

Manifesto contro la disoccupazione nell'Unione Europea

di Franco Modigliani, Jean Paul Fitoussi, Beniamino Moro, Dennis Snower, Robert Solow, Alfred Steinherr e Paolo Sylos Labini¹

Abstract

In this *Manifesto*, broadly endorsed by a large number of other economists, we propose an array of policies which can reduce unemployment in the European Union to levels comparable to those of other industrial countries. These include supply measures focusing on revival of the long stagnant rate of investment activity, which will have the effect of increasing productivity, demand and employment. However, to insure this result rather than a rise in inflation, we must improve the willingness of firms to offer jobs and of the unemployed to take them by supply measures, accepted by a socially responsible labor., focusing on reforms of the labor market and of the system of unemployment benefits.

1. Premessa

Questo *Manifesto* mette in discussione una pericolosa convinzione che ha fatto presa sulle autorità politiche europee. Si tratta della convinzione che le politiche dal lato della domanda e dell'offerta debbano essere rivolte a scopi diversi, ovvero che un ristretto numero di politiche

¹ Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, MA, (USA);
Observatoire Français de la Conjoncture Economique, Paris (France);
Università di Cagliari, Cagliari;
Birkbeck College of London, London (Great Britain);
Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, MA, (USA);
European Investment Bank, Basle (Switzerland);
Università degli Studi di Roma "La Sapienza", Roma.

Questo *Manifesto* è aperto all'adesione di tutti gli economisti che ne condividono lo spirito generale, pur mantenendo riserve su singoli punti. Le adesioni potranno essere comunicate indifferentemente a ciascuno degli autori e saranno rese pubbliche. Un primo elenco di economisti che hanno dato la loro adesione (talvolta con qualche riserva su singoli punti) su una precedente versione del *Manifesto* (pubblicata in *Sviluppo economico ed occupazione*, a cura di B. Moro, Milano, Angeli, 1998), le cui linee generali sono riportate anche in questa versione, comprende: Francisco Albuquerque Llorenz (Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid), Rosario de Andrés Gómez de Barreda (Universidad de Madrid), Mario Baldassarri (Università di Roma), Giacomo Becattini (Università di Firenze), José Benítez Rochel (Universidad de Málaga), Oliver Blanchard (MIT, Cambridge, USA), Alan Blinder (Princeton University, Princeton), Yehojachin S. Brenner (Utrecht University, The Netherlands), Ascensión Calatrava Andrés (Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid), John Cantwell (University of Reading), Maria Luisa Ceprini (MIT, Cambridge, USA), Tenzio Cozzi (Università di Torino), Carlo D'Adda (Università di Bologna), Rudinger Dornbusch (MIT, Cambridge, USA), Jacques Drèze (Université Catholique de Louvain), Wolfgang Gebauer (Goëte University of Frankfurt), Herbert Giersch (University of Kiel), Eli Ginzberg (Columbia University, New York, USA), Geoffrey Harcourt (Jesus College, Cambridge, UK), Peter Kalmbach (University of Bremen), Hans Helmut Kotz (Deutsche Girozentrale, Frankfurt), Giorgio La Malfa (Università di Catania), Assar Lindbeck (Stockholm University), Siro Lombardini (Università di Torino), Carlos Machado (Universidade do Minho, Portugal), Antonio Marzano (Università di Roma), Ana Melero Guillò (Universidad de Madrid), Ignazio Musu (Università di Venezia), Giangiacomo Nardozzi (Università Statale di Milano), Fiorella Padoa Schioppa (Università di Roma), Luigi Pasinetti (Università Cattolica di Milano), Alfredo Pastor (Universidad Iese de Barcellona), George Perry (Brookings Institution, Washington), Gianfranco Polillo (Capo Servizio Bilancio Camera dei Deputati, Roma), Manuel Rodríguez-Zúñiga (Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid), Alessandro Roncaglia (Università di Roma), Gumersindo Ruiz Bravo de Mansilla (Universidad de Málaga), Antonio Ruiz Molina (Universidad de Málaga), Paul Anthony Samuelson (MIT, Cambridge, Mass.), Javier Sanz Canada (Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid), Gustav Schachter (Northeastern University, Boston, USA), Hanz Verner Sinn (University of Munich), James Tobin (Yale University, New Haven, USA), Elvira Urzainqui Miqueleiz (Universidad de Madrid), Pedro Videla (Universidad Iese de Barcellona) e Brendan Walsh (University College, Dublin). Jean Paul Fitoussi mantiene delle riserve con riguardo alle politiche dal lato dell'offerta.

dell'offerta vada destinato alla lotta contro la disoccupazione, mentre le misure di gestione della domanda aggregata (in particolare la politica monetaria) debbano essere utilizzate solo nella lotta contro l'inflazione. L'ortodossia prevalente sostiene inoltre che la scelta degli strumenti più adatti per combattere la disoccupazione sia una decisione politica, nella quale ogni strumento viene valutato caso per caso.

Nelle pagine che seguono saranno avanzati diversi suggerimenti pratici atti a ridurre rapidamente la disoccupazione europea. Siamo convinti che se la proposta complessiva riceve la giusta attenzione da parte dei governi e delle autorità di politica monetaria, nell'arco di pochi anni questo fenomeno potrà ridursi significativamente.

Suddivideremo i nostri suggerimenti in due gruppi: quelli diretti a favorire una ripresa della domanda aggregata (politiche della domanda) e quelli diretti ad una riforma del mercato del lavoro, del mercato dei prodotti e del sistema dei sussidi ai disoccupati (politiche dell'offerta). Ma, desideriamo sottolineare sin dall'inizio che consideriamo le singole proposte strettamente interrelate e tra loro complementari. Ciò significa che ogni iniziativa che viene suggerita, se considerata isolatamente, potrebbe avere effetti nulli o persino perversi, mentre si può essere certi che dall'attivazione simultanea delle iniziative proposte discenderanno i risultati desiderati. Questa conclusione vale in particolare per la relazione che lega le politiche della domanda e quelle dell'offerta. L'idea sottostante è che è molto più facile indurre un disoccupato a trovare un'occupazione quando vi siano abbondanti posti di lavoro da ricoprire ed è più facile indurre le imprese ad espandere i posti di lavoro quando i disoccupati sono più disposti ad accettarli.

2. Il problema della disoccupazione

Condividiamo l'opinione secondo cui la disoccupazione è oggi il problema più serio e urgente che l'Unione Europea (UE) deve affrontare. Attualmente (ottobre 1998), il tasso medio di disoccupazione in tali paesi è pari all'11% (per un totale di 19 milioni di disoccupati) con picchi del 15-20%, mentre negli anni '60 e nei primi anni '70 esso si manteneva quasi ovunque al di sotto del 3% e non superava mai il 5%. Un tasso di disoccupazione così elevato si traduce in un immenso spreco di risorse, con una perdita della produzione che può essere stimata fino al 15% del Pil potenziale e perdite anche superiori in termini di risparmio e d'investimenti. È una situazione degradante e avvilente per i disoccupati, con conseguenze di lungo periodo dannose soprattutto per i giovani, che nella maggior parte dei paesi rappresentano la gran massa dei disoccupati. Tutto ciò, inoltre, è causa di pericolose tensioni sociali.

Condividiamo anche l'idea che le misure proposte in numerosi incontri ufficiali tra i rappresentanti dei governi degli stati membri a vari livelli – compresi quelli di Amsterdam (giugno 1997) e di Lussemburgo (novembre 1997) incentrati esplicitamente su questo problema – lascino intendere che le autorità europee non hanno ancora affrontato in modo adeguato la vera natura del problema. Di conseguenza, non si è riusciti ancora a concordare programmi politicamente realizzabili, tali cioè da poter produrre nell'immediato futuro un apprezzabile declino dell'alto tasso di disoccupazione attualmente esistente.

3. Spiegazioni false e fuorvianti per la disoccupazione europea

La diffusa accettazione presso l'opinione pubblica del modesto programma d'interventi finora concordato a livello europeo sembra riflettere in parte l'idea che la disoccupazione sia una calamità dovuta a cause che vanno oltre le capacità di controllo dei governi, se non forse tramite l'aumento dei profitti e in generale l'aumento delle diseguaglianze dei redditi. Inoltre, tale conclusione ha prodotto una convergenza di opinioni tra destra e sinistra sull'idea che questo flagello vada comunque sopportato dignitosamente per il timore che i rimedi possano essere peggiori del male.

Per spiegare l'elevato e persistente tasso di disoccupazione nell'UE sono state individuate molte possibili cause, che si differenziano man mano che si percorre lo spettro delle varie posizioni politiche. Da destra si è sostenuto che la disoccupazione nell'UE è dovuta soprattutto a: (i) una carenza delle qualifiche che sarebbero necessarie per ricoprire i posti vacanti (vi sono posti di lavoro disponibili ma i disoccupati non hanno le qualifiche idonee a ricoprirli), (ii) una rilevante quota di disoccupati di lungo periodo che non hanno incentivo a cercare un lavoro e (iii) una pressione fiscale eccessiva. Ognuna di queste spiegazioni contiene indubbiamente degli elementi di verità, ma nel loro complesso esse possono facilmente trarre in inganno.

La prima spiegazione è rafforzata dall'osservazione che l'aumento di disoccupazione ha riguardato in modo sproporzionato i segmenti meno qualificati delle forze di lavoro. Tuttavia, l'esperienza americana degli ultimi decenni suggerisce che quando i lavoratori non qualificati non vengono gettati nella "trappola della disoccupazione" da mal diretti sussidi sociali, la domanda di lavoro non qualificato varia a seconda della disponibilità di posti di lavoro. Quando la disponibilità di tali posti si contrae, i lavoratori più qualificati spiazzano quelli meno qualificati, mentre quando la domanda e le opportunità di lavoro migliorano, il tasso di disoccupazione relativo alle categorie meno qualificate si riduce.

La quota di disoccupazione di lungo periodo varia molto tra gli stati appartenenti all'UE, ma vi sono buone ragioni per ritenere che gran parte dei disoccupati di lungo periodo sia effetto più che causa di una disoccupazione elevata e persistente.

Per quanto riguarda l'imposizione fiscale, si stima che nel 1997, per il complesso dei paesi dell'UE, il gettito fiscale totale sia stato pari a circa il 43% del Pil, a fronte del 31,6% negli Stati Uniti. Tuttavia, tali cifre non fanno distinzione tra le imposte pagate per la fornitura dei servizi pubblici e quelle finalizzate alla previdenza sociale, che costituiscono contributi alle prestazioni pensionistiche, cioè risparmi (seppure obbligatori). Se si trascurano i contributi per la previdenza sociale, il carico fiscale medio (imposte dirette e indirette) scende al 27% in Europa e al 23% negli Stati Uniti. La differenza nella quota di reddito non tassata – pari al 73% in Europa e al 77% negli Stati Uniti – non è affatto né drammatica né nuova e certamente non può giustificare il fatto che la disoccupazione europea sia cresciuta di otto punti percentuali rispetto ai primi anni '70, mentre quella degli Stati Uniti non sia aumentata. Se la disoccupazione fosse tanto sensibile a piccole differenze nella pressione fiscale, perché allora la Germania, che presenta un carico fiscale pressoché analogo a quello degli Stati Uniti (23,3%), registra una disoccupazione simile a quella degli altri paesi europei (11%), mentre il Regno Unito, che ha una pressione fiscale di sei punti percentuali superiore a quella tedesca (29,5%), registra una disoccupazione molto più ridotta (5,6%)?

