

Le riforme del mercato del lavoro e i problemi aperti: le riflessioni di un economista*

Claudio Lucifora

Questa nota prende in esame il tema delle riforme del mercato del lavoro e propone una valutazione delle stesse alla luce dei problemi strutturali e degli squilibri macroeconomici che interessano le economie europee. L'agenda delle politiche viene affrontata considerando le interazioni con l'assetto istituzionale mettendone

in evidenza le inefficienze in termini di effetti di sostituzione e di spiazzamento. I costi delle riforme e le difficoltà di implementazione delle politiche vengono analizzati nel quadro delle riforme in corso di attuazione. Le tendenze future e le questioni ancora aperte offrono alcuni spunti conclusivi.

1. Introduzione

Gli anni ottanta, in molti paesi europei, hanno lasciato in eredità un'elevata e persistente disoccupazione e sostanziali squilibri nei conti pubblici imputabili anche alle generose politiche di welfare. Gli ultimi decenni, poi, sono stati caratterizzati da profondi mutamenti nella struttura dei mercati e dell'occupazione come conseguenza dell'accelerazione nell'introduzione di nuove tecnologie nei processi produttivi, una maggior apertura alla competizione e al commercio internazionale e crescenti flussi migratori provenienti dai paesi in via di sviluppo. Queste sfide hanno aumentato la pressione nei confronti delle economie europee per una maggiore competitività dei mercati e una migliore capacità di assorbimento della forza lavoro (soprattutto straniera), decentrando e rendendo più flessibili i sistemi organizzativi, contrattuali e retributivi nel mercato del lavoro. Per far fronte a quella che in alcuni paesi si è configurata come una vera e propria emergen-

* Questa nota riassume ed estende il dibattito emerso nell'ambito dei workshop *Monitoring Labour Market Reforms* organizzati dall'Irs in collaborazione con l'Agenzia regionale per il lavoro (*Grant agreement* VS/2005/0725). L'autore è grato ai partecipanti per le osservazioni e i commenti emersi nella discussione, e a Manuela Samek Lodovici e Renata Semenza per i commenti ricevuti su una precedente versione del presente lavoro.

za, molti sforzi sono stati diretti a riformare il mercato del lavoro per guadagnare margini di flessibilità e di competitività. L'idea di fondo nasce dalla convinzione che la configurazione tradizionale delle istituzioni di regolazione del mercato del lavoro e delle politiche di welfare non siano adeguate a fronteggiare le nuove sfide della globalizzazione, delle tecnologie informatiche e del cambiamento demografico e che pertanto sia necessario riformarle. In particolare, le caratteristiche dei sistemi di regolazione dei flussi del mercato del lavoro (in entrata e in uscita) e dei meccanismi di determinazione delle retribuzioni hanno stimolato un acceso dibattito tra studiosi e policy-maker circa l'ottimo disegno delle istituzioni del mercato del lavoro e dei metodi per riformarle. Le istanze di riforma del mercato del lavoro hanno cercato di rimettere in discussione l'assetto istituzionale che era emerso dalle lotte sindacali e dalla crescita dei sistemi di welfare, dagli anni sessanta in poi, e che già era stato oggetto di dibattito in seguito agli «shock petroliferi» e alla luce delle politiche per il rientro dall'inflazione e della lotta alla disoccupazione. Sia i modelli di welfare di tipo «residuale» (in cui poche risorse vengono dirette agli specifici gruppi della popolazione), sia quelli di tipo «bismarckiano» (in cui le risorse sono maggiori e la redistribuzione avviene prevalentemente tra giovani e anziani) sia quelli di tipo «pervasivo-scandinavo» (con una forte componente redistributiva e universalistica) sono stati oggetto di un profondo ripensamento. Tuttavia, mentre il dibattito ha abbracciato numerosi aspetti della regolazione del mercato del lavoro (ad esempio, rappresentanza sindacale, modelli di contrattazione collettiva, regimi di protezione all'impiego, tassazione del lavoro fino agli schemi di protezione sociale), a cui tradizionalmente vengono imputate le rigidità, le riforme effettivamente realizzate negli ultimi decenni si sono spesso limitate ad interventi «al margine» (con alcune limitate eccezioni) senza riuscire a modificare compiutamente le regole del sistema. Le esperienze in merito sono numerose, nei vari paesi, fatte di riforme a metà e di contro-riforme in un contesto fortemente condizionato dalle esigenze del mondo produttivo, dalle richieste di protezione sociale degli individui e dei lavoratori e dalla fattibilità politica delle riforme stesse. Tra le tante riforme, emergono alcuni successi e altrettanti insuccessi dei quali tuttavia non è facile individuare i fattori che maggiormente possono aver contribuito all'esito osservato, in quanto – come sopra ricordato – ad un diverso contesto sociale, mondo produttivo e capacità delle istituzioni di tradurre le istanze in politiche, corrisponde un diverso percorso per le riforme analizzate. Il caso spa-

