

Politiche per l'occupazione

Di Fabio Berton¹

1. Introduzione

Dal 2007 – anno usualmente identificato come l'ultimo prima dell'avvento della crisi economica – al 2013 – il più recente dal punto di vista della disponibilità dei dati – il numero dei disoccupati in Italia è aumentato di 1.6 milioni di unità (dati Eurostat); nell'Unione Europea l'incremento è stato di 9.3 milioni (dati Eurostat), nel mondo addirittura di 30 milioni (OIL 2014a).

Il ruolo giocato dalla crisi economica è evidente: nello stesso periodo il prodotto interno lordo reale (il PIL, una misura del valore dei beni e servizi prodotti all'interno di un paese; reale, perché tiene conto delle variazioni delle sole quantità prodotte, e non di quelle dei prezzi) è diminuito dell'8.5% in Italia (uno dei paesi maggiormente colpiti dalla crisi economica) e dello 0.9% nell'Unione Europea (dati Eurostat), mentre a livello mondiale la produzione è complessivamente cresciuta del 9,4% (dati della Banca Mondiale), ma il ritmo di crescita ha evidenziato un netto rallentamento (OIL 2014a). In altre parole: per produrre di meno, occorrono meno persone al lavoro.

La ricetta sembrerebbe quindi semplice: desideriamo che il numero dei disoccupati diminuisca e per farlo dobbiamo stimolare la produzione, che deve tornare a crescere a ritmi adeguati. Tutto ciò è corretto e ragionevole, ma non esaurisce la problematica delle politiche occupazionali, per una serie di ragioni. In primo luogo, per una ragione *definitoria* (cfr. Box 1); un minore numero di disoccupati non comporta, di per sé, un maggior numero di individui al lavoro. Il numero dei disoccupati può infatti diminuire non perché parte di essi trova un impiego (divenendo quindi *occupati*), bensì perché smette di cercare un lavoro, entrando dunque tra le fila degli *inattivi*. La Figura 1 mostra

¹ Ricercatore in Politica Economica presso l'Università di Torino, dove insegna Politica Economica ed Econometria. Dal 2003 è *fellow* del LABORatorio R. Revelli - Centro Studi sul Lavoro.

l'andamento recente – in termini di variazioni assolute rispetto all'anno precedente – del numero di occupati, disoccupati e inattivi in Italia. Nel 2008, per esempio, i dati mostrano un incremento sia del numero dei disoccupati che di quello degli occupati; nello stesso anno il numero di inattivi, non a caso, si riduce, ovvero più persone partecipano al mercato del lavoro: alcune di esse trovando un lavoro (gli occupati), altre con meno fortuna (i disoccupati). Analogamente, nel 2011 notiamo che accanto ad un incremento molto vistoso nel numero dei disoccupati, non si nota – come invece forse ci aspetteremmo – un andamento altrettanto vistoso, ma di segno opposto, del numero di occupati; ciò significa che la grande maggioranza delle persone entrate o ritornate sul mercato del lavoro (il numero di inattivi si è infatti fortemente ridotto) è rimasta disoccupata, ovvero pur cercandolo attivamente, non ha trovato un impiego.

Box 1: definizioni

Popolazione in età lavorativa: secondo la definizione Istat si tratta delle persone di 15 anni e più; altre definizioni impongono anche un limite superiore all'età, limitando la popolazione in età lavorativa alla fascia 15-64 o, per tenere conto della recente tendenza all'invecchiamento attivo della popolazione, alla fascia 15-74.

Forze di lavoro: la parte di popolazione in età lavorativa effettivamente disponibile a lavorare; è data dalla somma di occupati e disoccupati.

Occupati: le persone in età lavorativa che all'indagine sulle forze di lavoro dichiarano: a) di possedere un'occupazione, anche se nel periodo di riferimento (la settimana precedente) non hanno svolto attività lavorativa, oppure b) di essere in una condizione diversa da occupato, ma di aver effettuato ore di lavoro nel periodo di riferimento.

Disoccupati: le persone in età lavorativa che non sono occupate, che nel periodo di riferimento (solitamente gli ultimi 30 giorni) hanno attivamente cercato un impiego e che sono immediatamente disponibili a lavorare.

Fuori dalle forze di lavoro (inattivi): persone in età lavorativa, né occupate, né disoccupate; si tratta degli individui che pur avendo un'età adatta, non partecipano al mercato del lavoro.

Tasso di attività: rapporto tra forze di lavoro e popolazione in età lavorativa

Tasso di occupazione: rapporto tra occupati e popolazione in età lavorativa

Tasso di disoccupazione: rapporto tra disoccupati e forze di lavoro

Fonte: per queste e altre definizioni di indicatori statistici, si veda il glossario Istat dei termini e delle definizioni statistiche: <http://www3.istat.it/cgi-bin/glossario/indice.pl>

Vi sono poi due ordini di ragioni *economiche* per le quali il legame tra disoccupazione e crisi economica – o, più in generale, andamento della produzione – non coglie appieno l'ambito delle politiche per l'occupazione. Da un lato, l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO 2014) mette in guardia

contro il pericolo di una cosiddetta *jobless recovery*, vale a dire di una ripresa economica che non sarà in grado di portare benefici significativi sul mercato del lavoro. La ragione principale per la quale questo scenario potrebbe realizzarsi, è che le fasi di grave recessione, come quella che stiamo ancora attraversando, sono spesso l'occasione per procedere a profonde ristrutturazioni industriali cui non è raro che si accompagnino radicali innovazioni dei processi produttivi. Queste innovazioni potrebbero consentire un'espansione della produzione senza che sia necessario incrementare la manodopera impiegata (per una discussione sull'Italia, si veda anche Berton 2009).

Dall'altro, la Figura 2 mostra che i tassi di disoccupazione (totale e giovanile) dei paesi dell'Unione Europea erano molto diversi già nel 2007. Alcuni di essi – non pochi in realtà – evidenziavano una situazione occupazionale preoccupante, in particolare per ciò che attiene ai giovani, già *prima* di essere scossi dalla crisi. Con ciò si evince che verosimilmente esistono altri fattori – oltre all'andamento del prodotto interno lordo – che influenzano la *performance* occupazionale di un paese.

Questo breve contributo si occuperà in particolare proprio di quest'ultimo aspetto. Più precisamente, verranno discusse la razionalità e l'efficacia di un insieme di strumenti – ovvero: di politiche occupazionali – che l'esperienza e la letteratura scientifica hanno indicato come rilevanti nella determinazione delle fortune occupazionali di un sistema economico, *indipendentemente* dall'andamento del PIL. La rilevanza del tema è quantomeno duplice: da un lato, come evidenziato sopra, vi è il rischio che la ripresa economica da sola non sia sufficiente a ripristinare i livelli occupazionali pre-crisi; dall'altro, perché alcuni degli strumenti discussi oltre hanno rappresentato (e tuttora rappresentano) nodi cruciali del dibattito politico contemporaneo.

2. I servizi per l'impiego

Secondo i dati Eurostat, nel 2013 nell'Unione Europea più di un posto di lavoro ogni 100 risultava essere vacante; in altre parole, le imprese europee

avrebbero voluto assumere circa 3.2 milioni di lavoratori in più rispetto a quelli già occupati. Come si concilia questo dato con il fatto che nello stesso momento in Europa si contassero oltre 26 milioni di disoccupati? Esistono varie ragioni per cui la contemporanea esistenza di posti di lavoro vacanti e di lavoratori in cerca di occupazione non dà luogo a nuova occupazione: in molti casi, banalmente, imprese con posti vacanti e lavoratori disoccupati non sono a conoscenza le une degli altri, e viceversa; oppure, essi si trovano in luoghi geograficamente troppo lontani tra di loro; oppure ancora, le competenze richieste dalle imprese non coincidono con quelle offerte dai lavoratori disoccupati. I servizi per l'impiego intervengono in questi ambiti in diversi modi:

- migliorando l'accesso alle informazioni sui lavoratori disoccupati da parte delle imprese;
- migliorando l'accesso alle informazioni sui posti vacanti da parte dei lavoratori disoccupati (o comunque in cerca di occupazione, anche se non disoccupati);
- assistendo direttamente imprese e lavoratori nella ricerca, rispettivamente, di candidati da valutare e di posti di lavoro adatti;
- offrendo ai lavoratori (soprattutto se disoccupati) formazione professionale che li renda appetibili per le richieste delle imprese.

