze. Il primo grafico si riferisce alle spese per le politiche attive, in percentuale del PIL, ed esse includono le spese per i SPI, gli incentivi all'occupazione, le spese per la riqualificazione professionale, ecc. ecc. Il grafico 8 si riferisce essenzialmente alle spese per gli ammortizzatori sociali. Per le politiche attive, il nostro Paese si colloca all'incirca al livello medio europeo, un livello peraltro un po' basso in quanto include nel calcolo anche le spese dei nuovi stati membri della Comunità (Ungheria, Lituania, ecc.) caratterizzati da percentuali veramente modeste. Tutti i principali Paesi Europei spendono più di noi: Germania, Francia, Belgio, per non parlare dei Paesi del Nord Europa, spendono abbondantemente di più. Per quanto riguarda le spese a sostegno del reddito dei disoccupati, siamo invece abbondantemente sotto la media europea (che include ancora i Paesi dell'Europa orientale). Per stare in media europea dovremmo spendere, per gli ammortizzatori, circa 7 o 8 miliardi di euro in più. Del tutto improponibile sarebbe, per noi, raggiungere i livelli di spesa (in percentuale del PIL) dei tre Paesi che spendono di più, sia per le politiche attive che per le politiche passive, vale a dire Danimarca, Olanda e Svezia. Dovremmo aumentare la spesa di circa 20 miliardi per le politiche attive e di ben quasi 50 miliardi per quelle passive, cioè di quelle a sostegno dei redditi dei disoccupati. Cifre da "capogiro" impensabili per un Paese come il nostro, coi problemi che si ritrova sul fronte dei conti pubblici. Non sembrano soluzioni nemmeno prefigurabili per un futuro lontano.

Dobbiamo quindi “metterci una pietra sopra” sulla possibilità di adottare un efficace sistema di sicurezza “nel mercato del lavoro” ? La risposta sarebbe decisamente positiva se il modello da imitare fosse la “flexsecurity” della Danimarca . Se il modello di riferimento fosse quello, meglio rinunciare in partenza. Ma non deve essere necessariamente quello. In fondo modelli accettabili di “sicurezza nel mercato del lavoro” esistono in Paesi che, per dimensione e caratteristiche del sistema economico e sociale, non sono molto diversi da noi, come Francia e Germania. Basterebbe portarsi a quei livelli : essi rappresentano un traguardo di medio periodo alla nostra portata.

Purtroppo, però, l’efficacia e l’efficienza delle politiche attive e in particolare di quelle di attivazione nei confronti dei disoccupati , cioè degli interventi e delle istituzioni che riescono a limitare gli effetti economici perversi dei sussidi di disoccupazione, non dipendono solo dal volume di risorse finanziarie impiegate. Dipendono anche dalle modalità con cui gli interventi vengono attuati e da come funzionano i servizi. Ad esempio il disegno con cui viene delineato il sistema dei sussidi è fondamentale. Ancor più importante è la “performance” che i servizi all’impiego sono in grado di garantire. In definitiva la politica di attivazione dipende in larga misura da come funzionano i SPI.

La situazione in Italia presenta più di un aspetto problematico. Parlare male dei SPI italiani è diventata ormai una abitudine e un luogo comune. E’ un dato di fatto, comunque, che , come dimostrano ormai un numero elevato di ricerche empiriche, il loro grado di intermediazione nel mercato del lavoro è modesto, nettamente al di sotto di quello degli altri Paesi Europei. Non è questa la sede per addentrarsi in una analisi dettagliata di come, tranne qualche importante eccezione, (non) funzionano i SPI . Esistono a questo proposito studi ben documentati cui si rinvia (Treu, 2001; Isfol, 2006; Pirrone e Sestito, 2006; Sacconi, Reboanti e Tiraboschi, 2004). Due aspetti, di questo dibattito , vorrei sottolineare. Il primo riguarda una attività che viene raccomandata da tutti gli organismi internazionali (OECD, 2005) e che viene praticata in tutti quei servizi all’impiego che mostrano livelli adeguati di efficienza . Essa riguarda la valutazione della performance di questi servizi. La performance consiste anche negli effetti di carattere finanziario che risultano dalla cosiddetta attività di “placement” (cioè inserire un disoccupato in un posto di lavoro). Gli effetti consistono essenzialmente, per le casse pubbliche, in un “risparmio” del sussidio (almeno in parte) e in un maggior gettito fiscale (cioè le tasse sul lavoro che viene “attivato”) . Gli economisti conoscono molto bene le difficoltà che si incontrano quando si devono valutare “performance” di questo tipo : valutare gli effetti “netti” delle politiche del lavoro, non è per niente facile. Ma non è nemmeno impossibile seguire un approccio di “benchmark” e di