gnolo è un esempio di ripetuti tentativi di riforma dei contratti di lavoro segnato da una resistenza del mondo delle imprese ad accettarne i contenuti; il caso italiano è un altro esempio, contraddistinto da una significativa complessità normativa che rivela numerose difficoltà nell'implementazione delle riforme sia per una forte resistenza sociale alla revisione del rapporto di lavoro, sia per un diffuso ricorso al lavoro irregolare. Tra le storie di maggior successo – ma anche queste tra luci ed ombre – particolare attenzione hanno ricevuto gli assetti istituzionali che sono emersi dalle riforme del sistema olandese e di quello danese, articolati intorno al concetto di protezione sociale e flessibilità degli orari di lavoro, nel primo caso, e della protezione dell'individuo attraverso tutele nel mercato e flessibilità del lavoro (*flex-security*), il secondo. In alternativa, il modello anglosassone con una forte incentivazione alla partecipazione al lavoro e assistenza e sostegno dei servizi per il lavoro (*welfare-to-work*). Questi ed altri esempi, che si rivelano di grande interesse dal punto di vista concettuale – anche rafforzati dalla buona performance dei rispettivi mercati del lavoro – tuttavia corrono il rischio di essere fuorvianti quando applicati a contesti istituzionali ed esperienze diverse (Algan e Cahuc, 2006). Quello che la ricerca economica più recente ha cercato di mettere in evidenza è proprio l'importanza delle interazioni tra shock (macro)economici, squilibri strutturali e istituzioni che regolano il funzionamento del mercato del lavoro per valutare l'efficacia del processo di riforma (Bertola, Blau e Kahn, 2002). Le istituzioni che solitamente sono richiamate dagli economisti per valutare l'efficienza dei sistemi di regolazione del mercato del lavoro spaziano dalle pratiche sindacali (rappresentanza, contrattazione collettiva, centralizzazione e coordinamento negoziale e potere di sciopero), ai sistemi di protezione sociale (sussidi di disoccupazione, inabilità e altri ammortizzatori sociali, salari minimi, integrazioni al reddito e sistema pensionistico) alla regolamentazione dei contratti di lavoro (restrizioni all'esercizio di professioni, vincoli alla interruzione dei rapporti di lavoro, indennità di fine rapporto, legislazione sui contratti a termine e altre fattispecie contrattuali non-standard), finanche alla rilevanza della regolamentazione del mercato del prodotto (restrizioni alla concorrenza, esistenza di vincoli per l'esercizio di specifiche attività, oneri ed altri impedimenti amministrativi) (Checchi e Lucifora, 2002; Blanchard e Giavazzi, 2003). Numerosi studi empirici hanno documentato come spesso le istituzioni possano interagire con gli shock economici e impedire un rapido recupero delle condizioni economiche pre-shock, e al contrario indirizzare il sistema economico

verso un equilibrio meno efficiente in cui condizioni di disoccupazione, scarsa partecipazione al lavoro, povertà, precarietà del lavoro, bassi salari, ecc. possono persistere nel tempo (Blanchard e Wolfers, 2000; Belot e van Ours, 2004). Parallelamente, gli studi mostrano come le complementarità (sostituibilità) tra le diverse istituzioni possano sia agevolare (o ostacolare) la velocità di aggiustamento all'equilibrio dopo gli shock macroeconomici, sia facilitare o frenare il processo di riforma economica, potenziando o vanificando gli interventi di policy (Bassanini e Duval, 2006). In quest'ottica si cerca di capire come superare la situazione di bassa crescita e disoccupazione in cui sono finite molte economie europee.

2. I problemi del mercato del lavoro

In particolare, alcune delle questioni che sono all'ordine del giorno dei policy-maker riguardano: le sfide che le economie europee dovranno affrontare con il quadro di norme esistenti, le modalità con cui interagiscono gli shock ciclici e strutturali con le istituzioni del mercato del lavoro e, infine, se le riforme in atto consentono di dare una risposta ai fallimenti del mercato.