L'opera di intermediazione o interposizione di lavoro consiste in tre operazioni principali: la raccolta e la pubblicazione delle informazioni sui posti di lavoro che vengono aperti presso le imprese; la raccolta e pubblicazione delle informazioni sui lavoratori disponibili al lavoro; l'abbinamento delle due fonti informative. Da questo punto di vista la questione principale riguarda il modo in cui l'informazione viene resa disponibile alle controparti. Nei sistemi *chiusi* l'informazione rimane appannaggio dello staff dei centri per l'impiego, che per ciascun posto vacante seleziona una rosa ristretta di potenziali candidati, che l'impresa provvederà poi a valutare. I sistemi chiusi consentono alle imprese di snellire la fase di valutazione dei candidati – una preselezione a monte essendo già effettuata dal personale del centro – e ai servizi per l'impiego di dare opportunità occupazionali anche ai candidati "difficili", le cui competenze e

qualità emergono con difficoltà da un semplice curriculum vitae; l'aspetto negativo è legato al costo del sistema: la valutazione individuale approfondita dei candidati da parte dello staff dei centri richiede tempo (e quindi denaro).

I sistemi *aperti* rappresentano l'estremo opposto: l'informazione è liberamente disponibile sia ai lavoratori che alle imprese, che si possono contattare direttamente senza passare attraverso il processo di intermediazione da parte dello staff del centro. Il centro, a sua volta, limita i costi da sostenere, anche grazie ai processi di automazione e informatizzazione che hanno grandemente

Box 2: cenni storici sui servizi per l'impiego

Esperienze a livello locale e sulla piccola scala di centri finalizzati a facilitare l'incontro tra imprese alla ricerca di manodopera e lavoratori in cerca di occupazione, sono documentate fin dalla rivoluzione industriale. In origine l'intervento pubblico viene ritenuto indispensabile: da un lato, infatti, le organizzazioni datoriali temono che i servizi per l'impiego gestiti dalla controparte sindacale possano trasformarsi in strumenti per rafforzare il potere contrattuale dei lavoratori; dall'altro, i sindacati temono che se gestiti dalle imprese, i centri per l'impiego possano essere utilizzati per la sostituzione della manodopera in sciopero. Il primo servizio pubblico per l'impiego a livello nazionale nasce così nel Regno Unito nel 1910; all'inizio la sua unica funzione era proprio quella della cosiddetta *interposizione di manodopera*, ovvero di facilitazione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro (ricordiamo a questo proposito che in gergo tecnico le imprese *domandano* lavoro, mentre i lavoratori lo *offrono*). Con il passare degli anni a questa originale funzione se ne aggiungeranno altre; prima tra tutte: la gestione dei sussidi di disoccupazione. Nel 1919 l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) riconosce la legittimità del monopolio pubblico dei servizi per l'impiego. Questo tipo di approccio rimane sostanzialmente indiscusso fino all'inizio degli anni novanta, quando l'OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico) inizia a sostenere un duplice cambiamento di enfasi: dalle cosiddette *politiche passive* (ovvero di sostegno del reddito in caso di disoccupazione) a quelle *attive* (di incremento della occupabilità dei lavoratori, principalmente attraverso la formazione), e dai servizi pubblici per l'impiego a quelli privati. Nel 1997 l'OIL riconosce l'esistenza di un ruolo complementare per i servizi privati per l'impiego; nello stesso anno il cosiddetto *Pacchetto Treu* (Legge 196/97) pone fine in Italia al monopolio pubblico dei servizi di interposizione di manodopera; il segno più evidente ne fu il proliferare delle agenzie di lavoro interinale.

favorito l'approccio aperto. Il passaggio dai sistemi chiusi a quelli aperti non è tuttavia neutrale dal punto di vista di imprese e lavoratori: il costo della selezione finale del personale, infatti, non "scompare" grazie al contatto diretto tra lavoratori e imprese, bensì viene almeno in parte trasferito su queste ultime, che si trovano a dover valutare un numero maggiore di candidati; i sistemi aperti tendono poi a favorire i candidati "facili", ovvero quelli che hanno qualità e competenze che possono essere facilmente codificate e veicolate con i mezzi informatici. Una soluzione intermedia è rappresentata dai sistemi *semi-aperti* nei quali imprese e lavoratori possono consultare direttamente gli archivi – rispettivamente – dei profili dei candidati e dei posti vacanti, ma senza conoscerne l'identità. Imprese e lavoratori possono così comunque procedere

alla selezione in autonomia, ma per mettersi in contatto devono passare attraverso i centri, che possono così esercitare un minimo di indirizzo sugli abbinamenti.

Oltre alla funzione originaria di intermediazione della manodopera, i centri per l'impiego hanno con il tempo assunto anche la funzione di centri di formazione professionale. Come già evidenziato in precedenza, a volte l'ostacolo che si frappone tra imprese con posti vacanti e lavoratori disoccupati non è la mera reciproca conoscenza, bensì l'incongruenza tra le competenze richieste dalle prime e quelle offerte dai secondi. In un mondo nel quale la conoscenza è diventata un fattore produttivo di primaria importanza – l'obiettivo fissato dal Consiglio Europeo di Lisbona del 2000 è di trasformare l'Europa nella "*most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world*" – ed è in costante evoluzione, l'adeguamento continuo delle competenze dei lavoratori (disoccupati e non) appare fondamentale. I servizi per l'impiego si occupano quindi anche di erogare formazione di base per i lavoratori con competenze molto modeste e di adeguare quelle di tutti alle mutevoli richieste provenienti dal tessuto produttivo, indipendentemente dal fatto che siano disoccupati oppure no (la ben nota *formazione continua*). Oggi, le sfide principali dei servizi per l'impiego sono relative al *decentramento* – i mercati del lavoro hanno spesso esigenze e problematiche geograficamente localizzate – all'*integrazione* di interventi di diversa natura – diffusione dell'informazione, formazione professionale, erogazione dei sussidi di disoccupazione (non in Italia però, dove sono gestiti dagli uffici della previdenza sociale, ovvero dall'Inps), elaborazione di dati statistici – e al *coordinamento* tra servizi pubblici e privati.

La ricerca che a livello internazionale si è occupata di valutare l'efficacia degli interventi messi in atto dai servizi per l'impiego, ha messo in luce tre aspetti in particolare: i programmi di assistenza, formazione e intermediazione vanno valutati nel medio periodo, poiché nel breve la loro efficacia potrebbe essere sottovalutata; gli interventi molto specifici erogati sulla piccola scala tendono ad avere effetti migliori; infine, per i giovani lavoratori svantaggiati gli interventi più efficaci sono quelli effettuati in età scolare.