È certamente vero che in Europa i contributi per la previdenza sociale assorbono una quota molto maggiore del reddito (il 16% del Pil a fronte del 9% negli Stati Uniti) e naturalmente il tasso medio di pressione fiscale per i lavoratori effettivamente coperti dalla previdenza sociale va oltre il 40% in paesi come Italia (44%) e Francia (46,8%), dove il *tasso di rimpiazzo* (rapporto tra pensione e salario) è molto elevato. Si è affermato che carichi fiscali così elevati accrescono la disoccupazione, sia perché indeboliscono l'incentivo al lavoro, sia perché aumentano il costo del lavoro per gli imprenditori. Tuttavia, queste affermazioni hanno fondamenta poco solide. In primo luogo, al contrario di quanto generalmente si sostiene, l'imposizione più elevata in Europa non è tanto il riflesso della necessità di coprire i maggiori costi di un governo invadente e dissipatore. In larga misura, è invece il risultato di un'esplicita scelta sociale, che porta a risparmiare (sia pure in forma obbligatoria) una maggiore quota di reddito durante gli anni lavorativi per ricevere una pensione più elevata dopo il pensionamento (e anche per andare in pensione prima), oltre che dell'inefficienza di un sistema pensionistico pubblico basato sul sistema "a ripartizione". In secondo luogo, in generale, almeno nel lungo periodo, i contributi per la previdenza sociale incidono poco sul costo reale del lavoro, in quanto finiscono con l'incidere sul salario reale e non sul profitto, anche se formalmente il contributo è versato dall'impresa.² Una

² I contributi per la sicurezza sociale possono essere tratti direttamente dalla busta paga. Ma anche se non è così, ad esempio perché sono posti a carico del datore di lavoro, tenderanno ad essere aggiunti al costo nominale del lavoro e ad

possibile eccezione può verificarsi nel caso dei lavoratori a salario minimo, se tale salario è fissato in termini di retribuzione netta reale. In questo caso non è possibile traslare sul lavoratore un più elevato livello dei contributi per la sicurezza sociale, il che implica un più elevato costo reale, un aumento dei prezzi e quindi della disoccupazione.

Per quanto riguarda la tesi secondo cui un più elevato livello dei contributi per la sicurezza sociale riduce l'incentivo a trovare lavoro perché riduce la differenza tra contributo di disoccupazione e salario al netto dei contributi, questa conclusione ovviamente vale solo se il governo paga i contributi sociali dei lavoratori disoccupati o se le pensioni sono indipendenti dai contributi dei lavoratori, e certamente questa non è la pratica generale.

Sul versante a sinistra dello spettro politico, la disoccupazione europea è stata vista di volta in volta come il risultato: (iv) di una crisi del capitalismo, (v) di un tasso del progresso tecnico eccessivamente rapido e (vi) della concorrenza dei paesi a basso salario. Tutte queste spiegazioni sono confutate da una considerazione molto semplice: i tre eventi elencati sono chiaramente comuni a tutti i paesi sviluppati, quindi, se fossero validi, gli stessi eventi dovrebbero causare un tasso di disoccupazione elevato anche negli altri paesi. Invece, il rapido aumento della disoccupazione verificatosi a partire dagli anni '80 nell'Unione Europea non ha paragone negli altri paesi industrializzati.

Un'altra corrente di pensiero, assai diversa, che ha favorito la tolleranza verso lo *status quo*, reputa che i fattori di domanda e di offerta appena ricordati siano parte integrante delle scelte politiche e sociali europee e che una loro riforma sarebbe intrinsecamente indesiderabile. Le politiche restrittive di gestione della domanda aggregata sono generalmente considerate come uno strumento necessario per un'ulteriore integrazione economica e politica dell'Europa; mentre le misure restrittive dal lato dell'offerta sono normalmente considerate opportune come espressione di egualitarismo economico e per il mantenimento della coesione sociale. Si ritiene che i governi debbano scegliere tra due spiacevoli alternative: da un lato, un mercato del lavoro "flessibile", ma abbruttito da ampi divari retributivi, e dall'altro un mercato del lavoro "rigido", afflitto dalla disoccupazione. Secondo quanto solitamente si sostiene, un mercato "flessibile", nel quale i salari rispecchino la produttività dei lavoratori, viene perseguito riducendo la sicurezza del posto di lavoro, limitando i sussidi di disoccupazione e i benefici sociali, eliminando i minimi salariali, colpendo duramente i sindacati e rinunciando alle misure di sicurezza sociale. Il mercato "rigido", invece, nel quale i guadagni degli individui riflettono i giudizi delle autorità politiche in merito all'equità e alla coesione sociale, si suppone possa essere raggiunto attuando le politiche opposte. Ciò genera la convinzione che la scelta definitiva sia tra disegualianza sociale e disoccupazione. In tale ottica, il livello così elevato della disoccupazione europea è a volte descritto come il prezzo da pagare per il raggiungimento di altri importanti obiettivi di lungo periodo.

Tali vedute trovano riscontro in gran parte dell'approccio politico alla disoccupazione adottato dall'Unione Europea. Il documento ufficiale emesso in occasione della riunione di Lussemburgo, ad esempio, come peraltro fanno quelli di precedenti incontri, limita il proprio ambito d'intervento a un timidissimo e ristretto insieme di politiche dal lato dell'offerta e non nomina affatto il possibile ruolo della gestione della domanda aggregata, e della politica monetaria in particolare, nella lotta alla disoccupazione. Inoltre, tali documenti affermano che la disoccupazione è un problema che può e deve essere risolto all'interno di ciascun paese, senza un esplicito coordinamento delle politiche tra i paesi membri, nonostante il fatto che con l'ingresso nel sistema dell'euro i paesi membri rinuncino alla possibilità di adottare una politica autonoma di gestione della domanda, sia monetaria sia fiscale, ed entrino in concorrenza serrata tra di loro sulle politiche dell'offerta.

Noi riteniamo, invece, che le dimensioni della disoccupazione europea non rispondano a esigenze di alcun genere. Al contrario, esse rappresentano un chiaro ostacolo al raggiungimento degli obiettivi qui menzionati per razionalizzare la situazione fallimentare esistente. Poiché il lavoro è la via principale a disposizione degli individui per trarsi fuori dalla povertà e per superare la condizione di svantaggio economico, elevati livelli di disoccupazione, e in particolare di disoccupazione di lungo periodo, sono deleteri per la coesione sociale e per l'integrazione economica.

essere traslati in avanti, determinando prezzi più elevati (analogamente a quanto accade per un'imposta *ad valorem*) e riducendo in tal modo la retribuzione netta reale in misura pari ai contributi, almeno in prima approssimazione.

Esortiamo quindi a respingere il potente e pericoloso mito che rende cieche le autorità davanti alle misure che potrebbero ridurre la disoccupazione senza allargare il divario tra ricchi e poveri. E' importante mettere a nudo il mito e proseguire nell'impegno urgente di una radicale riforma della politica economica. Il trucco consiste nel riconoscere che gran parte della politica dell'occupazione oggi adottata è responsabile della perniciosa scelta tra disoccupazione e disegualianza.

È dunque essenziale distinguere attentamente tra le proposte di politiche economiche realmente affidabili e quelle non affidabili, che possono presumibilmente rivelarsi inefficaci o controproducenti. Fare tale distinzione non è semplice, perché molte delle politiche che hanno un qualche effetto sulla disoccupazione sono strettamente complementari tra loro. Ciò significa che le misure di politica economica potenzialmente positive risultano spesso inefficaci quando vengono adottate isolatamente. Spesso le politiche di stimolo dell'occupazione dal lato dell'offerta accrescono l'efficacia delle corrispondenti politiche di gestione della domanda e viceversa. Inoltre, le politiche sbagliate altrettanto spesso annullano l'influenza di misure positive. Nell'ambito della politica dell'occupazione, le misure cattive spiazzano le buone, mentre le buone si rafforzano vicendevolmente.

Nella sezione seguente vengono passate in rassegna alcune delle principali politiche "convenzionali" ideate o realizzate e si mostrerà come esse appartengano all'insieme di misure "non affidabili" e costituiscano anzi, in ultima istanza, una causa seria della disoccupazione oggi esistente in Europa.

4. Politiche sbagliate che hanno creato disoccupazione

Siamo convinti che la disoccupazione europea sia dovuta in gran parte ad errori di politica economica. Tali errori riguardano sia una cattiva gestione della domanda aggregata, sia un approccio senza fantasia dal lato dell'offerta. Confidiamo che tali errori possano essere prontamente corretti e si ponga così fine all'incessante crescita di lungo periodo della disoccupazione europea.

4.1. Errori nella gestione della domanda

Le politiche di gestione della domanda aggregata sono diventate familiari tra gli economisti sin da quando Keynes le suggerì per fornire una spiegazione della Grande Depressione e del ruolo rivestito in tale circostanza dalle banche centrali. Oggi, tuttavia, le politiche keynesiane sono diventate quasi un tabù per i governatori di molte banche centrali e per molte autorità politiche europee, sebbene sia evidente che negli ultimi anni esse abbiano giocato un ruolo significativo nella spiegazione della crescente disoccupazione.

Una prima, importante prova di questa asserzione è fornita dall'osservazione, riportata precedentemente, secondo cui un tasso di disoccupazione a due cifre esiste solo in Europa o, più precisamente, nei paesi che fanno parte dell'euro, dove le politiche keynesiane sono state abbandonate. Infatti, anche i paesi europei al di fuori dell'euro registrano tassi di disoccupazione sensibilmente inferiori: ad esempio, in Norvegia il tasso è pari al 4%, in Svizzera al 5,5% e nel Regno Unito al 5,6%.

Questa considerazione ha notevoli implicazioni. Essa suggerisce che per far luce sulla costellazione delle cause della disoccupazione nell'Unione Europea è importante individuare i fattori che sono comuni alla maggior parte degli stati membri, ma che nel contempo non si riscontrano nei paesi non appartenenti all'euro. Dal lato della domanda, un'esperienza condivisa in questi ultimi anni dai paesi dell'euro, e in generale non vissuta dagli altri, è rappresentata da politiche della domanda aggregata particolarmente restrittive, siano esse fiscali o monetarie. Questi paesi sono stati costretti a perseguirle per esigenze di convergenza, a seguito del loro comune intento di entrare a far parte dell'euro. La politica fiscale comune è dovuta ai parametri di Maastricht e si è rivelata essere molto restrittiva tenuto conto della contemporanea politica monetaria, altrettanto restrittiva, e dell'esistenza di una situazione di elevata disoccupazione, che a sua volta ha provocato un'ulteriore contrazione delle entrate fiscali. Da ciò è derivato un rallentamento degli investimenti pubblici in infrastrutture, che sono

complementari agli investimenti privati. Allo stesso modo, la politica monetaria è stata resa uniforme dal fatto che i tassi di cambio andavano mantenuti rigorosamente fissi, mentre era stato rimosso ogni vincolo al libero movimento dei capitali. In tali condizioni, i tassi d'interesse dovevano convergere in tutti i paesi candidati all'euro e non vi era spazio di manovra a disposizione delle banche centrali nazionali per perseguire una politica monetaria autonoma. La politica monetaria comune si è rivelata fin troppo restrittiva, soprattutto in considerazione dell'irrigidimento della politica fiscale, e ha provocato un periodo prolungato di tassi d'interesse reali eccessivamente elevati, che hanno scoraggiato l'investimento e gonfiato la disoccupazione.