2.1 Disoccupazione strutturale e durata della ricerca del lavoro

Tra i fallimenti del mercato che le politiche del lavoro hanno cercato di combattere, la disoccupazione strutturale si colloca senz'altro al primo posto. In particolare, la letteratura economica ha individuato nella regolamentazione del mercato del lavoro – nonostante la presenza di istituzioni possa rispondere a criteri di efficienza ed equità (*second best*) – una delle cause degli elevati tassi di disoccupazione. La disoccupazione strutturale, in questo contesto, emerge quando nel mercato non esiste corrispondenza tra lavoratori disponibili e posti di lavoro offerti. Il *mismatch* tra domanda e offerta può interessare caratteristiche tecnico-produttive dei lavoratori (qualificati/non qualificati) oppure aspetti demografici (giovani/adulti). Un ulteriore aspetto delle differenze tra la struttura dell'offerta e della domanda riguarda la distribuzione geografica o settoriale dei lavoratori e delle opportunità di impiego (Dell'Aringa e Lucifora, 2000). Un altro aspetto di interesse per l'efficacia degli interventi di policy è rappresentato dalla durata media della disoccupazione. La durata della ricerca del posto di lavoro

ro, infatti, consente di discriminare tra contesti in cui i flussi fra occupazione e disoccupazione sono cospicui – *i.e.* elevata mobilità e rotazione tra i lavoratori – e contesti in cui la scarsa mobilità fa ricadere il peso della disoccupazione su alcuni gruppi di lavoratori (disoccupati di lungo periodo), mentre la maggior parte dei lavoratori non è a rischio disoccupazione. In termini di disuguaglianze di reddito ed esclusione sociale, non vi è dubbio che la disoccupazione di lunga durata costituisca un problema assai più preoccupante rispetto ad una maggiore probabilità di sperimentare un (breve) episodio di disoccupazione equamente distribuito tra gli occupati. L'aumento del tasso di disoccupazione avvenuto nei paesi Ocse nel corso degli anni '70 e '80 è stato accompagnato da importanti cambiamenti nella distribuzione della disoccupazione stessa tra sessi, classi di età, livelli educativi e aree geografiche. Negli anni più recenti, anche se la disoccupazione è diminuita significativamente in quasi tutti i paesi, lo stesso non si può dire della distribuzione della durata della disoccupazione tra gruppi di individui diversi. A questo titolo non è di conforto il dato secondo cui la modalità che viene utilizzata in maniera più diffusa sia dagli occupati sia dai disoccupati per la ricerca del lavoro sono le reti informali (contatti con amici, parenti e conoscenti). Modelli alternativi di determinazione dei salari e del tasso di disoccupazione di equilibrio quali la teoria della contrattazione sindacale, la teoria dei salari di efficienza e la teoria di *search* forniscono chiare implicazioni sull'effetto della tutela del reddito dei disoccupati e, in particolare, dei sussidi di disoccupazione, sulla durata della ricerca di un posto di lavoro. Quanto più elevati sono i sussidi, tanto maggiore è il salario di riserva al di sotto del quale i disoccupati non sono disposti a lavorare e quindi la durata della ricerca viene a dipendere dalla generosità dei sussidi.

2.2 Disuguaglianze salariali e working poors

Nel corso degli ultimi decenni, anche se il fenomeno non si è manifestato con uguale intensità nei diversi paesi, si è verificato un ampliamento delle disuguaglianze salariali. I cambiamenti nella distribuzione dei salari sono stati imputati sia a fattori economici (globalizzazione, shock tecnologico *skill-biased* e flussi migratori), sia istituzionali (deregolamentazione del mercato del lavoro, diminuzione del grado di centralizzazione della contrattazione e perdita di potere del sindacato). Il dibattito innescato dall'ondata di differenziali salariali crescenti ha sottolineato come la crescita di disuguaglianza possa tradursi nella dif-