“management” per obiettivi: lo si fa in diversi Paesi (soprattutto quelli anglosassoni). Lo si fa soprattutto quando ci si vuol servire anche delle attività delle agenzie private, in situazioni di “quasi mercato”. Lo si fa comunque anche per i servizi pubblici. Monitoraggio, raccolta delle informazioni, valutazione degli interventi, misurazione dei risultati, sono le condizioni necessarie (ancorché non sufficienti) per porre le basi di un sistema più efficiente. Certamente i risultati sul fronte dei risparmi finanziari non sono gli unici da tenere presenti e da considerare per valutare la “performance” dei SPI: altri elementi e altri indicatori sono altrettanto importanti. Essenziale è comunque inserire anche in questo segmento nevralgico della PA una cultura della valutazione, che si deve innanzitutto basare su una raccolta sistematica e corretta di informazioni statistiche sulla attività degli uffici, sui vari programmi attivati e, soprattutto, sui risultati occupazionali raggiunti, a breve e a lungo termine, dai “clienti” dei servizi.

La seconda riguarda la costruzione di un sistema di sussidi-attivazione che, per dirla in termini tecnici sia “compatibile con gli incentivi”. La gestione dei sussidi e quella delle politiche di attivazione devono essere fra loro integrate: questa è la tendenza riscontrata nelle riforme dei servizi che finora sono state attuate in una serie di Paesi. Sono state superate le controindicazioni che un tempo venivano ritenute importanti e cioè la necessità di tenere distinte le due funzioni, per non fare confusione e per non attribuire ai SPI sia l’immagine “passiva” di “pagatore” di sussidi, sia quella “attiva” di intermediario nel mercato del lavoro. Si è fatta strada invece la necessità di mettere “in capo” ad un’unica amministrazione la responsabilità di “pagare” i sussidi e di attivare (con aiuti e servizi, ma anche con la minaccia di sanzioni) i fruitori degli stessi sussidi. L’uso della sanzione, in particolare - cioè togliere il sussidio a chi rifiuta un lavoro, o a chi non ne cerca attivamente uno, o a chi non è disponibile a frequentare i corsi di riqualificazione che vengono predisposti dai SPI - è una funzione delicatissima, rischiosa, impegnativa; è una tipica funzione pubblica che non può essere delegata ai privati (Pirrone, Sestito, 2006) e che richiede, per essere adeguatamente svolta, capacità di analisi delle situazioni critiche da affrontare, impegno e forte motivazione. Se questi requisiti minimi non sono presenti, nessun funzionario di SPI sarà disponibile ad addossarsi la responsabilità di una sanzione. E questo comportamento, per quanto comprensibile, risulta essere grave per il funzionamento del sistema che deve basarsi sul ruolo motivazionale “ex ante” di sanzioni credibili.

Nel nostro Paese la situazione è la peggiore che si possa immaginare, per il semplice motivo che la responsabilità del pacchetto sussidi-attivazione è attribuita ad una pluralità di soggetti diversi. Mentre la gestione dei sussidi è svolta da un Ente nazionale (INPS) e le risorse

utilizzate sono nazionali - statali, le politiche attive sono svolte dai Centri per l'impiego che dipendono e sono pagati dalle Province , le quali operano sulla base di Leggi Regionali che sono spesso diverse da Regione a Regione, soprattutto per le funzioni e gli strumenti operativi che mettono in capo ai SPI. Che un funzionario di un Centro per l'impiego possa avere il giusto incentivo per dimostrare l'eventuale comportamento opportunistico di un disoccupato è difficile immaginarlo. Soprattutto in un Paese come il nostro dove , nelle aree di maggiore crisi, i disoccupati sono "organizzati" in "lobby" molto influenti.

Le esperienze di questi ultimi anni non sono molto incoraggianti. Alcuni elementi di obbligatorietà delle misure di attivazione sono stati introdotti con il d.l. 297/2002. Permangono però limiti evidenti nella capacità di imporre il patto di servizio tra SPI e disoccupato. Prassi virtuose dei SPI stentano a decollare, se si esclude qualche segnale positivo che proviene dalle esperienze più avanzate (Pirrone e Sestito, 2005).

E questo porta a considerare un terzo ed ultimo fattore. Che induce anche a svolgere alcune considerazioni di carattere conclusivo.