La relazione tra disoccupazione e domanda di lavoro fornisce ulteriori elementi a sostegno della nostra tesi. Dall'inizio della crisi petrolifera nel 1973, il tasso di crescita della domanda è sceso notevolmente al di sotto di quello del prodotto potenziale, cioè della somma dei tassi di crescita della produttività e della forza lavoro. In effetti, la crescita della domanda di lavoro è stata più o meno pari a quella della produttività. Pertanto, è stato possibile soddisfare la domanda senza un aumento apprezzabile dei posti di lavoro, mentre la crescita della forza lavoro, pari a circa il 2%, è andata a ingrossare le fila dei disoccupati. Il processo di riduzione dei posti di lavoro relativamente alla forza lavoro è confermato dall'informazione diretta sui posti di lavoro potenziali, data dalla somma di occupati e posti di lavoro vacanti. Nella maggior parte dei paesi appartenenti all'UE la quota di posti offerti annualmente sul totale della forza lavoro ha mostrato una tendenza alla riduzione.³

Riteniamo che una ragione alla base del drastico declino della domanda di lavoro in Europa rispetto all'offerta disponibile, e del conseguente aumento della disoccupazione, sia costituita dal calo degli investimenti relativamente alla produzione potenziale. All'interno di questa relazione, è interessante osservare che la differenza tra la crescita della disoccupazione in Europa a partire dai primi anni '70 (8,5%) relativamente a quella registrata negli Stati Uniti (0%) è dipesa soprattutto dagli eventi succedutisi dopo il 1982. Fino ad allora la perdita di posti di lavoro era aumentata rapidamente in entrambi i continenti, a seguito di una politica monetaria restrittiva (e della conseguente caduta degli investimenti) inevitabile per arrestare la spirale inflazionistica accesa dalle due crisi petrolifere. Ma successivamente al 1982 in Europa la caduta degli investimenti e la crescita della disoccupazione hanno continuato fino ad oggi, mentre negli Stati Uniti entrambe si sono mosse in direzione opposta, rapidamente e significativamente.

4.2. Politiche sbagliate dell'offerta

A nostro avviso le misure finora proposte per combattere la disoccupazione non rappresentano le migliori opzioni disponibili nel portafoglio di scelte di politica economica praticabili. Una causa importante del problema della disoccupazione europea è costituita dalle errate politiche tradizionali attuate allo scopo di sostenere il reddito dei disoccupati e per tutelare gli occupati dalla perdita del posto di lavoro. Di seguito vengono presentati tre esempi importanti.

La legislazione sul salario minimo

³ In Francia, ad esempio, nel 1973 vi era un'offerta di 101 posti per ogni 100 unità di forza lavoro, ma nel 1993 i posti di lavoro disponibili si erano ridotti a 89. Come ci si poteva attendere, la disoccupazione è variata inversamente rispetto alla disponibilità di posti di lavoro: allorché il numero di posti si è progressivamente ridotto, fino a scendere ben al di sotto di quello di chi li cercava, i posti di lavoro vacanti sono diminuiti dal 4% della forza lavoro nel 1973 a solo l'1% nel 1986; il tempo di ricerca medio per disoccupato è cresciuto in proporzione e di conseguenza la disoccupazione è passata dal 2,7 all'11,6%. Solo in un breve arco di anni, dal 1986 al 1990, la domanda è temporaneamente cresciuta un po' più velocemente della produttività, i posti disponibili sono aumentati dal 90,7 al 92,7% della forza lavoro e la disoccupazione è rapidamente diminuita dal 10,9 all'8,1%. Una storia simile vale anche per gli altri stati membri dell'UE.

I minimi salariali sono diffusi in Europa e rappresentano un'importante causa potenziale di disoccupazione. L'istituto del salario minimo s'ispira al nobile ideale di garantire a chi lavora uno *standard* di vita decente. Il problema è che nel tradurre in pratica tale principio di solito s'ignorano alcune leggi economiche basilari, il che finisce per creare gravi ingiustizie e fare più male che bene. La forma che tale istituto può assumere consiste nel divieto imposto per legge alle imprese di impiegare personale pagandolo al di sotto di un livello minimo fissato dai contratti nazionali o, il che è lo stesso, proibendo ai lavoratori di accettare lavori non remunerati con un salario minimo. Di certo questa normativa funziona per tutti coloro che sono in grado di offrire posti di lavoro remunerati al salario minimo contrattuale. Ma se il numero di coloro desiderosi di lavorare a quel livello del salario o ad un livello inferiore sono più numerosi dei posti di lavoro che il sistema è in grado di offrire, allora è ovvio che si crea eccesso di offerta di lavoro e quindi disoccupazione, con tutte le implicazioni sociali negative che essa comporta. In pratica, a restare disoccupati di solito sono i giovani poco qualificati e senza alcuna esperienza lavorativa alle spalle.

Nonostante i molti studi empirici abbiano tentato di misurare l'influenza esercitata sulla disoccupazione dalla legislazione sul minimo salariale, sinora vi è scarso consenso perfino sulla direzione di tale influenza. Peraltro, anche se tali studi hanno dimostrato che incrementi relativamente modesti del salario minimo possano non aggravare la disoccupazione, vi è un consenso generale sul fatto che aumenti bruschi e sensibili dei salari minimi – sufficienti cioè a colmare le maggiori sperequazioni di reddito tra gli occupati medi e chi si trova ai margini del mercato del lavoro – avrebbero un effetto di questo tipo.

Un ulteriore impatto negativo del salario minimo deriva dalla sua interazione con elevati contributi di previdenza sociale. Se il salario minimo mira ad assicurare una retribuzione reale netta minima, gli eventuali rincari dei contributi di sicurezza sociale non possono gravare sugli occupati: sul datore di lavoro peserà un incremento nel risparmio obbligatorio e aumenterà il costo dell'impiegato. Questo è uno dei principali fattori che rendono il minimo salariale tanto elevato in Europa, disincentivando l'impiego del lavoro meno qualificato.

La legislazione sulla sicurezza del posto di lavoro

Alcuni commentatori hanno affermato che la legislazione sulla sicurezza del posto di lavoro contribuisce a ridurre la disoccupazione. L'argomentazione sottostante è che tale legislazione riduce sia i licenziamenti (perché rende più costoso per i datori di lavoro licenziare i propri dipendenti), sia le assunzioni (perché scoraggia i datori di lavoro dall'assumere nuova manodopera che rischiano di dover licenziare in futuro). Tuttavia, a un dato salario reale, il costo del licenziamento generato dalla legislazione sulla sicurezza del posto di lavoro disincentiva il licenziamento più di quanto scoraggi l'assunzione, in quanto le imprese che licenziano devono pagare i costi di licenziamento oggi, mentre quelle che assumono si trovano a pagare gli eventuali costi di licenziamento in un momento futuro.

Tale spiegazione, tuttavia, ha fondamenta deboli. In primo luogo, anche se le imprese inizialmente possono trovare economicamente vantaggioso impiegare più lavoratori rispetto a quanto fosse da loro considerato ottimale in assenza di vincoli, alla fine troveranno conveniente restringere la propria forza lavoro attraverso il pensionamento e ricorrere in maggior misura al lavoro straordinario. In secondo luogo, e si tratta di una circostanza molto più importante, il rallentamento nel flusso delle assunzioni riduce notevolmente l'opportunità di trovare un lavoro, soprattutto per gli *outsiders* e in particolare per i nuovi entranti nella forza lavoro, e questa è una delle cause principali dell'elevata – a volte incredibilmente elevata – incidenza della disoccupazione tra i giovani. Livelli particolarmente elevati di disoccupazione giovanile si raggiungono nei paesi dove non sono in vigore sussidi di disoccupazione per chi non ha mai avuto un lavoro. Non ci si può attendere peraltro che un aumento nei costi di licenziamento lasci inalterati i salari reali; al contrario, al crescere di questi costi sarà sempre maggiore il potere di mercato di chi ha già un lavoro (*insiders*) e quindi saranno sempre maggiori i salari

che questi potranno ottenere. Inoltre, tenendo conto del fatto che un alto costo di licenziamento aumenterà il costo del lavoro sia direttamente, sia attraverso l'esubero, ci si può aspettare una minore domanda di lavoro, almeno in un'economia aperta.

Nel complesso, dunque, la legislazione sulla sicurezza del posto di lavoro andrebbe considerata come un fattore d'influenza negativa sulla disoccupazione, in particolare sulla disoccupazione giovanile, anche se indubbiamente essa ha anche effetti desiderabili in altre direzioni. Di conseguenza, si avrà una domanda di lavoro inferiore. Per tutte queste ragioni è molto più probabile che un aumento della sicurezza del posto di lavoro provochi in definitiva una riduzione – piuttosto che un incremento – degli impieghi e dell'occupazione.

Ripartizione del lavoro e pensionamento anticipato

Non possono esservi obiezioni al fatto che qualcuno riduca la propria settimana lavorativa o vada in pensione anticipatamente, se è disposto ad accettare la corrispondente riduzione della pensione o della paga settimanale; ma sosteniamo che non vi è alcuna giustificazione perché il governo fornisca incentivi a lavorare un minor numero di ore o ad andare in pensione anticipatamente.

La logica sottostante alla ripartizione del lavoro (settimana corta, di 35 ore o proposte analoghe) e al prepensionamento è molto elementare. Se nel sistema economico vi è un dato ammontare di lavoro retribuito da svolgere e se tale lavoro si distribuisce in modo molto diseguale tra la popolazione, con una maggioranza di persone che fruiscono di un impiego a tempo pieno mentre una minoranza è gravata da lunghi periodi di disoccupazione, considerazioni di equità e coesione sociale rendono ragionevole la ricerca di politiche che in apparenza ripartiscano più democraticamente il peso della disoccupazione. In breve, si sostiene, se la sofferenza e l'impoverimento dovuti alla disoccupazione sono inevitabili, la scelta migliore può consistere nel ripartire la miseria nel modo più equo possibile.

Il problema di tale approccio è che la premessa sottostante è falsa. Noi non crediamo che il problema della disoccupazione europea sia inevitabile. La quantità di lavoro da svolgere in un sistema economico non è data, ma dipende dal livello dell'attività produttiva. Quando il sistema economico è in recessione, un aumento di produzione e occupazione – in risposta ad esempio a un incremento della domanda estera o degli investimenti privati – condurrà a un aumento del potere d'acquisto e in tal modo genererà un ulteriore incremento di produzione e occupazione. In questo senso, la disoccupazione non è inevitabile. Le autorità politiche che la considerano tale sono ingiustamente disfattiste; esse dovrebbero prestare più attenzione a ridurre la disoccupazione che a ripartirla in modo più diffuso.

Concordiamo pertanto nel ritenere che misure di questo tipo non possono rappresentare il pilastro centrale di una strategia politica volta a ridurre la disoccupazione. Esse rischiano, infatti, di diventare controproducenti, nel senso che potrebbero ridurre il numero complessivo di ore lavorate nel sistema economico anche qualora riuscissero ad aumentare il numero di lavoratori occupati. Si è rivelato molto difficile realizzarle senza provocare un aumento dei costi del lavoro diversi dal salario (in particolare dei costi di assunzione e di addestramento) e quindi senza disincentivare le imprese dal creare più posti di lavoro. Inoltre, nella misura in cui riducono il numero di persone in concorrenza tra loro per i posti di lavoro, indirettamente tali misure sono in grado di esercitare una pressione al rialzo sui salari e di conseguenza sui prezzi. I governi e le autorità di politica monetaria possono allora sentirsi in dovere di abbattere l'inflazione attraverso politiche fiscali e monetarie restrittive, generando in tal modo ulteriore disoccupazione.

Di recente la spinta per una settimana lavorativa più corta come espediente per ridurre la disoccupazione attraverso una ripartizione del lavoro ha riavuto una svolta pericolosa in Francia ed in Italia, quando alcuni suoi sostenitori, tentando di raccogliere consenso popolare intorno all'iniziativa, hanno proposto di accompagnare la riduzione da 40 a 35 ore lavorative settimanali ad una paga settimanale invariata. Consideriamo tale variante poco più che demagogica. Alle difficoltà già incontrate

nel ridurre l'orario individuale mantenendo allo stesso tempo inalterate le ore lavorate dall'impresa, essa sommerebbe un incremento del salario orario pari a 5/35, ovvero a quasi il 15%. L'effetto non potrebbe rivelarsi che dirompente. Difficilmente ci si potrebbe attendere che l'aumento nel costo del lavoro sia sopportato dai profitti; è ragionevole piuttosto attendersi che esso si risolva in prezzi alla produzione più elevati. Ciò darebbe luogo a un salario reale settimanale equivalente a 35 ore e/o a richieste di salari nominali più elevati, che genererebbero così una spirale salari-prezzi. Tuttavia, in presenza di tassi di cambio fissi o di una moneta unica, l'aumento dei prezzi ridurrebbe anche la quota di mercato interno e internazionale del paese e si rivelerebbe una nuova causa di disoccupazione. Questo effetto potrebbe essere contrastato se tutti i paesi intraprendessero simultaneamente la stessa iniziativa, ma ne risulterebbe rafforzata la spirale inflazionistica.