fusione di occupazioni a bassa remunerazione, con una quota sempre maggiore degli occupati che viene a ricadere nella condizione di *working poors*, ovvero con redditi da lavoro collocati al di sotto di una prefissata «soglia di decenza». L'esistenza di una quota rilevante di posti di lavoro a basso salario comporta notevoli disagi sia in termini di potere di acquisto dei lavoratori e delle loro famiglie, sia come indice di un generale malfunzionamento del mercato del lavoro in cui il processo di determinazione dei salari può risultare distorto verso il basso dall'operare di meccanismi non competitivi o di concorrenza sleale (Brandolini, Cipollone e Sestito, 2002). Tuttavia la realtà del fenomeno dei bassi salari e le diverse modalità con cui si manifesta nel mercato del lavoro e nella società sono assai più complesse e non riguardano semplicemente la povertà intesa in senso tradizionale (*i.e.* come mancanza di potere di acquisto) ma anche aspetti legati alle caratteristiche personali degli individui e al loro inserimento sociale, le prospettive di lavoro presenti e future, fino ad aspetti più tipicamente socioambientali come la criminalità e la salute. In particolare, i bassi salari sembrano interessare gruppi specifici di lavoratori (giovani, immigrati, non qualificati) e determinate caratteristiche socioeconomiche (marginalità sociale, famiglie numerose, occupazione instabile, residenza in aree economicamente depresse), risultano più concentrati in alcuni comparti economici (agricoltura e servizi), in imprese di piccole dimensioni e sono più diffusi laddove mancano o sono deboli le istituzioni del mercato del lavoro dirette a tutelare i lavoratori (sindacati, contrattazione collettiva, rete di protezione sociale). Infine, i «bassi salari» non sono altro che una fase del ciclo che vede disoccupazione e non-partecipazione come momenti significativi del funzionamento del mercato del lavoro per questo tipo di lavoratori. Anche se tradizionalmente l'enfasi viene posta sui caratteri «privati» del fenomeno, ancor più rilevanti sono gli effetti «sociali» (o indiretti) dei bassi salari, quali: scarsa partecipazione al mercato del lavoro, scarsa istruzione e formazione, salute precaria, basso tasso di legalità e criminalità diffusa, povertà ed esclusione sociale e infine minori opportunità per le generazioni future.

2.3 Segmentazione (*insider-outsider*) e divari territoriali

Gli effetti e le cause della segmentazione nel mercato del lavoro sono stati descritti e studiati approfonditamente nella letteratura economica ed è stato messo in luce come nel settore «primario» i lavoratori ot-

tengano remunerazioni elevate, premi significativi, piena assicurazione di non perdere il posto di lavoro e la protezione del sindacato; mentre nel settore «secondario» si osservano bassi salari, frequenti periodi di disoccupazione nella transizione da un posto di lavoro precario ad un altro, scarsa partecipazione al mercato del lavoro (Doeringer e Piore, 1971). In numerosi paesi europei esiste di fatto una contrapposizione molto forte tra gli insider – lavoratori tutelati da un contratto di lavoro a tempo indeterminato – e gli outsider – lavoratori disoccupati o irregolari con una ridotta probabilità di accesso ad un'occupazione nel settore primario. Alcuni aspetti della segmentazione sembrano essere fortemente correlati alla regolamentazione del mercato del lavoro, per esempio alta disoccupazione giovanile (outsider) e bassa disoccupazione per gli adulti (insider), che introduce un conflitto tra generazioni coadiuvato dalla presenza di un sistema sociale, tipico soprattutto dell'Europa meridionale, basato sulla protezione del capofamiglia (Lindbeck e Snower, 1988). Si noti che meccanismi di tipo insider-outsider possono interessare anche i lavoratori autonomi, nella misura in cui la costituzione di ordini professionali risponda a forme di autotutela corporativa per proteggersi dalla concorrenza degli esterni.

Un differente contesto di segmentazione emerge nel caso di divari territoriali persistenti tra aree diverse di uno stesso paese (ad esempio in Italia, Germania, Gran Bretagna, Spagna ecc.) o all'interno di aree di scambio fortemente integrate (Grecia, Portogallo, Est-Europa versus Germania, Francia, Danimarca). La letteratura economica fa risalire alla debolezza strutturale dell'apparato produttivo, al funzionamento del mercato del lavoro, alle carenze infrastrutturali e alle caratteristiche del tessuto socioistituzionale le principali ragioni del persistere delle differenze. Tesi contrapposte le attribuiscono alle rigidità istituzionali – che impediscono ai salari di compensare le differenze di produttività – o in alternativa alla fragilità dell'apparato produttivo (bassa innovazione e scarsa qualificazione del capitale umano) – che sconta una arretratezza strutturale e un ritardo di sviluppo (Saint Paul, 1996). Le implicazioni nei due casi sono assai diverse: da un lato, viene richiamata l'opportunità di interventi che riducano il costo del lavoro e che rendano la struttura salariale più sensibile ai differenziali di disoccupazione e di produttività; dall'altro, si sottolinea come una politica di flessibilizzazione del mercato del lavoro, se non accompagnata da politiche di sviluppo, possa risultare persino controproducente.

