



lavoce.info

- **Tutti i vantaggi del contratto unico**, Tito Boeri e Pietro Garibaldi, 23.04.2010
- **Una crisi pagata dai giovani**, Samuel Bentolila Tito Boeri e Pierre Cahuc, 06.07.2010
- **Un nuovo stage contro la disoccupazione giovanile**, Andrea Garnero , Glenda Quintini e Stefano Scarpetta 15.02.2011
- **Troppa flessibilità non aiuta la crescita**, Andrea Ricci , Mirella Damiani e Fabrizio Pompei 20.09.2011
- **Per una vera staffetta tra generazioni**, Tito Boeri e Vincenzo Galasso, 24.05.13
- **Italia e Germania: apprendistati a confronto**, Mariano Bella, Stefano Castriota e Jole Vernola , 21.06.13
- **Un sussidio efficace per l'occupazione**, Giuseppe Cusin, 05.07.13
- **Apprendimento permanente per crescere**, Andrea Simoncini, 12.07.13
- **Quale futuro per i Centri per l'impiego**, Francesco Giubileo e Francesco Pastore, 25.10.13
- **Cambiare l'Irpef pensando al lavoro**, Nicola Borri, Salvatore Nisticò, Giuseppe Ragusa e Pietro Reichlin, 11.02.14
- **Il segreto della ripresa tedesca***, Christian Dustmann, Bernd Fitzenberger, Uta Schonberg e Alexandra Spitz-Oener, 11.02.14
- **Politiche del lavoro: ecco da dove ripartire**, Francesco Giubileo e Francesco Pastore, 18.02.14
- **Norme sul lavoro sull'orlo della schizofrenia**, Tito Boeri e Pietro Garibaldi 18.03.2014

Tutti i vantaggi del contratto unico

Tito Boeri e Pietro Garibaldi,
23.04.2010

E' stato presentato in Senato un disegno di legge di riforma del mercato del lavoro, che riprende una nostra proposta: l'istituzione di un contratto unico a tutele progressive. E' un modo per conciliare la flessibilità in ingresso richiesta dalle imprese con le esigenze di stabilità dei lavoratori. Si tratta di una riforma non più rinviabile. Per rendere più proficua la discussione riassumiamo qui i tratti distintivi del Ddl.

Quarantotto senatori e due deputati (**1**) hanno sottoscritto un disegno di legge e che raccoglie una proposta elaborata su questo sito: l'istituzione di un **contratto unico** a tutele progressive, un modo per conciliare la flessibilità in ingresso richiesta dalle imprese con le esigenze di stabilità dei lavoratori. Ci auguriamo che presto il Ddl sia oggetto di discussione istituzionale e che dia un contributo importante a una riforma non più rinviabile.

Nel frattempo il disegno di legge è già stato ampiamente dibattuto dai giornali, anche se raramente i suoi contenuti sono stati spiegati in modo esaustivo. E in alcuni casi si è preferito denigarlo senza neanche preoccuparsi di fornirne una descrizione.

Per contribuire al dibattito proviamo qui sotto a illustrare i tratti distintivi del Ddl e a mettere in luce l'urgenza della riforma.

IL CUI UNIFICA

A differenza delle riforme introdotte in Italia dal 1990 e di altre proposte recenti di riforma del mercato del lavoro, il disegno di legge Nerozzi non istituisce alcuna nuova figura contrattuale da aggiungere alle quarantaquattro già esistenti. Al contrario, vuole evitare che, come oggi, i lavoratori entrino nel mercato del lavoro con un contratto temporaneo per poi dover vivere nella spasmodica attesa di una sua conversione in un contratto a tempo indeterminato. Il Cui è da subito un contratto **a tempo indeterminato**. Nessuna conversione è richiesta. E la protezione contro il rischio di licenziamento viene fornita fin dal primo giorno.

IL CUI NON RICHIEDE NUOVE TASSE

Da anni si cerca di contrastare il dualismo del nostro mercato del lavoro con **incentivi fiscali** alle assunzioni con contratti a tempo indeterminato. È la strada già intrapresa col cosiddetto bonus Sud e col bonus assunzioni del 2001. Come hanno mostrato valutazioni dell'esperienza italiana e di altri incentivi di questo tipo istituiti in Spagna, i risultati sono molto deludenti perché spesso si incentiva ad assumere con contratti atipici chi altrimenti verrebbe fin da subito assunto con contratti a tempo indeterminato, pur di beneficiare degli incentivi alla conversione. E per rendere conveniente la trasformazione, l'incentivo deve essere sostanzioso date le attuali asimmetrie fra contratti a tempo indeterminato e lavori temporanei. Questo significa costi molto elevati per le **casse dello Stato**, quindi nuove tasse. Il Cui non costa nulla alle casse dello Stato ed è molto più efficace perché cerca di trasformare tutte le assunzioni in contratti a tempo indeterminato fin dall'inizio.

IL CUI PROTEGGE CHI NON È PROTETTO

La contrattazione collettiva può cambiare le regole del Cui rendendole ancora più protettive nei confronti dei lavoratori. Il Cui è, infatti, uno strumento per garantire **tutele minime** ai lavoratori che sfuggono alle maglie della contrattazione. Non proibisce altre formule contrattuali, ma mira a un loro forte ridimensionamento scoraggiandone l'abuso.

GLI ATTUALI CONTRATTI FLESSIBILI SONO LEGITTIMI SOLO SE PAGANO DI PIÙ

Il problema del cosiddetto precariato risiede nella combinazione di bassi salari e instabilità. I lavoratori non hanno modo di assicurarsi contro il rischio di perdere il loro impiego. Il principio seguito nel Ddl è proprio quello di imporre ai datori di lavoro che volessero assumere con contratti a progetto o a tempo determinato di pagare i lavoratori al di sopra di una **soglia**. In particolare, un'assunzione con un contratto a tempo determinato è legittima solo se comporta un salario annuale (o equivalente in termini di orario ridotto) di almeno 25mila euro. Nel caso dei lavoratori parasubordinati, la soglia è più elevata in considerazione anche della loro maggiore esposizione al rischio di perdere il lavoro: si tratta in questo caso di 30mila euro.

ASSICURAZIONI OBBLIGATORIE E SALARIO MINIMO

Coerente con l'idea che bisogna fornire ai lavoratori la possibilità di assicurarsi contro i rischi è anche il progressivo allineamento dei **contributi previdenziali** fra i diversi tipi di contratto. E sempre coerente con questa filosofia è la scelta di prevedere un minimo retributivo, un salario minimo per i lavoratori non contrattualizzati, ormai una quota maggioritaria dell'occupazione.

(1) Al Senato il primo firmatario è Paolo Nerozzi. Alla Camera gli onorevoli Bobba e Mosca hanno recentemente presentato il ddl e stanno in questi giorni raccogliendo le firme.

Una crisi pagata dai giovani

Samuel Bentolila Tito Boeri e Pierre Cahuc
06.07.2010

La disoccupazione giovanile è al 20 per cento in Europa. Si tratta anche di una conseguenza di riforme del mercato del lavoro rimaste incomplete. Per rendere politicamente accettabili quelle intraprese a partire dalla fine degli anni Ottanta, si è lasciato che influissero solo sulle nuove assunzioni. Si è così creato un dualismo nel mercato del lavoro, tra contratti a tempo indeterminato e contratti a tempo determinato. Che è iniquo e fortemente distorsivo. Si può risolverlo ricorrendo a forme di tutela progressiva del lavoro.

Mai prima d'ora una crisi aveva colpito così tanto i giovani. Questa volta non abbiamo avuto soltanto il congelamento delle assunzioni, anche una grande quantità di contratti temporanei non sono stati rinnovati. Di conseguenza, la **disoccupazione giovanile** nell'area euro è balzata in maggio al **20 per cento** con livelli più alti nei paesi con maggiore dualismo nel mercato del lavoro, dal 15 per cento di prima della crisi. In Spagna, quattro giovani su dieci che partecipano al mercato del lavoro sono disoccupati, in Italia uno su tre, in Francia e Svezia – due paesi con un dualismo simile nel mercato del lavoro – siamo a uno su quattro. È il momento di correre ai ripari se non vogliamo perdere un'intera generazione.

CONSEGUENZE DELLE RIFORME

I governi europei hanno fatto sforzi notevoli per riformare le istituzioni del mercato del lavoro e uscire così dalla **Eurosclerosi** degli anni Ottanta: nei venticinque anni che hanno preceduto la grande recessione, nei paesi dell'Europa a 15 sono state avviate circa 200 riforme delle tutele dell'occupazione, che in più della metà dei casi hanno aumentato la flessibilità del mercato del lavoro.

Un effetto delle riforme è un aumento della **volatilità** dell'occupazione. L'occupazione cresce di più nei periodi di crescita che in assenza di riforme. Questo ha contribuito all'eccezionale andamento dell'occupazione negli anni **1995-2007**, quando la disoccupazione è scesa di un quarto, la disoccupazione di lungo periodo si è dimezzata e sono stati creati 21 milioni di nuovi posti di lavoro. È il lato positivo della flessibilità. Il lato negativo lo abbiamo visto nel corso della recessione: la riduzione dell'occupazione associata al calo della produzione è considerevolmente superiore nei paesi che hanno attuato queste riforme duali. In altre parole, la perdita di posti di lavoro sarebbe stata minore senza le riforme.

Il fatto è che le riforme si sono fermate a metà ed è l'ora che i governi le completino. Per renderle politicamente accettabili, le riforme hanno per lo più comportato cambiamenti solo per i **nuovi assunti** e hanno introdotto un vasto assortimento di nuove figure contrattuali flessibili, a tempo determinato, oppure hanno esteso il loro raggio d'azione laddove già esistevano. Non c'è stato alcun cambiamento delle regole per i contratti regolari a tempo indeterminato

Di fatto, si sono così creati due mercati del lavoro: uno largamente al riparo dagli shock e formato dai lavoratori con contratti **a tempo indeterminato**; l'altro formato dai **lavoratori temporanei**, sul quale si sono concentrati tutti i rischi.

Un esempio eclatante di **dualismo** è il settore delle costruzioni spagnolo, colpito dallo scoppio della bolla immobiliare e dalla recessione: nel 2009 l'occupazione dipendente è scesa del 25 per cento, con perdite del 35 per cento tra i lavoratori a tempo determinato, ma i salari reali dei lavoratori a

tempo indeterminato sono cresciuti del 4 per cento circa.

Oltre a sollevare importanti problemi di equità, una simile asimmetria è fortemente distorsiva. La coesistenza di forte tutela del lavoro a tempo indeterminato e lavoro a tempo determinato comporta una inefficienza del turnover nel mercato del lavoro perché le aziende sono riluttanti a trasformare i posti di lavoro a tempo determinato in posti di lavoro a tempo indeterminato. I lavoratori temporanei hanno accesso a minore formazione perché né i lavoratori né i datori di lavoro vedono un futuro per il rapporto di lavoro. È probabile che la perdita di formazione di capitale umano divenga più acuta negli anni a venire.

COME ELIMINARE IL DUALISMO

La ripresa dopo le crisi finanziarie è generalmente associata con un ampio utilizzo di contratti temporanei, dal momento che incertezza e vincoli di liquidità scoraggiano le aziende dall'assumere impegni a lungo termine. L'esperienza del **Giappone** e della **Svezia** negli anni Novanta lo dimostra. All'uscita dalla recessione, i due paesi hanno sperimentato un forte incremento nella quota di contratti temporanei, che ha significato anche una minore acquisizione di qualificazione sul posto di lavoro per le nuove generazioni di lavoratori.

Nella maggior parte dei paesi europei i lavoratori con contratti a tempo indeterminato sono fortemente tutelati. Per fare qualche esempio, in Italia i lavoratori a tempo indeterminato sono protetti fin dall'inizio del rapporto di lavoro da norme che obbligano il datore di lavoro a reintegrarli in caso di **licenziamento** senza giusta causa. In Francia il licenziamento per ragioni economiche è praticamente impossibile se l'azienda realizza profitti. In Spagna è prassi usuale contestare in tribunale il licenziamento per motivi economici: i datori di lavoro perdono la causa in tre quarti dei casi, cosicché generalmente evitano il ricorso al tribunale pagando in anticipo al lavoratore l'indennità a cui l'avrebbero condannato i giudici. Indennità che possono arrivare a 36 mesi di salario in Italia e a 42 mesi in Spagna. I procedimenti giudiziari in questi paesi sono molto lunghi e costosi.

Per completare i processi di riforma, i governi dovrebbero combattere il dualismo dei mercati del lavoro europei, ma le misure finora adottate sono ben lungi dall'essere soddisfacenti. Per esempio, il 16 giugno il **governo spagnolo** ha approvato una riforma che abbassa l'entità delle indennità nei contratti a tempo indeterminato. Ma il provvedimento non risolverà il dualismo del mercato del lavoro spagnolo perché le procedure amministrative e giudiziarie per il licenziamento fanno sì che i contratti temporanei siano ancora molto più vantaggiosi per le aziende.

Una strategia migliore è quella di garantire una **tutela progressiva** del lavoro con flessibilità in ingresso. In particolare i governi dovrebbero favorire un ingresso a fasi nel mercato del lavoro a tempo indeterminato, facendo sì che il grado di tutela aumenti via via che i lavoratori completano il percorso che li porta al lavoro permanente, con dettagli che si possono definire in accordo con le legislazioni nazionali. Se la tutela del lavoro cresce di pari passo con l'anzianità, è possibile evitare il divario tra lavoratori con uno status diverso, che produce inefficienze del turnover nel mercato del lavoro, e considerare anche i costi psicologici associati alla perdita del lavoro, che normalmente aumentano all'aumentare del tempo trascorso in un posto di lavoro. Resterà così la flessibilità, senza però la necessità di creare una struttura duale del mercato del lavoro.

Un nuovo stage contro la disoccupazione giovanile

Andrea Garnero , Glenda Quintini e Stefano Scarpetta

15.02.2011

Per combattere la disoccupazione giovanile e i suoi duraturi effetti negativi servono riforme del mercato del lavoro e della formazione. Esiste però uno strumento che se usato correttamente potrebbe aiutare subito i diplomandi e i laureandi ad arrivare sul mercato del lavoro con un curriculum più adeguato: lo stage. Indispensabili, però, nuove regole. Per renderlo uno strumento riservato ai soli studenti o neolaureati, da utilizzare per un periodo di tempo limitato, con rimborso spese, tutor e progetto formativo.