5. Proposte per una tempestiva riduzione della disoccupazione

In quanto segue facciamo diverse proposte pratiche per una rapida riduzione della disoccupazione. Siamo molto fiduciosi del fatto che, se questi suggerimenti riceveranno adeguata attenzione da parte dei governi e delle autorità monetarie, la disoccupazione può essere ridotta di 4 o 5 punti percentuali nell'arco di pochi anni e senza compromettere i recenti progressi raggiunti nell'abbattimento dell'inflazione.

I nostri suggerimenti riguardano a un tempo politiche della domanda e politiche dell'offerta. Dobbiamo tuttavia ripetere che tali politiche non vanno valutate singolarmente ed isolatamente. Il nostro pacchetto di proposte non deve essere considerato come un portafoglio di misure indipendenti, all'interno del quale le autorità politiche possono fare le proprie scelte. Al contrario, come si è osservato all'inizio del *Manifesto*, riteniamo le varie misure complementari tra loro, con le politiche della domanda destinate a creare posti di lavoro che le politiche dell'offerta incoraggiano ad accettare.

Il fallimento nello sfruttare le complementarità tra le diverse misure di politica economica può essere una valida spiegazione del perché tante tra le riforme parziali e frammentarie del mercato del lavoro approvate negli stati membri dell'UE hanno avuto risultati così scarsi nel contrastare il problema della disoccupazione in Europa. In Spagna, ad esempio, sin dal 1984 è stata varata una riforma del mercato del lavoro il cui obiettivo principale era di rendere più flessibili i contratti di lavoro. Tale riforma, tra l'altro, ha introdotto contratti di lavoro a tempo determinato con bassi costi di licenziamento. Di conseguenza, i contratti di lavoro a tempo determinato hanno registrato un rapido sviluppo poiché le imprese spagnole li hanno utilizzati per assorbire le fluttuazioni della domanda facendo variare il numero di occupati a tempo determinato. Tuttavia, allo stesso tempo tale politica ha ridotto il rischio di disoccupazione per i lavoratori con contratti a tempo indeterminato e ciò ha rafforzato il potere contrattuale degli *insiders*. Poiché i contratti collettivi riflettono principalmente gli interessi di questi ultimi, in definitiva la riforma spagnola ha introdotto più rigidità che flessibilità nel saggio del salario. Per attenuare questi effetti indesiderati, di recente la Spagna ha ripristinato alcune restrizioni sui contratti a tempo determinato e ha ridotto i costi di licenziamento per tutte le categorie di lavoratori.

In Francia sono state varate molte leggi volte a introdurre maggiore flessibilità nel mercato del lavoro e a contenere le conseguenze negative dei minimi salariali e dei contributi sociali più elevati tra i paesi dell'OCSE. Sono stati inoltre alleggeriti i vincoli sull'utilizzo del lavoro *part-time* ed è stata incentivata una politica di ripartizione del lavoro. Tuttavia in questo paese nulla è stato fatto per ridurre la rigidità della legislazione sulla sicurezza del posto di lavoro e il potere contrattuale degli *insiders*.

In Italia nel 1991 è stata varata una prima riforma del mercato del lavoro che ha permesso alle piccole e medie imprese di licenziare i lavoratori in esubero, ma solo con il consenso dei sindacati. È stata introdotta anche la cosiddetta "mobilità lunga", che consiste nella possibilità di inserire i lavoratori in esubero nel sistema nazionale di previdenza sociale (aggravandone in tal modo i costi di gestione)

prima che gli stessi lavoratori maturino il diritto alla pensione. Una seconda riforma, avviata nel 1997, permette alle imprese di affittare temporaneamente lavoratori da apposite agenzie di occupazione.⁴

Anche in Svezia sono state approvate alcune riforme per aumentare la flessibilità del mercato del lavoro. In questo paese, i sussidi di disoccupazione hanno durata relativamente breve, ma i tassi di rimpiazzo sono elevati. Pertanto, i senza lavoro possono spostarsi dai sussidi di disoccupazione ai programmi di addestramento e viceversa, mentre i generosi benefici dello stato sociale incentivano il tempo libero rispetto al lavoro. In generale, in questo paese i sussidi dello stato sociale sono tanto generosi da rendere la condizione di inattività più attraente del lavoro, in particolare per le persone di mezza età.

Il Regno Unito e i Paesi Bassi sono gli unici due paesi europei che hanno registrato apprezzabili riduzioni della disoccupazione a seguito delle riforme del mercato del lavoro attuate negli ultimi venti anni. Tali successi possono essere presumibilmente attribuiti alla natura particolarmente radicale delle riforme realizzate, che ha permesso di sfruttare le notevoli complementarità tra le diverse misure di politica economica. Il Regno Unito, ad esempio, ha introdotto una legislazione che ha limitato gli scioperi e i picchettaggi, ha decentrato la contrattazione salariale, ha liberalizzato assunzioni e licenziamenti, ha ridotto la durata dei sussidi di disoccupazione e ne ha irrigidito i criteri di eleggibilità. Inoltre, sono stati aboliti i minimi salariali (che presto verranno reintrodotti dall'attuale governo laburista) e sono stati ridimensionati i sussidi di disoccupazione, mentre allo stesso tempo sono state predisposte nuove procedure volte a facilitare la ricerca del lavoro da parte dei disoccupati. Tali riforme, insieme alla decisione di rimanere al di fuori dell'Unione Monetaria Europea, almeno nella prima fase, hanno evitato al paese di dover adottare politiche restrittive della domanda e hanno dato un contributo notevole alla caduta del tasso di disoccupazione del Regno Unito, dal 10,5% nel 1993 (approssimativamente pari alla media europea) a meno del 6% nel 1997. Questo risultato, peraltro, è stato raggiunto senza sostanziali modifiche di altri benefici dello stato sociale, quali i sussidi per l'edilizia abitativa, o senza spinte decise verso il miglioramento dei sistemi di scolarizzazione e formazione.

L'esperienza del Regno Unito e dei Paesi Bassi mette in luce anche i rischi del mancato sfruttamento delle complementarità tra le varie politiche. In entrambi i paesi la stretta imposta al sistema dei sussidi di disoccupazione non è stata accompagnata da una riforma altrettanto profonda del sistema dei sussidi di malattia e di invalidità. Di conseguenza le pressioni sul bilancio si sono spostate dai sussidi di disoccupazione ai sussidi di malattia e di invalidità. Poiché questi ultimi hanno una durata maggiore dei sussidi di disoccupazione, tale spostamento ha accresciuto la dipendenza dal sostegno pubblico. Così nei Paesi Bassi, che presentano uno dei sistemi di sussidi d'invalidità più generosi tra i paesi OCSE, la percentuale di persone direttamente interessate dai sussidi sociali raggiunge il 17%.

In conclusione, nel complesso i paesi europei non hanno provato a ridurre la disoccupazione tramite la realizzazione di una strategia coerente di riforme radicali nell'ambito di un ampio ventaglio di politiche complementari tra loro. Per lo più, questi paesi hanno adottato una serie di misure *ad hoc* dirette ad apportare correttivi marginali alle distorsioni più macroscopiche provocate dalle politiche o dalle normative del lavoro esistenti. Noi sosteniamo, poiché sono stati realizzati interventi solo marginali e parziali, che le istituzioni e le normative restrittive esistenti, peraltro complementari tra loro, continuano a interagire, paralizzando l'efficacia delle recenti riforme e prolungando la situazione di disoccupazione.

Per tale ragione la strategia da noi proposta è la seguente: a) approvare un ampio spettro di politiche di riforma dal lato dell'offerta, che possano incentivare maggiormente i datori di lavoro a creare posti in corrispondenza di aumenti della domanda e possano incentivare maggiormente i lavoratori ad accettare tali posti; b) attivare politiche di espansione della domanda basate su una forte ripresa del tasso d'investimento, che permettano ai sistemi economici europei di aumentare la crescita

⁴ Ma, con una manifestazione di ottusa faziosità economica tipicamente italiana, si è suggerito che le persone da impiegare presso le aziende che ne avessero fatto richiesta su base temporanea, allo stesso tempo, dovessero essere dipendenti dall'agenzia con contratti di lavoro a tempo indeterminato!

della produttività e della produzione, nonché di sfruttare il potenziale produttivo liberato dalle riforme dal lato dell'offerta.

5.1. Politiche della domanda aggregata

Siamo del parere che la strategia dal lato della domanda per ridurre la disoccupazione nell'UE dovrebbe coinvolgere politiche che stimolino un'ampia ripresa dell'attività d'investimento, avendo cura di non riaccendere pressioni inflazionistiche e di non aumentare le dimensioni del debito pubblico rispetto alle attività nazionali. In generale, il processo di stimolo degli investimenti è autorafforzantesi, grazie a un meccanismo ben noto e collaudato come il *principio dell'acceleratore*. Al crescere degli investimenti, aumentano l'occupazione e la produzione e si avrà un maggior grado di utilizzo della capacità produttiva inizialmente in eccesso e presto emergerà l'esigenza di capacità aggiuntiva, che a sua volta richiederà nuovi investimenti.

In generale vi è accordo sul fatto che nel processo produttivo il lavoro e il capitale sono spesso complementari, nel senso che solitamente un aumento dello stock di capitale provoca un aumento della produttività del lavoro. Purché il sistema economico sia tenuto lontano dalla recessione – in modo da evitare il rischio che per soddisfare una determinata domanda inferiore al livello potenziale le imprese utilizzino la minore quantità possibile di lavoro – e purché dal lato dell'offerta siano in atto incentivi sufficienti a incoraggiare i datori di lavoro e i potenziali occupati a sfruttare le opportunità di lavoro profittevoli, l'aumento della produttività del lavoro porterà in generale ad aumenti della domanda di lavoro e di conseguenza a una riduzione della disoccupazione.

Il tentativo di accrescere il tasso d'investimento non deve necessariamente – né dovrebbe – essere limitato agli investimenti privati. Attualmente la contrazione degli investimenti pubblici è avvertita con particolare forza a causa dell'ingente debito pubblico esistente in molti paesi europei e a causa delle conseguenti limitazioni al disavanzo pubblico imposte dai parametri di Maastricht. A ciò si aggiunge l'infelice circostanza che nel computo del disavanzo tutte le spese, sia in conto corrente sia in conto capitale, sono trattate allo stesso modo. In tali condizioni, spesso i governi hanno ritenuto opportuno ridurre gli investimenti, anche se altamente desiderabili, piuttosto che tagliare gli stanziamenti per il pubblico impiego (ad esempio tramite un ridimensionamento del numero di dipendenti pubblici). Considerate le difficoltà che molti stati membri dell'UE incontrano nel rispettare i criteri fissati a Maastricht, è probabile che tale situazione di sottoinvestimento sia destinata a persistere.

Affinché un aumento degli investimenti pubblici produca sull'occupazione gli stessi benefici effetti degli investimenti privati, è necessario che esso non venga finanziato né con il taglio di altre spese – eccetto i trasferimenti, ogni volta che si può – né con un aumento delle tasse (che attualmente risulta comunque praticamente impossibile). Ciò significa che nella maggior parte dei paesi gli investimenti aggiuntivi devono essere finanziati nello stesso modo con cui lo sono tradizionalmente gli investimenti privati, cioè raccogliendo i fondi necessari nel mercato dei capitali sotto forma di debito o di emissione di azioni. Contemporaneamente va ampliato il finanziamento privato dell'investimento pubblico, secondo le modalità attualmente sperimentate in alcuni paesi dell'UE quali il Regno Unito.

