

Mercato del lavoro e capitale umano: progressi, difficoltà e vie d'uscita

di Paolo Sestito

EXECUTIVE SUMMARY¹

L'Italia da tempo non breve registra una deludente *performance* economica, con un basso tasso di crescita del PIL per abitante, dovuto soprattutto alla dinamica della produttività del lavoro. Il rallentamento di questa, rispetto al passato e rispetto a possibili *benchmark* esteri, è generalizzato, anche se si segnala l'importanza di taluni settori (*in primis* il commercio) i cui risultati deludenti sono connessi ad assetti poco concorrenziali. Solo in parte il fenomeno è l'altra faccia, con un'attenuazione dei processi di *capital deepening*, dei miglioramenti nella *performance* occupazionale, con un accresciuto assorbimento dell'offerta di lavoro facilitato dalle riforme del mercato del lavoro. Significativa - e preoccupante - è anche la decelerazione nella dinamica della produttività totale dei fattori e nei processi di miglioramento della qualità della forza lavoro impiegata.

Anche prescindendo dal fatto che la *performance* occupazionale, come evidenziato dagli ultimissimi dati, non può certo permanere indefinitamente positiva in assenza di una ripartenza dell'economia, nel documento ci si chiede se le particolari modalità delle riforme del lavoro realizzatesi in Italia nell'ultimo decennio abbiano influenzato negativamente la produttività totale dei fattori e la qualità della forza lavoro impiegata. In effetti, l'approccio di riforma al margine ha spesso reso le regole complesse, finendo con l'avvantaggiare quasi più i consulenti che le imprese in cerca di flessibilità organizzativa; per certi aspetti si è accentuata la segmentazione tra lavoratori poco produttivi perché inamovibili e lavoratori poco produttivi perché precari. Sul piano poi dell'accumulazione di capitale umano, si è consolidato un circolo vizioso, in cui scarsa valorizzazione del capitale umano da parte d'un sistema produttivo di piccole imprese e settori "arretrati" e scarsa dotazione di capitale umano si rafforzano reciprocamente. Oltre a registrarsi, anche per via di fattori demografici (con il rimpicciolimento delle coorti più giovani a più elevato titolo di studio), una debole crescita quantitativa, si evidenziano preoccupanti segnali di inadeguatezza qualitativa, con *performance* degli studenti italiani mediamente deludenti e inegualmente distribuite (tra Sud e Nord e tra

¹ Le opinioni qui espresse sono esclusivamente personali e non necessariamente coinvolgono le Istituzioni (Banca d'Italia e Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali) cui lo scrivente è affiliato. Senza necessariamente implicarli nelle opinioni espresse devo inoltre ringraziare Paolo Carnazza e Alessandro Terzulli (a cui è in particolare ascrivibile l'Appendice documentale) per il prezioso supporto nell'esame del materiale statistico, documentale e bibliografico; ho anche tratto profitto da un confronto organizzato con Giorgio Brunello, Aviana Bulgarelli, Daniele Checchi, Piero Cipollone, Bruno Losito, Aura Micali, Andrea Montanino e Maurizio Sorcioni - in tema di capitale umano e sistemi educativi - Giulio de Caprariis, Francesco Daveri, Riccardo Faini, Cecilia Jona Lasinio, Massimo Mancini, Giampaolo Oneto e Roberto Torrini - in tema di tendenze della produttività - nonché dalle discussioni avute con tutti gli altri partecipanti al progetto di ricerca su "Condizioni per crescere" coordinato da Francesco Silva e dai commenti formulatimi da Aris Accornero, Franco Liso, Claudio Lucifera, Salvatore Pirrone e Giorgio Usai.

tipologie di scuola). Sul piano delle dinamiche sociali, va inoltre ricordato che la mancata definizione di un regime di tutele “nel mercato” rischia di ingenerare una sorta di “rigetto della flessibilità”, con tentazioni di anacronistico ritorno al passato e, ove si rispondesse alla domanda di tutele semplicemente estendendo gli attuali strumenti, pericoli per la spesa pubblica e per l’efficienza allocativa del mercato del lavoro.