Un approccio di "political economy".

Perché certi Paesi scelgono un certo "mix" di politiche del lavoro e altri Paesi, invece, scelgono un "mix" diverso ? Se è vero che il sistema di "flexsecurity" applicato dalla Danimarca rappresenta un modello che funziona bene - come molti studiosi e la stessa Strategia Europea dell'occupazione sostengono - perché gli altri Paesi non lo imitano? Cosa c'è all'origine di queste scelte politiche così diverse fra loro?

Una abbondante letteratura di "political economy" ha cercato di dare risposte a queste domande, ma le risposte date sono le più varie e una diversa dall'altra. Tutti però concordano nel dire che le scelte dei diversi modelli devono avere qualche spiegazione di carattere generale. Quali siano , però, questi fattori che stanno a monte delle scelte politiche non si sa , o per lo meno non c'è accordo fra gli studiosi. Una di queste spiegazioni va però ricordata , perché ritengo che colga bene alcuni aspetti di fondo che condizionano le scelte politiche, anche nel nostro Paese.

Essa è stata recentemente avanzata da due studiosi - Algan e Cahuc , 2005 – in un loro recente lavoro, nel quale, fra l'altro, si può anche trovare una rassegna delle varie ipotesi che si trovano in letteratura su questo argomento. Il succo dell'ipotesi che i due autori tentano di verificare empiricamente è il seguente : il modello della "flexsecurity è difficilmente implementabile in Paesi dove vi è scarso senso civico. La natura assicurativa del sussidio di

disoccupazione, caratterizzato dall'esistenza di forti dosi di informazione privata, solleva problemi di azzardo morale che sono difficilmente risolvibili in Paesi dove la "public spiritedness" (si potrebbe tradurre :lo spirito di collettività) è debole e dove gli individui sono propensi a "fare carte false" pur di avere il sussidio pubblico. Queste conclusioni non sono nuove . Lo stesso tipo di spiegazione è stata offerta per altri problemi analoghi (la fertilità delle donne , il mercato del credito, l'assenteismo, ecc.). Essa si basa sull'ipotesi che le preferenze e le priorità di una collettività (che poi si manifestano in scelte politiche) affondano le radici nel patrimonio culturale che la storia e il processo di socializzazione hanno lasciato in eredità. Il modello teorico di Algan e Cahuc è molto semplice : esso mostra che l'introduzione di un sistema "generoso" ed efficace di sussidi di disoccupazione (in grado di assicurare una sicurezza alternativa a quella garantita dalla rigidità della legislazione sul lavoro) sarebbe troppo costoso in un Paese in cui gli individui si comportano in modo tale da beneficiare dei sussidi anche se non ne hanno diritto. Per questo motivo le autorità politiche decidono di lasciare i sussidi di disoccupazione a livelli modesti e di garantire invece un certo livello di "sicurezza" facendo leva su strumenti di altro tipo, ad esempio una rigida EPL, il cui costo, fra l'altro, può essere scaricato sulle imprese del settore privato. Anche la dimostrazione empirica della validità del loro modello è abbastanza semplice. Il fatto che siano diventati disponibili i dati di un numero crescente di inchieste sulle preferenze , i valori condivisi, gli atteggiamenti delle popolazioni dei vari Paesi, rende possibili studi di questo tipo, che fra l'altro sono aumentati moltissimo in questi anni. I dati utilizzati dai due autori fanno riferimento all'inchiesta denominata "World Value Survey", che è stata condotta per tre volte , in anni distinti : il questionario, somministrato a campioni rappresentativi delle popolazioni di una serie di Paesi, include domande che si riferiscono , appunto, alle attitudini civiche . In particolare sono state riportate nel grafico le risposte alla domanda : " pensi che sia sempre giustificato, oppure mai giustificato, oppure parzialmente giustificato, cercare di avere sussidi pubblici a cui non hai diritto ?" . Nel grafico compare la percentuale di coloro che hanno risposto : "mai giustificato". Questa percentuale potrebbe essere un indicatore di quel "senso civico" di cui si parlava prima.

Appare chiaro dal grafico che i Paesi che stanno ai primi posti sono quelli del Nord Europa . Poi vengono i Paesi di storia e cultura anglosassoni , poi quelli dell'Europa continentale e poi, alla fine , Paesi come Messico, Slovacchia, Grecia (e sorprendentemente Francia !). La possibile correlazione che traspare dal grafico – e cioè fra senso civico e "generosità" dei sussidi di disoccupazione - non è perfettamente in linea con la tesi degli autori, ma più sofisticate analisi econometriche, condotte dagli autori stessi, effettuate per controllare gli

effetti di altri fattori esogeni, danno ragione all'ipotesi di partenza e cioè che lo scarso senso civico conduce a "bassi" sussidi di disoccupazione.