In tale contesto sarebbe importante introdurre una distinzione, da tempo auspicata, tra il conto delle spese correnti e quello delle spese in conto capitale e ridefinire il disavanzo pubblico, ai fini dell'accordo di Maastricht e del successivo patto di stabilità, come consistente del solo disavanzo di parte corrente. Il bilancio di parte corrente dovrebbe comprendere tutte le spese e le entrate correnti (cioè le spese di cui beneficiano le generazioni presenti e le entrate provenienti da esse) ed è giusto pretendere che tale bilancio sia in equilibrio, poiché ciò fa gravare il costo della spesa corrente sui soli beneficiari correnti.

L'ammontare di spesa pubblica in conto capitale, d'altro canto, dovrebbe essere limitato in primo luogo dal requisito che ogni progetto deve garantire un rendimento nel corso della sua vita attiva almeno comparabile ai rendimenti di mercato (corretti per tenere conto del regime fiscale). Tuttavia, l'eventuale differenza tra i ricavi e i costi annuali di esercizio degli investimenti pubblici, comprensivi

della spesa per gli interessi e dell'ammortamento, andrebbe registrata sul conto corrente, come spesa corrente (se negativa) o come entrata corrente (se positiva).

Certamente il finanziamento in disavanzo della spesa pubblica, quando non vi è spazio per un aumento dell'occupazione, tende a spiazzare gli investimenti privati, e tende quindi a gravare sulle generazioni future, privandole del rendimento che si sarebbe potuto ottenere dal capitale spiazzato. Riteniamo tuttavia che il programma di investimenti pubblici da noi suggerito non si rivelerà dannoso e anzi potrà migliorare le condizioni delle generazioni future. In primo luogo, in presenza di un'enorme riserva di risorse inutilizzate, l'investimento aumenterà il reddito e quindi il risparmio, almeno nella misura necessaria a finanziare lo stesso investimento senza effetti di spiazzamento. In secondo luogo, gli investimenti in infrastrutture accrescono la produttività marginale sia del capitale sia del lavoro nel settore privato, generando ulteriori effetti espansionistici. Infine, condividiamo l'idea che il finanziamento tramite debito delle spese in conto capitale che soddisfa tali criteri, a differenza del finanziamento di un disavanzo di parte corrente, non sarebbe dannoso per le generazioni future, anche qualora spiazzasse un corrispondente ammontare di investimento privato, perché il suo rendimento come minimo compenserebbe il mancato guadagno sugli investimenti privati.

Noi proponiamo di concentrare l'investimento pubblico su infrastrutture specifiche che siano redditizie nel breve periodo. Per finanziare tali investimenti suggeriamo che si utilizzino in misura maggiore che in passato gli attuali Fondi Strutturali dell'Unione Europea. Tali fondi, già considerevoli (pari a 153 miliardi di ecu nel periodo 1994-1999) dovrebbero essere ulteriormente aumentati, rinegoziandone le regole con particolare riferimento alle procedure di spesa, poiché in futuro potrebbero divenire il principale strumento finanziario della politica europea di lotta alla disoccupazione e di sostegno alla crescita. Attualmente tali fondi possono essere spesi solo se allo stesso tempo lo stato che li utilizza contribuisce con un pari ammontare di fondi. Questa regola è saggia, ma si dovrebbe concedere tempo in presenza di garanzie adeguate. Inoltre, per evitare ritardi, si dovrebbe prestare particolare attenzione all'organizzazione delle strutture incaricate dell'esecuzione dei progetti.

In ogni caso, è opportuno che le autorità europee si facciano carico di sostenere l'investimento privato nelle regioni meno sviluppate anche attraverso i fondi strutturali europei. Peraltro, il modo in cui questi fondi sono sinora amministrati implica inefficienze e contrapposizioni tra gli stati finanziatori e quelli utilizzatori, il che, allo stato attuale, limita la possibilità di un loro aumento. Proponiamo, quindi, che la BEI possa finanziare progetti anche a tassi inferiori a quelli di mercato, purché si tratti di progetti sani e suscettibili di creare nuova occupazione. Ciò sarebbe in linea con quanto previsto dai deliberati delle riunioni di Amsterdam e di Lussemburgo riguardo al ruolo della BEI nella promozione di nuova occupazione e, per il corretto svolgimento di questo mandato, sarebbe appunto opportuno che la BEI potesse finanziare nuovi investimenti anche a tassi di favore.

In paesi quali l'Italia, nei quali è molto importante conservare il basso livello di disavanzo pubblico raggiunto dopo sforzi prolungati e costosi, sarebbe consigliabile finanziare almeno in parte gli investimenti infrastrutturali utilizzando anche una quota dei ricavi derivanti dalla privatizzazione delle imprese pubbliche.

Il successo dell'operazione richiede tuttavia una riconsiderazione del principio emerso dalle conferenze di Amsterdam e Lussemburgo, secondo cui la soluzione al problema della disoccupazione non coinvolge la responsabilità collettiva ma rappresenta un compito che ogni paese deve affrontare da solo. Tale approccio è sbagliato e renderà altamente improbabile una soluzione rapida. Esso scaturisce dall'idea che la disoccupazione sia dovuta esclusivamente al cattivo funzionamento del mercato del lavoro. Sebbene, tuttavia, tutti concordiamo sul fatto che le relazioni nel mercato del lavoro aggravano il problema in modo considerevole, sulla base delle testimonianze sopra riportate, di altre esperienze e altri ragionamenti, siamo anche dell'opinione che un ruolo fondamentale sia svolto dalla domanda aggregata. In realtà, gli accordi raggiunti in occasione dei due suddetti incontri di vertice ostacolano l'esercizio della politica della domanda in quanto, dopo aver assegnato ai singoli stati il compito di ridurre la disoccupazione, li privano di tutti i tradizionali strumenti di gestione della domanda: i) la politica monetaria, perché le singole banche centrali hanno già uno scarso controllo sui tassi d'interesse e ne avranno progressivamente sempre meno; ii) la politica fiscale, a causa dei rigidi vincoli imposti al

disavanzo di bilancio e iii) la politica dei tassi di cambio. Inoltre l'Unione Europea, oltre a essere esonerata da ogni responsabilità, non ha alcuno strumento a sua disposizione: la Commissione di Bruxelles non ha risorse proprie da impiegare e la Banca Centrale Europea (BCE) deve preoccuparsi esclusivamente della stabilità dei prezzi.

Al contrario, la soluzione che intendiamo promuovere richiede il coordinamento delle politiche degli stati membri dell'UE. In effetti, è noto che se un paese desiderasse attivare autonomamente una politica di espansione della domanda, gli effetti sulla disoccupazione sarebbero molto più modesti che seguendo un approccio di coordinamento delle politiche economiche, perché il paese in questione perderebbe gran parte dell'impatto espansivo, che si riverserebbe sugli altri paesi sotto forma di maggiori importazioni. Il conseguente peggioramento del saldo delle partite correnti potrebbe risultare così grave da rendere sconsigliabili le misure espansive. Tuttavia, quando l'espansione è simmetrica e simultanea l'aumento delle importazioni sarà compensato dalla crescita delle esportazioni derivante dalle maggiori importazioni degli altri paesi; ciò migliorerà il saldo delle partite correnti e restituirà efficacia all'espansione degli investimenti. In breve, con un'espansione simultanea i paesi si aiuterebbero vicendevolmente.

Il ruolo della Banca Centrale Europea

Oltre alle misure dal lato dell'offerta descritte nella sezione 5.2, il *Manifesto* da noi proposto auspica una ripresa significativa della domanda aggregata e ci si attende che a sua volta tale ripresa scaturisca da una sensibile, prolungata e duratura inversione della continua tendenza al ristagno mostrata dagli investimenti privati. Confidiamo che tale inversione di tendenza possa derivare in parte dalle politiche dell'offerta indicate di seguito, ma la maggior parte di essa, soprattutto negli stadi iniziali, deve provenire, oltre che da investimenti pubblici in infrastrutture, dal tradizionale strumento di controllo degli investimenti: la politica monetaria. Tale politica, come noto, è prerogativa delle banche centrali, il che d'ora in poi significa essenzialmente della Banca Centrale Europea (BCE).

Ciò ha un'implicazione fondamentale: se l'Europa intende davvero giungere a una rapida riduzione della disoccupazione, è necessario dare alla normativa che definisce il ruolo della Banca Centrale un'interpretazione più ampia e costruttiva di quella oggi largamente condivisa. Secondo tale interpretazione, la Banca ha un solo obiettivo (combatte su un unico fronte), ovvero la lotta all'inflazione. Noi sollecitiamo un ampliamento radicale di questa interpretazione, che al pari della normativa relativa alla Federal Reserve statunitense comprenda almeno un altro obiettivo al quale attribuire lo stesso rilievo: tenere la disoccupazione sotto controllo. Siamo convinti che la Banca possa svolgere tale compito senza rinunciare al proprio impegno sul fronte dell'inflazione.

Vi sono tre considerazioni principali a sostegno di questa opinione sul ruolo più appropriato della Banca Centrale nell'ambito del ritorno a livelli elevati di occupazione. In primo luogo, in questo momento fare della stabilità dei prezzi l'obiettivo dominante è come utilizzare tutto il proprio potenziale bellico per combattere una guerra inesistente, ovvero un nemico che non esiste più. L'inflazione ha rappresentato uno dei problemi più seri in conseguenza di, e durante le, due crisi petrolifere e le vicende successive (tra cui la riunificazione tedesca). Tuttavia, a partire dal 1991, l'inflazione è andata costantemente diminuendo nel complesso dei paesi industrializzati e, quasi senza eccezioni, all'interno di ogni singolo paese. Attualmente è di circa il 2%, un livello chiaramente modesto specialmente se si considera l'indiscutibile distorsione verso l'alto di tutti gli indici dell'inflazione.

In conclusione, oggi il rischio di un'inflazione derivante dalla ripresa degli investimenti è trascurabile e tale pericolo potrà essere ulteriormente ridimensionato grazie alle politiche dell'offerta proposte qui di seguito, dirette a incentivare maggiormente l'accettazione dei posti di lavoro che diverranno via via disponibili. Affermiamo pertanto che, nelle condizioni attuali, non sarebbe soddisfacente attribuire alla BCE la sola funzione di lotta all'inflazione. Ciò le lascerebbe un margine di manovra eccessivo; ad esempio, poiché i salari sono rigidi, la BCE potrebbe raggiungere l'obiettivo in questione con una politica prudenziale che aumentasse indefinitamente i tassi d'interesse, riducendo in tal modo gli investimenti e accrescendo ulteriormente la disoccupazione.

Una seconda ragione è che, in realtà, almeno nel breve periodo essa ha sul livello dei prezzi un controllo molto limitato. In effetti, gli strumenti a sua disposizione, ovvero la politica dell'offerta di moneta o dei tassi d'interesse, non sono in grado di incidere direttamente sui prezzi, quando il mercato del lavoro ristagna. In presenza di disoccupazione su larga scala, essi possono influenzare i prezzi solo indirettamente, attraverso gli effetti sul tasso di attività economica, quindi sul tasso di disoccupazione (e di utilizzo della capacità produttiva) e di conseguenza sulla crescita dei salari e infine dei prezzi. Tuttavia la disoccupazione, quando è elevata, non costituisce uno strumento particolarmente efficace di controllo dell'inflazione, mentre ha un impatto considerevole sul benessere sociale.

La terza e cruciale ragione a sostegno del ruolo centrale che la BCE potrebbe ricoprire nel programma di espansione degli investimenti è che, appena il controllo sulla politica monetaria passa dai singoli stati alla BCE, quest'ultima diventerebbe l'unica istituzione realmente in grado di influenzare gli investimenti. L'altra strada possibile per stimolare gli investimenti privati potrebbe consistere nel varo di misure fiscali (come sussidi, riduzioni d'imposta o crediti d'imposta), ma alla luce della notevole pressione fiscale generata dai parametri di Maastricht al momento misure di questo tipo non possono svolgere una funzione significativa.