Al di là del soppesare progressi e difficoltà delle riforme del lavoro sinora poste in essere, si cerca soprattutto di individuare direttrici per il futuro che possano, al tempo stesso, rafforzare la buona *performance* occupazionale dello scorso decennio e favorire lo sviluppo della produttività. Le chiavi di volta delle direttrici suggerite sono sintetizzabili in un’azione di completamento evolutivo delle riforme del lavoro – assicurando innanzitutto più coerenza interna, e quindi più tutele nel mercato - ed in una forte attenzione ai processi di crescita del capitale umano, a partire innanzitutto dal segmento educativo vero e proprio. Per molti aspetti, le direttrici evidenziate, che pure sono discusse principalmente avendo a mente obiettivi di efficienza economica, hanno un forte connotato equitativo, un connotato importante di per sé e per contrastare i rischi di anacronistico ritorno a vecchie rigidità insite nella forte domanda di tutele presente nel mercato del lavoro.

Con riferimento allo sviluppo del capitale umano, la priorità è individuata nel mondo della scuola ancor più che nei processi relativi alla formazione professionale, che pure sono importanti e circa i quali si suggerisce un aumento delle logiche di mercato, e meno retorica, sì da superare l’autoreferenzialità dell’offerta formativa e si ipotizza un possibile intervento straordinario per gli adulti a bassa scolarità. Circa la cruciale fase di passaggio tra mondo della scuola e mondo del lavoro, si suggerisce un’inversione della logica abituale nell’apprendistato - liberalizzando la fattispecie contrattuale in quanto tale, ma allocando le risorse in modo da favorire le imprese i cui apprendisti, *ex post*, risultino più occupabili e/o che abbiano acquisito determinate competenze certificate – e l’uso degli *stage* come momento di acclimatazione al mondo del lavoro, durante l’iter scolastico, più che come mero canale di accesso al lavoro in una data azienda. Quanto alla scuola, non si evidenzia una carenza di risorse pubbliche – ché anche nel segmento universitario, dove le risorse per studente sono più contenute, spazi sussistono per incrementare la spesa a carico dei diretti beneficiari (con interventi pubblici mirati a favore dei capaci e meritevoli che vengano da famiglie più disagiate) – quanto un problema di efficienza nel loro utilizzo. Accrescere la produttività delle risorse impiegate richiede un rafforzamento dell’autonomia operativa delle singole scuole, anche nella gestione del personale, ma anche della loro *accountability* e del monitoraggio sulle stesse (con meccanismi di valutazione esterna autorevoli e credibili); specie nei segmenti primario e secondario, la logica dell’autonomia non può però spingersi sino a replicare logiche di mercato in senso proprio, dovendosi in primo luogo puntare sullo sviluppo di meccanismi di *voice* degli utenti (e di controllo dall’alto). Il ricorso puro e semplice a logiche di mercato rischierebbe infatti di rafforzare una tendenza - già presente e colpevolmente favorita dai progetti attualmente stabiliti di canalizzazione precoce degli alunni nella secondaria superiore – alla segregazione sociale tra scuole diverse.

Nel mercato del lavoro, il completamento delle riforme del passato decennio richiede innanzitutto il rafforzamento delle tutele nel mercato e quindi ammortizzatori sociali più consistenti e servizi pubblici per

l'impiego più efficaci. Si suggerisce uno schema di sussidi di disoccupazione universale (gli interventi a copertura di interruzioni temporanee del lavoro dovendo essere più nettamente separati e fatti gravare *in primis* sull'azienda interessata al mantenimento del rapporto di lavoro in essere), sufficientemente generoso ma a copertura assicurativa ed estremamente rigoroso, sì da disincentivare il ricorso ripetuto e/o prolungato nel tempo allo stesso (in sostanza, si immagina un indennizzo *una tantum* a carico dell'impresa che licenzia un lavoratore permanente, un breve periodo di carenza ed un sussidio che, partendo da un valore di due terzi circa del salario precedente, duri al massimo dodici mesi e comunque entro limiti parametrati al record contributivo netto precedentemente accumulato). Una specifica *mission* di attivazione dei beneficiari di tali sussidi andrebbe individuata per un rafforzato servizio pubblico per l'impiego. Specificità della *mission* di questo – fortemente integrata con la gestione dei sussidi – e contendibilità del più complessivo mercato dell'intermediazione nel mercato del lavoro dovrebbero costituire i pilastri dell'interazione tra operatori pubblici e privati, superando la deriva localistica, i conflitti istituzionali di competenza e la scarsa trasparenza e commistione di ruoli tra soggetti pubblici e privati che l'incompletezza delle riforme passate ha generato.