Vi è solo da dire , a nostra consolazione, che l'Italia non è poi messa così male nella classifica del grafico. Sta ad esempio sopra Germania e Spagna (e Francia). Forse qualche piccolo "spazio" per aumentare un po' il livello dei sussidi di disoccupazione può essere trovato , anche nel nostro Paese dove talvolta il senso civico scarseggia ! Forse una analisi disaggregata per regioni, avrebbe fornito qualche ulteriore dato interessante.

L'analisi di "political economy" non pretende di condannare i Paesi con scarso senso civico ad un futuro senza speranza, caratterizzato da assenza di efficaci reti protettive per i disoccupati. Lascia però il fondato dubbio che, in queste circostanze, è veramente difficile ottenere grandi risultati , in termini di efficienza ed efficacia di un sistema di ammortizzatori sociali, che rischierebbe di risultare molto costoso. A maggior ragione deve aumentare la preoccupazione di curare al massimo il disegno degli interventi e cercare di mettere in campo un sistema valido di valutazione della performance, che permetta di monitorare il grado di "cost-effectiveness" degli misure effettuate. La cautela è d'obbligo e da questo tipo di studi si deve trarre per lo meno un consiglio : quello di procedere gradualmente, fare un passo alla volta , fare tentativi e correggere gli errori, guardare alla esperienza degli altri Paesi e aumentare le risorse da destinare agli ammortizzatori solo quando si è abbastanza sicuri di aver raggiunto risultati accettabili con le risorse utilizzate fino a quel momento.

Alcune osservazioni conclusive, su questo specifico punto, sul caso italiano. Il recupero di un ruolo attivo da parte dello Stato centrale sembra inevitabile, se si vogliono dedicare ulteriori risorse agli ammortizzatori sociali. Per lo meno su due fronti. Il primo è quello dell'individuazione degli "standard" e dei "benchmark di funzionamento dei Centri per l'impiego e , quindi, il monitoraggio e la valutazione delle performance. Il secondo è quello dello stretto collegamento dei Centri per l'impiego e delle strutture periferiche dell'INPS, un collegamento forte , che preveda qualche forma di integrazione delle loro attività , al fine di rendere efficace il funzionamento del binomio, che va tenuto indissolubile, di sussidi e politica di attivazione.

BIBLIOGRAFIA

Algan, Y., Cahuc P., (2005), Civic Attitudes and the Design of Labor Market Institutions, Cepremap, Paris.

Acemoglu, S., Shimer R., (2000), Productivity Gains from Unemployment Insurance, « European Economic Review », 44.

Blanchard, O., Landier A., (2002), The Perverse Effects of Partial Labour Market Reform : Fixed-term Contracts in France, “The Economic Journal”, vol. 112, June.

Boeri, T. , Conde-Ruiz I. , Galasso V., (2003), Protecting against Labour Market Risk : Employment Protection or Unemployment Benefits , IZA DP n. 834.

Boone, J., van Ours J.C., (2004), Effective Active Labour Market Policies, CEPR Discussion Paper n. 4707.

European Commission, (2006), Employment in Europe, Bruxelles.

Grubb, D., (2001), Eligibility Criteria for Unemployment Benefits, in :” Labour Market Policies and Public Employment Service”, OECD, Paris.

Nickell, S., Layard R., (1999), Labour Market Institutions and Economic Performance, in Ashenfelter and Card, Handbook of Labour Economics, Elsevier, Amsterdam.

OECD, (2004), Employment Outlook, Paris.

Pirrone, S., Sestito P., (2006), Disoccupati in Italia, Il Mulino, Bologna

Postel-Vinay, F., Saint Martin A., (2004), Comment les salariés perçoivent-ils la protection de l’emploi « ?, « Economie et Statistique », n. 372.

Ragioneria Generale dello Stato, (2006), Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario, Roma.

Sacconi, M., Reboanti P., Tiraboschi M., (2004), La società attiva, Marsilio, Venezia.

Scarpetta, S., (1996), Assessing the Role of Labour Market Policies and Institutional Setting on Unemployment : a Cross-Country Study, in OECD Economic Studies, n. 26, Paris

Treu, T., (2001), Politiche del lavoro, Il Mulino, Bologna