Diverse obiezioni potrebbero essere avanzate nei confronti di questa reinterpretazione del ruolo e delle responsabilità della BCE. Una è che la banca non ha la capacità di stimolare gli investimenti. Questa obiezione è diffusa specialmente tra i governatori delle banche centrali, ma si tratta di un'argomentazione sbagliata. Come può una banca centrale dichiarare di poter controllare i prezzi se non è in grado di controllare la domanda? E come può controllare la domanda se non ha alcun controllo sugli investimenti? Un'altra obiezione è che l'euro deve presentarsi sui mercati mondiali dei capitali come valuta prestigiosa e credibile. Per soddisfare tale esigenza occorre una politica che venga avvertita come una continuazione dell'orientamento severo della Bundesbank, con alti tassi d'interesse in grado di attrarre capitali e di contribuire al sostegno di tassi di cambio elevati, soprattutto nei confronti del dollaro, visto a sua volta come la principale valuta mondiale concorrente. Riteniamo che concentrarsi su una lotta concorrenziale con il dollaro, combattuta attraverso un'*escalation* dei tassi d'interesse, rappresenterebbe per la BCE un errore gravissimo, che andrebbe a discapito della ripresa economica. L'elevato valore del dollaro è il risultato della robustezza che l'economia americana ha raggiunto tramite una politica di pieno impiego perseguita grazie alla "benevolo disinteresse" (*benign neglect*) del prestigio internazionale. La BCE deve assumere lo stesso atteggiamento di indipendenza mirando a ricreare un sistema economico prospero e vigoroso come quello americano.

5.2. Misure dal lato dell'offerta

Non crediamo che in Europa sarebbe consigliabile, se pure fosse realizzabile, un'estesa liberalizzazione del mercato del lavoro ispirata a quella esistente nel mercato del lavoro americano. Certo si deve tenere a mente che gli attuali sistemi europei di *welfare* discendono da culture differenti e da differenti modi di interpretare i principi di solidarietà e uguaglianza. Siamo tuttavia dell'idea che per combattere la disoccupazione sia necessario e possibile introdurre nei mercati del lavoro europei un grado molto più alto di flessibilità, prevedendo anche, dove opportuno, un allentamento della normativa sulla sicurezza del posto di lavoro, una riduzione della copertura territoriale degli accordi sulla contrattazione collettiva, una riduzione delle barriere all'entrata delle imprese e delle barriere alla mobilità territoriale del lavoro. Riteniamo che se misure di questo tipo si accompagnano alla strategia di riforma sopra descritta ed ai provvedimenti che andremo a specificare tra breve, potrebbero migliorare sia l'efficienza sia l'equità dei mercati del lavoro europei. Gli strumenti economici oggi disponibili in molti paesi appaiono insufficienti a perseguire questi obiettivi di efficienza ed equità. È quindi opportuno un ampliamento del ventaglio di strumenti politici secondo le linee che ora suggeriremo.

Le politiche a favore della flessibilità del mercato del lavoro, a differenza della gestione macroeconomica, non possono essere adottate uniformemente da tutti i paesi europei; al contrario, dovrebbero essere adattate alle diverse situazioni di ciascun paese e regione. Iniziamo ricordando che un aspetto importante della disoccupazione europea si riscontra nelle differenze regionali che

caratterizzano tale fenomeno. Riteniamo che un'importante causa delle differenze occupazionali all'interno dei paesi sia rappresentata dall'uniformità dei salari imposta dai sindacati o dalle consuetudini nelle contrattazioni nazionali, senza considerare le evidenti differenze di produttività tra le varie regioni. Siamo d'accordo nel sostenere che per porre rimedio a una situazione di questo tipo occorre riconoscere l'opportunità di applicare differenziali regionali nel costo del lavoro per ora lavorata, che riflettano le differenze regionali di produttività. Tuttavia, per ottenere un ampio consenso sociale intorno a tali riforme, è necessario che esse siano accompagnate da provvedimenti che ne compensino gli effetti negativi sulla distribuzione del reddito. È infatti evidente che le riforme radicali del mercato del lavoro sono di difficilissima realizzazione in quanto, di solito, nonostante abbiano conseguenze redistributive facilmente osservabili per alcuni gruppi di cittadini, non sempre è facile individuarne i vantaggi per la collettività. Pertanto, è probabile che gli aspetti più radicali dei pacchetti di riforma incontrino una forte opposizione da parte dei gruppi più colpiti. Per mitigare questo tipo di difficoltà, è opportuno compensare coloro che probabilmente subiranno i maggiori danni. Per quanto riguarda il riallineamento del salario alla produttività, un approccio fondamentale consiste nel porre il massimo accento non sulla riduzione dei salari, ma sulla riduzione dei costi per le imprese attraverso sussidi appropriati. Più oltre verranno presentati alcuni suggerimenti operativi in questa direzione (si veda, ad esempio, il paragrafo dedicato al programma di trasferimento di contributi).

Si può inoltre notare che in alcune regioni, come il meridione di Francia, Italia e Spagna, la minore produttività e la più elevata disoccupazione sono il riflesso di una carenza di imprenditori. Siamo dell'avviso che in queste regioni meno sviluppate siano necessarie politiche più attive per incoraggiare la promozione di nuove iniziative e per aiutare le piccole e medie imprese, la cui crescita potrebbe venire accelerata da provvedimenti mirati e specifici sul territorio. L'Italia, ad esempio, ha ottenuto risultati positivi dai distretti industriali. Per "distretti industriali" intendiamo aggregazioni orizzontali di piccole e medie imprese, nelle quali ogni unità opera autonomamente dalle altre, ma la sua produzione è di fatto coordinata con quella delle altre imprese del distretto, generando in tal modo economie esterne.

Un valido esempio di sviluppo regionale sospinto dalla diffusione dei distretti industriali è l'integrazione funzionale di piccole e medie imprese che si è osservata in molte regioni italiane, come Toscana, Marche, Veneto ed Emilia Romagna. Tuttavia, affinché lo sviluppo regionale progredisca ulteriormente lungo le linee di questo modello, occorre introdurre alcune riforme relative ai distretti industriali, in modo da rafforzarli e renderli più efficienti e dinamici. Tali misure dovrebbero mirare principalmente a creare istituzioni di consulenza in materia burocratica, fiscale, finanziaria e tecnologica. Per quanto riguarda le nuove tecnologie, è opportuno sottolineare l'importanza della riorganizzazione e dell'espansione di istituzioni destinate alla formazione dei lavoratori e alle relazioni tra le imprese e le università o altre istituzioni di ricerca.

Un'altra caratteristica comune a molte regioni sottosviluppate è il razionamento e l'alto costo del credito, che in generale riguardano le piccole imprese e le imprese di nuova istituzione, e sono il riflesso del costo di istruzione delle pratiche di prestiti di modesto ammontare, del rischio e del potere monopolistico (e a volte dell'inefficienza) delle banche locali. In queste regioni il divario tra tassi attivi e passivi è stato enorme e quasi proibitivo e ha scoraggiato le piccole imprese e le nuove iniziative imprenditoriali. In alcuni paesi come l'Italia si è ottenuto un apprezzabile miglioramento nell'accessibilità e nel costo dei prestiti attraverso la formazione di consorzi di mutuatari. In cambio della concessione del prestito, peraltro a costo ridotto, i membri del consorzio debbono assumersi una qualche responsabilità personale di garantire il pagamento di tutti gli obblighi presi dallo stesso consorzio, cosa che essi sono disposti a fare grazie alla conoscenza personale e alla mutua fiducia dei partecipanti. Oltre a ciò, le amministrazioni locali (regionali o subregionali) hanno tradizionalmente fornito un finanziamento a rotazione che serve anche ad accrescere le garanzie offerte alle banche.

Siamo favorevoli, dove se ne presenti la necessità, a un ampio pacchetto di riforme dal lato dell'offerta che includa, tra l'altro, i seguenti provvedimenti.

--*Politiche di job creation* e di riforma del mercato dei beni idonee a ridurre le barriere alla creazione di occupazione.

Esempi di queste politiche comprendono un'efficiente riforma fiscale e un allentamento delle normative che frappongono barriere all'entrata delle imprese, limitano l'utilizzo dei terreni e ostacolano la concorrenza sul mercato dei prodotti, nonché misure per evitare di penalizzare gli schemi di orario flessibile o di lavoro a tempo parziale. I provvedimenti volti a stimolare l'affitto temporaneo o a tempo parziale dei lavoratori possono contribuire non solo a conservare una presenza nel mondo del lavoro alla manodopera momentaneamente disoccupata, ma anche ad aiutare le imprese a ristrutturare la propria organizzazione della produzione e del personale, in accordo con i nuovi progressi registrati nel campo della produzione flessibile e della tecnologia dell'informazione.

La rigida regolamentazione dei contratti di lavoro atipici che vige attualmente in molti paesi europei merita, quindi, una particolare attenzione nel formulare riforme del mercato del lavoro.

-- *Una riforma dell'istituto del salario minimo.* Si è già detto che l'istituto del salario minimo contrattuale pone dei problemi, perché è una fonte potenziale di disoccupazione. Non per questo proponiamo semplicisticamente che venga abolito, perché riteniamo che l'obiettivo di garantire uno *standard* di vita minimo ad un lavoratore impiegato a tempo pieno sia da difendere. Il problema è che, con l'attuale normativa, il livello salariale minimo può risultare superiore a quello necessario ad indurre le imprese ad assorbire l'eccesso di lavoro che a tale livello si forma. Quando ciò accade, l'unico modo di risolvere il problema è quello di creare un "cuneo" tra il costo del lavoro e la remunerazione percepita dal lavoratore. In realtà, un cuneo del genere esiste già, ma in direzione opposta a quella desiderata, nel senso che il costo del lavoro è già molto più alto del salario netto percepito in busta paga. In molti paesi europei, tale cuneo raggiunge per le imprese anche il 50% del costo del lavoro.

Per risolvere la situazione sono state avanzate proposte talvolta semplicistiche, come quella di ridurre il costo del lavoro a parità di salario netto in busta paga attraverso la riduzione del cuneo fiscale, cioè delle imposte sul lavoro pagate dalle imprese. Questa soluzione, tuttavia, non tiene conto del fatto che il cuneo fa parte integrante della remunerazione del lavoratore, anche se non viene percepito in contanti. Esso, infatti, consiste innanzitutto nell'imposta personale sul reddito, che fa parte integrante della remunerazione del lavoratore anche nel caso che venga trattenuta in busta paga. La parte rimanente consiste essenzialmente di contributi sociali, cioè di risparmio forzato (che nella maggior parte dei paesi europei ammonta ad un terzo del reddito), un terzo del quale è formalmente prelevato dal salario del lavoratore, mentre i restanti due terzi sono a carico dell'impresa. Una terza componente può essere costituita da qualche forma di assicurazione che l'impresa paga al lavoratore.

E' ovvio che le tre componenti del cuneo costituiscono parte integrante della remunerazione, anche se vengono decurtate direttamente in busta paga; ad esse corrispondono dei benefici ben precisi a favore del lavoratore, quali ad esempio una pensione o un'assicurazione contro eventi sfavorevoli. Se il cuneo venisse abolito o ridotto, di fatto ciò corrisponderebbe ad una decurtazione della remunerazione del lavoratore. Nel contempo, una riduzione dei contributi sociali metterebbe in difficoltà il Sistema di sicurezza sociale, che di solito si basa su un meccanismo di ripartizione. Per evitare ciò, la riduzione del cuneo dovrebbe essere posta a carico dello stato, come di fatto talvolta è avvenuto, sia pure in misura limitata. Ma questa soluzione sarebbe estremamente costosa e, se non si vuole aumentare l'imposizione fiscale, il che non è attualmente praticabile, sarebbe anche incompatibile con i vincoli di Maastricht. Si ha bisogno, dunque, di trovare un modo per ridurre il costo del lavoro per le imprese, a parità di salario netto per il lavoratore, che allo stesso tempo minimizzi gli effetti negativi provocati sul Sistema di sicurezza sociale.

