

# Politiche del lavoro

Flessibilità, riforme e protezione sociale

**Giorgio Ricchiuti**

[www.grarchive.net](http://www.grarchive.net)

Corso di Politica Economica, UniFirenze

# Il mercato del lavoro come questione di politica economica

## Tre grandi domande:

1. Come funziona il mercato del lavoro e cosa determina il livello di disoccupazione di equilibrio?
2. Le riforme che aumentano la flessibilità riducono la disoccupazione e aumentano la produttività?
3. Come proteggere chi perde il lavoro senza scoraggiare la ricerca di nuova occupazione?

## Il contesto italiano

A metà degli anni '90 l'Italia presentava: alta disoccupazione strutturale · produttività in stallo · mercato del lavoro rigido  $\Rightarrow$  le riforme strutturali vengono indicate come via maestra.

Ma le riforme hanno funzionato? E a quale costo?

## Il mercato del lavoro: concetti chiave

### Misure di (dis)occupazione:

- ▶ **Tasso di disoccupazione:** quota di chi cerca lavoro attivamente ma non lo trova
- ▶ **Tasso di occupazione:** quota di occupati sulla popolazione in età lavorativa
- ▶ **NEET:** giovani che non studiano, non lavorano e non cercano lavoro
- ▶ **Disoccupazione di lungo periodo:** oltre 12 mesi di ricerca attiva

La distinzione è rilevante per la politica economica: la disoccupazione ciclica si combatte con politiche di domanda; quella strutturale richiede politiche dal lato dell'offerta.

### Tipi di disoccupazione:

- ▶ **Frizionale:** tempo di ricerca nel passaggio da un lavoro all'altro
- ▶ **Strutturale:** mismatch tra competenze richieste e offerte (anche tecnologia)
- ▶ **Ciclica:** legata alle fluttuazioni della domanda aggregata
- ▶ **NAIRU:** tasso di disoccupazione non accelerante l'inflazione

## Il modello WS-PS: salari, prezzi e disoccupazione di equilibrio

Il modello WS-PS individua il tasso di disoccupazione di equilibrio (NAIRU) come punto di incontro tra due curve:

### WS — Wage Setting

Il salario reale *richiesto* dai lavoratori. Dipende negativamente dalla disoccupazione: più è alta, minore è il potere contrattuale dei lavoratori  $\Rightarrow$  salari più bassi.

Spostata da: potere sindacale, sussidi di disoccupazione generosi, costo della vita.

### PS — Price Setting

Il salario reale che le imprese *possono pagare* dato il markup sui prezzi. Non dipende dalla disoccupazione: è determinato dalla struttura del mercato dei beni (concorrenza vs. monopolio).

Spostata da: produttività, potere di mercato delle imprese, costo delle materie prime.

### Il NAIRU come equilibrio

All'intersezione  $WS = PS$  il salario reale è compatibile sia con le aspettative dei lavoratori che con le decisioni delle imprese. La disoccupazione a quel punto **non** accelera l'inflazione. Politiche che spostano la WS (es. sussidi più generosi) o la PS (es. aumento della produttività) cambiano il NAIRU.

## Le riforme del mercato del lavoro in Italia

Anno	Riforma e contenuto principale
1992–93	Accordi sul costo del lavoro: riforma contrattazione e fine scala mobile
1997	<b>Pacchetto Treu</b> : primo via libera al lavoro interinale e ai contratti atipici
2001	Riforma contratti a tempo determinato: più libertà nell'uso
2003	<b>Legge Biagi</b> : ampliamento tipologie contrattuali flessibili
2010	Collegato lavoro: modifiche procedurali ai licenziamenti
2012	<b>Legge Fornero</b> : riforma art. 18, stretta sui contratti atipici
2014–15	<b>Jobs Act</b> : contratto a tutele crescenti, riordino ammortizzatori

### Il filo conduttore

Tutte le riforme hanno puntato sulla flessibilità **in entrata e in uscita** (tipo 1). La flessibilità funzionale (tipo 2) — quella potenzialmente più utile alla produttività — è rimasta largamente affidata alla cultura aziendale, senza politiche pubbliche dedicate.