Box 3: cenni storici sulla normativa a protezione dell'impiego

Almeno fino all'inizio degli anni settanta, elevati costi di licenziamento e stringenti vincoli legislativi ai licenziamenti individuali e collettivi erano strumenti largamente utilizzati (sebbene forse non altrettanto largamente condivisi) per la protezione dei livelli occupazionali. Il ben noto articolo 18 dello Statuto dei Lavoratori – che imponeva alle imprese italiane con più di quindici dipendenti il reintegro dei lavoratori licenziati in modo illegittimo – risale infatti proprio al 1970 (Legge 300/70). A partire dagli anni novanta l'OCSE (1994) si fa però portavoce della posizione opposta, sostenendo che sarebbero i *bassi* vincoli ai licenziamenti – e non quelli elevati – ad avere effetti positivi sull'occupazione. Si tratta della tesi a favore della *flessibilità* dei rapporti di lavoro. Tale posizione diviene rapidamente dominante in tutta Europa, ma con una caratteristica ben precisa: poiché procedere alla revisione della normativa che regola i contratti in essere (per lo più a tempo indeterminato) si rivela politicamente impossibile, si procede alla flessibilizzazione dei mercati del lavoro adottando una strategia *al margine*: le nuove norme si applicano soltanto ai nuovi rapporti di lavoro e riguardano soltanto i contratti di durata prefissata, il cui uso viene progressivamente liberalizzato. La Figura 3 mostra – su una scala da 0 a 6 – il livello di protezione contro il rischio di licenziamento individuale relativo ai contratti a tempo indeterminato nei paesi dell'OCSE, e confronta il dato del 1990 con quello del 2008: quasi tutti i paesi sono allineati lungo la bisettrice del grafico, ad indicare che nulla è cambiato in quell'arco temporale. La Figura 4 propone un confronto analogo, misurando però – sempre su una scala da 0 a 6 – l'entità dei vincoli imposti per l'utilizzo dei contratti di durata prefissata: la maggior parte dei paesi si colloca in questo caso al di sotto della bisettrice, ad indicare che nel periodo indicato assumere con contratti a scadenza è diventato via via più facile. In quegli anni l'Italia è stata il paese che ha proceduto alla più radicale liberalizzazione dell'utilizzo dei contratti di durata prefissata (Figura 5) classificandosi al secondo posto (dietro all'Irlanda) per livello di adeguamento alle strategie suggerite dall'OCSE. Negli anni successivi, benché l'avvento della crisi economica abbia sollevato più di un dubbio sulla sensatezza di questo genere di strategia, la flessibilità ha continuato a rappresentare il principio ispiratore delle manovre in materia di protezione dell'impiego. Con una radicale novità però. La crisi economica ha messo a disposizione il *capitale politico* necessario per procedere alla revisione dello Statuto dei Lavoratori, ed in particolare del suo articolo 18: dapprima, nel 2010 (governo Berlusconi), con il tentativo di rendere ammissibile – all'atto della stipula di qualsiasi contratto di lavoro – l'inserimento di una clausola compromissoria per la risoluzione arbitrale (e dunque secondo equità) e non giurisdizionale (cioè secondo la legge) delle controversie in materia di lavoro, e dunque anche delle procedure di licenziamento; il tentativo fallì per via dei dubbi di costituzionalità sollevati dal Presidente della Repubblica Napolitano. In seguito, nel 2011 (ancora con il governo Berlusconi), l'articolo 8 del D.L. 138/11 ha introdotto la possibilità, per la contrattazione collettiva aziendale o territoriale, di derogare anche *in peggio* alle disposizioni previste dalla contrattazione collettiva nazionale o dalla legge; in altre parole: un accordo aziendale poteva stabilire di disapplicare l'articolo 18 in caso di controversia in materia di licenziamento. Non vi fu tuttavia il tempo per valutare l'effettiva portata delle conseguenze di queste disposizioni perché all'inizio del 2013 il governo Monti procedette direttamente alla revisione dello Statuto dei Lavoratori, sostituendo l'obbligo di reintegro previsto dall'articolo 18 in caso di licenziamento illegittimo con un risarcimento economico (ricordiamo a questo proposito che in Italia non è mai esistita e tuttora non esiste una vera e propria *indennità di licenziamento* in caso di licenziamento legittimo).

3. La normativa a protezione dell'impiego

Per normativa a protezione dell'impiego si intende tutto quel *corpus* di regole che impongono vincoli (anche nella forma di costi monetari) alle imprese che intendono procedere ad un licenziamento individuale o collettivo. L'obiettivo principale di questo insieme di norme è quello di tutelare i lavoratori contro il rischio di discriminazioni (di natura razziale, ideologica, di orientamento sessuale, o altro) o di ricatti (obblighi o richieste di lavoro eccessivo o

sottopagato dietro la minaccia del licenziamento) da parte del datore di lavoro. Per ciò che riguarda poi occupazione e disoccupazione (l'oggetto di questo breve contributo), la razionalità delle norme a protezione dell'impiego è molto semplice: se licenziare è costoso o difficile, le imprese licenzieranno meno, ed i livelli occupazionali ne risulteranno salvaguardati. La presenza di numerosi effetti indiretti ha reso tuttavia l'effetto ultimo di queste norme molto dibattuto:

- i datori di lavoro sanno fin da subito che esistono costi di licenziamento e questo li potrebbe spingere ad assumere di meno per evitare di dover sostenere costi elevati (o addirittura di non poter procedere ad una riduzione della manodopera impiegata) qualora le condizioni del mercato dovessero cambiare e fosse necessario ridurre la produzione;
- se la normativa a protezione dell'impiego riduce sia i licenziamenti che le assunzioni, l'effetto finale sul numero di occupati e disoccupati è a priori ambiguo; non è ambiguo invece l'effetto atteso sul cosiddetto *turnover* dei lavoratori, ovvero sulla frequenza con cui le imprese procedono al ricambio della manodopera impiegata ed i lavoratori (conseguentemente) cambiano impiego: più alti sono i costi di licenziamento, minore sarà il *turnover*. Sulla base di questo ragionamento, nei primi anni novanta l'OCSE (cfr. Box 3) ha suggerito che in realtà elevati costi di licenziamento avrebbero un effetto negativo sull'occupazione: uno scarso *turnover* non permette alle imprese di sostituire lavoratori meno bravi con altri più bravi, o di sostituire lavoratori specializzati in produzioni obsolete con altri più competenti nei settori in crescita; ciò danneggia la crescita (il PIL) del sistema, che quindi impiega complessivamente meno lavoratori;
- se imprese e lavoratori sono legati da vincoli di lungo periodo (ciò che accade con costi di licenziamento elevati o con norme che limitano i licenziamenti stessi), essi hanno una reciproca convenienza ad "investire" nel loro rapporto. I lavoratori saranno incentivati ad acquisire le competenze necessarie e a mantenerle aggiornate, e si sentiranno maggiormente partecipi degli obiettivi dell'impresa; i datori di lavoro, a

loro volta, daranno il proprio contributo al mantenimento delle competenze – se il rapporto deve durare a lungo, per l'impresa è bene che sia un rapporto profittevole – e cercheranno di non perdere lavoratori tanto preziosi. Vincoli ai licenziamenti, quindi, creano incentivi a fare funzionare bene i rapporti di lavoro, ciò che a sua volta aumenta quella che possiamo chiamare "l'efficacia" dei rapporti stessi, e per questa via la produzione (PIL) del paese e quindi la sua occupazione complessiva.