Si può tentare di risolvere questo problema studiando in dettaglio un meccanismo d'intervento che, a grandi linee e solo a titolo di esempio, può essere illustrato nel seguente modo. Si supponga che l'impresa continui a pagare al lavoratore lo stesso salario netto, più un terzo dei contributi sociali. Si supponga, inoltre, che lo stato rinunci a tassare questo reddito, nella misura ad esempio del 20%. In tal caso, il costo del lavoro si ridurrebbe di circa il 40-45%.

Si supponga, quindi, di riservare questo trattamento ai lavoratori più difficili da impiegare, vale a dire a persone che non hanno mai lavorato o a disoccupati di lungo corso delle regioni meno sviluppate.⁵ Ne deriva che, in tal caso, le entrate fiscali non possono diminuire perché comunque i disoccupati non avrebbero pagato alcuna imposta. Analogamente non vi sarebbe danno per il Sistema di sicurezza sociale perché i disoccupati non avrebbero pagato i contributi sociali, mentre si sta supponendo che comunque le imprese paghino almeno un terzo dei contributi ai nuovi occupati. Perciò, chi dovrebbe essere danneggiato da una tale soluzione? A prima vista, si potrebbe dire lo stesso lavoratore, che percepirebbe in meno i due terzi dei contributi sociali validi per accumulare la pensione di vecchiaia, ma in realtà non è così. Infatti, se egli resta disoccupato, non avrà neanche il contributo di un terzo della sua potenziale remunerazione, che invece stiamo supponendo che l'impresa versi sul suo conto. E' vero che gli mancheranno gli altri due terzi cui avrebbe avuto diritto se fosse stato assunto con normale contratto di lavoro, ma ciò equivale semplicemente ad avere un risparmio forzato inferiore.

Questa riduzione è perfettamente compatibile col comportamento razionale del risparmiatore ipotizzato nel modello del ciclo vitale del risparmio, secondo cui le persone risparmiano poco o niente quando sono giovani e poveri, ma risparmiano in misura maggiore quando se lo possono permettere, compensando in tal modo gli scarsi risparmi giovanili. Proponiamo di incorporare questo comportamento nel nostro schema, stabilendo che a chi accetta la proposta di salario minimo "speciale" che viene suggerita (che in ogni caso non assume forma obbligatoria) venga riconosciuta l'opzione di versare un altro terzo del contributo inizialmente perso. Si potrebbe chiedere all'impresa di far fronte a questa parte di contributo, anche se non per intero, sotto forma di contributo dilazionato.

Naturalmente, l'esempio sopra riportato serve solo ad illustrare il modo in cui può essere individuata la strategia più opportuna per trattare il problema del salario minimo, senza abolirlo, ma andando alla ricerca delle vie praticabili per la riduzione del cuneo.

-- *Un'estensione e generalizzazione dei lavori a tempo definito e a tempo parziale* favorirebbe i giovani e le donne, la cui possibilità di lavoro è spesso legata a queste forme di contratto più flessibili. Di solito, invece, l'attuale legislazione privilegia solo il contratto di lavoro a tempo indeterminato, che in realtà è molto meno flessibile.

– *Una riforma delle politiche di regolamentazione della difesa del posto di lavoro* che riduca il rapporto tra i costi di licenziamento e i salari medi.

In precedenza abbiamo rivolto alcune critiche alle politiche che hanno spinto la difesa del posto di lavoro al punto che il licenziamento è divenuto quasi impraticabile. Sebbene la situazione sia generalmente migliorata, sembra fuori discussione che in molti paesi europei le istituzioni esistenti contribuiscano tuttora ad aggravare il problema della disoccupazione scoraggiando le imprese dall'assumere dipendenti a tempo indeterminato anche in presenza di una domanda crescente. A nostro avviso, pertanto, i provvedimenti destinati a ridurre la disoccupazione devono prevedere una riforma sostanziale della normativa sulla sicurezza del posto di lavoro.

Non riteniamo possibile o consigliabile che le riforme vengano spinte fino al livello raggiunto nel sistema americano, dove la normativa a tutela del posto di lavoro è in gran parte inesistente. Occorre pervenire tuttavia a una decisa liberalizzazione della possibilità per le imprese di eliminare il lavoro in eccesso e anche a una qualche forma di liberalizzazione della possibilità di licenziare singoli lavoratori per cause definite. Ciò assume particolare rilievo nella lotta alla disoccupazione giovanile, che in molti paesi europei costituisce un grave problema.

Pur ritenendole essenziali, consigliamo tuttavia di rimandare tali riforme a un momento più adatto. Realizzarle ora, in un momento in cui la domanda è fortemente depressa e si osservano elevata

⁵ Da notare che in Italia le persone in cerca di prima occupazione sono circa la metà della disoccupazione totale.

disoccupazione, scarsa disponibilità di posti di lavoro e forse una gran quantità di lavoro in eccesso in molte imprese, avrebbe semplicemente l'effetto di condannare molti lavoratori a ingrossare le fila dei disoccupati, provocando quindi nell'immediato un aumento della disoccupazione invece di una sua diminuzione. Di conseguenza, tale iniziativa incontrerebbe un'opposizione comprensibilmente dura da parte dei sindacati dei lavoratori, che potrebbero riuscire a difendere lo *status quo*. Pertanto, a nostro avviso le riforme dovrebbero essere rinviate, e subordinate, al verificarsi di condizioni più favorevoli nel mercato del lavoro. Seguendo il nostro programma, se tutto va bene ciò non dovrebbe richiedere molto tempo. Appare tuttavia possibile e desiderabile indicare subito le condizioni propedeutiche all'avvio delle riforme, ad esempio il momento in cui il tasso di disoccupazione raggiunge il 7%. Occorre inoltre arrivare fin d'ora a un rapido accordo sul contenuto di tali riforme. Questo approccio a due stadi dovrebbe rendere le riforme molto più accettabili ai lavoratori e allo stesso tempo indurre i datori di lavoro ad assumere più manodopera al crescere della domanda, nella prospettiva di poter ridurre la forza lavoro a propria disposizione nel caso in cui i nuovi dipendenti dovessero rivelarsi in eccesso.

-- *Politiche di promozione della ricerca di lavoro* che riducano i costi di ricerca nel mercato del lavoro, quali la consulenza sul tipo di lavoro o la fornitura di informazioni ai disoccupati e alle imprese con posti disponibili.

L'esperienza del *Restart Programme* realizzato nel Regno Unito e le connesse iniziative associate alla politica di *Welfare to Work* indicano che simili interventi di promozione della ricerca di lavoro possono avere un ruolo importante nel rendere più efficaci le altre misure a favore dell'occupazione, come i buoni di occupazione e le iniziative legate alla formazione. Probabilmente questi ultimi provvedimenti possono esercitare un'influenza sensibile solo se i lavoratori disoccupati ne sono al corrente e contribuiscono a utilizzarli come parte di strategie espressamente indirizzate a un impiego a tempo indeterminato corrispondente alle loro abilità.

-- *Politiche di stimolo alla mobilità dei lavoratori*, ad esempio politiche per facilitare la trasferibilità dei sussidi sulla casa o politiche di incentivo della trasferibilità da un'impresa all'altra dei diritti pensionistici e dell'assicurazione contro le malattie.

-- *Riforme dei sussidi di disoccupazione*. I sistemi dei sussidi di disoccupazione dovrebbero essere riformati in modo da fornire ai disoccupati incentivi appropriati alla ricerca di lavoro quando vi sono posti disponibili e in modo da sostenerne il reddito quando tali posti mancano. Per questo motivo si potrebbe far dipendere l'ampiezza dei sussidi di disoccupazione dal rapporto tra posti di lavoro vacanti e disoccupati: maggiore è tale rapporto (in determinate categorie di qualifica), minori sono i sussidi di disoccupazione (relativi alle categorie in questione). Tale proposta promuoverebbe l'efficienza, in quanto fornirebbe ai disoccupati un incentivo alla ricerca che aumenta al crescere della domanda per i loro servizi da parte delle imprese. Essa inoltre aiuterebbe i governi a perseguire i propri obiettivi di equità, perché i disoccupati hanno il massimo bisogno di sostegno proprio quando non sono in grado di trovare un lavoro.

Questa politica produrrebbe anche una favorevole complementarità tra le politiche della domanda e dell'offerta. Uno stimolo pubblico alla domanda aggregata (e quindi alla disponibilità di posti di lavoro) potrebbe allora essere finanziato, del tutto o in parte, con i risparmi che grazie a esso si otterrebbero sui sussidi di disoccupazione.

Si potrebbe poi influire sull'assetto dei programmi di sussidi alla disoccupazione, addebitando al contribuente il costo degli stessi sussidi sotto forma di una distinta imposta. Al momento il costo della disoccupazione – sia il costo sociale sia quello materiale dei sussidi – non è noto, in quanto, come si è osservato in più occasioni, riguarda tipicamente una parte relativamente modesta della popolazione. Ciò da un lato implica che il pubblico non esercita sul governo e sulla banca centrale una pressione sufficiente a correggere la situazione, mentre allo stesso tempo in molti casi gli elettori sono inclini ad approvare programmi che garantiscono sussidi di disoccupazione eccessivi tramite meccanismi economicamente dannosi. La separazione fiscale qui proposta aumenterebbe le informazioni a disposizione degli elettori e permetterebbe loro di compiere scelte politiche più consapevoli.

Desideriamo infine sottolineare che, sebbene l'attuazione di specifiche politiche microeconomiche dal lato dell'offerta sia una questione che riguarda soprattutto i singoli governi degli stati membri, tali stati nel loro complesso hanno un interesse comune nel formulare politiche per l'occupazione e nell'assicurarsi che tali politiche vengano perseguite ovunque con vigore. Tale conclusione si fonda sulla considerazione che, a causa del grado crescente di mobilità dei fattori produttivi all'interno dell'UE e a causa delle regolamentazioni comunitarie in materia di accesso al mercato aperto e di concorrenza transnazionale, il giusto livello di sussidiarietà nella formulazione delle politiche per l'occupazione non si ferma esclusivamente al livello degli stati membri. Ciascuno di questi, peraltro, ha un interesse reale e tangibile nella riduzione della disoccupazione negli altri paesi, poiché ciò contribuirebbe a ridurre la propria. Pertanto, la Commissione Europea deve promuovere e porsi alla guida di una struttura giuridica e istituzionale nella quale possano affermarsi le necessarie riforme del mercato del lavoro e deve assicurarsi che tali riforme siano realizzate rapidamente.

Oltre a queste, riteniamo che i governi dell'UE dovrebbero considerare anche alcune proposte più innovative di politica dell'offerta, dirette a modificare gli incentivi per i lavoratori e i datori di lavoro. Attualmente i governi dell'UE spendono ingenti somme di denaro per i sussidi alla disoccupazione, all'istruzione addizionale e alla formazione. A nostro parere la domanda che occorre porsi è se tali fondi possano essere riorganizzati in modo da fornire maggiori incentivi ai datori di lavoro affinché creino nuova occupazione e ai lavoratori affinché accettino i posti disponibili. Quelli che seguono sono solo alcuni esempi di politiche che vanno in tale direzione.

Imposte negative sul reddito condizionate

Questa misura può essere considerata un'alternativa al sostentamento dei senza lavoro attraverso i sussidi di disoccupazione. Le condizioni associate alla proposta di imposta negativa sul reddito sarebbero simili a quelle che caratterizzano gli attuali sussidi di disoccupazione. Ad esempio, se con il sistema di contributi corrente per avere diritto ai sussidi le persone devono dimostrare di essere seriamente in cerca di lavoro, tale prova può essere resa obbligatoria anche nel sistema di imposta negativa sul reddito condizionate. Se con il sistema corrente i sussidi di disoccupazione diminuiscono in proporzione alla durata della disoccupazione, dovrà diminuire anche l'importo dell'imposta negativa sul reddito.

