

# Per un atterraggio morbido

Tito Boeri (Università Bocconi e Fondazione RDB)

Orietta Dessy (Fondazione RDB)

Pietro Garibaldi (Università di Torino e Fondazione RDB)

Paola Monti (Fondazione RDB)

Michele Pellizzari (Università Bocconi e Fondazione RDB)

In onore di Riccardo Faini

## Executive Summary

L'Italia sta cambiando lentamente la sua specializzazione e organizzazione produttiva. Nonostante si inizino ad avvertire i benefici dell'aggiustamento, in termini di decelerazione della perdita di quote di mercato, si tratta di un processo inevitabilmente lungo. Per accompagnarlo e possibilmente accelerarlo è importante adottare politiche volte a ridurre i costi sociali dell'aggiustamento che, come documentato in questo rapporto, sono principalmente di due tipi: i) la segregazione di molti giovani in un mercato del lavoro duale che offre scarse opportunità di carriera e formazione oltre che bassa copertura contro il rischio di disoccupazione (stimiamo che in Italia ci siano circa 3 milioni di lavoratori duali), e ii) le difficoltà di reinserimento nel mercato dei lavoratori con più di 50 anni rimasti senza lavoro.

In questo rapporto formuliamo alcune proposte volte ad affrontare i problemi presenti nel processo di entrata ed uscita nel nostro mercato del lavoro. La filosofia comune degli interventi prospettati è quella di costruire tutele minime, anziché introdurre nuove misure selettive, come gli oneri figurativi per alcuni lavoratori duali. Si tratta di costruire uno "zoccolo" di protezione, basato su regole uguali per tutti, in grado di impedire che coloro che non riusciranno a partecipare ai cambiamenti in atto cadano fra le crepe, o piuttosto fra le evidenti falle, di quel sistema di protezione sociale fortemente selettivo e diseguale che si è storicamente affermato nel nostro paese.

In concreto, il rapporto evidenzia le politiche che possono ridurre i costi sociali del cambiamento di specializzazione e di organizzazione produttiva in atto nel nostro paese, contribuendo, da una parte, a una sua accelerazione e, dall'altra, ad un atterraggio morbido ai nuovi vantaggi competitivi. Si tratta di avere un sistema generalizzato di assicurazione contro la disoccupazione che favorisca lo spostamento dei lavoratori da settori, occupazioni e imprese che sono in declino e che hanno basse prospettive di crescita alla luce della nuova divisione internazionale del lavoro a settori e occupazioni in espansione e un sistema di assistenza di ultima istanza per i disoccupati di lungo periodo. Altrettanto importanti per un atterraggio morbido sono quelle misure che facilitano un ingresso al contempo più stabile e più rapido nel mercato del lavoro alle coorti più giovani, dotate di un più alto livello di istruzione e quindi meglio in grado di adattarsi al cambiamento e di contribuire al rafforzamento della nostra specializzazione in quei settori tecnologicamente avanzati dove possiamo meglio reggere la competizione internazionale.

Gli ingredienti fondamentali di un atterraggio morbido sono quindi rappresentati: i) da una riforma dei sussidi di disoccupazione che spalmi le generose tutele oggi esistenti per pochi su di una platea più vasta di beneficiari, ii) dall'introduzione di una rete di protezione sociale di ultima istanza per chi non dovesse farcela nella transizione verso la nuova specializzazione produttiva e iii) da misure volte a ridurre il dualismo del nostro mercato del lavoro, quali un nuovo contratto di lavoro a tempo indeterminato che garantisca un orizzonte e un sentiero di lungo periodo ai nuovi entrati e un salario minimo.

Il rapporto affronta i problemi specifici che l'introduzione di un sistema di assistenza sociale di base, quale un reddito minimo garantito potrebbe incontrare in un paese come l'Italia, caratterizzato da una ridente economia sommersa, da una amministrazione pubblica altamente inefficiente e da forti differenze regionali nei livelli di reddito e nelle condizioni del mercato del lavoro. Corrediamo queste proposte con delle stime dei loro costi, in grado anche di tenere conto dei differenziali interregionali nel costo della vita, misurati...sulla base di una tazzina di caffè.