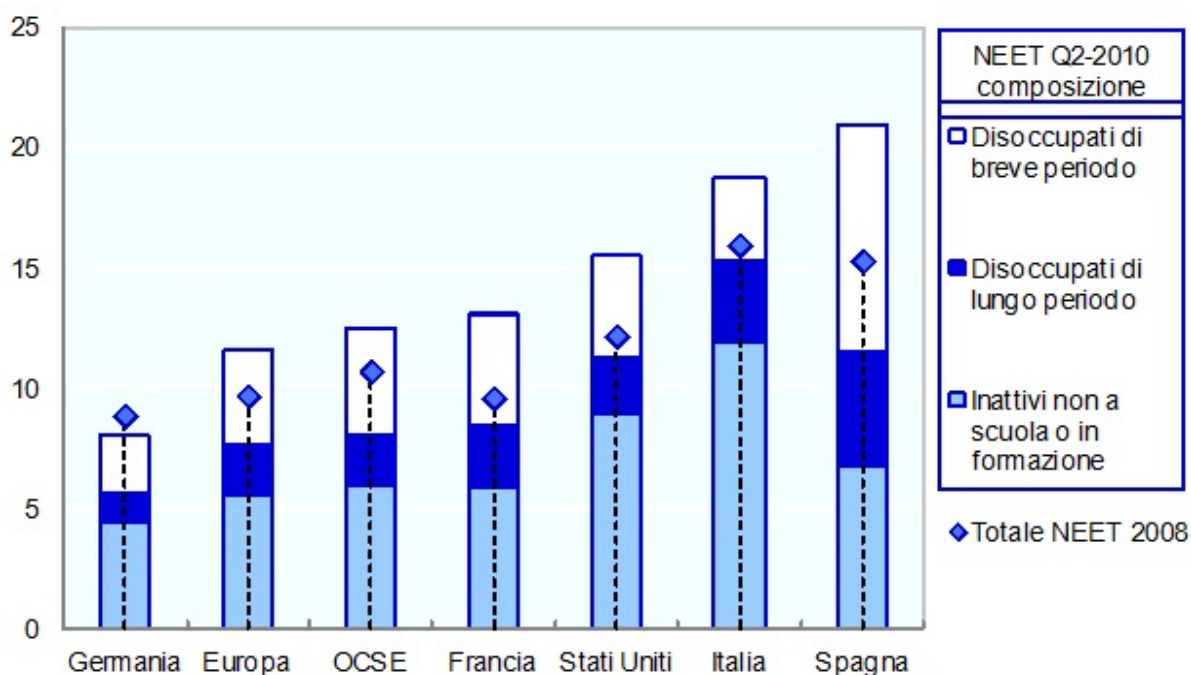
La **disoccupazione giovanile** in Italia ha raggiunto in dicembre il picco più alto dall'inizio della crisi, al 29 per cento. Ormai un giovane su tre sul mercato del lavoro è disoccupato. Si tratta di cifre preoccupanti e ben più alte del 20 per cento della media dei paesi dell'Unione Europea. Il recente rapporto Ocse "Off to a good start? Jobs for Youth" sull'occupazione giovanile mostra come anche l'incidenza dei disoccupati di lungo periodo (più di sei mesi) sia la più alta tra i paesi appartenenti all'organizzazione.

GIOVANI IN DIFFICOLTÀ

Ma chi sono i giovani che rimangono indietro nel mercato del lavoro? Si possono dividere in due gruppi. Da una parte, ci sono i cosiddetti "*left behind*", lasciati indietro, cioè giovani che hanno accumulato svantaggi non terminando la scuola superiore – in Italia sono più del 20 per cento – oppure giovani immigrati o originari di aree povere e svantaggiate. Tra questi il rischio di non riuscire a integrarsi nel mercato del lavoro è molto forte. Nel nostro paese, la percentuale dei giovani che non stanno seguendo un **percorso formativo** e che **non lavorano** (i *Neet, neither in employment nor in education and training*) è tra le più alte nei paesi sviluppati. Solo la Spagna, profondamente colpita dalla crisi, ci supera nel secondo trimestre 2010 (figura 1).

Figura 1. Giovani Neet, 2008-2010

Percentuale di giovani di età compresa tra 15 e 24 anni



Fonte: Ocse (2010), Off to a good start? Jobs for Youth, Oecd, Paris.

Esiste, poi, un secondo gruppo di giovani con difficoltà di integrazione nel mercato (i cosiddetti "*poorly integrated*"): si tratta dei diplomati e dei laureati che non trovano un lavoro a **tempo indeterminato** e alternano contratti temporanei a periodi di disoccupazione e inattività. Uno studio recente pubblicato dall'Ocse trova che l'11 per cento dei diplomati italiani, nei cinque anni che seguono l'uscita dalla scuola, alterna brevi esperienze di lavoro, disoccupazione e inattività senza riuscire a ottenere un impiego stabile: un tasso quasi doppio rispetto alla Francia o al Portogallo anche se inferiore a quello registrato tra i giovani diplomati spagnoli. Inoltre, nuove forme di precarietà sono apparse nel nostro paese nell'ultimo decennio – per esempio, l'ampia diffusione dei contratti di lavoro autonomo con partita Iva in un quadro che, di fatto, assomiglia molto al lavoro dipendente. L'Italia ha il tasso più alto in Europa di **giovani lavoratori autonomi**: tra i giovani di 25-39 anni, il 15 per cento sono classificati come lavoratori autonomi senza dipendenti, contro il 6 per cento in media in Europa e 5 punti percentuali in più rispetto al 1999. (1)

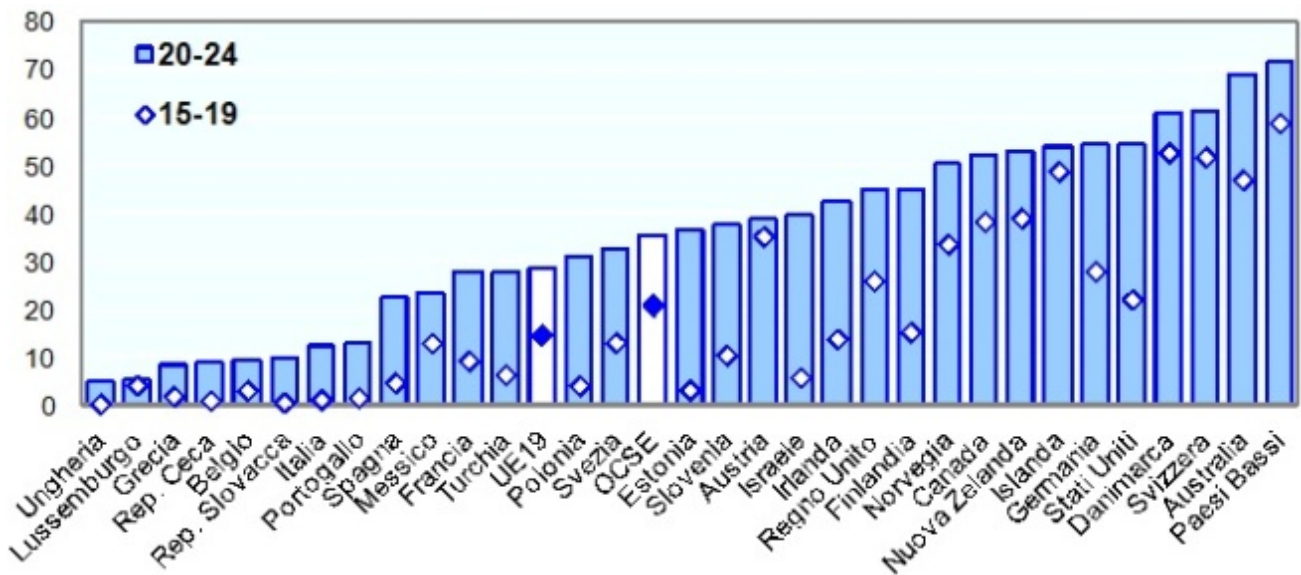
I giovani italiani non sono soli in Europa a trovarsi di fronte a queste difficoltà: paesi come Spagna, Portogallo, Grecia e Francia, che hanno come noi un mercato del lavoro segmentato – diviso cioè tra i ben protetti e i precari a vita – hanno un alto numero di giovani in situazioni lavorative precarie.

LO STAGE COM'È E COME DOVREBBE ESSERE

Come argomentano il rapporto Ocse e la recente Annual Growth Survey della Commissione europea, per combattere la disoccupazione giovanile e i suoi duraturi effetti negativi servono riforme del mercato del lavoro e della formazione. Esiste però uno strumento che se usato correttamente potrebbe aiutare da subito i diplomandi e i laureandi ad arrivare sul mercato del lavoro con un curriculum più spendibile. Si tratta dello stage. Potrebbe sembrare una provocazione visto che negli ultimi anni da strumento di formazione gli stage sono stati spesso intesi come una sorta di lavoro subordinato non pagato. Nonostante la crisi, gli **stage** hanno continuato ad aumentare in numero assoluto: il rapporto Excelsior-Unioncamere della scorsa estate ha registrato circa 321.850 stage nel settore privato nel 2009, di cui un terzo nell'industria e due terzi nei servizi, in aumento del **5,5 per cento** sul 2008. È presto per dirlo e i dati sono molto scarsi, ma il sospetto che gli stage stiano parzialmente sostituendo posti di lavoro si fa forte.

Tuttavia, il rapporto Ocse pone il nostro paese agli ultimi posti rispetto alla proporzione di **studenti-lavoratori** (figura 2): da un certo punto di vista questo potrebbe essere positivo perché implica che i nostri studenti possono concentrarsi totalmente sugli studi. Dall'altra parte, invece, significa che gli studenti arrivano sul mercato del lavoro senza nessuna esperienza di lavoro seppur breve. I neolaureati si trovano così imbrigliati nel circolo vizioso "no lavoro senza esperienza, no esperienza senza lavoro" e lo stage anche non pagato e senza alcuna validità formativa diventa l'unica alternativa.

Figura 2. Studio e lavoro nei paesi Ocse, 2008
Percentuale dei giovani studenti



Fonte: Basi di dati sull'educazione Ocse e inchiesta europea sulla forza lavoro.

La Francia e il Belgio, che come l'Italia sono fondate su un modello di "studio, poi lavoro" (diversamente dalla Germania ad esempio dove la formazione professionale è molto forte), hanno fatto alcune riforme significative per rendere la transizione scuola-lavoro più morbida, valorizzando e regolamentando anche gli stage. In **Belgio**, il servizio per l'impiego ha creato una base di dati di offerte di stage (remunerati) e lavori per studenti e il governo federale ha introdotto una riduzione d'imposta di 400 euro a trimestre per le imprese che offrono un supervisore a studenti in stage o apprendistato. La **Francia**, che fino a qualche anno fa si trovava in una situazione molto simile alla nostra, ha varato nel 2006 un accordo che prevede l'obbligo di una convenzione di stage tra università, impresa e studente e una remunerazione minima oltre i tre mesi di stage di 400 euro al mese (30 per cento dello Smic, il salario minimo), ma limitata al solo settore privato. Nel 2009, nel bel mezzo della crisi, il governo ha abbassato la soglia a due mesi. Anche in Portogallo e Svizzera gli stage sono retribuiti mentre in Inghilterra, invece, sono previsti solo all'interno di un percorso formativo.

Una riforma dell'ordinamento degli stage in Italia sarebbe importante non solo per ridare dignità allo strumento, ma per aiutare una migliore integrazione nel mercato del lavoro. Innanzitutto, lo stage dovrebbe essere svolto solo da **studenti** delle scuole superiori, dell'università e da neo-laureati (in un periodo massimo di un anno dalla laurea) in seguito a una convenzione con l'ente formativo. Dovrebbe avere una **durata limitata** e un minimo di contenuto formativo, fissato ad esempio in un numero di ore per settimana e garantito dall'assegnamento di un tutor sul posto di lavoro. Il vincolo dello stage solo per gli studenti o i neo-laureati è essenziale per garantire che sia veramente un elemento del progetto formativo e non un'altra forma di lavoro precario e a basso costo, come è successo con gli stagisti cassieri al supermercato e come è stato recentemente sottolineato anche dal segretario della Cgil Susanna Camusso.

Il numero di stagisti in azienda dovrebbe essere limitato in proporzione ai dipendenti e il loro uso non reiterato sistematicamente nel tempo. Gli stagisti non dovrebbero rimpiazzare veri e propri posti di lavoro né personale in malattia, maternità, ferie, mobilità o Cig. La nuova normativa dovrebbe poi prevedere l'obbligo di un **rimborso spese** minimo, che aumenti con il livello di studi, e istituire la figura di un **tutor** e di un progetto formativo concordato nella convenzione. Dovrebbe poi prevedere sanzioni per chi infrange le regole (il pacchetto Treu, pur legiferando in questo senso, non prevedeva sanzioni).

Si tratta di pochi principi per porre fine a un abuso che rischia di costare caro alla generazione degli under 30. Permetterebbero inoltre di ridare valore e dignità allo strumento dello stage, ma

soprattutto, come ha chiesto il presidente Napolitano, permetterebbero di "aprire ai ragazzi nuove possibilità di occupazione e vita dignitosa".

* Le posizioni espresse nell'articolo sono attribuibili esclusivamente agli autori e non coinvolgono in nessun modo le organizzazioni per cui lavorano.

(1) Ovviamente, alcuni di questi lavoratori autonomi svolgono effettivamente un'attività in proprio per numerosi committenti.

Troppa flessibilità non aiuta la crescita

Andrea Ricci , Mirella Damiani e Fabrizio Pompei
20.09.2011

Maggiori garanzie contrattuali per i lavoratori assunti a tempo determinato sono il presupposto necessario per tornare alla crescita economica. I contratti a termine hanno un impatto negativo sugli incentivi ad accumulare capitale umano specifico. Tanto più in economie come la nostra, con imprese specializzate in settori tradizionali e impiego di tecnologie e organizzazioni gestionali mature. Il ricorso al lavoro temporaneo per ridurre il costo del lavoro rischia di ritardare gli investimenti in innovazione e in competenze. E frena le potenzialità di crescita produttiva.

Tra le cause della riduzione della capacità di **crescita** sperimentata da molti paesi europei negli ultimi anni, va indicata anche la diffusione dei **contratti a termine**. E, dunque, il presupposto necessario per riprendere un percorso di crescita economica è una politica di maggiori garanzie contrattuali per chi viene assunto a tempo determinato.