## Il Jobs Act (2014–15) e i suoi effetti

### Principali misure:

- ▶ Introduzione del **contratto a tutele crescenti**: le protezioni in caso di licenziamento crescono con l'anzianità; eliminazione della reintegra per i nuovi assunti (art. 18 svuotato)
- ▶ Riordino delle tipologie contrattuali
- ▶ Incentivi fiscali alle assunzioni a tempo indeterminato (2015–16)

### Risultati (Boeri e Garibaldi; Cirillo et al., 2017):

- ▶ Aumento delle assunzioni nelle imprese sopra 15 addetti (la soglia critica per l'art. 18)
- ▶ Aumento *simultaneo* dei licenziamenti: più mobilità, non necessariamente più occupazione stabile
- ▶ I nuovi contratti a tempo indeterminato: concentrati negli over 55 e spesso part-time
- ▶ I contratti a termine: sottoscritti prioritariamente dai giovani
- ▶ Aumento occupazione in settori a **bassa qualificazione** e bassa intensità tecnologica

## Tre tipi di flessibilità

### Tipo 1

#### Esterna / Numerica

Libertà di assumere e licenziare.

Il terreno del dibattito italiano degli ultimi 30 anni: art. 18, tutele crescenti, Jobs Act.

Contratti a termine vs. indeterminato.

### Tipo 2

#### Interna / Funzionale

Libertà di impiegare i lavoratori secondo mansioni e modalità diverse.

Flessibilità *positiva*: il lavoratore si riadatta, si aggiorna, acquisisce nuove competenze.

Legata alla cultura aziendale.

### Tipo 3

#### Salariale

Libertà di ridurre (o aumentare) i salari a seguito di shock.

Contrattazione decentrata (anglosassone) vs. centralizzata (europea continentale).

Alternativa alla riduzione degli occupati.

Tipi 1 e 3 sono legati: alta flessibilità in entrata/uscita + variabilità salariale  $\Rightarrow$  imprese assumono di più nei boom, riducono i salari invece dei lavoratori nelle crisi. È la logica delle *riforme strutturali*.

# Flessibilità e disoccupazione: cosa dicono i dati

## Effetti della flessibilità (tipo 1 e 3):

- ▶ Maggiore **variabilità** del tasso di disoccupazione (più turnover, più entrate e uscite)
- ▶ Aumento dei contratti a **tempo determinato** a scapito di quelli indeterminati
- ▶ In media, tassi di disoccupazione **lievemente più bassi**
- ▶ Ma disoccupazione giovanile **persistentemente alta** in Italia nonostante la forte prevalenza di contratti a termine

Riforma Hartz (Germania, 2003–05): riduzione significativa della disoccupazione, ma aumento del lavoro a bassa retribuzione (*minijobs*).

## Il paradosso italiano

L'indice di protezione del lavoro (EPL, OCSE) è sceso più repentinamente in Italia che in qualsiasi altro paese europeo nell'ultimo ventennio.

Eppure la disoccupazione, specie giovanile, è rimasta strutturalmente alta.

Corbo (2018): nessuna correlazione tra EPL e tasso di occupazione, né aggregato né per fasce giovanili. Il livello occupazionale segue la domanda aggregata, non la rigidità del mercato.

# Flessibilità e produttività: la teoria

## Relazione positiva?

- ▶ Selezione dei lavoratori più produttivi (Nickell e Layard, 1999)
- ▶ Riallocazione verso settori ad alta produttività
- ▶ Disciplinamento: la minaccia del licenziamento aumenta l'impegno dei lavoratori
- ▶ Flessibilità funzionale (tipo 2): aumenta resilienza e capacità di adattamento delle imprese

## La distinzione cruciale

La flessibilità che fa bene alla produttività **non** è quella salariale o numerica, ma quella **funzionale** (tipo 2): capacità di riorganizzare, adattare, innovare dall'interno.

## Relazione negativa?

- ▶ Scoraggia l'accumulazione di competenze (*learning by doing*): se il rapporto è precario, nessuno investe in formazione
- ▶ Riduce la cooperazione interna all'impresa: clima di sfiducia  $\Rightarrow$  meno capitale sociale aziendale
- ▶ Spinge le imprese a competere sul **costo** anziché sull'**innovazione**
- ▶ Salari bassi  $\Rightarrow$  meno domanda aggregata  $\Rightarrow$  meno incentivi a investire

## Flessibilità e produttività: i riscontri empirici

### Cosa dicono i dati per l'Italia:

- ▶ Le riforme che hanno aumentato la flessibilità (1 e 3) **non** hanno portato a un aumento della produttività
- ▶ La TFP (Total Factor Productivity) è in declino dalla metà degli anni '90 — *prima* della crisi del 2008
- ▶ La maggiore flessibilità ha spinto le imprese a competere attraverso la **riduzione del costo del lavoro**, non attraverso l'innovazione
- ▶ Lavoratori atipici: salario reale mediamente **25% più basso** dei lavoratori a tempo indeterminato, senza scatti di anzianità

# Il cuneo fiscale sul lavoro

## Definizione

Il **cuneo fiscale** è la differenza tra il costo del lavoro sostenuto dal datore di lavoro e il salario netto percepito dal lavoratore. È composto da: contributi sociali a carico del datore + contributi sociali a carico del lavoratore + IRPEF sul reddito da lavoro.