Se le norme a protezione dell'impiego hanno effetti teorici sull'occupazione e sulla disoccupazione di segno potenzialmente opposto, per stabilire la loro effettiva efficacia occorre fare riferimento ai risultati che la ricerca empirica ritiene maggiormente consolidati:

- al crescere del livello di protezione, si riduce il *turnover* dei lavoratori, ma non si riscontra alcun effetto sul numero complessivo dei lavoratori occupati, che né cresce né si riduce;
- al crescere del livello di protezione, aumentano sia la durata dei rapporti di lavoro che la durata dei periodi di disoccupazione (l'intuizione è la seguente: se i rapporti di lavoro sono più protetti, per chi è disoccupato è più difficile prendere il posto di chi è occupato);
- al crescere del livello di protezione dei contratti a tempo indeterminato, aumenta la percentuale di lavoratori occupati con contratti temporanei (intuizione: se le imprese sanno di non poter interrompere i rapporti di lavoro a tempo indeterminato, useranno molto i contratti temporanei come "cuscinetto" nel caso in cui una crisi richiedesse la riduzione della manodopera impiegata);
- infine, rapporti di lavoro di breve durata sono associati a minore formazione professionale, minore accumulazione di competenze e quindi a minore "efficacia" (in gergo tecnico si dice *produttività*) del rapporto di lavoro stesso, con effetti negativi sulla produzione complessiva (il PIL) del sistema economico.

4. I sussidi di disoccupazione

L'obiettivo dei sussidi di disoccupazione è quello di garantire un reddito alle persone che si trovino involontariamente prive di un'occupazione, in modo che possano soddisfare quantomeno i loro bisogni essenziali. Al di là dei suoi contenuti (prioritari) di giustizia sociale, il sussidio di disoccupazione ha poi anche un importante scopo economico, nella misura in cui permette alle persone di effettuare scelte che non siano una mera conseguenza delle ristrettezze finanziarie. Da questo punto di vista un esempio aiuterà a chiarire il concetto: una forza lavoro istruita è un beneficio per l'intero sistema produttivo, ma mandare i figli a scuola è un costo che spesso i disoccupati non possono sostenere. Sussidi di disoccupazione anche generosi, quindi, possono contribuire all'efficienza economica dell'intero sistema.

Negli ultimi decenni tuttavia la sensatezza di sussidi di disoccupazione generosi è stata seriamente messa in dubbio dalle potenziali ricadute negative che essi potrebbero avere sull'occupazione e più in generale sul funzionamento del mercato del lavoro:

- viene paventata in primo luogo la presenza di un cosiddetto *rischio morale*, nella misura in cui i lavoratori che ricevono un sussidio di disoccupazione generoso potrebbero decidere di ridurre (se non di interrompere) la ricerca di una nuova occupazione; se ciò accade, la durata dei periodi di disoccupazione aumenta, e le competenze accumulate dai lavoratori disoccupati si deteriorano più rapidamente (e i costi per le casse dello Stato crescono);
- anche i lavoratori occupati, d'altra parte, potrebbero ridurre l'impegno sul lavoro, sapendo che anche in caso di disoccupazione continuerebbero a ricevere un reddito consistente;
- sussidi generosi, poi, rendono molto appetibile la strategia di dichiararsi formalmente disoccupati, per poi cercare un'occupazione sul mercato del lavoro irregolare, accumulando così due redditi;
- dal punto di vista delle imprese, infine, la presenza di un sistema di ammortizzatori sociali generosi rende più facile fare accettare ai lavoratori la strategia dei cosiddetti *licenziamenti temporanei*: nei periodi di scarsa attività – quando magari la forza lavoro impiegata rimane in

parte inutilizzata, dovendo comunque essere retribuita – le imprese potrebbero facilmente proporre ai lavoratori l'accettazione di un licenziamento con la promessa di una riassunzione nel giro di pochi mesi, periodo nel quale i lavoratori licenziati riceverebbero il sussidio.

La presenza di ricadute anche *positive* sul funzionamento del mercato del lavoro, rende poi lo scenario decisionale ancora una volta molto complesso:

- sussidi di disoccupazione generosi consentono ai lavoratori disoccupati di non dover accettare la prima proposta di lavoro che ricevono, ma di poter essere (minimamente) selettivi; la questione non è banale, in quanto scelte occupazionali più accurate conducono a rapporti di lavoro più produttivi e che durano più a lungo, con ricadute pertanto positive sull'intero sistema;
- sussidi generosi permettono poi a tutti i lavoratori (anche a quelli occupati) di assumersi rischi di carriera maggiori, vale a dire di prendere in considerazione opportunità lavorative in settori o ambiti fortemente innovativi, ma più esposti al rischio del fallimento (e dunque della disoccupazione).

Il disegno di un sistema di ammortizzatori sociali costituisce pertanto un vero e proprio esercizio di politica occupazionale nel quale uno dei temi ricorrenti della scienza economica si presenta in modo evidente: la necessità di coniugare *equità* ed *efficienza*; sussidi più generosi tendono ad essere più equi, ma espongono ai rischi di inefficienza evidenziati in precedenza.

Per prevenire questi rischi (che, si badi bene, rappresentano un costo per il sistema), si è suggerita la possibilità di trasformare i sussidi di disoccupazione in assicurazioni private, sulla base della seguente intuizione: se i beneficiari del sussidio sono chiamati a rispondere direttamente dei suoi costi di utilizzo, è ragionevole pensare che ne faranno uso soltanto in caso di necessità. Si pensi all'esempio più noto di assicurazione, quella di responsabilità civile per l'utilizzo dell'automobile: quando si provoca un incidente, il costo (premio) dell'assicurazione aumenta; il titolare dell'assicurazione starà quindi ben attento a non provocare incidenti. Parimenti, si suggerisce che se un lavoratore

viene chiamato direttamente a rispondere del costo di utilizzo dell'assicurazione contro il rischio di disoccupazione, si impegnerà al massimo per non diventare disoccupato, e per rimanere in tale condizione per il più breve tempo possibile. Una serie di ragioni rende tuttavia questa strada pressoché impossibile da percorrere: le assicurazioni private non hanno strumenti migliori rispetto ai sistemi di tutela pubblici per osservare il comportamento degli assicurati, e dunque per prevenire il rischio morale; le assicurazioni private sono più inique, poiché i lavoratori ad elevato rischio di disoccupazione (quelli più deboli sul mercato del lavoro, generalmente impiegati in lavori poco retribuiti quando occupati) dovrebbero pagare un premio maggiore; infine, le assicurazioni private contro il rischio di disoccupazione sarebbero fortemente esposte al rischio di bancarotta: a differenza degli incidenti stradali – che avvengono in modo sostanzialmente casuale nel tempo – la disoccupazione è anticiclica, ovvero segue (al contrario) l'andamento dell'economia; in altre parole, i disoccupati tendono ad essere pochi quando le cose vanno bene, e molti quando le cose vanno male: nel secondo caso, un'assicurazione privata potrebbe non avere la liquidità sufficiente per pagare i sussidi.

Se un'assicurazione privata contro il rischio di disoccupazione sembra dunque poco sensata, alcune sue caratteristiche possono però essere utilmente introdotte nel disegno dei sistemi pubblici. In primo luogo, ciò accade ogni volta che un sistema pubblico si basa su principi *assicurativi* (anche: Bismarckiani, dal nome del Primo Ministro prussiano Otto von Bismarck che per primo introdusse un sistema pensionistico basato su questo meccanismo) e non (solo) *assistenziali* (o Beveridgeani, dal nome di William Beveridge, economista inglese che ha ispirato la riforma dei servizi sociali britannici dopo la fine della seconda guerra mondiale): le assicurazioni pubbliche (meglio: *sociali*), vengono finanziate da *contributi* (il parallelo del premio delle assicurazioni private); l'accesso al sussidio è subordinato al versamento di un certo ammontare di contributi, ma l'entità dei contributi è generalmente proporzionale al reddito da lavoro e suddivisa tra lavoratore e datore di lavoro, proprio per garantire un minimo di equità. I sistemi assistenziali sono invece