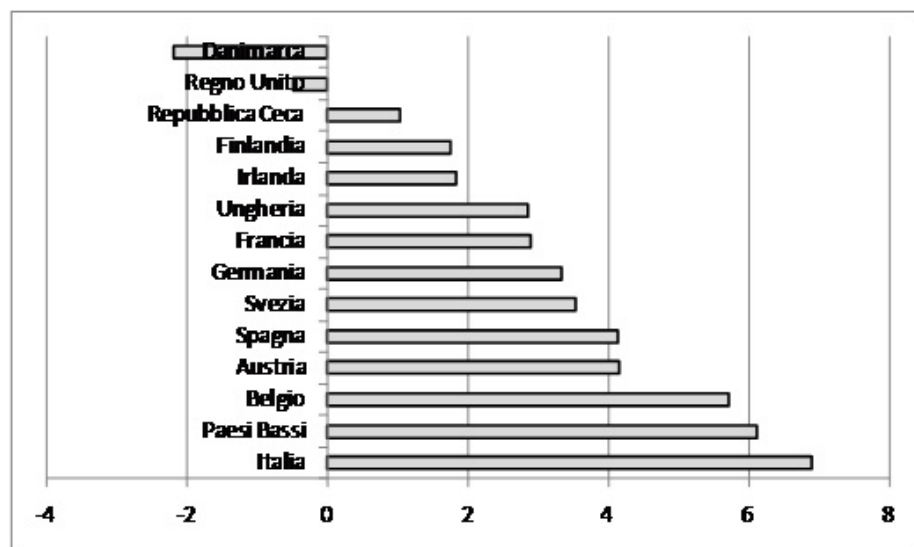
PRODUTTIVITÀ E RIFORME

Siamo arrivati a questa conclusione partendo dall'osservazione che a partire dalla metà degli anni Novanta la crescita della produttività nell'area euro si è quasi dimezzata, passando da un tasso del 2,7 per cento nel periodo 1974-1994, all'1,3 per cento per gli anni 1995-2006. (1)

Il declino della dinamica della produttività è spiegato non tanto dal rallentamento dell'accumulazione dei fattori di produzione, quanto dalla diminuzione dell'efficienza con cui questi sono utilizzati, ovvero dalla **produttività totale dei fattori** (Ptf).

D'altra parte, la diminuzione della crescita dell'efficienza produttiva si è realizzata proprio nel periodo in cui molti governi europei hanno accelerato il processo di riforme dirette ad accrescere la flessibilità del **mercato del lavoro**. Riforme che sono state realizzate al "marginale", ovvero riducendo le garanzie a protezione dell'impiego dei lavoratori a termine, mantenendo invece sostanzialmente inalterate quelle relative ai contratti regolari. E il risultato è stato una grande diffusione dei contratti a termine nel periodo 1995-2007 (figura 1).

Figura 1: Variazione media annua dei lavoratori con contratti a termine- 1995-2007



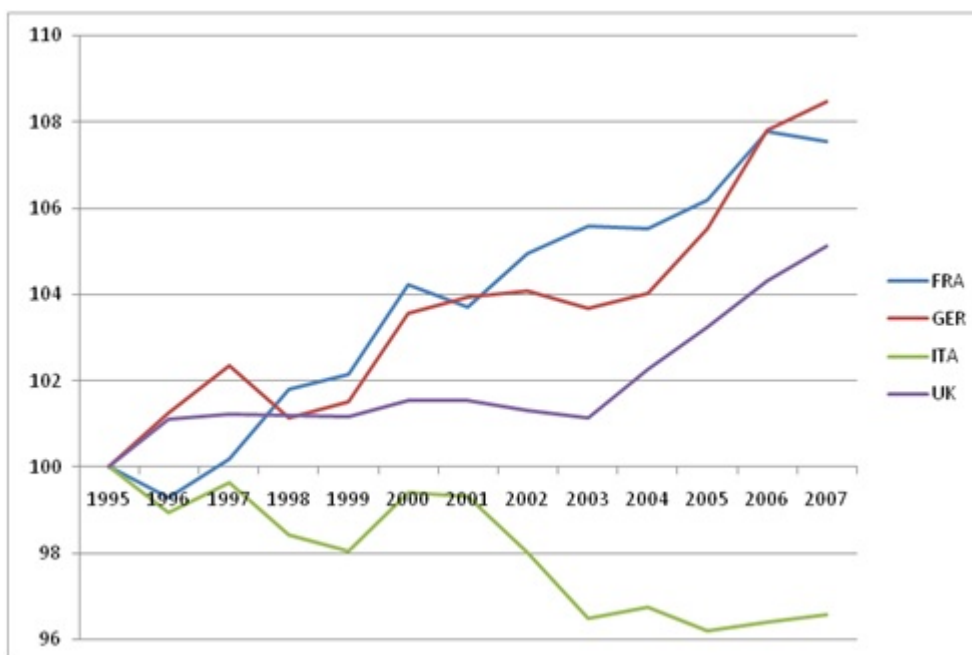
Fonte: Eurostat

È naturale quindi chiedersi se e in quale misura questo grande cambiamento abbia condizionato nel medio-lungo periodo l'evoluzione della produttività del lavoro e, in particolare, la dinamica della Ptf.

IL CASO DELL'ITALIA

Per rispondere alla domanda abbiamo utilizzato i dati EU-Klems relativi ai settori manifatturieri e servizi **di quattordici paesi** dell'Unione Europea, tenendo conto della intrinseca diversa propensione all'uso dei contratti temporanei che caratterizza le imprese dei diversi settori. **(2)** La nostra analisi empirica mostra in effetti che la riduzione delle garanzie a protezione dell'impiego per **ilavoratori a termine** ha causato una diminuzione dello 0,10 per cento circa della crescita media annua della Ptf nel periodo 1995-2007. Un risultato che si ottiene considerando anche il ruolo positivo che possono giocare altri fattori, come il grado di concorrenzialità del mercato dei prodotti. L'Italia si rivela poi un caso emblematico. È nel nostro paese, infatti, che sono stati realizzati i cambiamenti legislativi più forti. Tanto che l'indicatore Ocse relativo al **grado di protezione** per i contratti a termine (che varia su una scala da 0 a 6) è sceso, da noi, di ben 3,5 punti negli anni 1995-2007, rispetto a una media di -0,45 negli altri quattordici paesi europei. Nello stesso periodo si sono registrati in Italia i peggiori risultati in termini di dinamica della Ptf: una variazione negativa cumulata di **-3,77 per cento**, rispetto a una crescita della media dei quattordici paesi considerati del 7,02 per cento. Le imprese italiane non hanno tardato a occupare i maggiori spazi concessi dalle nuove regole, come si vede chiaramente dalla figura 1. La figura 2 mostra invece un confronto con i principali partner europei sul terreno della Ptf che sembra altrettanto indicativo.

Figura 2: Produttività totale dei fattori, 1995-2007 (1995=100)



Fonte: EU-KLEMS

Abbiamo calcolato, ad esempio, che se non ci fosse stata la riduzione delle protezioni sui contratti a termine, la crescita cumulata negli anni 1995-2007 della Ptf del terziario avanzato e dei servizi alle imprese, rispetto a quella della manifattura, sarebbe stata superiore di oltre **7 punti percentuali** a quanto avvenuto in realtà.

In sostanza possiamo interpretare il risultato come una verifica dell'ipotesi dei “**binari morti**”: l'uso dei contratti a termine sembra esercitare un impatto negativo sugli incentivi ad accumulare capitale umano specifico. L'effetto sembra prevalere soprattutto in economie come la nostra, dove le imprese sono specializzate in settori tradizionali e impiegano tecnologie e organizzazioni gestionali mature. E dove il ricorso al lavoro temporaneo, come opzione per ridurre il costo del lavoro, rischia di ritardare gli investimenti in **innovazione** e in competenze e dunque frena le potenzialità di crescita produttiva.

Tutto ciò ha implicazioni di politica economica, che ritroviamo nelle parole del governatore della Banca d'Italia, Mario Draghi: “Le riforme attuate, diffondendo l'uso di contratti a termine, hanno incoraggiato l'impiego del lavoro, portando ad aumentare l'occupazione negli anni precedenti la crisi, più che nei maggiori paesi dell'area dell'euro; ma senza la prospettiva di una pur graduale stabilizzazione dei rapporti di lavoro precari, si indebolisce l'accumulazione di capitale umano specifico, con effetti alla lunga negativi su produttività e profittabilità”. (2)

Sembra perciò utile la proposta di un **contratto unico** e con tutele progressive già formulata su [questo sito](#) da Tito Boeri e Pietro Garibaldi: il contratto unico - proprio perché a tempo indeterminato - risolve fin dall'inizio il problema della precarietà, dà alle imprese la necessaria flessibilità nel periodo di prova iniziale e, poiché non ha termini di scadenza, incentiva gli investimenti in formazione.

- (1) Trichet J-C. (2007), “Productivity in the euro area and monetary policy”, Special Lecture at the 22nd Annual Congress of the European Economic Association, Budapest, 27 August 2007.
- (2) Damiani M., Pompei F., Ricci A. (2011), “Temporary job protection and productivity growth in EU economies, MPRA Paper No. 29698 Munich Personal RePEc Archive, <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/29698/>.
- (3) Draghi M. (2010), “Crescita, benessere e compiti dell'economia politica” Lezione magistrale del Governatore della Banca d'Italia Mario Draghi, Istaio – Facoltà di Economia “G. Fuà”, Ancona, 5 novembre 2010.

Per una vera staffetta tra generazioni

Tito Boeri e Vincenzo Galasso,
24.05.13

La staffetta generazionale proposta dal Governo Letta si basa sull'idea che per dar lavoro ai giovani sia necessario "toglierlo" agli anziani. Servirebbe invece una nuova distribuzione dei trasferimenti pubblici e una riduzione del carico fiscale sul lavoro. I costi per le finanze dello Stato.

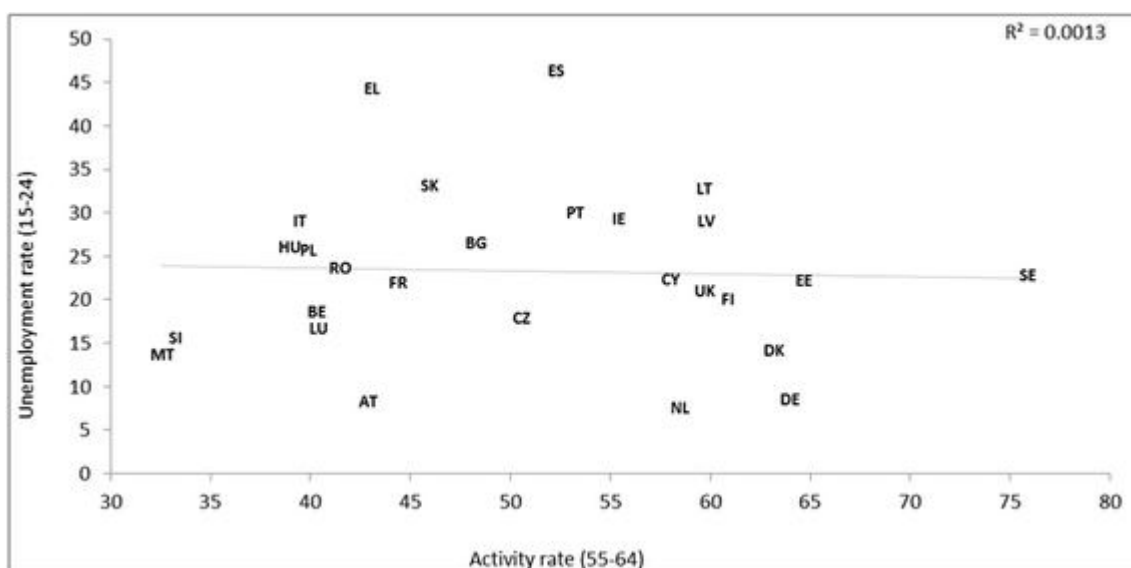
COME FUNZIONA LA STAFFETTA TRA LAVORATORI

In risposta alla crescente disoccupazione giovanile il governo Letta propone una **staffetta generazionale**. Vediamo in cosa consiste. Ai lavoratori anziani, ovvero presumibilmente sopra i 60 anni, è consentito di passare da un regime di impiego a tempo pieno a uno a tempo parziale. I lavoratori che scelgono di usufruire di questa possibilità vedono dunque aumentare il loro tempo libero, ma diminuire lo stipendio. Per le imprese, invece, si riducono le ore lavorate, ma anche il monte salari. Quindi, queste imprese possono utilizzare il circa 40 per cento del salario (tipicamente elevato per via degli anni di anzianità) risparmiato con il lavoratore che ha scelto il **part time** per assumere un giovane, a tempo pieno o parziale. Tutti contenti dunque?

In realtà, la staffetta generazionale lascia perplessi, per almeno due motivi.

In primo luogo, il meccanismo ricorda molto le politiche del mercato del lavoro in voga negli anni Settanta e Ottanta, quando in tutta Europa alle imprese era consentito di mandare in **pensione anticipata** i lavoratori "anziani" (spesso anche solo cinquantenni) per far posto ai lavoratori giovani. Come ben sappiamo queste politiche si sono rivelate disastrose: la disoccupazione è aumentata sia tra i giovani che tra le persone anziane, a causa del forte incremento dei contributi previdenziali richiesto e del conseguente aumento del costo del lavoro. In realtà, la staffetta generazionale di oggi non prevede il ricorso al pensionamento anticipato, bensì al part time, e dunque non dovrebbe avere costi aggiuntivi per le casse dello Stato. Tuttavia, si continua a far leva sull'idea che per dar lavoro ai giovani è necessario "toglierlo" agli anziani.

Figura 1 – Tasso d'attività (55-64) e disoccupazione giovanile (15-24)



La figura qui sopra mostra che nei dati la sostituibilità tra lavoratori giovani e anziani proprio non esiste. Sarebbe dunque utile abbandonare questa logica. L'aumento dell'occupazione giovanile, così

come quella degli anziani e delle donne (le tre categorie nelle quali l'Italia è in fondo alla classifica), passa per una riduzione del dualismo sul mercato del lavoro, della pressione fiscale sul lavoro e per un aumento della produttività.

SQUILIBRIO DI RISORSE

In secondo luogo, non è ovvio che la staffetta generazionale sia effettivamente a **costo zero** per le finanze dello Stato. I lavoratori anziani propensi a usufruire del part time, oltre a una riduzione dello stipendio, dovrebbero accettare anche una riduzione dei benefici previdenziali, che risulterebbe automatica con il sistema contributivo in vigore. Se invece il Governo deciderà, come sembra intenzionato a fare, di intervenire con **contributivi figurativi** per coprire la differenza nei contributi previdenziali tra full time e part time – mantenendo così inalterati i benefici previdenziali dei lavoratori anziani che optano per il part time – bisognerà chiedersi il costo della staffetta e se le risorse non possano essere spese in maniera più efficiente altrove.

Ormai da decenni, in Italia, lo squilibrio tra le risorse devolute agli anziani e quanto destinato ai giovani è palese, così come è evidente uno squilibrio nei meccanismi di protezione, ad esempio sul mercato del lavoro. Ben venga dunque una staffetta generazionale, ma che modifichi la distribuzione dei **trasferimenti pubblici**, non dei posti di lavoro, e alleggerisca il **carico fiscale** sul lavoro.