## Perché è rilevante:

- ▶ Un cuneo alto **riduce la domanda di lavoro** (il lavoro costa troppo alle imprese) e **riduce l'offerta** (il salario netto è troppo basso rispetto al costo-opportunità del non lavorare)
- ▶ In Italia il cuneo fiscale è tra i più alti d'Europa: circa il **46%** del costo del lavoro (OCSE, 2023), contro una media OCSE del 34%
- ▶ Pesa soprattutto sui **redditi medio-bassi**, scoraggiando l'occupazione delle fasce più vulnerabili (donne, giovani, lavoratori a bassa qualifica)
- ▶ Le riforme degli ultimi 30 anni hanno agito sulla flessibilità contrattuale ma hanno lasciato quasi invariato il cuneo — uno dei nodi strutturali irrisolti del mercato del lavoro italiano

# Disoccupazione giovanile e NEET in Italia

## I numeri:

- ▶ Il tasso di disoccupazione giovanile (15–24 anni) ha raggiunto il **42%** nel 2014 — il picco post-crisi
- ▶ Nel 2023 è sceso al 22% circa, ancora il doppio della media europea (15%)
- ▶ La quota di **NEET** (15–29 anni) in Italia è la più alta d'Europa: circa il 19% nel 2022 (media UE: 11%)

## Le cause strutturali:

- ▶ **Dualismo del mercato del lavoro:** insider (tutelati, tempo indeterminato) vs. outsider (giovani, precari, esclusi dalla protezione piena)
- ▶ **Mismatch formativo:** il sistema educativo produce competenze non allineate con la domanda delle imprese
- ▶ **Bassa mobilità geografica:** i giovani del Sud faticano a spostarsi, o lo fanno perdendo il capitale sociale del territorio (*brain drain* interno)
- ▶ **Cultura aziendale:** le PMI italiane investono poco in formazione dei giovani e preferiscono lavoratori già esperti

# Politiche attive vs. politiche passive del lavoro

## Politiche passive

**Sostengono il reddito** di chi ha perso il lavoro:

- ▶ Indennità di disoccupazione (NASpl in Italia)
- ▶ Cassa Integrazione Guadagni (CIG)
- ▶ Prepensionamenti
- ▶ Sussidi di assistenza sociale

*Rischio*: ridurre l'incentivo alla ricerca attiva (*moral hazard*).

## Politiche attive

**Facilitano il reinserimento** nel mercato:

- ▶ Servizi di orientamento e collocamento (Centri per l'Impiego)
- ▶ Formazione e riqualificazione professionale
- ▶ Sussidi all'assunzione per categorie svantaggiate
- ▶ Incentivi all'autoimprenditorialità

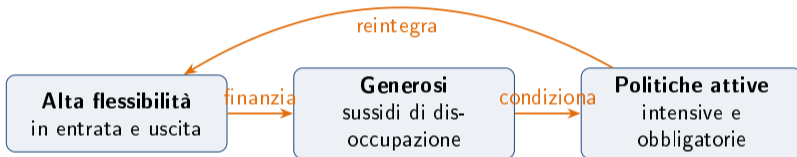
*Problema italiano*: i Centri per l'Impiego sono cronicamente sottodotati di risorse.

## Il nodo cruciale

In Italia la spesa per le politiche passive è storicamente molto superiore a quella per le politiche attive. L'inverso vale nei paesi scandinavi. Non si tratta solo di quantità ma di **come** si spende.

## Il modello della Flexicurity

Nato in Danimarca negli anni '90, diventato modello europeo con la **Strategia di Lisbona (2000)**:



Il «**triangolo d'oro**» danese:

- ▶ Le imprese possono assumere e licenziare liberamente
- ▶ Chi perde il lavoro riceve fino all'80% del salario per 2 anni
- ▶ Ma è *obbligato* a partecipare a percorsi di riqualificazione

**Può funzionare in Italia?**

Il modello richiede **alta spesa pubblica** (Danimarca: 2% del PIL in politiche attive), istituzioni efficienti e fiducia sociale elevata. Non è esportabile senza riformare prima i Centri per l'Impiego.

