

## **COME SI ABBATTONO I DIAFRAMMI TRA DOMANDA E OFFERTA DI LAVORO**

PER SANARE LE PIAGHE DEL NOSTRO MERCATO DEL LAVORO NON BASTA LA CORREZIONE DELLE NORME CHE LO REGOLANO: QUESTE SONO UNO SOLO DEI FATTORI CHE DETERMINANO L'EQUILIBRIO DETERIORE

*Intervista a cura di Piercamillo Falasca*

**Per vent'anni abbiamo dovuto fronteggiare le ossessioni di chi riteneva che l'articolo 18 fosse una questione politicamente non negoziabile. Professor Ichino, non pensa che ora, dopo il *Jobs Act*, dobbiamo forse evitare di cadere in un'ossessione inversa, persuadendoci che tutti i problemi del nostro mercato del lavoro possano risolversi a seguito del suo forte depotenziamento, o comunque possano avere una soluzione giuslavoristica?**

È proprio così. L'ordinamento giuridico costituisce soltanto un elemento del sistema: uno dei fattori di un equilibrio sistemico cui contribuiscono anche le condizioni del tessuto produttivo e del mercato del lavoro, la cultura, le relazioni industriali e la qualità dei loro protagonisti. L'articolo 18 costituisce il simbolo e la chiave di volta di un equilibrio sistemico cui contribuiscono molti altri fattori: per spostarci su di un equilibrio diverso occorre che interveniamo anche su questi altri fattori, a 360 gradi.

**Per far salire l'occupazione, insomma, occorrono sia riforme di diritto che riforme economiche. Qual è oggi la nuova frontiera delle riforme "per il lavoro"?**

In estrema sintesi, risponderei che dobbiamo far funzionare meglio il mercato del lavoro. Più precisamente, dobbiamo abbattere i diaframmi – numerosi e di varia natura – che contribuiscono a impedire l'incontro fra domanda e offerta di lavoro.

**Quali diaframmi?**

Difetto dei servizi di mediazione, informazione, formazione, assistenza alla mobilità. Cuneo fiscale e contributivo. Costi di transazione: mi riferisco alla complessità e illeggibilità della disciplina legislativa e regolamentare del rapporto di lavoro. Standard minimi di trattamento retributivo fissati dai contratti collettivi, con effetti erga omnes, in termini nominali, con l'effetto paradossale di salari reali più alti al sud rispetto al nord. Fino all'anno scorso avrei messo nell'elenco anche alcuni eccessi di rigidità della disciplina del rapporto di lavoro; oggi gran parte di questo problema può dirsi superato con la riforma di quest'anno.

**Il tasso di disoccupazione è davvero l'indicatore più rappresentativo dell'andamento del mercato del lavoro?**

No. Innanzitutto perché il confine tra le nozioni di "disoccupato" e "inattivo scoraggiato" è molto labile. Poi perché il tasso di disoccupazione può aumentare anche in situazioni nelle quali aumenta contemporaneamente il tasso di occupazione, così come può accadere un fenomeno esattamente inverso: questo può essere dovuto al fatto che, in una situazione di incipiente ripresa molti "ex-inattivi scoraggiati" tornano a confidare nella possibilità di trovare lavoro e si mettono a cercarlo, o che, viceversa, in una situazione di crisi molte persone che perdono il posto rinunciano a cercarne un altro per sfiducia nella possibilità di trovarlo, ed escono dal mercato. Molto più significativi dello stato di salute dell'economia di un Paese, rispetto al tasso di disoccupazione, sono il tasso di occupazione e quello di attività/inattività.

**Se si guarda ai tassi di attività e di occupazione, ai livelli di produttività e alla reale occupabilità dei disoccupati, la situazione italiana sembra ancora più deteriorata. C'è forse una verità più vera – e magari più drammatica – che dobbiamo raccontarci sul nostro mercato del lavoro?**

I difetti più drammatici del mercato del lavoro italiano oggi sono quattro. Innanzitutto il tasso di occupazione complessivo patologicamente basso: siamo al 56%, a fronte di tassi di dieci punti più alti in Gran Bretagna e Germania, e di quindici punti più alti nei Paesi scandinavi; questo dato italiano è la conseguenza del tasso di occupazione patologicamente basso di donne, anziani e giovani. Poi la produttività del lavoro, che non cresce da molti anni: immobilità che porta con sé una retribuzione oraria del lavoro più bassa rispetto alla media europea. Poi c'è la disoccupazione altissima nel Mezzogiorno e nel segmento giovanile. Infine lo stato comatoso dei servizi al mercato del lavoro, in tutti i loro comparti: orientamento scolastico e professionale, collocamento, formazione professionale vocazionale, formazione mirata agli sbocchi occupazionali effettivamente esistenti: di questo difetto sono conseguenza, per un verso, il fenomeno delle troppe situazioni di *skill shortage*, ovvero delle troppe posizioni di lavoro che restano permanentemente scoperte per la difficoltà di trovare le persone che possiedano le qualifiche necessarie (nel nostro Paese sono stimate in circa mezzo milione); per altro verso il disincentivo all'ingresso di investitori stranieri, costituito dalla difficoltà di trovare la manodopera necessaria nel nostro mercato del lavoro.