Si potrebbe iniziare riducendo in piccola parte i benefici previdenziali a chi detiene una **pensione di anzianità** e ha beneficiato di tassi di rendimento elevati sui contributi versati. Ad esempio, chi ha ottenuto rendimenti del 3 per cento all'anno ha goduto di un trattamento nettamente migliore non solo di chi andrà in pensione col contributivo, ma anche di chi ha avuto accesso alla sola pensione di vecchiaia col retributivo. Sarà come un riconoscimento ritardato del regalo che hanno ricevuto in tutti questi anni. I risparmi potrebbero essere utilizzati per finanziare crediti di imposta e sussidi condizionati all'impiego per i lavoratori a basso reddito, aumentando le opportunità di impiego soprattutto per giovani e donne.

Italia e Germania: apprendistati a confronto

Mariano Bella, Stefano Castriota e Jole Vernola ,
21.06.13

La riforma Fornero ha profondamente modificato il mercato del lavoro. Per il rilancio dell'occupazione giovanile punta sull'apprendistato. Che però è per molti versi diverso dal modello che lo ha ispirato, l'apprendistato tedesco. Difficilmente, da solo potrà essere l'elemento di svolta.

La riforma del **mercato del lavoro** del ministro Fornero, entrata in vigore nel luglio del 2012, ha rilanciato il **contratto di apprendistato** come canale privilegiato d'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro.

La scommessa è stata motivata dai successi conseguiti dalla **Germania** negli ultimi anni in termini occupazionali. Nel 2012 la Germania aveva, infatti, il tasso più basso di disoccupazione per la fascia d'età 15-24 anni (8,1 per cento contro il 35,3 per cento dell'Italia) e uno dei più bassi per quella compresa fra i 25 e i 64 (5,2 per cento contro 9 per cento). Questi dati lusinghieri sono il frutto di vari elementi, ma è indubbio che il contratto di apprendistato, che coinvolge annualmente più di 1,5 milioni di persone, svolga un ruolo di contenimento della disoccupazione tra i più giovani.

Curare la patologia italiana con la medicina tedesca è parsa la strategia migliore. Tuttavia, le formule dell'apprendistato italiano e tedesco, pur presentando alcune somiglianze – comuni peraltro a molti paesi europei –, sono contraddistinte da marcate differenze, alla luce delle quali temiamo che l'attuale riforma da sola non basterà a rilanciare l'occupazione giovanile in Italia. **(1)**

I MODELLI DI APPRENDISTATO IN EUROPA

In tutti i principali paesi europei, l'apprendistato presenta **tre caratteristiche** fondamentali. In primo luogo, la finalità è l'acquisizione delle **competenze** necessarie all'esercizio di una professione mediante "trasferimento di sapere professionale" da un lavoratore esperto a un giovane. In secondo luogo, l'acquisizione delle competenze avviene mediante **alternanza** fra luoghi e modalità di apprendimento: la formazione erogata all'esterno dell'impresa (ad esempio scuole e istituti professionali) convive con quella fornita all'interno dell'azienda (alternanza di formazione *on/off the job*). Infine, l'apprendistato si configura come un vero e proprio **contratto di lavoro**. Ciò implica che l'apprendista percepisce un compenso e riceve una formazione calibrata sulle esigenze dell'azienda. Quest'ultima, dunque, alla fine di un articolato percorso di formazione pluriennale avrà, compatibilmente con le sue necessità, tutto l'interesse ad assumere l'apprendista.

DIFFERENZE TRA APPRENDISTATO TEDESCO E ITALIANO

In **Germania** vi è un solo tipo di apprendistato – alternanza scuola/lavoro – mentre in **Italia** ne esistono tre: (i) per la qualifica e per il diploma professionale, (ii) professionalizzante o contratto di mestiere e (iii) di alta formazione e ricerca. Il primo tipo è simile all'apprendistato tedesco, gli ultimi due presentano tre rilevanti differenze.

La prima riguarda l'**età** degli apprendisti. In Germania, infatti, l'apprendistato si rivolge a **studenti** di età non inferiore ai 15 anni dei licei e degli istituti professionali. In Italia, invece, l'età dell'apprendista al momento della stipulazione del contratto deve essere compresa tra 15 e 25 anni nell'apprendistato per qualifica e diploma professionale e tra 18 e 29 in quello professionalizzante e di alta formazione.

La seconda differenza riguarda il **livello di istruzione** dei lavoratori. L'apprendistato tedesco si rivolge agli studenti della scuola secondaria e preclude l'accesso all'università: una volta conclusa l'esperienza di formazione/lavoro, infatti, è possibile proseguire l'istruzione terziaria solo

nelle *Fachhochschule* (scuole professionali avanzate), ma non nelle università. (2) In Italia, invece, gli apprendistati professionalizzanti e di alta formazione possono interessare anche laureati e dottorandi, soggetti caratterizzati da un elevato livello di istruzione.

La terza differenza, che consegue dalle prime due, riguarda il tipo di **professionalità formate**: in Germania interessa prevalentemente i lavori manuali mentre in Italia spazia da quelli manuali a quelli di concetto.

PUÒ RILANCIARE L'OCCUPAZIONE?

L'apprendistato è certamente utile se si vuole integrare in azienda la formazione teorica ricevuta da un giovane negli istituti scolastici, facendogli acquisire le professionalità necessarie in vista di una potenziale assunzione.

In Italia, l'istituto dell'apprendistato viene esteso, nella seconda e terza tipologia, anche a persone adulte e laureate, magari formate con percorsi scolastico-universitari, ma non qualificate professionalmente. L'azienda, però, dovrebbe integrare – e non sostituire – la preparazione ricevuta nell'ambito del sistema scolastico-universitario. In altre parole, la formazione *on the job* dovrebbe focalizzarsi sugli aspetti pratici che non è possibile apprendere in aula.

La necessità di ricorrere all'apprendistato per persone adulte, istruite ma non formate, è motivata anche dalla progressiva sparizione delle scuole professionali e dall'inadeguatezza del sistema universitario. Le **imprese**, pertanto, devono farsi carico non solo del cosiddetto addestramento professionale, ovvero di quelle abilità che consentono di mettere in pratica quanto appreso in via teorica nei percorsi di studio, ma nella predominanza dei casi devono costruire **ex-novo** competenze e sviluppare capacità che i percorsi scolastici e universitari trascurano. La situazione è vieppiù aggravata dalla totale assenza di orientamento durante gli studi. Occorre, quindi, anche ripensare il sistema educativo e dell'orientamento, lasciando alle imprese il compito di integrare quelle competenze che consentono poi la piena qualifica professionale, anche ai fini contrattuali, dei giovani apprendisti.

Le economie avanzate, inoltre, da anni stanno orientando la produzione verso il **terziario** in cui il peso della manualità si sta progressivamente riducendo. Ciò induce a pensare che siano necessari (anche) altri strumenti di formazione e di raccordo tra sistema educativo e mondo del lavoro.

L'APPRENDISTATO ITALIANO TRA PASSATO, PRESENTE E FUTURO

È importante sottolineare che in Italia l'apprendistato ha scontato dieci anni di difficoltà applicative, finalmente superate con il Testo unico del 2011, e dovute, da un lato, alla **frammentazione** delle normative regionali, dall'altro alla formazione ulteriormente teorica prevista nei percorsi pubblici, spesso standardizzati e inutilmente appesantiti da molte ore in aula senza un concreto valore aggiunto.

La possibilità prevista ora per il cosiddetto apprendistato professionalizzante (il secondo tipo) di svolgere la **formazione in azienda** e il riconoscimento normativo ai contratti collettivi costituiscono elementi fondamentali per il rilancio dell'istituto.

Occorre intervenire anche per l'apprendistato di primo tipo che sconta gli stessi vecchi problemi: disciplina diversa per ogni Regione, numero eccessivo di ore di formazione (400 all'anno) e costi ancora troppo elevati. Tutti aspetti che scoraggiano le imprese.

La riforma Fornero, purtroppo, invece di ridurre i **costi** dei contratti standard, ha incrementato quelli dei contratti flessibili e dello stesso contratto di apprendistato. Per ottenere risultati occupazionali significativi occorre, da un lato, perseguire con tenacia la strada della semplificazione dell'apprendistato per tutte le tipologie e, dall'altro, affiancarvi l'impegno alla riduzione degli eccessivi **oneri burocratici e fiscali** che ancora gravano sul lavoro. Il tutto senza perdere di vista l'obiettivo di una profonda e condivisa riforma del sistema educativo.

(1) Per una trattazione approfondita si legga la relazione dell'Isfol (2011), "Modelli di apprendistato in Europa: Francia, Germania, Paesi Bassi, Regno Unito".

(2) Sperimentazioni sono in corso in alcuni *Länder* che hanno attivato modalità di raccordo dell'apprendistato con i percorsi universitari (si veda la relazione dell'Isfol (2011), p. 75).

Un sussidio efficace per l'occupazione

Giuseppe Cusin,
05.07.13

La disoccupazione giovanile ha raggiunto livelli record, ma i recenti provvedimenti presi dal Governo per contrastarla non sembrano molto efficaci. Per rimettere in moto l'economia, è più utile un sussidio permanente per i lavoratori con i salari più bassi. Dove trovare le risorse per finanziarlo.

In questi giorni il Governo è intervenuto per contrastare la **disoccupazione giovanile**, in particolare con un **sussidio temporaneo** alle imprese che assumono giovani disoccupati. Il sussidio è elevato, ma è pagato al massimo per diciotto mesi.

Quando decide di assumere nuovo personale, un'impresa valuta la produttività dei lavoratori durante un periodo futuro abbastanza lungo. Se non prevede di aumentare la produzione, una riduzione temporanea, anche consistente, del costo del lavoro serve a poco: scaduto il sussidio, il dipendente ridiventa troppo costoso. E comunque anche in periodi di recessione vi sono imprese che aumentano la produzione e che assumono giovani. Per questo, la misura decisa dal Governo sembra essere poco efficace e rappresenta un regalo a una parte delle imprese.

CHE COSA OCCORRE FARE PER I GIOVANI?

Perché le imprese abbiano convenienza ad aumentare l'occupazione giovanile, devono prevedere una crescita stabile della produzione, ossia occorre che l'economia si rimetta in moto. Ciò si ottiene con un sussidio proporzionale al **costo del lavoro** per ciascun dipendente. In questo modo, i prezzi delle esportazioni e dei beni concorrenti a quelli importati diminuirebbero e si avrebbe un impulso agli investimenti. Il Pil e la domanda di lavoro aumenterebbero e si ridurrebbero sia il rapporto debito pubblico-Pil sia il disavanzo corrente della bilancia dei pagamenti.

Tuttavia, un sussidio di questo tipo è molto costoso. Una soluzione alternativa, meno costosa, è corrispondere un sussidio **permanente** per tutte le **nuove assunzioni** (giovani e non giovani). È una politica già sperimentata all'estero (in Francia, ad esempio) e anche in Italia, ma con scarso successo. Il sussidio è corrisposto solo a una parte delle imprese e causa la riduzione dell'occupazione nelle aziende concorrenti che non sono in grado di ottenerlo. Inoltre, nel rinnovare o sostituire gli impianti, le imprese tengono conto del costo medio del lavoro sul quale il sussidio influisce in modo trascurabile. Infine, si favoriscono così comportamenti opportunistici delle imprese, per esempio chiudere l'attività per riaprirne una nuova, così da sfruttare il sussidio. E anche in questo caso, dell'intervento beneficiano imprese che avrebbero comunque aumentato l'occupazione.

Un'altra soluzione è limitare il sussidio ai dipendenti con un **salario basso**: vi rientrano i giovani e i lavoratori con poche competenze professionali, i più colpiti dalla recessione in corso. Le imprese impiegano lavoratori con competenze differenti, un sussidio così disegnato riduce il costo del lavoro complessivo e fa aumentare anche l'occupazione dei lavoratori non interessati dalla misura. Inoltre, un intervento di questo tipo riduce i licenziamenti, effettivi e mascherati (Cig).

IL COSTO

Ho calcolato il costo approssimativo di un sussidio permanente limitato al 50 per cento dei lavoratori, stabili e a tempo pieno, con le paghe più basse, ossia con un salario annuale inferiore al **salario lordo mediano**. Ho previsto un sussidio pari all'8 per cento dei due terzi della retribuzione mediana. Le retribuzioni inferiori ai due terzi del valore mediano sono definite

“retribuzioni basse”. Un sussidio del tipo indicato è superiore all’8 per cento per le retribuzioni basse e inferiore per i lavoratori con retribuzioni maggiori. Per il salario mediano, il sussidio è pari al 5,3 per cento, mentre non è pagato per i lavoratori con un salario superiore. Il sussidio implica una riduzione maggiore del “cuneo fiscale”, inteso come incremento percentuale del costo del lavoro rispetto al salario netto. Non considero gli oneri sociali che potrebbero essere ridotti. L’Istat pubblica il valore mediano del salario lordo orario in ottobre. Il valore riguarda i lavoratori dipendenti nelle imprese con più di dieci addetti nell’industria e nei servizi. L’ultimo dato disponibile riguarda l’**ottobre 2010** ed è al netto della quota della tredicesima mensilità. (1) Calcolando la retribuzione oraria comprensiva della quota della tredicesima e tenendo conto del numero di ore retribuite nel 2010, si ottiene una retribuzione annua lorda mediana di 22.698 euro. (2) Il sussidio annuale per i lavoratori a tempo indeterminato e a tempo pieno sarebbe, quindi, pari all’8 per cento dei due terzi di 22.689 euro, 1.211 euro del 2010. La metà degli occupati stabili a tempo pieno nel 2012 era di circa 6,2 milioni di lavoratori.(3) Il costo annuale del sussidio per la collettività ammonterebbe a circa **7,512 miliardi** di euro.

COME FINANZIARLO?

Il costo è approssimato per eccesso (ai prezzi del 2010). Il numero degli occupati comprende i lavoratori in Cig e anche i dipendenti della pubblica amministrazione e altri dipendenti pubblici per i quali il sussidio non sarebbe pagato. Lo strumento consentirebbe il ritorno al lavoro di una parte dei cassaintegrati e un minor ricorso alla cassa integrazione e ai licenziamenti in futuro, con conseguente riduzione della spesa pubblica.

L’aumento delle **imposte** derivante dall’incremento del Pil finanzia completamente il sussidio per i nuovi assunti e in parte quello per i dipendenti già occupati. Per finanziare la parte rimanente, si può ricorrere ad alcune misure: da una maggiore efficacia nel contrasto dell’**evasione fiscale**, ad esempio migliorando la tracciabilità dei pagamenti, all’aumento della **progressività** dell’imposta sul reddito delle persone fisiche; dalla eliminazione della cedolare secca sui contratti di locazione – e ritorno al pagamento dell’imposta ordinaria sul reddito per le seconde case, indipendentemente dal fatto che siano locate o meno -, all’impiego di una parte dei fondi individuati dalla commissione Giavazzi, con l’indagine sui contributi pubblici alle imprese, per diminuire il cuneo fiscale.