# Reddito minimo, reddito di base e reddito di cittadinanza

	<b>Reddito minimo garantito</b>	<b>Reddito di base universale</b>	<b>RdC italiano (2019–23)</b>
<b>A chi spetta</b>	Solo a chi è sotto una soglia di reddito	A tutti i cittadini, senza condizioni	Solo a nuclei familiari sotto soglia ISEE
<b>Condizioni</b>	Sì: cerca lavoro, accetta offerte congrue	No: incondizionato	Sì: iscrizione CPI, accetta offerte
<b>Individuale</b>	No, per nucleo familiare	Sì, per individuo	No, per nucleo familiare
<b>Obiettivo</b>	Lotta alla povertà + reinserimento	Sicurezza universale + libertà	Lotta alla povertà + reinserimento
<b>Esempio</b>	Germania (Bürgergeld), Francia (RSA)	Esperimenti: Finlandia, Kenya	Solo Italia (2019–23)

Il RdC italiano era, nonostante il nome, un **reddito minimo condizionato**, non un reddito di base. La distinzione è cruciale: il reddito di base è incondizionato e universale; il RdC no.

# Il Reddito di Cittadinanza italiano (2019–2023)

## Caratteristiche principali:

- ▶ Istituito dal Governo Conte I (M5S–Lega), D.L. 28 gennaio 2019, n. 4
- ▶ Beneficiari: nuclei familiari con ISEE < 9.360€/anno
- ▶ Importo: fino a 780€/mese (integrando il reddito familiare)
- ▶ Erogato tramite carta prepagata (acquisti e prelievi con limiti)
- ▶ Obbligo di iscrizione ai Centri per l'Impiego e accettare offerte di lavoro “congrue” (pena decadenza)
- ▶ Previsto ruolo dei *navigator* per l'accompagnamento

## Fine e sostituzione:

- ▶ Governo Meloni: ridotto dal 1° settembre 2023 (solo disabili e over 60), abolito dal 1° gennaio 2024
- ▶ Sostituito da: **Assegno di Inclusione** (per fragili) e **Supporto Formazione e Lavoro** (per occupabili)

Costo medio annuo: circa 7–8 miliardi di €. Circa 1,1 milioni di nuclei beneficiari al picco (2021).

## Il RdC: luci e ombre

### Elementi positivi

- ▶ Ha raggiunto fasce di povertà assoluta precedentemente prive di tutele
- ▶ In Italia mancava uno strumento nazionale di reddito minimo garantito (a differenza di quasi tutti i paesi UE)
- ▶ Ha contenuto la povertà durante la pandemia Covid-19 (2020–21)
- ▶ Ha introdotto il principio della condizionalità attiva (anche se applicata male)

### Elementi critici

- ▶ I *navigator* non hanno funzionato: pochissimi beneficiari avviati al lavoro
- ▶ I Centri per l'Impiego non erano pronti a gestire il volume di utenti
- ▶ Difficile distinguere tra chi *può* lavorare e chi non può
- ▶ Casi di abuso e percezione indebita (frodi: circa 2% dei beneficiari)
- ▶ Nessuna riforma strutturale delle politiche attive a supporto

### La lezione

Un reddito minimo funziona se è accompagnato da politiche attive **efficaci**. Senza Centri per l'Impiego riformati, rimane solo un sussidio — utile ma non trasformativo.

## Conclusioni

1. **La flessibilità non è una panacea.** La flessibilità numerica e salariale (tipi 1 e 3) non ha prodotto gli aumenti di produttività promessi. Ha invece aumentato la precarietà e compresso i salari dei lavoratori atipici.
2. **La flessibilità che conta è quella funzionale (tipo 2).** Ma questa dipende dalla cultura aziendale e dagli investimenti in formazione — non da norme legislative sui licenziamenti.
3. **Le politiche attive sono il nodo irrisolto.** L'Italia spende molto in politiche passive (CIG, sussidi) e poco in politiche attive (formazione, ricollocazione). La flexicurity richiede entrambe le gambe.
4. **Un reddito minimo era necessario.** L'Italia era l'unico grande paese europeo senza uno strumento nazionale di reddito minimo. Il RdC ha colmato questo vuoto, con limiti applicativi seri. Il dibattito su come farlo meglio è aperto.
5. **Tecnologia e automazione spostano il problema.** Le sfide future — robotica, AI, piattaforme — richiedono politiche del lavoro ancora più attive e adattive. Ne parleremo nella prossima lezione.