### **Non è questo il solo disincentivo agli investimenti stranieri.**

Certo che no. L'afflusso di investimenti diretti esteri è frenato anche dalla pressione fiscale, dall'inefficienza delle amministrazioni, in particolare dell'amministrazione giudiziaria civile, e – nel settore manifatturiero – dal costo dell'energia, nettamente più alto nel nostro Paese rispetto ai principali partner europei. Però gli operatori stranieri nel dicembre 2012 indicavano tra gli ostacoli maggiori alla scelta dell'Italia per i propri insediamenti produttivi anche il nostro ordinamento giuslavoristico e il cattivo funzionamento del nostro mercato del lavoro.

### **La riforma degli ammortizzatori sociali, che rappresenta il corollario del superamento del sistema "Articolo-18-centrico", sembra essere meno definitiva e organica di quella del mercato del lavoro e comunque esposta a problemi di sostenibilità, visto che in Italia negli ultimi anni è esploso il costo delle tutele passive (sussidi, cassa in deroga e altre forme di sostegno del reddito) a danno degli investimenti nelle tutele attive: politiche di *welfare to work* e di riqualificazione della forza lavoro disoccupata.**

Distingueri il discorso sul trattamento di disoccupazione da quello sulla Cassa integrazione. Sul primo capitolo mi sembra che, sia pure in due tempi – con la legge Fornero del 2012 e poi con il decreto n. 22/2015 –, si sia fatto davvero un passo avanti gigantesco: superata l'assurda differenza fra "trattamento di mobilità" per una minoranza di privilegiati e trattamento disoccupazione ordinaria miserabile, fino a pochi anni fa quasi inesistente, ora abbiamo un trattamento davvero universale, esteso anche a lavoratori domestici e apprendisti, allineato ai migliori standard europei sia per entità sia per durata.

### **E sulla Cassa integrazione?**

La metterei così: bene la riconduzione dello strumento alla sua funzione originaria di sostegno del reddito nelle situazioni di difficoltà temporanea, con il divieto di intervento in caso di chiusura dell'azienda e con la drastica limitazione della durata. Un po' troppo lenta la fase transitoria di superamento della "Cassa in deroga", che avrebbe potuto essere soppressa integralmente entro il 2015 e invece sopravviverà per tutto il 2016. Poi qui c'è l'incognita dell'applicazione: imprese, sindacati, Inps e uffici del lavoro sapranno "interiorizzare" la nuova logica del sistema, chiamando le cose con il loro nome in caso di cessazione dell'utilità del rapporto per l'impresa e attivando subito gli strumenti di sostegno a chi perde il posto? In qualche misura saranno obbligati a farlo; ma c'è sempre un qualche rischio di ritorni all'indietro...

### **... in qualche modo favoriti dal fatto che il sistema del collocamento pubblico non esiste, essendo composto da poche migliaia di addetti con competenze per lo più amministrative.**

Al nord nel sistema dei Centri per l'Impiego qualche cosa funziona: per esempio a Bolzano e Trento e in qualche altro caso; ma, certo, nella grande maggioranza dei casi si può parlare di un servizio di collocamento

pubblico di fatto inesistente. La situazione complessiva è molto grave. La possibilità di rimettere in piedi il sistema dipende in gran parte dalla visione strategica del futuro vertice della nuova Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro, l'ANPAL, e dalla sua capacità di realizzarla. Certo, non sono di buon auspicio le prime convenzioni che il ministero del Lavoro sta stipulando con alcune Regioni, che lasciano totalmente le cose come stanno non vincolando la delega ad alcun obiettivo preciso, specifico e misurabile di efficienza ed efficacia del servizio.

**Per uscire da questo *impasse*, lei aveva proposto la strada dei contratti di ricollocazione, che però non pare siano usciti dalla fase di mera sperimentazione...**

In realtà la sperimentazione, che avrebbe dovuto partire per iniziativa del ministero già due anni fa, non è neppure partita. Per fortuna le due Provincie autonome e alcune Regioni si sono impegnate su questo terreno: soprattutto il Lazio, poi sulle sue orme anche Sicilia, Sardegna e Veneto. Ma la sperimentazione è comunque ancora agli inizi. E la cooperazione pubblico-privato non è cosa semplicissima da attivare: su questo terreno è la Lombardia che ha accumulato maggiore esperienza, anche se su iniziative meno ambiziose rispetto al contratto di ricollocazione. Nel decreto n. 150/2015, comunque, il principio della cooperazione tra servizio pubblico e operatori privati accreditati come asse portante del nuovo sistema è enunciato molto chiaramente.

**Però, curiosamente, lì non si parla più di “contratto”, come nel decreto n. 22/2015, ma soltanto di “assegno” di ricollocazione.**

È vero: l'estensore ministeriale dell'articolo 23 ha ritenuto di menzionare soltanto le due prestazioni che costituiscono l'oggetto del contratto di ricollocazione, ma non il contratto stesso. Questo è significativo dell'ostilità della struttura ministeriale nei confronti dell'elemento negoziale che caratterizza questo strumento di politica attiva: la negoziazione tra persona interessata e operatore accreditato da essa stessa prescelto. Comunque, il decreto n. 22 menziona proprio il contratto di ricollocazione; e le Regioni che vorranno sperimentare questo strumento in tutta la sua portata continuano a poterlo fare, anche utilizzando l'assegno messo a disposizione dal decreto n. 150.