(1) Istat, *Struttura delle retribuzioni*, anno 2010, Statistiche report, febbraio 2013, tabella 13.

(2) Il corrispondente valore medio delle retribuzioni lorde annuali è 27.693 euro: il valore mediano è sotto la media del 22 per cento.

(3) Istat, *Occupati e disoccupati*, anno 2012, Statistiche flash, 1 marzo 2013, p. 4.

Apprendimento permanente per crescere

Andrea Simoncini,
12.07.13

Il diritto all'apprendimento permanente e la certificazione delle competenze sono finalmente riconosciuti anche in Italia. Possono aiutare a superare le difficoltà strutturali delle dinamiche di domanda e offerta di lavoro. Ma le norme vanno attuate in modo efficace, omogeneo e in tempi certi.

IL CONTESTO

Il decreto legislativo 13/2013, entrato in vigore il 2 marzo 2013 in attuazione della riforma Fornero (legge 92/2012), introduce nell'ordinamento italiano il diritto all'**apprendimento permanente** e, per promuoverne l'effettivo esercizio, il riconoscimento e la **certificazione delle competenze** comunque acquisite dalla persona. Il provvedimento riorganizza, in un'unica cornice, una serie di istituti, alcuni preexistenti la norma (come la certificazione a conclusione dei percorsi di studio e formazione di ogni ordine, grado e territorio), altri di nuova introduzione (come ad esempio la validazione degli apprendimenti comunque acquisiti nei diversi contesti di vita della persona). L'Italia è in una fase di emergenza occupazionale, con quella giovanile in particolare che va assumendo connotati di allarme sociale. Le misure di contrasto alla disoccupazione messe in cantiere – da quelle appena decise dal Governo, a più voci valutate necessarie ma insufficienti, a quelle più organiche, quali la *youth guarantee* – non possono ignorare le difficoltà strutturali che gravano sulle dinamiche di **domanda e offerta** e sulla mobilità professionale e territoriale: ne hanno dato ampiamente conto nei propri studi i tre premi Nobel del 2010 e nel nostro paese mostrano effetti ed evidenze macroscopiche.

UN SISTEMA CHE AUMENTA LE OPPORTUNITÀ

In questo senso, l'apprendimento permanente e la certificazione delle competenze rappresentano una potenziale leva, ancora culturalmente e socialmente sottostimata in Italia, per coordinare gli attuali interventi più emergenziali e compensativi con le misure più attive necessarie a rendere più dinamici tutti i **processi di transizione** vita-studio-lavoro in modo strutturale, continuo e sostenibile. Vediamo perché.

- La certificazione delle competenze comunque acquisite è lo strumento principale per promuovere e consolidare il diritto all'apprendimento permanente;
- viene riconosciuta pari dignità e rigore di valutazione a tutte le forme di apprendimento a prescindere dai contesti di acquisizione;
- al centro dei servizi di istruzione, formazione e lavoro c'è **la persona** e il suo bagaglio culturale e professionale acquisito nella sua storia di vita, di studio e di lavoro;
- si indica il percorso più fattibile ed economico per costruire un repertorio nazionale dei titoli di istruzione, formazione e di qualificazione professionale, attraverso un processo di correlazione e progressiva standardizzazione degli elementi descrittivi dei repertori esistenti dell'ordinamento italiano che, a diverso titolo e sino a oggi con grandi eterogeneità, contengono declaratorie di competenza (attraverso la referenziazione al quadro europeo delle qualificazioni Eqf e l'indicizzazione ai codici di classificazione statistica delle attività economiche Ateco e della Classificazione delle professioni);

- vengono avvalorati processi di *governance* allargata e sussidiarietà, puntando su linguaggi comuni, interoperatività dei sistemi informativi e strumenti di coordinamento aperto. Tutti segnali molto concreti di una pubblica amministrazione che rilegge i propri modelli di *mission*, di organizzazione e relazione, secondo rinnovati approcci, privilegiando una cultura più aperta e partecipata. (1)

Come dimostrato dall'esperienza di altri paesi europei, quali la Francia, la Germania e il Regno Unito, la costruzione di un sistema nazionale di riconoscimento delle competenze può costituire una **piattaforma di raccordo** tra le politiche di istruzione, formazione, lavoro, sviluppo economico, cittadinanza attiva e welfare e agire così da leva per la crescita, l'occupazione, e la qualità dei servizi per le persone e per le imprese. Perché ciò si realizzi, tuttavia, il sistema deve essere in grado di:

- aumentare le opportunità di **orientamento e apprendimento** lungo tutto l'arco della vita, contribuendo sia alla lotta alla dispersione e all'inattività giovanile (agevolando ad esempio l'attuazione della *youth guarantee*) sia all'innalzamento complessivo dei livelli di qualificazione;

- valorizzare tutte le metodologie di apprendimento attivo, le esperienze di tirocinio, alternanza e apprendistato e in generale il potenziale educativo del lavoro e il protagonismo delle parti economiche e sociali;

- sostenere la **mobilità** geografica e professionale di studenti e lavoratori nonché l'integrazione di lavoratori provenienti da altri paesi europei o extraeuropei;

- agevolare la trasparenza degli apprendimenti e dei fabbisogni nonché l'affidabilità, la sostanzialità e la spendibilità delle certificazioni in ambito nazionale ed europeo anche in un quadro di maggior tutela del consumatore (agevolando ad esempio l'attualizzazione del tanto atteso Libretto formativo del cittadino, in una prospettiva digitale e in coerenza la futura Tessera professionale europea);

- facilitare, nella concentrazione di reti integrate, dei poli, degli sportelli unici, il coordinamento, l'integrazione e la **personalizzazione** "sartoriale" dei servizi in una logica di presa in carico totale della persona sulla base delle specificità e dei fabbisogni reali, riducendo i rischi di inefficacia e gli sprechi di risorse;

- rendere più dinamici i meccanismi di accesso e mobilità nel mondo del lavoro, alle professioni e all'imprenditorialità, offrendo nuove e maggiori opportunità ai lavoratori e alle aziende in crisi occupazionale nonché alle donne in cerca di occupazione;

- supportare i processi di riforma: dalla digitalizzazione della Pa, al rilancio del ruolo delle università e della ricerca, dal riordino dell'educazione degli adulti, alla riforma del mercato del lavoro e dei servizi per l'impiego, in una prospettiva di flexycurity e welfare to work;

- promuovere il **coordinamento** e l'integrazione degli investimenti di politica attiva, passiva e di sviluppo industriale e territoriale, con particolare riguardo ai settori produttivi trainanti, strategici o ad alto valore aggiunto per il paese o per i territori di riferimento (turismo, made in Italy, edilizia...).

Quanto maggiori sono le innovazioni introdotte sul piano normativo, tanto più queste necessitano di essere chiarificate e sostenute innanzitutto sul piano sociale e culturale, al fine di promuoverne una diffusa condivisione e presa in carico delle effettive opportunità e convenienze.

Questo si rende tanto più necessario nel caso del decreto legislativo 13/2013 che per la sua natura pattizia richiede per la fase di attuazione il più alto livello possibile di partnership tra le istituzioni e i soggetti del partenariato economico e sociale nonché il maggior equilibrio possibile tra la sostenibilità e l'affidabilità di sistema e l'essenzialità e la trasparenza delle procedure. L'arricchirsi del dibattito rappresenta un passaggio ineludibile per sostenere e accompagnare i processi di condivisione politica e di avanzamento tecnico al fine di garantire una **attuazione efficace** e omogenea, in tempi certi, e con un proficuo livello di mediazione e consenso del sistema della

certificazione delle competenze: a più riprese l'Unione europea lo ha collocato nelle raccomandazioni all'Italia a crocevia e condizionalità di tutte le iniziative in favore dell'occupazione, sia nel piano europeo per il sostegno al lavoro giovanile sia nella più complessiva programmazione dei fondi strutturali per il periodo 2014-2020.

(1) Vedi L. Hinna e M. Marcantoni, *La riforma obliqua. Come cambiare la pubblica amministrazione giocando di sponda*, Donzelli Editore, Roma, 2012.

Quale futuro per i Centri per l'impiego

Francesco Giubileo e Francesco Pastore
25.10.13

È in arrivo la riforma dei servizi pubblici per l'impiego, anche per attuare la European Youth Guarantee. I nodi sono la pluralità di attori istituzionali coinvolti, il rapporto con i privati, l'eccesso di burocrazia e l'assenza di servizi per le imprese, specie se piccole. I rischi di fallimento.

I NODI DA SCIUGLIERE

A ottobre si dovrebbe realizzare la tanto attesa riforma dei **servizi pubblici per l'impiego**(Spi). La riforma è attesa perché dopo la definizione, mai realizzata e forse inutile, dei "livelli essenziali" previsti dalla legge 92/2012 e la contemporanea abolizione (cancellata dalla Consulta) delle province che hanno in carico la **gestione dei Cpi**, i servizi sono in attesa di sapere che cosa ne sarà di loro. Inoltre, la riforma è parte del pacchetto che è necessario per l'attuazione dello *European Youth Guarantee*, per il quale il Governo si è impegnato con l'Unione Europea. È bene iniziare a parlarne, magari guardando all'esperienza dei paesi dove tali servizi funzionano meglio.

I nodi da sciogliere per una modernizzazione degli Spi sono almeno quattro:

- la pluralità di attori istituzionali coinvolti;
- il rapporto con gli attori privati, ancora inefficace e inefficiente;
- l'appesantimento burocratico;
- l'assenza di servizi per le imprese.

Per effetto di una distorta lettura del principio di sussidiarietà verticale, l'Italia presenta una pluralità di attori istituzionali nella gestione degli Spi: Stato, Regioni, province e in certi casi anche comuni. Si raggiunge il paradosso che lo Stato è a capo del sistema d'istruzione, le Regioni delle politiche per l'impiego e le province dei centri per l'impiego. Questa separazione è il segreto del fallimento e il decentramento amministrativo, così come realizzato, non ha certo prodotto i risultati sperati.

In altri paesi più efficienti, una sola **agenzia nazionale** propone e finanzia programmi di politica attiva del lavoro gestiti a livello locale da municipalità (spesso consorziate e paragonabili alle nostre province). Occorre un nuovo modello di rapporto pubblico-privato, dove il primo svolga attività di coordinamento, pianificazione e controllo del territorio e il secondo si occupi del collocamento. È necessario identificare presto un nuovo organo, con una maggiore libertà di azione, che sostituisca le province nel gestire gli Spi.

IL PROFILO DELL'UTENTE

È urgente realizzare, come avviene da decenni in Australia, ma più di recente anche nel Regno Unito e in Germania, un'**attività di profiling**, vale a dire di individuazione del profilo degli utenti svantaggiati secondo alcune categorie prestabilite. Compiuto in base ad alcuni criteri oggettivi (quali la durata della disoccupazione e il titolo di studio), serve a indirizzare l'utente verso una fascia del bisogno così come è definita nel seguente riquadro.

Classificazione degli utenti ai servizi pubblici per l'impiego

| | |
|----------|---|
| Fascia 1 | Assistenza non necessaria, il soggetto può essere collocato dall'attore pubblico oppure è in grado "autonomamente" di trovare lavoro. |
| Fascia 2 | Necessità di una "traiettoria" o di un minimo percorso di assistenza. |
| Fascia 3 | Necessità di una assistenza continua e dedicata. |
| Fascia 4 | Necessità di una assistenza continua, dedicata e, inoltre, la collocazione è possibile solo se sono presenti incentivi alle imprese. |

Ognuna di queste fasce dovrebbe ricevere un **determinato budget**, proporzionale alla difficoltà di collocamento dei destinatari, che verrà indirizzato ai *providers* delegati al loro collocamento. La somma potrà essere spesa per alcuni servizi o rappresentare un premio di collocamento.

L'inserimento al lavoro è l'obiettivo principale in una logica definita di *blackbox*: non deve interessare il come, ma solo il **risultato** ottenuto. Si dovrebbe così ridurre l'orientamento opposto, diffuso in Italia, di fare solo **formazione** (*parking*), senza il passaggio al collocamento lavorativo. Nel Regno Unito, dove è ormai consolidato il principio *no cure – no pay* è praticamente scomparsa tutta una filiera di attività di accompagnamento al lavoro praticate in passato, che rischiano di essere inutili per il collocamento del soggetto svantaggiato.

LA PERFORMANCE DEL PARTNER PRIVATO

La performance del **partner privato** dipende molto dal suo *network* di aziende, più che dai servizi offerti. Certo, per disincentivare i fenomeni di *gaming* (accordi tra azienda ed ente privato convenzionato per spartirsi il premio), è necessario pagare il compenso almeno sei mesi dopo l'instaurazione del rapporto di lavoro, da verificare tramite fonti amministrative, con la possibilità di inserire **bonus** aggiuntivi legati alla durata del contratto di lavoro e alla rapidità del collocamento.

Come insegna il caso inglese, per incentivare l'attore privato, vanno realizzati sistemi *dirating* pubblici degli operatori, sulla base di strumenti statistici/econometrici definiti prima dell'erogazione degli incentivi. Gli utenti sceglieranno l'attore privato che ritengono più adeguato, sulla base delle performance passate, della loro qualifica e del settore di interesse (una "Guida alla scelta"). Molti dei concetti appena esposti sono alla base della nuova "Dote unica del lavoro" che verrà realizzata in **Lombardia**. L'intervento si ispira prevalentemente al modello olandese, ritenuto tra le esperienze più interessanti di delega al privato.

ONERI BUROCRATICI E SERVIZI PER LE IMPRESE

Un terzo problema riguarda la gestione della **parte amministrativa** che assorbe un numero impressionante di funzionari e, come nel caso della registrazione della disponibilità al lavoro dei cassa integrati in deroga, toglie tempo a servizi più utili.

Come abbiamo suggerito in un precedente intervento (Un call center per trovare lavoro), si potrebbero delegare i compiti di registrazione e primo contatto a un *call center*. Le possibilità di realizzare questo progetto a costo zero sono molte: si può sfruttare il *Contact center* dell'Inps con un servizio dedicato, razionalizzare l'attività dei funzionari nei Cpi con telelavoro, oppure destinare un piccolo budget a un servizio esterno, come fatto in alcune province.

I servizi alle **piccole imprese** sono il vero punto debole e, senza una riorganizzazione, l'attore pubblico rischia di restare un inutile contenitore di *curriculum*. Tre funzioni potrebbero consentire ai Cpi di essere un utile interlocutore:

- servizi e assistenza passo-passo per aprire una partita Iva;
- potenziamento della figura di consulenza del lavoro;
- e infine, consulenza in tema di bandi, sgravi e così via.