finanziati attraverso la tassazione (dunque da tutti i contribuenti, non solo da lavoratori e imprese) e vi si accede sulla base della necessità, e non di una storia occupazionale più o meno lunga. I sistemi assicurativi tendono dunque ad essere meno equi ma più efficienti di quelli assistenziali, e – almeno per i beneficiari – non sono necessariamente meno generosi. Un secondo elemento sul quale generalmente si opera per conciliare gli obiettivi di equità e di efficienza è il *profilo temporale* della somma che i beneficiari ricevono come sussidio. Un sussidio il cui ammontare decresce nel tempo (proprio come accade in Italia) costituisce per il beneficiario un incentivo via via crescente a cercare (e ad accettare) un nuovo impiego; in altre parole, un incentivo di generosità decrescente concede al disoccupato un po' di tempo per essere selettivo nella ricerca di una nuova occupazione, ma lo costringe, man mano, a diventare meno selettivo. Analogamente, la presenza di un *periodo di carenza* (ovvero di un intervallo temporale tra l'inizio della disoccupazione e l'erogazione del sussidio) o di un profilo temporale a campana hanno lo scopo di non rendere del tutto "indolore" il passaggio alla disoccupazione: ciò dovrebbe disincentivare i comportamenti lassisti dei lavoratori occupati potenzialmente legati alla presenza di sussidi molto generosi.

Venendo a ciò che si sa dell'effettivo funzionamento dei sistemi di tutela del reddito in caso di disoccupazione, vi è in primo luogo da notare che la *copertura* (percentuale di lavoratori disoccupati che effettivamente ricevono un sussidio) varia moltissimo da paese a paese e che nel mondo i sistemi assicurativi (*contributory schemes*) sono i più diffusi (Figura 6). Nei paesi in via di sviluppo, dove a causa delle carenze amministrative il compito di tutelare il reddito in caso di disoccupazione è spesso demandato alle indennità di licenziamento, la copertura è generalmente inferiore. Al di là dei dati sulla diffusione, la ricerca non ha rilevato alcun solido legame tra generosità dei sussidi e diffusione della disoccupazione; anzi, si è rilevato al contrario che in presenza di sussidi molto generosi l'occupazione è generalmente più elevata. Tuttavia, in presenza di sussidi generosi la disoccupazione dura generalmente di più, e i rapporti di lavoro di meno. Non sembra però che tutto ciò abbia un effetto negativo sul PIL pro capite, da cui si evince che verosimilmente sussidi

di disoccupazione più generosi consentono – attraverso una selezione più accurata dei nuovi impieghi e alla maggiore propensione ad assumersi rischi di carriera – di costruire rapporti di lavoro più produttivi. Non si riscontra poi alcuna carenza di etica professionale da parte dei lavoratori che sanno di ricevere, in caso di disoccupazione, un ricco sussidio.

5. Tassazione sul lavoro

Sebbene in modo improprio, per tassazione sul lavoro o – termine che entra spesso nel dibattito pubblico – *cuneo fiscale*, rientrano tutti quegli elementi che introducono una differenza, una distanza, tra il costo del lavoro pagato dall'impresa (la cifra che l'impresa deve pagare per assicurarsi un'ora di lavoro) e la remunerazione netta percepita dai lavoratori (la cifra incassata dai lavoratori per quell'ora di lavoro). Tra di essi ricordiamo la tassazione sul lavoro in senso stretto (l'IRAP, per esempio), i contributi sociali e previdenziali (come ricordavamo sopra, quella parte di retribuzione che viene pagata allo Stato – in Italia all'Inps – per finanziare le assicurazioni sociali: le pensioni, i sussidi di disoccupazione, l'indennità di malattia, quella di maternità, ecc.) e le ritenute fiscali sul reddito operate alla fonte (l'IRPEF per i lavoratori dipendenti). Lo scopo del cuneo fiscale è pertanto presto individuato: esso serve a finanziare le spese dell'erario (funzionamento delle scuole, della sanità, dei servizi di polizia) e della previdenza sociale (pensioni, indennità di disoccupazione, di malattia, ecc.). Senza tasse e contributi, questi servizi non potrebbero esistere (se non in forma privata).

Una certa parte del pensiero economico, tuttavia, ritiene che il cuneo fiscale abbia effetti fortemente negativi sull'occupazione. Il ragionamento è duplice. Da un lato, se le imprese devono pagare di più per ogni ora di lavoro impiegata nel processo produttivo, allora saranno incentivate a usare meno ore di lavoro (e quindi complessivamente meno lavoratori) e magari a sostituire il lavoro dell'uomo con quello delle macchine (tecnicamente, si dice che si sostituisce il lavoro con il capitale). Dall'altro, anche i lavoratori potrebbero essere incentivati a lavorare di meno: se la paga oraria scende – perché una parte se ne va in tasse e contributi – alcuni potrebbero preferire lavorare meno e

godersi un po' di più il tempo libero, con un ragionamento del tipo: "non vale la pena di lavorare per così poco". Come possiamo allora finanziare servizi pubblici che sono indispensabili, se tasse e contributi rischiano di provocare un problema di scarsa occupazione e di elevata disoccupazione? Intanto, va detto che altre scuole di pensiero sottolineano l'esistenza di meccanismi che mettono in dubbio l'esistenza di un legame necessariamente negativo tra cuneo fiscale da un lato, e domanda e offerta di lavoro dall'altro. Inoltre, come per i sussidi di disoccupazione, gli obiettivi di equità (erogazione di servizi essenziali da parte del settore pubblico, e pertanto accessibili a tutti) e di efficienza (elevata occupazione e bassa disoccupazione) possono essere conciliati con un opportuno disegno della tassazione e della contribuzione:

- in primo luogo, attraverso l'applicazione di una imposizione *progressiva* rispetto al reddito. Un sistema (fiscale o contributivo) si dice progressivo quando i percettori di redditi più elevati, sono tassati proporzionalmente di più, ovvero si vedono imposte aliquote via via più elevate. Oltre ad essere comunemente ritenuta equa dal punto di vista della redistribuzione del reddito, l'imposizione progressiva potrebbe anche alleviare la tendenza delle imprese a contenere la domanda di lavoro. Il costo del lavoro è infatti un parametro molto rilevante per ciò che riguarda l'occupazione dei lavoratori che ricevono salari modesti (l'esempio tipico è quello dei lavoratori poco qualificati), ma lo è assai di meno per i lavoratori che ricevono retribuzioni superiori. Spostare (parte di) tasse e contributi dalle retribuzioni più basse a quelle più alte, consentirebbe quindi un aumento dell'occupazione tra i percettori di bassi redditi da lavoro, senza danneggiare l'occupazione dei percettori di redditi più elevati.
- Creare poi un chiaro legame tra tasse e contributi da un lato e utilizzo del gettito che ne deriva dall'altro, rende i contribuenti più disponibili a pagare e dunque meno restii a ridurre l'offerta di lavoro se il cuneo fiscale aumenta. Questo legame può essere creato in molti modi. Negli anni recenti l'enfasi è stata posta sulla *equità attuariale* – cioè sull'equivalenza a livello individuale (in particolare per ciò che riguarda le

pensioni) tra contributi versati e beneficio (pensione) ricevuto – e sulla introduzione di meccanismi di tipo *bonus-malus*, secondo i quali ad un maggiore utilizzo della tutela deve corrispondere, proprio come nelle assicurazioni, un maggiore onere contributivo (secondo questo principio, per esempio, alle imprese che utilizzano più contratti di durata prefissata, maggiormente esposti al rischio di disoccupazione, dovrebbe corrispondere un'aliquota di contribuzione all'assicurazione contro il rischio di disoccupazione maggiore). Degno di nota – sebbene assai meno discusso – è il principio della *tassazione di scopo*, che lega in modo diretto un'imposta al servizio che questa imposta va a finanziare: si pensi se, invece di essere soggetti ad una generica imposizione diretta sul reddito, sapessimo con esattezza quale parte delle tasse che paghiamo è destinata al finanziamento della scuola, quale al finanziamento della sanità, ecc.; secondo alcuni, un meccanismo di questo tipo renderebbe i cittadini più propensi al pagamento delle tasse e non scoraggerebbe la partecipazione al mercato del lavoro.