**La discussione sul welfare in Italia non è solo condizionata dalla scarsità delle risorse, legata al perdurante e quasi irrisolvibile sbilanciamento della spesa sociale sul versante previdenziale, ma anche da un equivoco circa cosa debbano essere le politiche sociali in un'economia competitiva, in termini di efficienza e di equità. Pensiamo alla proposta del reddito di cittadinanza del M5S, un “reddito senza lavoro”... Non è forse vero che in Italia il cattivo welfare è figlio di una cattiva cultura del welfare? E cosa si può fare per cambiarla, senza perderci politicamente le penne?**

Il “reddito di cittadinanza”, cioè il reddito minimo assicurato a tutti per il solo fatto di essere cittadini, che io sappia esiste solo in Alaska, dove lo Stato può permettersi di pagare un'imposta negativa ai residenti perché sono pochissimi e perché può attingere al cospicuo gettito dell'imposta sul petrolio estratto. Se parliamo, invece, di “reddito minimo di inserimento”, cioè di sostegno a chi è disoccupato, fortemente condizionato alla sua partecipazione alle necessarie iniziative per il reinserimento nel tessuto produttivo, questo è un obiettivo a cui dobbiamo puntare. La difficoltà maggiore da superare, su questa strada, non è tanto quella finanziaria, che sarebbe superabile assorbendo in questa tutte le forme attuali di assistenza spuria (Cassa integrazione “a perdere”, pensioni di invalidità erogate in alcune provincie in misura doppia o tripla rispetto ad altre, “lavori socialmente utili” tutta assistenza niente lavoro, ecc.). La difficoltà maggiore sta nell'acquistare la capacità di far funzionare davvero la condizionalità del sostegno del reddito; cioè la capacità di impegnare il beneficiario nelle iniziative di formazione, riqualificazione e ricerca attiva dell'occupazione, e di verificare l'effettività dell'impegno. Se la condizionalità di fatto non funziona, l'esperienza insegna che il sostegno del reddito produce in troppi casi un “addormentamento” dell'attività di ricerca e dunque una tendenza della durata dei periodi di disoccupazione a coincidere con la durata del sostegno economico.

**La retorica sulla cosiddetta staffetta generazionale (quasi una riedizione del vecchio “lavorare meno, per lavorare tutti” e della politica delle 35 ore) continua a suggerire una *exit strategy* previdenziale al problema occupazionale; una strada che si è dimostrata storicamente fallimentare, per la banale ragione che i posti di lavoro non sono in numero fisso, e che un basso tasso di occupazione complessiva è una causa e non un rimedio al fenomeno della disoccupazione, giovanile compresa. Su questo non vede il rischio che anche l’attuale governo ceda alla tentazione di perseguire la stessa strada?**

Un rischio c’è sempre. Ma mi sembra che per ora gli anticorpi abbiano funzionato. La disposizione contenuta nel disegno di legge di stabilità 2016 sulla possibilità del *part-time* negli ultimi tre anni prima della pensione, combinato con l’assunzione di un giovane mi sembra ispirata più all’idea – in sé giusta – della flessibilizzazione dell’età di pensionamento, che all’idea del “lavorare meno per lavorare tutti”.

**In futuro, in Italia, una risorsa abbondante saranno gli anziani. Dovremmo fare dell’*agenomics* un punto di forza, anche in termini di competizione internazionale. Cosa si può fare su questo fronte?**

Sul capitolo dell’*active ageing* in Italia siamo ancora all’anno zero. E invece questo è un capitolo importantissimo e ricchissimo di contenuti. Come sempre, dovremmo sfruttare l’unico vantaggio derivante dall’essere un Paese arretrato, ovvero la possibilità di sfruttare, un po’ “parassitariamente”, le esperienze più avanzate desumibili dalla comparazione internazionale. Fra queste, per citarne soltanto alcune, l’attivazione di forme di coniugazione di lavoro part-time con pensionamento parziale per favorire il ritardo del pensionamento pieno; l’attivazione nelle imprese maggiori della funzione di ridisegno delle mansioni per i cinquantenni o i sessantenni, là dove necessario; l’attivazione nei comuni, secondo il modello francese o quello svedese, del servizio per l’incontro fra domanda e offerta di assistenza domiciliare di vario tipo svolta da sessantenni, per persone non autosufficienti, per piccoli lavori di manutenzione, ecc., con o senza contributo comunale sul relativo costo per la famiglia utilizzatrice; l’attivazione, in convenzione con il servizio pubblico, di agenzie accreditate specializzate nel collocamento al lavoro dei cinquantenni e sessantenni; e l’elenco delle *best practices* che il panorama centro e nord-europeo ci offre potrebbe continuare ancora a lungo.