L'alternativa consiste nel delegare in partnership ai privati lo svolgimento di queste funzioni.

I COSTI E LE PROSPETTIVE

La riforma è potenzialmente a **costo zero**, ma va affrontata con coraggio. L'eliminazione di alcuni ruoli istituzionali dovrebbe portare a un risparmio di risorse da reinvestire nei servizi alle imprese. In altri termini, occorre riqualificare un numero sufficiente di dipendenti a livello regionale, nazionale e locale e destinarli ad altra attività. I servizi di collocamento dei privati potrebbero essere pagati con i fondi attualmente erogati ai programmi di accompagnamento. Inoltre, nel caso si costituisca un nuovo organo a livello nazionale che sostituisca le varie istituzioni oggi chiamate alla gestione delle politiche attive o degli Spi, si otterrebbe un risparmio di risorse tale da finanziare tutti i servizi qui descritti.

Tra le proposte avanzate dal **Governo Letta**, di tutto ciò non vi è traccia e il timore è che, seppure attuata, la riforma degli Spi si risolva in una enunciazione di buoni propositi, con risvolti problematici per il successo anche della *Youth Guarantee*. Sarebbe un peccato, poiché si lascerebbe ancora una volta insoddisfatta l'aspettativa di una **maggiore competenza** dal lato dell'offerta di lavoro e si farebbe finire una buona parte delle risorse (nazionali e comunitarie) in azioni di orientamento e formazione, che in questi anni non hanno aiutato i beneficiari di ammortizzatori in deroga o i disoccupati di lungo periodo a trovare un nuovo lavoro.

Cambiare l'Irpef pensando al lavoro

Nicola Borri, Salvatore Nisticò, Giuseppe Ragusa e Pietro Reichlin,
11.02.14

Il fisco italiano è iniquo e penalizzante verso lavoro e imprese. L'effetto delle detrazioni fa sì che le aliquote marginali effettive siano solo due. Una proposta per una riforma che incentivi la partecipazione alla forza lavoro.

LE ALIQUOTE EFFETTIVE

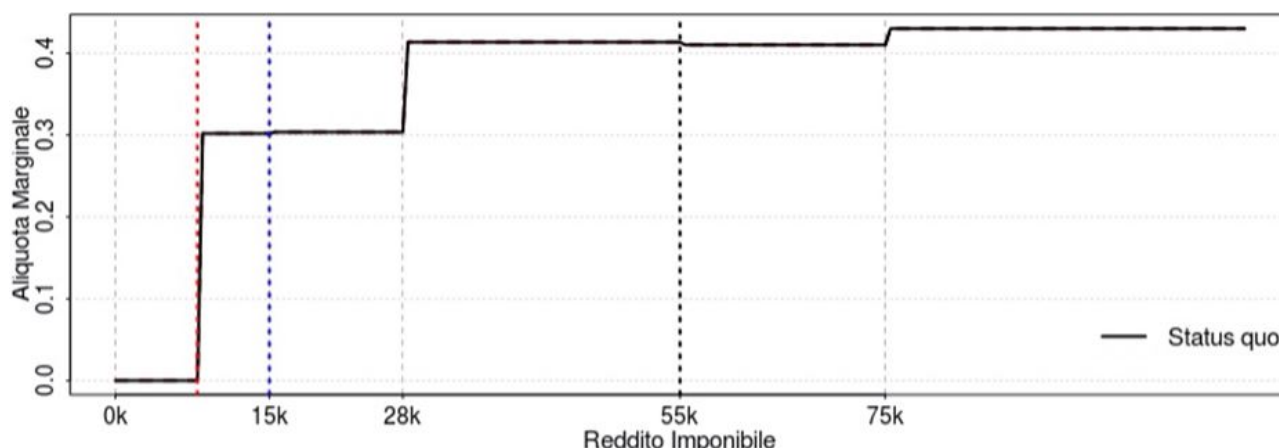
Il nostro **sistema fiscale** non è solo oppressivo e particolarmente **penalizzante nei confronti del lavoro e delle imprese**, ma è anche inefficiente e iniquo.

Una misura dell'inefficienza è rappresentata dall'andamento delle aliquote marginali Irpef al variare del reddito, cioè l'imposta pagata su ogni euro aggiuntivo di reddito. Il caso dei lavoratori dipendenti è emblematico: sebbene il sistema impositivo si componga di cinque aliquote nominali – 23, 27, 38, 41 e 43 per cento –, **l'effetto delle detrazioni fa sì che le aliquote marginali effettive siano solamente due.**

Come si può verificare nella figura 1, l'aliquota marginale effettiva, con detrazioni decrescenti al crescere dell'imponibile, sale al **30 per cento** appena superata la *no-tax area* di 8mila euro; rimane a questo livello fino a 28mila euro, e si assesta tra il 41 e il 43 per cento per redditi superiori.

Un lavoratore dipendente che guadagna 8mila euro lordi, e che ha l'opportunità di incrementare lo sforzo lavorativo con un extra reddito lordo di mille euro, vede remunerato solo il 70 per cento del lavoro aggiuntivo, percependo, al netto delle imposte, 700 euro in più.

Figura 1:



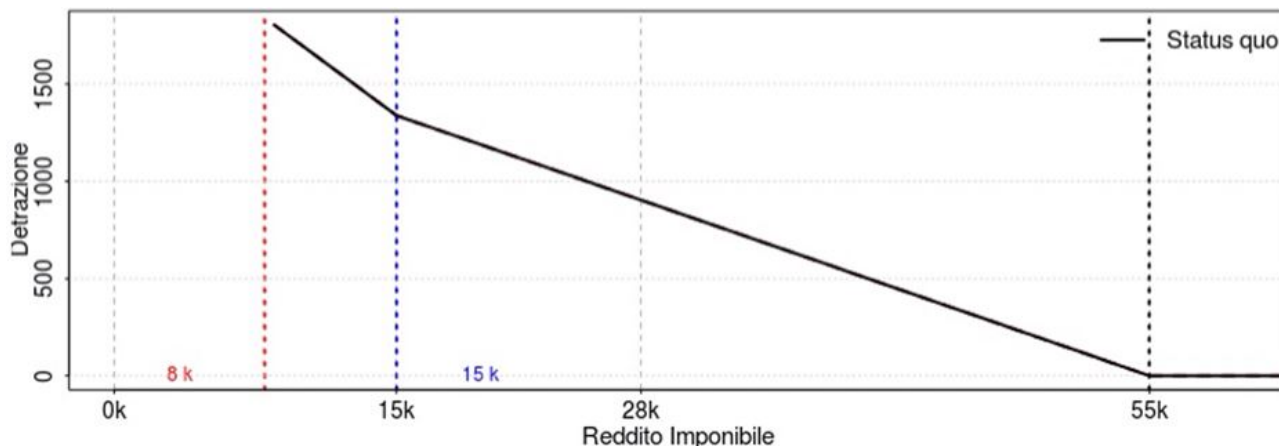
Un tale sistema di aliquote marginali distorce le **scelte individuali di partecipazione alla forza lavoro**, specie per redditi imponibili fra 8 e 15mila euro, uno scaglione in cui si colloca circa il 20 per cento dei contribuenti. Un'aliquota marginale al 30 per cento per questi redditi rappresenta un caso anomalo nel panorama internazionale e contribuisce ad alimentare il **sommerso** e l'erosione della forza lavoro, il cui aumento dovrebbe costituire un obiettivo primario per l'Italia.

Il sistema tedesco, ad esempio, evita distorsioni di questo tipo attraverso aliquote nominali progressivamente crescenti, in modo continuo, da un minimo del 14,28 per cento a un massimo del 42 per cento per la fascia di reddito tra 8.355 e 52.882 euro, con un ulteriore aumento al 45 per cento per i redditi sopra i 250mila euro circa.

L'EFFETTO DELLE DETRAZIONI

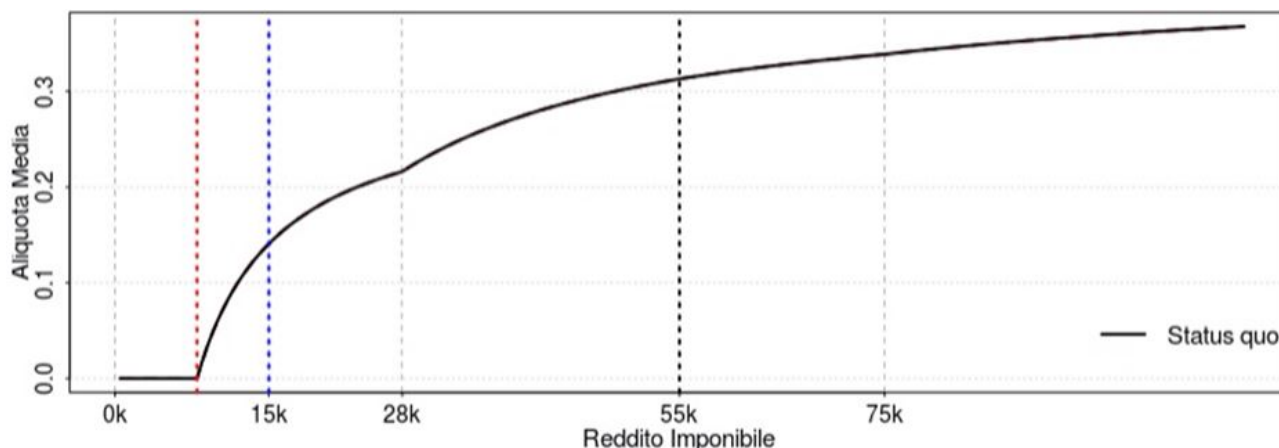
Senza ricorrere alla complessità del modello tedesco, è possibile rendere il profilo delle aliquote marginali effettive più graduale – aumentando così l’efficienza, la progressività e l’equità del sistema fiscale – con un intervento sulle detrazioni e, possibilmente, anche sulle aliquote nominali. La figura 2 descrive l’andamento delle **detrazioni da lavoro dipendente** all’aumentare del reddito. Da 8mila euro di reddito imponibile, le detrazioni diminuiscono fino a azzerarsi per i redditi pari a 55mila euro. La diminuzione delle detrazioni non è tuttavia costante, ma è più rapida per i redditi compresi tra 8 e 15mila euro. Questa struttura trasforma il sistema di cinque aliquote nominali in uno a due sole aliquote effettive, diminuendone quindi la progressività.

Figura 2:



La figura 3 mostra l’**aliquota media**, cioè il rapporto tra imposte dovute e reddito imponibile. In un sistema con buona progressività, l’aliquota media dovrebbe aumentare più lentamente per i **redditi bassi**. Il contrario di quanto avviene nel nostro sistema, dove la curva dell’aliquota media ha una pendenza molta accentuata proprio per i redditi tra 8 e i 15mila euro.

Figura 3:



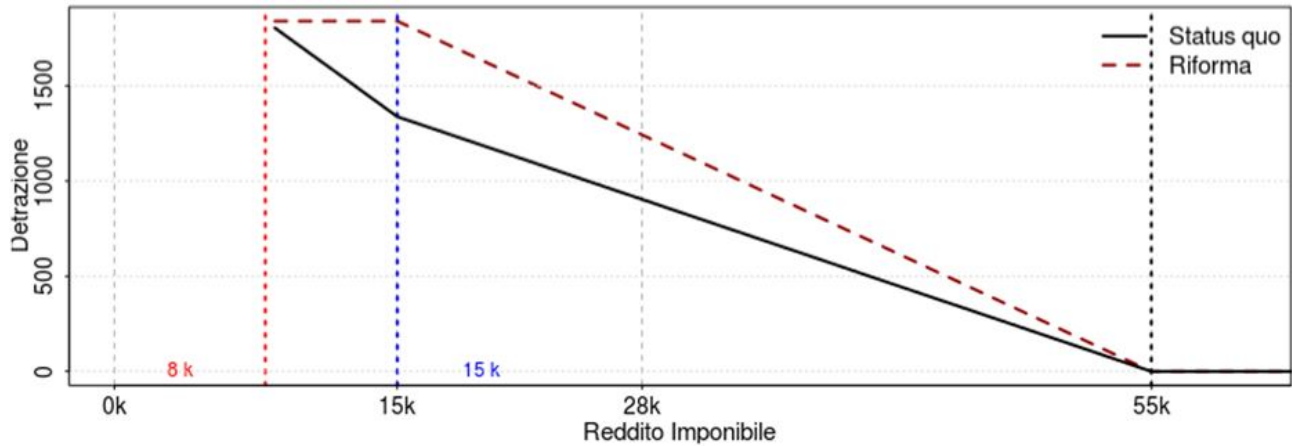
Un intervento limitato alla revisione delle detrazioni per i soli lavoratori dipendenti potrebbe già migliorare la situazione.

LA PROPOSTA

La nostra proposta è di mantenere a 8mila euro la soglia sotto la quale le detrazioni spettanti azzerano il debito d’imposta e istituire una **detrazione fissa** (indipendente dal reddito) di 1.840

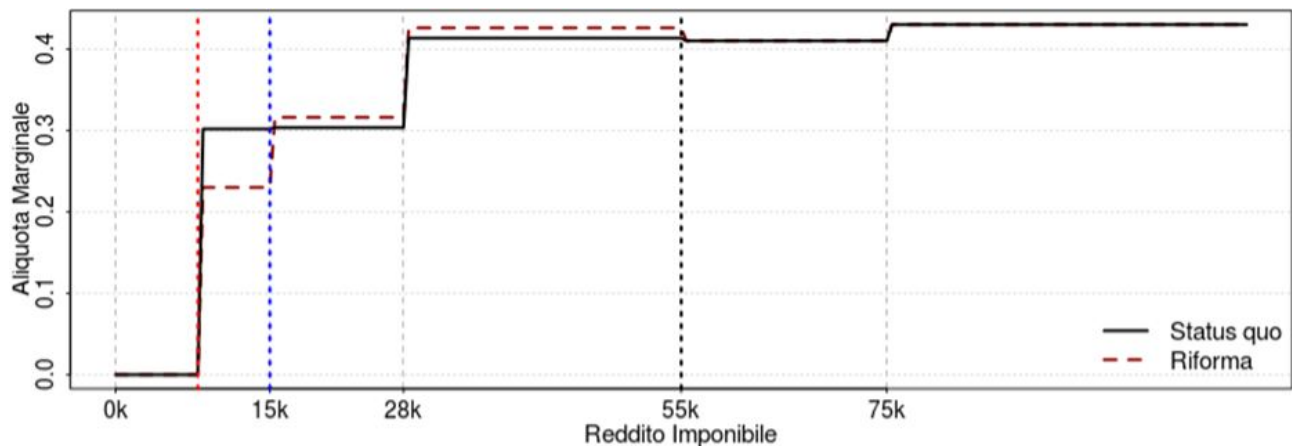
euro per redditi imponibili compresi tra 8 e 15mila euro. Oltre questa soglia, le detrazioni si ridurrebbero linearmente, fino a essere pari a zero per i redditi oltre i 55mila euro (come descritto in figura 4). Il **costo stimato è di circa 5 miliardi**.