Il completamento delle riforme del lavoro richiede anche un deciso e pieno passaggio ad assetti contrattuali più decentrati. Tanto al fine di favorire tale evoluzione – che difficilmente può realizzarsi attraverso meccanismi di *opting out* e che preferibilmente dovrebbe passare per una grande intesa tra gli attori collettivi che fissi un trattamento minimo a livello interconfederale più basso degli attuali CCNL – quanto allo scopo di sostenere i redditi netti e l'offerta di lavoro dei soggetti con minori capacità di guadagno e maggiori oneri di cura familiare, il sistema fiscale e contributivo andrebbe decisamente orientato al sostegno dei “bassi salari”.

Sostegno ai redditi bassi ed alla partecipazione al mercato del lavoro, in particolare dei cosiddetti *secondary earners*, dovrebbero favorire l'occupazione femminile e il mercato del lavoro del Mezzogiorno, che sono due aree dove maggiori sono i *gap* occupazionali del nostro paese. Più contenuti appaiono invece gli spazi per una riduzione generalizzata del cuneo fiscale e contributivo, che lo spostamento dell'imposizione fiscale su consumi e immobili, pur auspicabile al fine di ridurre la tassazione su lavoro e impresa, ha limiti obiettivi. Spazi maggiori possono aversi solo intervenendo nuovamente sulle regole pensionistiche, con uno scambio tra riduzione delle aliquote contributive (per il lavoro dipendente), indicizzazione delle finestre di pensionamento all'aspettativa di vita residua e inserimento di un esplicito meccanismo redistributivo nel computo dei trattamenti pensionistici (un meccanismo giustificabile alla luce della correlazione positiva esistente tra aspettativa di vita e reddito). La direttrice in questione sembra essere meglio in grado di coniugare sostenibilità finanziaria – nell'aggregato – ed adeguatezza – specie per i soggetti più deboli – dei futuri trattamenti pensionistici di quanto non sia insito nell'ipotesi di sviluppo della previdenza integrativa tramite lo smobilizzo del TFR. Alcuni suggerimenti sono formulati anche con riferimento a questo processo, per il quale la previsione d'un avvio al 2008 più che un punto d'arrivo appare essere un utile *commitment* che impedisca ulteriori rinvii; si suggeriscono in particolare correttivi in modo

da ridurre i costi gestionali del sistema, accrescere la trasparenza e la contendibilità tra i diversi gestori e ridurre la natura regressiva degli incentivi immaginati.

Completamento delle riforme del lavoro significa infine anche una sistematizzazione delle regole, arrivando a definire quello Statuto dei lavori di cui da tempo si parla. La direttrice ipotizzata nel lavoro è però quella di andare oltre una pura e semplice raccolta e sistematizzazione, in una sorta di TU, delle regole attuali. L'occasione è da cogliere per superare i limiti delle flessibilità al margine sinora introdotte, con la accresciuta complessità delle regole e la moltiplicazione delle fattispecie contrattuali e la regolazione delle stesse sulla base della situazioni di legittimo ricorso alle stesse. L'occasione andrebbe colta per passare da un regime di fattispecie tipizzate (anche se "atipiche") ad uno in cui sia consentita un'articolazione flessibile, ed affidata alle parti (con un ruolo degli attori collettivi, sia come soggetti contrattuali che come consulenti dei singoli datori e lavoratori), delle varie parti del contratto. Più in particolare, si suggerisce il passaggio da un regime che limita l'apposizione del termine ad un rapporto di lavoro regolandone e limitandone la possibilità, ad un regime in cui il rapporto a termine semplicemente paghi una aliquota contributiva leggermente più alta, sì da tenere conto del maggior rischio di ricorso agli ammortizzatori sociali che, in termini prettamente assicurativi, si viene a configurare. Sempre in questa prospettiva, essenziale appare infine una sostanziale omogeneizzazione delle aliquote contributive sì da evitare distorsioni nel ricorso a questa o quella fattispecie contrattuale.