Non tutte le riforme proposte in questo rapporto sono a costo zero. Nell'ipotesi di base, il reddito minimo garantito potrebbe costare circa 5 miliardi di euro. Oggi spendiamo circa 500-600 milioni di euro per assistenza sociale gestita dai Comuni e dalle Regioni. Quindi il costo aggiuntivo di un RMG potrebbe ridursi fino a 4,4 miliardi. Inoltre, l'attuale sistema di ammortizzatori sociali assorbe più di un miliardo dalla fiscalità generale. Queste risorse potrebbero essere recuperate per l'assistenza sociale di base, separando nettamente le prestazioni assicurative da quelle assistenziali. Resterebbero da finanziare più di 3 miliardi che potrebbero essere recuperati migliorando il targeting delle pensioni sociali e delle integrazioni al minimo, che hanno oggi proprietà distributive largamente insoddisfacenti.

Come evidenziato dalle nostre elaborazioni – ma anche dai dati recentemente diffusi sulle dichiarazioni dei redditi 2004 – l'introduzione di un Reddito Minimo Garantito richiede necessariamente di migliorare l'efficienza dei controlli amministrativi sui redditi e i patrimoni dei beneficiari. Per incentivare gli enti locali a operare in questa direzione, proponiamo di condizionare i trasferimenti statali per i programmi di attivazione alla qualità e all'efficacia dei controlli.

## Executive Summary

Italy is slowly changing its industrial specialization. Despite some benefits of the structural change are now visible, notably through a mild recovery of international market shares, the transition toward the new advantages of Italy is intrinsically and unsustainably slow. The report argues that specific policies should be put in place to reduce the social costs of the adjustment. These costs are twofold: on the one hand, there is segregation of young workers in secondary labour markets with little training and poor career prospects (the most recent estimates suggest that there are as many as 3 million of such workers in Italy), low social security contributions and insufficient unemployment insurance; on the other hand, unemployed elder workers find it particularly difficult to re-enter the labour market and many of them are not covered by unemployment insurance.

The report proposes a set of policy reforms linked to the entry into and the exit from the Italian labour market. The *leitmotiv* of our proposals is the introduction of a set of standard minimum levels of protection, from a minimum income scheme to a uniform contributory rate for every adult worker.

If implemented, the reforms may ensure Italy a soft-landing to the new product specialization. On the one hand, these policies ease workers' transitions from low productivity to high productivity sectors. On the other hand, they ensure a smooth and stable long term horizon in the labour market for the younger cohorts, those endowed with better human capital and thus more adaptable to a changing specialization. The last key ingredient of our proposals is a safety net of last resort for those workers who do not "make it" throughout the transition.

Specifically, we propose to reallocate through the entire unemployment pool the protection schemes and the associated resources currently granted only to selected workers in selected sectors. Protection against unemployment risk is also obtained by reducing the dualism between regular workers and workers hired under non standard labour contracts. In details, we propose i) a new open end contract that ensures a path toward employment stability for new entrants, ii) a minimum wage iii) social security contributions uniform across workers.

The report discusses in some detail the specific problems associated with the introduction of a minimum guaranteed income scheme in Italy, a country characterized by widespread informal activity, inefficient public administration and persistent regional differences in labour market performance. The report estimates the costs of the proposal, adjusting regional differences in the cost of living using a purposely build index based on the price of a "cup of coffee".

Not all the proposals of this report are costless. In our benchmark case, the guaranteed minimum income should cost approximately 5 billions of euros. Italy currently spends about 500-600 millions of euros for the various social assistance programmes administered at the local level. Hence, the net cost of the minimum income could go down to about 4.5 billions. The current system of unemployment protection includes a variety of non-contributory schemes that are financed through general taxation for over 1 billion of euros. A serious reorganisation of unemployment insurance should free these resources for social assistance. There remain over 3 billions of euros that could be financed by improving the targeting of the non-contributory pension schemes (*pensioni sociali* and *integrazioni al minimo*) many of which benefit households well above the poverty line.

Our analysis – confirmed by the statistics on the 2004 tax declarations that have been recently published – also indicates that the introduction of a guaranteed minimum income requires efficient controls on the incomes and wealth of beneficiaries. We also propose the introduction of incentive schemes to encourage local administrations to move in this direction, for example, by adjusting the transfers from the central government for the activation programmes to the quality and efficiency of the controls.