Figura 4:



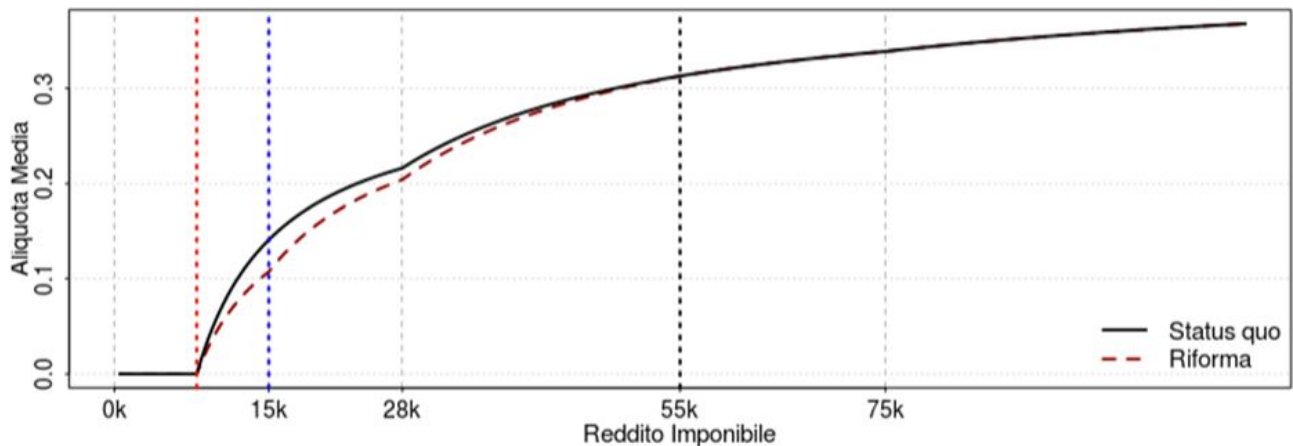
L'effetto principale della riforma, descritto in figura 5, sarebbe quello di **ridurre drasticamente l'aliquota marginale effettiva sui redditi da 8mila a 15mila euro**: di ben sette punti percentuali, dal 30 al 23 per cento; mentre le marginali successive rimarrebbero sostanzialmente invariate.

Figura 5:



Le aliquote medie (figura 6) si ridurrebbero per gli scaglioni compresi tra 8 e 55mila euro, ma in modo più consistente per i redditi prossimi a 15mila euro. Il **risparmio fiscale** per un lavoratore dipendente con un reddito imponibile di 15mila euro sarebbe di **450 euro**. Il risparmio d'imposta coinvolgerebbe circa il 95 per cento dei contribuenti con redditi da lavoro dipendente compresi tra 8 e 55mila euro.

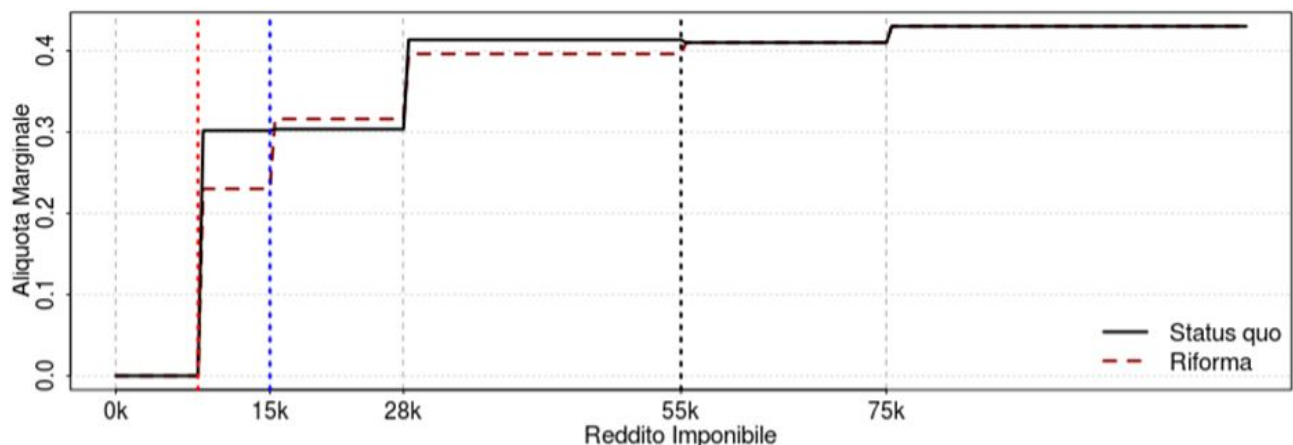
Figura 6:



L'idea di limitare la platea dei contribuenti che beneficerebbero della riforma ai soli dipendenti attivi non è motivata soltanto dalla necessità di contenere il costo della manovra. Uno degli obiettivi della proposta è di **incentivare la partecipazione alla forza lavoro**. Non sarebbe pertanto logico coinvolgere i pensionati, mentre per i lavoratori autonomi con redditi bassi sarebbero più opportune misure di stimolo all'attività d'impresa come la riduzione dell'Irap.

La riforma della struttura delle detrazioni non può tuttavia risolvere un'altra anomalia del nostro sistema, cioè il brusco incremento dell'aliquota nominale dal 27 al 38 per cento (ben 11 punti percentuali) a partire dai 28mila euro. Per risolverla, si potrebbe **abbassare l'aliquota nominale intermedia dal 38 al 35 per cento**, con un costo da noi stimato in circa **2 miliardi**. In questo modo, non si avrebbe solo una diminuzione delle imposte per tutti i contribuenti che dichiarano più di 28mila euro, ma si otterrebbe anche un profilo crescente delle aliquote marginali (che nel sistema vigente, come nel caso della sola revisione delle detrazioni, subiscono un calo per i redditi compresi tra i 55 e i 75mila euro). L'effetto è mostrato chiaramente in figura 7.

Figura 7:



Mettere in cantiere una riduzione d'imposte pari a 7 miliardi non è facile, visti i vincoli sulla finanza pubblica. Prendendo per buona la promessa del Governo di impegnarsi in una massiccia riduzione della spesa, non è reato iniziare a discutere di quale sia il modo migliore per ridurre la pressione fiscale che grava sul lavoro.

Il segreto della ripresa tedesca*

Christian Dustmann, Bernd Fitzenberger, Uta Schonberg e Alexandra Spitz-Oener,
11.02.14

Si attribuisce spesso alle riforme “Hartz” del mercato del lavoro il successo tedesco nella crescita industriale e nell’abbattimento della disoccupazione. Il risultato di una ricerca dice invece che la chiave di volta è stata il decentramento della contrattazione dai Lander alle singole imprese.

Dalla fine degli anni Novanta fino ai primi Duemila, la Germania era spesso definita “il malato d’Europa”.

Oggi, dopo la grande recessione, la Germania è descritta come una grande potenza economica. Il numero totale di **disoccupati** è sceso da 5 milioni nel 2005 a circa 3 milioni nel 2008, mentre il tasso di disoccupazione è sceso al 7,7 per cento nel 2010. L’**export** ha raggiunto un picco di 1700 miliardi di dollari nel 2011, che è uguale alla metà del Pil del paese e al 7,7 per cento dell’export mondiale.

OGGI TUTTI AL TRAINO DEI TEDESCHI

Come ha fatto la Germania, con il **quarto Pil mondiale** (dopo Stati Uniti, Cina e Giappone) a trasformarsi da “malato d’Europa” a locomotiva del continente? In una recente pubblicazione abbiamo concluso che:

- L’incredibile trasformazione dell’economia tedesca è dovuta a un processo di **decentralizzazione** della contrattazione del lavoro senza precedenti. Ciò ha portato a una riduzione del costo del lavoro e alla crescita della competitività.
- Questo processo di decentralizzazione è stato reso possibile dalla struttura e dall’**autonomia** dei sindacati tedeschi. In un momento difficile per l’economia del paese, i sindacati hanno mostrato di essere molto più flessibili di quanto si potesse immaginare.
- Le **riforme Hartz** (2002-2005) non hanno giocato un ruolo essenziale. Sia il processo di decentralizzazione della contrattazione sia il miglioramento della competitività dell’industria tedesca sono iniziati alla metà degli anni Novanta, quasi un decennio prima.

LA POLITICA, DA SOLA, NON BASTA

La politica -se non ci fosse stata l’autonomia nella negoziazione dei salari- da sola non sarebbe riuscita a realizzare una tale decentralizzazione.

La ricerca offre spunti interessanti su quello che i paesi europei in crisi possono imparare dall’esperienza tedesca. Paesi come **Francia e Italia**, hanno istituzioni sindacali più centralizzate e molto meno autonome sul piano legislativo rispetto alla Germania.

I potenziali cambiamenti di sistema dovrebbero quindi affidarsi alla politica.

L’esperienza tedesca non offre comunque specifiche raccomandazioni sul tipo di riforme politiche da realizzare. Il caso tedesco porta invece l’attenzione sulle riforme che nell’ambito delle relazioni industriali hanno spostato la **contrattazione salariale** a livello aziendale nel pieno coinvolgimento dei rappresentanti dei lavoratori.

COME SI FA A MIGLIORARE LA COMPETITIVITÀ?

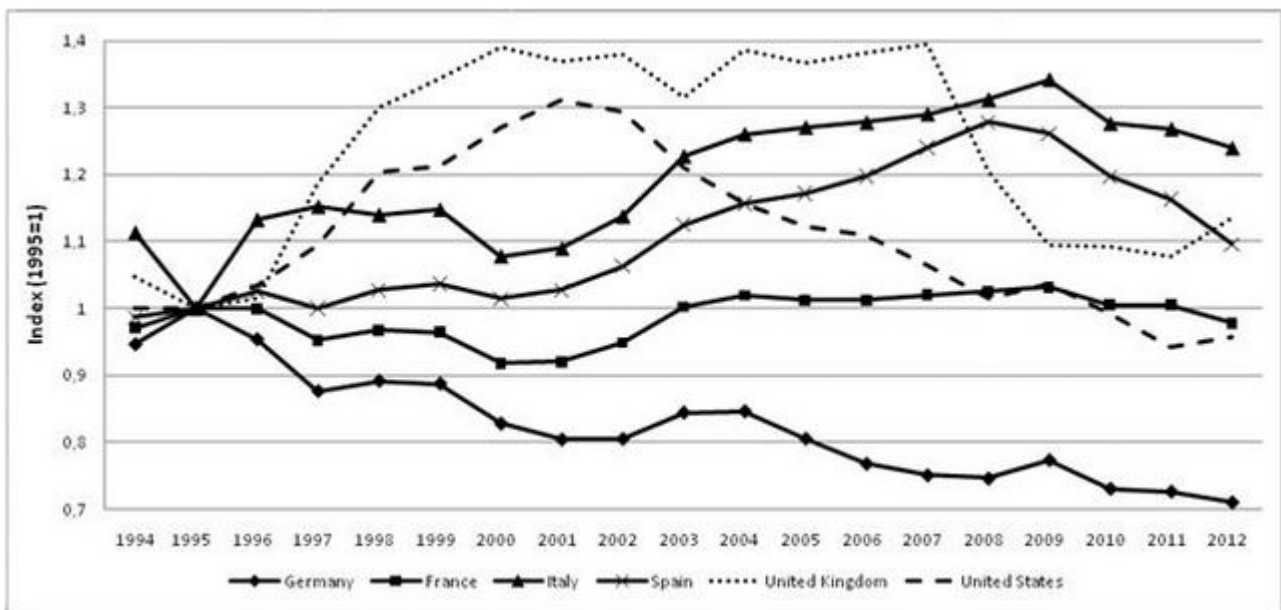
Il grafico 1 mostra i **costi unitari relativi del lavoro** in dollari dell’economia di alcuni paesi aggiustato in base alla composizione mutevole dei mercati in cui competono. Si vede che dal 1995,

la competitività della Germania è cresciuta costantemente, mentre quella di alcuni suoi importanti partner commerciali europei come Italia e Spagna è scesa costantemente oppure è rimasta invariata come nel caso della Francia.

Abbiamo concluso che nei primi anni Novanta, il sistema di relazioni industriali tedesco ha consentito un incremento senza precedenti della decentralizzazione (o localizzazione) della negoziazione che fissa gli stipendi, gli orari e gli altri aspetti delle condizioni lavorative da livello collettivo nazionale a livello di **singola azienda** o singolo lavoratore. Questo processo ha consentito di ridurre gli stipendi, in particolar modo nella parte più bassa della distribuzione salariale, e ha infine migliorato la competitività dell'economia.

Il sistema tedesco delle relazioni industriali non si basa sulla **legislazione**, ma invece sui contratti e gli accordi di tre attori principali:

Grafico 1:



Fonte: OECD Economic Indicators.

i sindacati nazionali, le associazioni degli industriali e i rappresentanti dei lavoratori nelle aziende medie e grandi. Due maggiori sviluppi hanno contribuito a questo cambiamento: una forte riduzione della parte di lavoratori coperti da accordi sindacali e l'aumento degli **accordi in deroga** a quelli nazionali che ha rafforzato i rappresentanti dei lavoratori nelle aziende rispetto ai sindacati generali.

LO SCARSO CONTRIBUTO DELLE RIFORME HARTZ

Le cosiddette riforme "Hartz", indirizzate al mercato del lavoro e realizzate dal Governo di Gerhard **Schröder** non sono state determinanti nel processo che ha portato al miglioramento della competitività dell'industria. Le riforme sono state implementate quasi un decennio dopo che questo processo di decentralizzazione e rafforzamento della competitività era cominciato. Le riforme avevano l'obiettivo di incentivare la ricerca di lavoro ma hanno contribuito poco al principale fattore che ha determinato il miglioramento della competitività, cioè la moderazione salariale a partire dalla metà degli anni Novanta.

DELOCALIZZAZIONE INDUSTRIALE E FLESSIBILITÀ

Perché la Germania ha visto un declino dei lavoratori sindacalizzati e una crescita di accordi

industriali in deroga ai contratti collettivi solo a partire dalla metà degli anni Novanta e non prima? Abbiamo concluso che il **costo della riunificazione** tedesca, unito alla rapida ascesa di un contesto globale sempre più competitivo, rendeva sempre più costoso per le aziende tedesche pagare gli alti salari negoziati coi sindacati. Le nuove opportunità di **delocalizzazione** della produzione in Europa dell'Est hanno cambiato gli equilibri di potere fra sindacati e associazioni degli industriali.