Il credito d'imposta sul reddito da lavoro (EITC – *Earned Income Tax Credit*) in vigore negli Stati Uniti appartiene a questo insieme di iniziative. La relazione socialmente desiderabile tra l'aliquota dell'imposta negativa sul reddito e il livello individuale del reddito deve essere ancora esaminata rigorosamente. L'EITC ha un andamento a campana (quindi l'ammontare dell'imposta negativa aumenta in corrispondenza di bassi livelli di reddito per poi diminuire e tendere a zero in corrispondenza dei redditi più elevati), mentre molti tra i progetti di imposte negative sul reddito che sono stati proposti prevedono una relazione rigorosamente inversa tra l'aliquota e il livello del reddito.

La generica argomentazione a favore del passaggio dai sussidi di disoccupazione alle imposte negative sul reddito è che tale politica potrebbe soddisfare in modo più efficace gli obiettivi di equità ed efficienza propri dei sistemi attuali di sussidi di disoccupazione. Sebbene le imposte negative sul reddito condizionate possano dare luogo allo stesso tipo di inefficienze dei sussidi di disoccupazione, nelle prime tali inefficienze si verificherebbero in misura minore. Ad esempio, ci si può aspettare che le imposte negative sul reddito scoraggino la ricerca di lavoro, ma comunque meno dei sussidi di disoccupazione, perché quando un individuo trova lavoro perde l'intero sussidio, mentre perderebbe solo una parte dell'imposta negativa sul reddito.

È opportuno osservare che una delle critiche principali ai tradizionali schemi di imposta negativa sul reddito – ovvero che renderebbero la sopravvivenza degli individui meno dipendente dal lavoro e di conseguenza scoraggerebbero l'occupazione – chiaramente non regge nel caso delle imposte negative sul reddito condizionate, perché queste ultime sono subordinate agli stessi fattori che condizionano gli attuali sussidi di disoccupazione.

Inoltre, le imposte negative sul reddito condizionate tendono a essere più efficaci dei sussidi di disoccupazione anche nella correzione delle inefficienze nel mercato del lavoro causate da limiti di credito (a causa di tali vincoli, ad esempio, vi sono persone che non possono dedicare tempo sufficiente alla ricerca di un lavoro adeguato o che non possono raggiungere il grado di formazione necessario), perché la presenza di queste restrizioni è associata più ai bassi livelli di reddito che alla disoccupazione.

Il programma di trasferimento di contributi

Scopo del programma di trasferimento dei contributi (BTP – *Benefit Transfer Program*) è semplicemente quello di reindirizzare i fondi che il governo trasferisce correntemente ai disoccupati – sotto forma di sussidi di disoccupazione, temporanee indennità di licenziamento, cassa integrazione guadagni, sussidi di povertà e così via – in modo da fornire alle imprese un incentivo affinché assumano queste persone. Il BTP dà ai disoccupati di lungo periodo l'opportunità di convertire alcuni dei sussidi di cui beneficiano in un buono da consegnare all'impresa che li assumerà.

L'entità dei buoni deve essere stabilita dal governo e dipende dalla dimensione dei sussidi di disoccupazione percepiti da ciascun individuo (maggiori sono i sussidi, più consistenti saranno i buoni) e della durata del periodo di disoccupazione (a periodi più lunghi corrisponderanno buoni più ricchi). La consistenza dei buoni va stabilita in modo da finanziarla con i sussidi di disoccupazione e gli altri benefici di *welfare* ai quali si rinuncia quando si passa dalla condizione di disoccupati alla condizione di occupati. I buoni potrebbero essere corrisposti ai futuri occupati o ai datori di lavoro. Quando i disoccupati trovano lavoro, rinunciano ai sussidi di disoccupazione in cambio del salario.

I buoni possono essere di due tipi: “buoni di assunzione” e “buoni di formazione”. I primi sono concessi solo a condizione che venga assunto un disoccupato di lungo periodo; i secondi sono legati al fatto che il datore di lavoro sia in grado di dimostrare che l'ammontare del buono è speso interamente per l'addestramento del nuovo assunto presso centri di formazione riconosciuti a livello nazionale. I buoni di assunzione e di formazione sono entrambi collegati in qualche modo alla durata della disoccupazione e a quella della successiva occupazione, ma l'ammontare del buono di formazione è, *ceteris paribus*, maggiore di quello del buono di assunzione.

Poiché il BTP funziona su base volontaria, esso amplia il campo delle scelte per i disoccupati e i loro potenziali datori di lavoro. I disoccupati accetteranno il lavoro solo se lo riterranno vantaggioso, cioè se i salari che otterrebbero sono maggiori dei loro sussidi di disoccupazione. Allo stesso tempo, i datori di lavoro li assumeranno solo se lo riterranno redditizio. Ancora una volta, molti imprenditori potrebbero farlo, poiché i buoni ridurrebbero il costo del lavoro. In breve, i dipendenti possono finire col ricevere molto più del loro sussidio di disoccupazione e diversi datori di lavoro potrebbero trovarsi a pagare somme molto inferiori ai salari prevalenti. Il BTP ha quindi la straordinaria capacità di migliorare le condizioni di tutti: dei disoccupati, che guadagnerebbero di più, dei datori di lavoro, che si assicurerebbero un costo del lavoro inferiore, e del governo, che ridurrebbe le spese a favore dei disoccupati. Questo “pasto gratis” è possibile in quanto il BTP induce le persone precedentemente disoccupate a divenire produttive e la produzione aggiuntiva da esse generata può essere ripartita tra i tre soggetti economici citati.

Il BTP è stato attuato in varie forme nel Regno Unito, nei Paesi Bassi e in diversi altri paesi dell'OCSE. Studi empirici effettuati sul programma rivelano che la sua efficacia incontra tre seri ostacoli: (i) lo spiazzamento degli occupati correnti da parte dei lavoratori inseriti nel programma; (ii) le spese inutili (pari al pagamento dei buoni a disoccupati che avrebbero comunque trovato lavoro); (iii) un effetto di sostituzione (l'impiego di lavoratori inseriti nel programma al posto dei lavoratori non coinvolti in esso). Il primo ostacolo può essere superato limitando i buoni alle imprese che hanno aumentato il numero dei propri occupati relativamente alla media del loro settore.⁶

⁶ La condizione deve essere formulata con riferimento all'andamento dell'occupazione nella media del settore, per evitare che lo schema sia meno efficace nelle fasi di crisi ciclica – in cui la necessità di creare nuovi posti di lavoro è maggiore – che in quelle di ripresa.

Il secondo e il terzo ostacolo possono essere ridotti destinando i buoni ai disoccupati di lungo periodo (in quanto hanno una probabilità relativamente inferiore di trovare comunque lavoro e si rivelano spesso sostituti imperfetti dei disoccupati di breve periodo). Tuttavia tali misure possono solo limitare, senza mai eliminarli del tutto, i fenomeni di spiazzamento, spese inutili e sostituzione. Nonostante ciò, le valutazioni delle esperienze effettuate nel Regno Unito e nei Paesi Bassi mostrano che quando il programma è ben organizzato può produrre un sensibile aumento dell'occupazione senza esercitare pressioni al rialzo sui salari. Inoltre, anche se il sistema dei buoni induce alcune imprese a sostituire i loro dipendenti con lavoratori sussidiati, per poi trattenere questi ultimi solo per la durata dei buoni, il sistema avrà comunque successo nel sostituire disoccupazione di breve durata a disoccupazione di lunga durata.

Oltre a ciò, il BTP non alimenta l'inflazione, perché riduce il costo del lavoro per le imprese e perché i disoccupati di lungo periodo non hanno effetti di rilievo sull'inflazione salariale. Se viene organizzato correttamente, il BTP ha un costo nullo per il pubblico erario, in quanto il denaro destinato ai buoni di occupazione sarebbe stato comunque speso per sostenere i disoccupati.

Offrendo buoni più ricchi per la formazione, il programma potrebbe divenire la base per un'efficace iniziativa nazionale in materia. Ovviamente le imprese impiegheranno i buoni per la formazione solo qualora intendano trattenere i nuovi occupati dopo la cessazione dei sussidi. Pertanto l'addestramento dei disoccupati sarebbe automaticamente affiancato dalla prospettiva di un impiego a tempo indeterminato. Si tratta di qualcosa che gli schemi di formazione pubblici attualmente in vigore non offrono. Molti schemi in vigore rischiano peraltro di non essere adatti alle diverse opportunità potenziali di lavoro degli individui, mentre nel caso del BTP le imprese provvederebbero spontaneamente alla formazione più adatta ai posti di lavoro disponibili; inoltre, mentre i piani di formazione hanno una gestione costosa, per il BTP i costi di gestione sono nulli.

Infine, il BTP potrebbe svolgere un ruolo cruciale nell'affrontare i problemi della disoccupazione regionale. Le regioni a disoccupazione elevata diventerebbero zone con un'alta percentuale di lavoratori in possesso di buoni di formazione e ciò rappresenterebbe per le imprese un incentivo a insediarsi *in loco* e a fornire la formazione appropriata.

Messa all'asta dei sussidi di disoccupazione e buoni di occupazione

Gli attuali sistemi di sussidi di disoccupazione, peraltro, potrebbero essere riformati radicalmente per migliorare gli incentivi alla creazione e alla ricerca di lavoro senza inasprire le differenze di reddito. Al riguardo può rivelarsi utile la messa all'asta dei buoni di occupazione e dei sussidi di disoccupazione.

Quanto alla prima proposta, il governo potrebbe organizzare un'asta dei buoni per le imprese, che riceverebbero un numero di buoni pari al numero dei disoccupati che sono disposte ad assumere meno il numero di occupati che vengono licenziati o che lasciano il posto di lavoro.⁷ Inoltre, i diritti delle imprese verrebbero cancellati qualora queste utilizzassero i buoni per sostituire gli occupati correnti.

Per evitare che i disoccupati di breve periodo eliminino dal mercato quelli di lungo periodo, infine, si dovrebbero prevedere diverse opzioni per i lavoratori appartenenti ad ampie categorie con disoccupazione di diversa durata. Alternativamente il governo potrebbe mettere all'asta i buoni di occupazione tra i disoccupati.

La filosofia delle proposte qui avanzate dal lato dell'offerta, dunque, è di trasformare i sussidi e le varie forme di trasferimenti assistenziali in incentivi volti, da un lato, a favorire la nascita di nuove

⁷ Tale differenza può essere corretta con le variazioni medie dell'occupazione del settore. In particolare, se l'occupazione settoriale va restringendosi (espandendosi), le imprese riceveranno un numero di buoni superiore (inferiore) alla differenza tra il numero delle nuove assunzioni e quello dei licenziamenti. La ragione alla base di tale correzione è impedire che l'efficacia della politica dei buoni possa ridursi quando il settore entra in recessione.

imprese e, dall'altro, ad accrescere la capacità produttiva dei disoccupati, facilitando il loro reimpiego nel mercato del lavoro.

6. Conclusioni

In conclusione, questo *Manifesto* propone che il problema della disoccupazione nell'UE vada impostato e risolto su due fronti: attraverso un ampio ventaglio di politiche dal lato dell'offerta e attraverso la politica di gestione della domanda. L'espansione della domanda aggregata è necessaria per accrescere sia gli investimenti, sia l'occupazione. Tuttavia, se non vengono adottate misure anche dal lato dell'offerta, l'espansione della domanda può trasformarsi in maggiore inflazione anziché in maggiore occupazione, a causa della non perfetta corrispondenza tra domanda e offerta di lavoro. Quel che occorre sottolineare con molta enfasi, tuttavia, è che le politiche della domanda e dell'offerta sono complementari tra loro e, quindi, vanno adottate simultaneamente da tutti i paesi europei, sia per evitare fenomeni di spiazzamento competitivo (*beggar-my-neighbour*), sia per sfruttare tutti i possibili effetti moltiplicativi che tale complementarità comporta.