- Infine, sembra ragionevole pensare che se tassare il lavoro scoraggia l'uso di questo fattore produttivo, si dovrebbe allora spostare la tassazione dal lavoro ad altre basi imponibili, delle quali vorremmo magari scoraggiare l'utilizzo. Esempi di basi imponibili alternative che sono attualmente fortemente presenti nel dibattito pubblico, sono i capitali finanziari – si veda l'annosa discussione sulla *Tobin tax* – e l'inquinamento.

I risultati della ricerca dicono che il cuneo fiscale influisce negativamente sull'occupazione dei lavoratori che ricevono bassi salari, mentre ha un effetto trascurabile per retribuzioni più elevate; la strategia di "sbilanciare" l'imposizione fiscale e contributiva sui redditi più elevati appare dunque, oltre che equa, anche efficiente. Ben poco si sa invece circa l'efficacia del cambio di base imponibile: le simulazioni effettuate mostrano risultati troppo volatili perché si possano trarre chiare indicazioni sulle politiche occupazionali.

Riferimenti bibliografici

Opere citate

Berton, F. (2009), *Le conseguenze occupazionali della crisi economica*, Biblioteca della Libertà, XLIV(196). Disponibile online all'indirizzo: <http://www.centroeinaudi.it/biblioteca-della-liberta/edizione-online/archivio-edizione-online-categoria/118-anno-xliv,-n-196,-settembre-dicembre-2009.html>

Berton, F., Richiardi, M. e Sacchi, S. (2012), *The political economy of work, security and flexibility: Italy in comparative perspective*, Bristol: The Policy Press

OCSE (1994), *Jobs study: evidence and explanations*, Parigi: Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico

OIL (2014a), *Global Employment Trends. Risk of a jobless recovery?*, Ginevra: Organizzazione Internazionale del Lavoro. Disponibile online all'indirizzo: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_233953.pdf

OIL (2014b), *World social security report 2014/15*, Ginevra: Organizzazione Internazionale del Lavoro. Disponibile online all'indirizzo: http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_245201.pdf

Suggerimenti di lettura

Per una visione d'insieme sul sistema italiano di welfare (dalla sanità alla scuola, dalle politiche del lavoro alle pensioni, e altro ancora): U. Ascoli (a cura di, 2011) *Il Welfare in Italia*, Bologna: il Mulino. Per una visione di maggior dettaglio sulle politiche di assistenza sociale: I. Madama (2010) *Le politiche di assistenza sociale*, Bologna: Il Mulino. Per approfondire il tema della flessibilizzazione del mercato del lavoro e delle sue conseguenze nel nostro paese, ed anche per una ricostruzione storica della normativa italiana in materia di contratti di lavoro e strumenti di tutela del reddito in caso di disoccupazione: F. Berton, M. Richiardi e S. Sacchi (2009) *Flex-insecurity*.

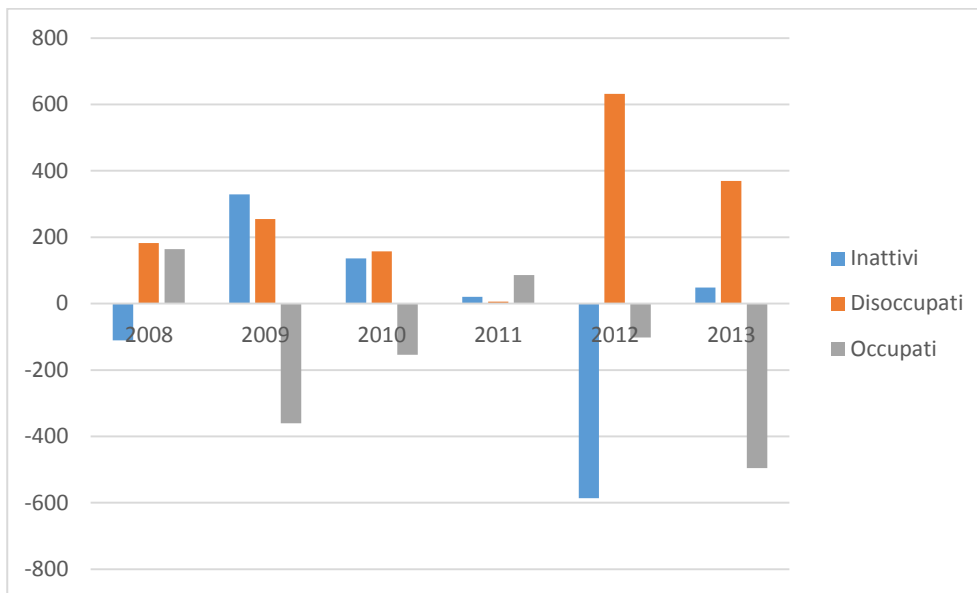
Perché in Italia la flessibilità diventa precarietà, Bologna: Il Mulino. Le politiche del lavoro italiane fino agli anni più recenti sono poi oggetto del volume di E. Gualmini e R. Rizza (2013) *Le politiche del lavoro*, Bologna: Il Mulino. Mi permetto infine alcuni suggerimenti in grado di soddisfare esigenze anche letterarie e non solo scientifiche: *The grapes of wrath*, di J. Steinbeck (1939, New York: The Viking Press; trad. it. *Furore*, Milano: Bompiani) è considerato il romanzo simbolo della grande depressione americana, con tante similitudini con la situazione economica attuale e soprattutto con l'esemplificazione di moltissimi dei meccanismi che governano il mercato del lavoro; *Walden; or: life in the woods*, di D.H. Thoreaus (1854, Boston: Ticknor and Fields; trad. it. *Walden; o: vita nei boschi*, varie edizioni) contiene numerose riflessioni sulla tassazione e sulla disponibilità dei cittadini ad assoggettarvisi.

Dati statistici

- Dall'ufficio statistico italiano (Istat): <http://dati.istat.it/>
- Dall'ufficio statistico dell'Unione Europea (Eurostat):
<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes>
- Dall'organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL):
<http://www.ilo.org/ilostat/faces/home>
- Dalla Banca Mondiale (World Bank): <http://data.worldbank.org/>

Figure

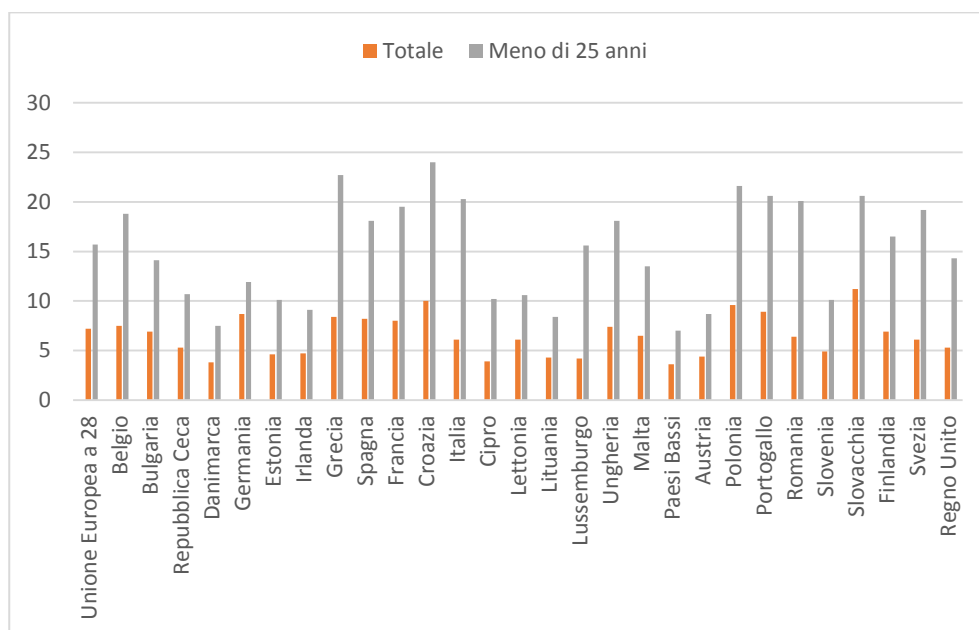
Figura 1: Occupati, disoccupati e inattivi in Italia, variazioni annuali 2008-13