Questi cambiamenti hanno spinto i sindacati e i rappresentanti dei lavoratori a fare delle concessioni sui contratti collettivi di settore per non essere ulteriormente marginalizzati.

Le concessioni sono spesso sfociate in una riduzione degli stipendi. Di conseguenza, il mercato del lavoro tedesco si è dimostrato molto più flessibile di quanto si pensasse.

Perché gli altri paesi dell'Europa continentale non hanno reagito allo stesso modo della Germania?

Il sistema di relazioni industriali negli altri paesi non consente le stesse **capacità di adattamento** di quello tedesco. Molte delle regole che in Germania sono determinate dai contratti di lavoro sono leggi dello stato in altri paesi (come il salario minimo in Francia) o implementate a livello nazionale (come ad esempio nel caso di accordi sindacali che si estendono a tutte le aziende) e richiedono comunque l'assenso ai massimi livelli per essere cambiate (anche a livello politico).

UNA LEZIONE PER L'EUROPA

Anche se a volte si sente dire che alcuni paesi dell'Europa continentale dovrebbero adottare la loro versione delle riforme Hartz, la raccomandazione potrebbe essere fuorviante.

È stata la specifica struttura delle relazioni industriali tedesche che ha aperto la strada alla notevole decentralizzazione della negoziazione salariale.

Non dovrebbero essere quindi le riforme Hartz le politiche che **la Germania raccomanda** all'Europa (raccomandazioni spesso date da economisti tedeschi come Rinne e Zimmermann nel 2013 o da politici come la cancelliera Angela Merkel in un discorso nel febbraio 2013) ma riforme mirate al sistema di **relazioni industriali**, che possano sia decentralizzare la contrattazione sia coinvolgere i rappresentanti dei lavoratori in modo da assicurare di nuovo benefici occupazionali quando le condizioni economiche migliorano.

* Il testo [integrale in inglese su Vox](#)

Fonti:

Dustmann, C., Fitzenberger, B., Schönberg, U., Spitz-Oener, A. (2014): From Sick Man of Europe to Economic Superstar: Germany's Resurgent Economy. *Journal of Economic Perspectives* 28(1), pp. 167-188; also available as CReAM Discussion Paper No. 06/14 at http://www.cream-migration.org/publ_uploads/CDP_06_14.pdf

OECD (2004, 2007, 2012). *Employment Outlook*, OECD Publishing, Various Issues, Paris.

Rinne, U., Zimmermann, K.F. (2013). Is Germany the North Star of Labor Market Policy?, *IMF Economic Review*, 61(4), 702-729.

Visser, J. (2013). Wage Bargaining Institutions – from crisis to crisis. *Economic Papers* 488, European Commission, Brussels [downloaded from

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2013/ecp488_en.htm on January 28, 2014].

Politiche del lavoro: ecco da dove ripartire

Francesco Giubileo e Francesco Pastore
18.02.14

Tra le priorità del nuovo Governo c'è la creazione di nuovi posti di lavoro. Ma con quali politiche? L'analisi del programma di intervento per favorire l'occupazione giovanile, in attuazione della Youth Guarantee, evidenzia gli obiettivi da perseguire e gli errori da evitare.

GLI OBIETTIVI PRIORITARI

Come cambierà la strategia del Governo di Matteo Renzi sulle **politiche del lavoro**? Molto dipenderà dal nuovo ministro del Lavoro. È probabile, però, che la creazione di nuovi posti di lavoro sarà uno degli obiettivi prioritari, oltre che la sfida più difficile che il nuovo esecutivo ha di fronte a sé. Non è un caso che, insieme a legge elettorale, riforma del Senato e Titolo V della Costituzione, la spinta riformatrice di Renzi si sia concentrata finora proprio sul *Job Act*.

Può essere, allora, utile per il prossimo ministro del Lavoro riflettere su alcune linee guida della strategia che il Governo precedente aveva dichiarato di voler perseguire in attuazione dello *Youth Guarantee*, il programma di intervento per favorire l'occupazione giovanile proposto dall'UE. **(1)** Due erano gli obiettivi prioritari: aumentare le opportunità di lavoro di chi è disoccupato o inattivo, in specie i più giovani; accrescere la "ri-occupabilità" di chi fruisce di ammortizzatori sociali attraverso politiche attive più efficaci.

I **nodi critici** sono evidenti già in questa semplice presentazione degli obiettivi: non si comprende, ad esempio, il "nesso" del secondo obiettivo con l'attuazione dello *Youth Guarantee*.

La paura è che si possano traghettare risorse destinate ai giovani in programmi di politica attiva per "target" di soggetti differenti, come i cassaintegrati in deroga. Anche perché le **politiche attive** realizzate tra il 2009 e il 2011, più che collocare i beneficiari di ammortizzatori sociali, si sono rivelate essere un "ricco banchetto" per gli enti formativi. Non sono mancati neppure clamorosi fenomeni di "parcheggio" in attività di accompagnamento al lavoro che non avevano alcun riscontro con le poche esigenze provenienti dalla domanda di lavoro. **(2)**

LE POLITICHE PUNTO PER PUNTO

Fatta questa premessa, per portare il sistema dei servizi per l'impiego al livello medio europeo, condizione necessaria per il successo dello *Youth Guarantee*, il precedente Governo intendeva conseguire una serie di obiettivi specifici nel biennio 2014-2016. **(3)** Molte di quelle proposte sono interessanti e certamente condivisibili. C'è, però, un piccolo problema: la stragrande maggioranza dei punti sono già realizzati oppure esistono sotto altre forme.

Per esempio, il punto "definire i servizi minimi da erogare e quelli opzionali rendendo operativo il sistema continuo di monitoraggio delle attività" rappresenta un cardine dei servizi pubblici per l'impiego già da quando si è convertito il vecchio collocamento in centri per l'impiego. È stato ripreso anche nei cosiddetti **livelli essenziali di prestazione** (Lep-Spi) dalla riforma Fornero del 2012. Oggi, si assiste a una "balcanizzazione" regionale dei Lep connessa alle diverse risorse messe a disposizione in ciascuna Regione. Calabria e Trentino possono avere gli stessi Lep, ma è opportuno accertare la loro applicazione attraverso un **adeguato monitoraggio**, il più obiettivo possibile. Per essere più chiari, le auto-dichiarazioni dei responsabili dei Cpi non bastano. Vanno definiti Lep oggettivi e verificabili e il monitoraggio va affidato a una autorità indipendente.

A ciò si aggiunge, che non mancano i dubbi neanche sul fatto che la semplice applicazione dei livelli essenziali corrisponda a una maggiore efficacia dei Cpi (v. Giubileo F. e Marocco, Servizi per l'impiego. Non bastano i livelli essenziali). Senza la definizione di **principi sanzionatori o**

incentivanti in termini di collocazioni realizzate, potrebbe prefigurarsi l'ennesimo parcheggio in formazione professionale e questa volta con tanto di certificato di qualità.

Altro punto cardine per l'attuazione della *Youth Guarantee* è “*valutare l'appropriatezza dell'attuale distribuzione dei Centri per l'impiego sul territorio nazionale*”. È un punto assolutamente condivisibile, soprattutto perché dal monitoraggio fatto dal ministero del Lavoro nel 2013 risulta una **distribuzione territoriale del personale assolutamente disomogenea**. (4) La Regione Sicilia rappresenta uno dei casi estremi: con poco più della metà delle persone disponibili al lavoro, ha tre volte il numero di dipendenti della Lombardia. A ciò si aggiunga che ha la più elevata quota di personale dedicato al *back-office* (51 per cento) rispetto a una media nazionale del 29 per cento (in Umbria siamo appena al 10 per cento). La domanda sorge spontanea: cosa fanno queste persone? L'efficienza dei Cpi può essere di molto accresciuta con una riorganizzazione interna del personale. Alla definizione dei Lep si può far corrispondere una definizione di livelli organizzativi minimi uguali in tutti i Cpi: le medie nazionali possono essere punto di riferimento importante per la riorganizzazione degli uffici meno efficienti.

I dubbi maggiori emergono, però, su un altro obiettivo: “*sviluppare, a partire dal portale Cliclavoro, una piattaforma web nazionale per facilitare l'incontro domanda-offerta di lavoro*”. In teoria, si ribadiscono i compiti affidati al portale **Cliclavoro**, che costa milioni di euro e si spera realizzi già queste attività. (5) Ma una piattaforma nazionale di incontro domanda-offerta rischia di risultare inutile e dispendiosa, visto che sul mercato esistono già strumenti analoghi e molto diffusi tra i disoccupati (come *Infojobs*). Per essere più efficace, Cliclavoro deve essere conosciuto di più (soprattutto dalle imprese) e il suo impiego promosso non solo all'interno dei Cpi.

E perplessità emergono anche su “*definire un piano di formazione degli operatori del sistema e favorire, attraverso i social network, la creazione di una comunità degli addetti ai lavori*”. È certamente un punto importante: per il successo della riforma, occorre che gli operatori discutano e facciano propri i suoi contenuti. La **formazione dei dipendenti** è una condizione necessaria per la sburocratizzazione dei servizi. Tuttavia, conoscendo il contesto, possiamo assicurare che questo avviene già. E ci mancherebbe altro: sorprenderebbe, e non poco, che debba essere una norma a invitare gli operatori a fare qualcosa che dovrebbero fare ormai da anni per tenersi aggiornati. L'ultimo punto riguarda il sistema di “**accreditamento**” dei soggetti privati. In questo momento il quadro italiano è estremamente “variopinto”, per così dire, con Regioni che non hanno neppure una legge regionale di riferimento e altre che hanno introdotto innovazioni che, se opportunamente migliorate, sono esportabili a livello europeo.

Un modo più diretto di raggiungere l'obiettivo prefissato, sarebbe formulare una legge nazionale che definisca il rapporto con i fornitori profit e non profit in modo più dettagliato di quanto non è già stato fatto dalle riforme Biagi e Fornero, prevedendo la possibilità che leggi regionali subentrino su alcune materie (dato il noto conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni in materia di politiche attive del lavoro).

Per la prima volta da anni i soldi non mancano. Alle politiche attive del lavoro e ai servizi pubblici per l'impiego saranno destinati in due anni **più di 3 miliardi di euro** (dai fondi nazionali e comunitari). Forse questi obiettivi non saranno in grado di annullare la disoccupazione (l'impatto sarà relativamente debole), ma almeno prefigurano orientamenti di riforma che dai tempi della legge Treu non hanno mai visto una concreta attuazione a livello nazionale.

(1) Seguendo il modello scandinavo, lo *Youth Guarantee* prevede l'obbligo per lo Stato di offrire a ogni giovane un'occasione lavorativa, di istruzione o di formazione professionale entro i primi mesi della loro esperienza di disoccupazione.

(2) Su *lavoce.info* si veda: Giubileo F., “I tanti problemi della formazione professionale”. Per maggiori informazioni su YGE, si rimanda a Giubileo F. e Pastore F., “Una garanzia europea per i giovani”.

(3) Ministero del Lavoro, “Dalla garanzia giovani al rilancio delle politiche attive del lavoro:

realizzazioni e piani per il 2014-2015”, del 14 gennaio 2014, www.lavoro.gov.it

(4) Ministero del Lavoro, 2013, “Indagine sui Servizi per l’impiego”. www.lavoro.gov.it

(5) Per maggiori informazioni si veda: “Come intercettare la domanda di lavoro?”, lavoroeimpresa.com

Norme sul lavoro sull'orlo della schizofrenia

Tito Boeri e Pietro Garibaldi
18.03.2014

Un decreto legge che stabilisce periodi di prova interminabili e una legge delega che accenna al contratto a tutele crescenti: la contraddizione nei primi passi del Governo sul lavoro è palese. I motivi di urgenza ci sono tutti, ora bisogna scegliere.

A leggere il decreto e il disegno di legge-delega sul lavoro usciti dal Consiglio dei ministri di mercoledì scorso, si ha l'impressione di assistere ad una crisi di schizofrenia.

Gli articoli 1 e 2 del decreto sembrano ripresi pari dagli articoli 3 e 4 della **proposta di legge Sacconi**, Albertini, Berger e Casini. È ora possibile assumere per otto volte nell'arco di tre anni un lavoratore con un contratto a tempo determinato di 4/5 mesi. Una norma di questo tipo di fatto introduce un **periodo di prova di 3 anni** in cui il datore può licenziare senza pagare un'indennità, senza dare un minimo di preavviso e senza neanche motivazione. L'unica differenza è che Sacconi et al. mettevano questi articoli in un disegno di legge delega, mentre il governo Renzi li ha messi in un decreto d'urgenza, di efficacia immediata.

Lo strumento della legge delega è stato invece utilizzato dal Governo per "semplificare" e "riordinare" le diverse figure contrattuali, introducendo "eventualmente in via sperimentale" un contratto "a tutele crescente per i lavoratori coinvolti". Forse in questo c'è il riferimento alla **proposta di contratto a tutele crescenti** più volte formulata su questo sito.

Il problema è che il decreto con la nuova prova triennale rende del tutto improponibile un contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti come quello da noi formulato. Un periodo di prova così lungo spiazza qualsiasi altra tipologia contrattuale nel periodo di inserimento. E dopo un periodo di prova di 3 anni, non si può immaginare di avere un contratto di inserimento come il nostro che allungherebbe la **fase iniziale del contratto a 6 anni**, quando l'anzianità aziendale media in Italia è attorno ai 15 anni.

Inoltre il decreto aumenta il dualismo nel mercato del lavoro e innalza le barriere che separano i contratti temporanei da quelli a tempo indeterminato.

La nostra proposta, il disegno di legge depositato in Camera e Senato, aveva esattamente la filosofia opposta: ridurre le barriere, **unificare laddove oggi c'è segmentazione**.

Abbiamo già denunciato su questo sito come i vincoli burocratici introdotti dalla legge 92 abbiano ridotto le assunzioni. Quei vincoli andavano rimossi creando un percorso di ingresso nel mercato del lavoro che superasse l'attuale segmentazione. Invece con il decreto Poletti si è scelto di aumentarla ulteriormente: così **il mercato del lavoro italiano sarà ancora più spaccato a metà**.

La confusione è molta. Il governo deve ora scegliere. Se converte in legge il decreto rende improponibile l'art 4 della legge delega che introduce il contratto a tutele crescenti. Se invece vuole davvero facilitare la stabilizzazione graduale del lavoro, abbandoni il decreto e approvi in tempi brevissimi la legge-delega.

I **motivi di urgenza** con una disoccupazione giovanile sopra il 40 per cento ci sono tutti.

In ogni caso le due cose non possono coesistere: vanno in direzioni diametralmente opposte.