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

Descrizione: nella figura l'altezza di ciascuna barra verticale misura la differenza, rispetto all'anno precedente, del numero di inattivi (blu), disoccupati (arancione) e occupati (grigio) che sono stati osservati in Italia negli anni tra il 2008 e il 2013 (gli anni sono elencati sull'asse orizzontale). La dimensione della variazione è misurata sull'asse verticale a sinistra; la scala utilizzata è quella delle migliaia (p.e.: 200 = 200.000). Barre più lunghe corrispondono quindi a variazioni di entità maggiore. Le barre che si alzano sopra la linea dello zero indicano variazioni positive (il numero di inattivi, disoccupati o occupati è cresciuto rispetto all'anno precedente); barre che scendono sotto la linea dello zero indicano variazioni negative (il numero di inattivi, disoccupati o occupati è diminuito rispetto all'anno precedente).

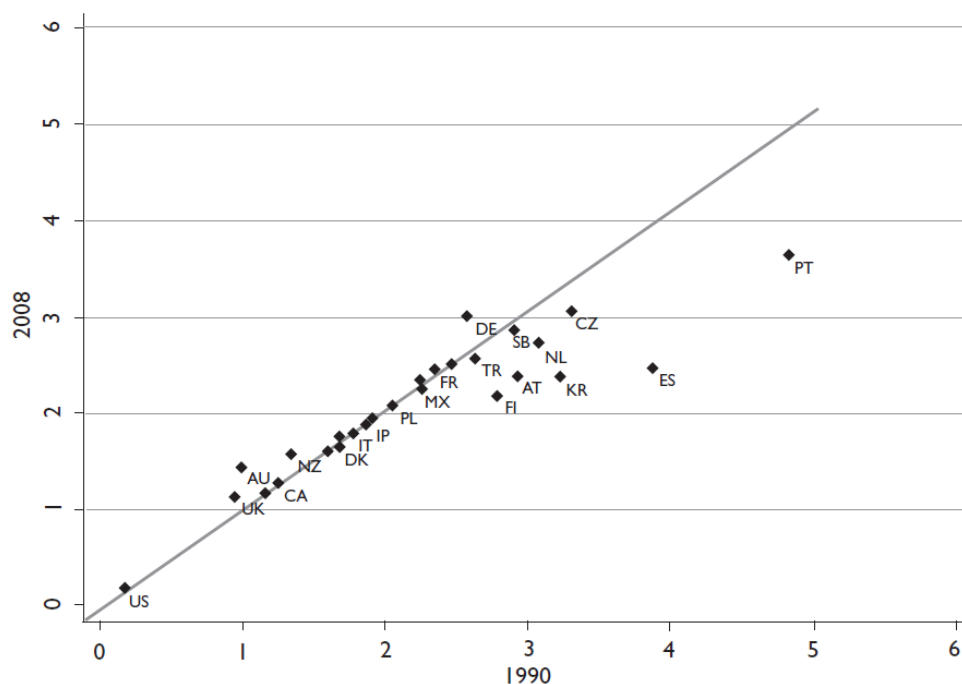
Figura 2: Tassi di disoccupazione nell'Unione Europea, 2007



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

Descrizione: nella figura l'altezza di ciascuna barra verticale misura il tasso di disoccupazione complessivo (arancione) e giovanile (grigio) osservato nel 2007 nei paesi dell'Unione Europea (elencati sull'asse orizzontale). L'entità del tasso è misurata sull'asse verticale a sinistra; ad ogni unità corrisponde un punto percentuale (p.e.: 5 = 5%). Barre più lunghe corrispondono quindi a tassi di disoccupazione maggiori.

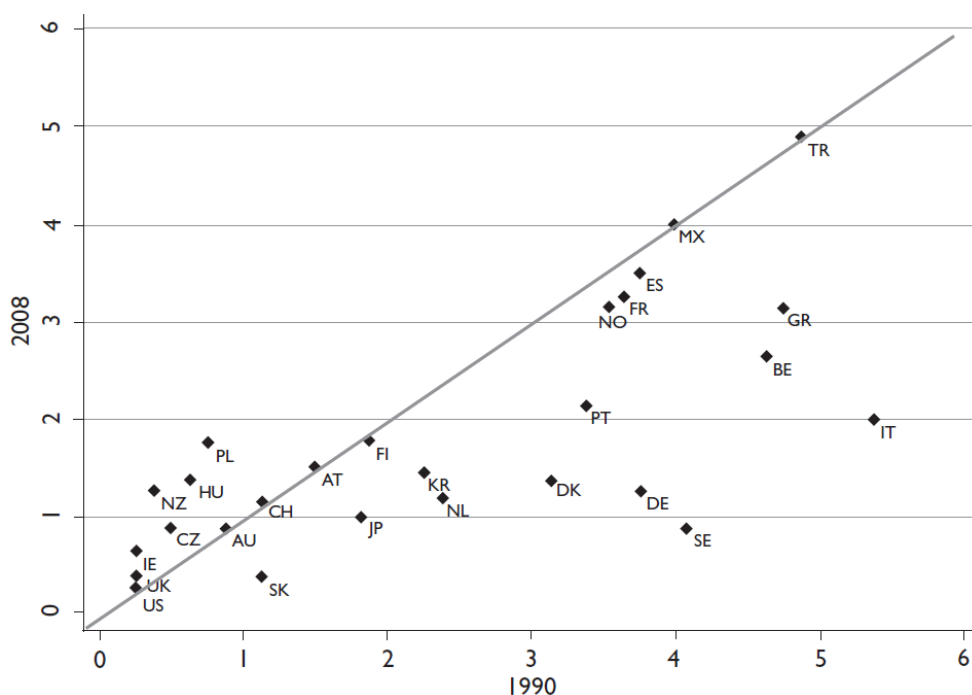
Figura 3: Indice di protezione dell'impiego per i contratti a tempo indeterminato, 1990-2008



Fonte: Berton et al. (2012)

Descrizione: l'asse orizzontale misura l'indice di protezione dell'impiego per contratti a tempo indeterminato che i paesi Ocse (identificati dalla nuvola di punti all'interno del grafico) hanno fatto registrare nel 1990 (un valore più elevato, sulla scala da 0 a 6, indica una maggiore protezione); l'asse verticale misura il medesimo indice, ma per il 2008. La semiretta che taglia il grafico diagonalmente è la bisettrice dell'angolo in corrispondenza dell'origine degli assi: per definizione, sulla bisettrice il valore della coordinata in ascissa è uguale al valore della coordinata in ordinata; per i paesi allineati lungo la bisettrice il valore dell'indice di protezione dell'impiego non è pertanto cambiato (o è cambiato molto poco) dal 1990 al 2008. I paesi collocati nella porzione di grafico al di sotto della bisettrice hanno valori delle ascisse maggiori dei valori delle ordinate: l'indice di protezione dell'impiego è diminuito dal 1990 al 2008. Viceversa, i paesi collocati nella porzione di grafico al di sopra della bisettrice hanno valori delle ascisse minori dei valori delle ordinate: l'indice di protezione dell'impiego è aumentato dal 1990 al 2008.

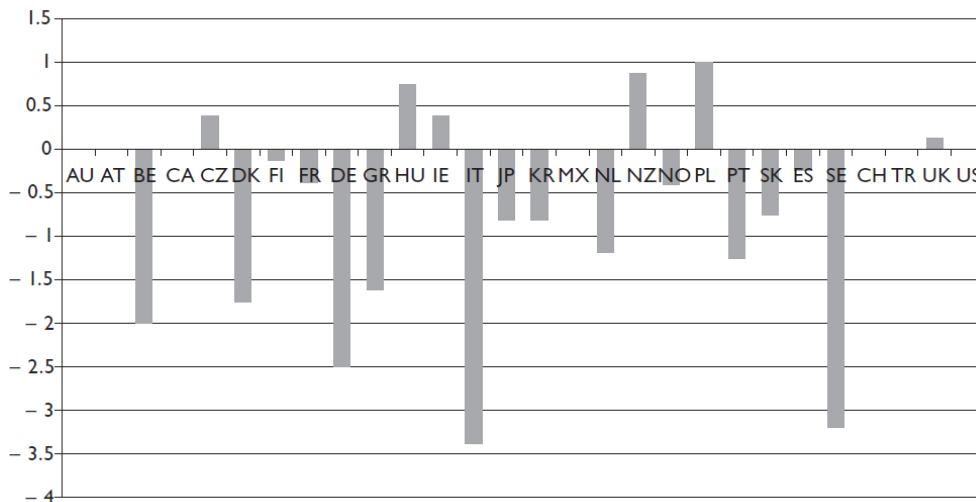
Figura 4: Indice di protezione dell'impiego per i contratti temporanei, 1990-2008



Fonte: Berton et al. (2012)

Descrizione: l'asse orizzontale misura l'indice di protezione dell'impiego per contratti di durata prefissata che i paesi Ocse (identificati dalla nuvola di punti all'interno del grafico) hanno fatto registrare nel 1990 (un valore più elevato, sulla scala da 0 a 6, indica maggiori vincoli alle assunzioni con contratti temporanei, e/o costi superiori per il loro mancato rinnovo); l'asse verticale misura il medesimo indice, ma per il 2008. La semiretta che taglia il grafico diagonalmente è la bisettrice dell'angolo in corrispondenza dell'origine degli assi: per definizione, sulla bisettrice il valore della coordinata in ascissa è uguale al valore della coordinata in ordinata; per i paesi allineati lungo la bisettrice il valore dell'indice di protezione dell'impiego non è pertanto cambiato (o è cambiato molto poco) dal 1990 al 2008. I paesi collocati nella porzione di grafico al di sotto della bisettrice hanno valori delle ascisse maggiori dei valori delle ordinate: l'indice di protezione dell'impiego è diminuito dal 1990 al 2008. Viceversa, i paesi collocati nella porzione di grafico al di sopra della bisettrice hanno valori delle ascisse minori dei valori delle ordinate: l'indice di protezione dell'impiego è aumentato dal 1990 al 2008.

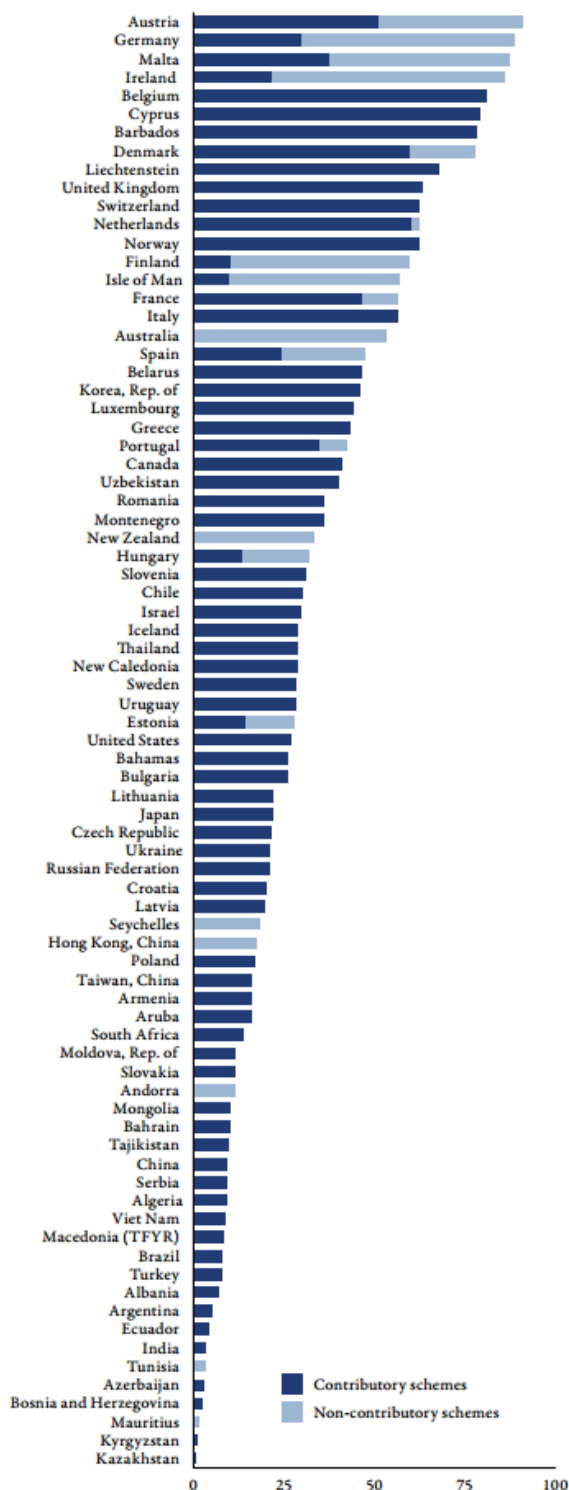
Figura 5: Indice di protezione dell'impiego per i contratti temporanei, variazioni 1990-2008



Fonte: Berton et al. (2012)

Descrizione: nella figura l'altezza di ciascuna barra verticale misura la variazione dell'indice di protezione dell'impiego per contratti di durata prefissata registrata nei paesi Ocse (elencati sull'asse orizzontale) tra il 1990 e il 2008. L'indice assume valori compresi tra 0 (massima facilità di assunzione con contratti temporanei e costi minimi per il mancato rinnovo) e 6 (vincoli stringenti all'assunzione con contratti temporanei e costi elevati per il mancato rinnovo). Barre più lunghe corrispondono a variazioni di entità maggiore. Le barre che si alzano sopra la linea dello zero indicano variazioni positive (la protezione dei contratti di durata prefissata è aumentata); barre che scendono sotto la linea dello zero indicano variazioni negative (la protezione dei contratti di durata prefissata è diminuita).

Figura 6: Tasso di copertura dei sussidi di disoccupazione



Descrizione: le barre orizzontali misurano la percentuale di lavoratori disoccupati che nei paesi elencati sull'asse verticale ricevono un sussidio di disoccupazione. L'entità di questa quota è misurata in punti percentuali sull'asse orizzontale. Barre più lunghe indicano paesi con una percentuale di disoccupati sussidiati maggiore. La porzione blu scuro delle barre indica la quota di disoccupati che ricevono un sussidio di tipo assicurativo. La porzione azzurra indica la quota di disoccupati che riceve un sussidio di tipo

Fonte: OIL (2014b)