In questo quadro complessivo di squilibri strutturali e macroeconomici il mix di politiche sperimentato nel corso dei decenni passati ha visto pre-

valere prima le «politiche passive», poi le «politiche attive» e infine una integrazione delle due per ovviare alle inefficienze nella struttura degli incentivi e per compensare gli effetti di sostituzione e spiazzamento.

3. *Le politiche del lavoro in Europa e il processo di riforma*

Alla luce dei mali del mercato del lavoro europeo sopra elencati è comprensibile il profondo interesse suscitato dalle numerose riforme del mercato del lavoro implementate negli ultimi anni, che si prestano ad essere confrontate per accertarne i punti di forza e di debolezza, i caratteri comuni e invece le peculiarità nazionali.

La Comunità europea ha avuto un forte ruolo propulsivo del processo di riforma e di diffusione delle *best practice* nei paesi membri, anche e soprattutto allo scopo di migliorare la performance economica e la capacità di aggiustamento delle economie europee a fronte di shock idiosincratici, e in seconda istanza per migliorare la libertà di circolazione del lavoro e del capitale umano.

La Comunità europea ha anche avuto un ruolo importante nell'incoraggiare alcuni paesi ad avviare un processo di profonda riforma del mercato del lavoro per ovviare ad alcune rigidità e inefficienze che nel tempo avevano contribuito a determinare una bassa performance del mercato del lavoro caratterizzata da alti tassi di disoccupazione, bassa partecipazione al mercato del lavoro per alcuni gruppi di individui, alta spesa sociale in politiche passive, scarsa mobilità del lavoro e, infine, diffusa segmentazione e squilibri territoriali. Le strategie utilizzate sono diverse così come le aree su cui le riforme sono intervenute. Seguendo le indicazioni della stessa Comunità europea tutti i paesi coinvolti hanno cercato di migliorare l'efficienza dei propri mercati del lavoro secondo l'approccio della *flexicurity* che, come già ricordato, ha un esempio ben definito nel caso danese (Booth, Dolado e Frank, 2002). Date le esigenze dell'apparato produttivo moderno e di una sempre più estesa globalizzazione tra paesi, la Comunità europea ha individuato nel mix tra flessibilità delle condizioni del rapporto di lavoro e sicurezza nel mercato (del lavoro) un mezzo per superare l'ingessatura dei mercati e riprendere la strada della crescita. L'orientamento generale delle politiche di riforma che sono state implementate (più o meno compiutamente) negli ultimi anni è stato quello di trasferire l'attenzione dalla protezione del posto di lavoro (*i.e.* attraverso la regolamentazione a protezione dell'impiego) al miglioramento del-

l'occupabilità dell'individuo e della sua sicurezza nel mercato. L'idea comunitaria, resa famosa dallo slogan «from protection on the job to protection on the market», richiama appunto l'idea che un mercato del lavoro efficiente necessita di flessibilità nell'allocazione delle risorse nel mercato ed al contempo di una rete di protezione sociale efficiente (ed efficace) in grado di sostenere i processi di riallocazione del lavoro, ma anche di aumentarne la velocità di aggiustamento. Tuttavia, dietro l'enunciazione generale di *flexicurity* stanno le declinazioni nazionali delle varie politiche in cui l'implementazione ha trovato risposte diverse a seconda delle peculiarità nazionali. Se, da un lato, l'esperienza danese mostra il modello ortodosso caratterizzato da bassi livelli di protezione dell'impiego e generosi sussidi di disoccupazione, altri paesi come l'Olanda hanno scelto di mantenere un'elevata protezione dell'impiego ma di coniugarla con un'alta variabilità contrattuale. La Germania, è intervenuta mettendo in atto una profonda e complessiva riforma delle politiche attive e passive del lavoro (Leschke, Schmid e Griga, 2006), mentre Francia e Spagna hanno seguito la strada degli interventi gradualisti (o a «margine») attraverso l'introduzione di forme contrattuali più flessibili o la ridefinizione di quelle già presenti (Dolado, Garcia-Serrano e Jimeno, 2002). In questo quadro l'Italia si colloca a metà, avendo cercato di ampliare l'offerta di contratti di lavoro (attualmente in via di ridefinizione e riduzione delle fattispecie) e anche di riformare la struttura e i compiti delle Agenzie del lavoro.

3.1 Il dibattito economico

Il dibattito degli economisti ha sviluppato alcune indicazioni circa l'efficienza del processo di riforma e gli istituti sui quali concentrare l'attenzione. In particolare, come già ricordato, l'idea di fondo è che per migliorare la performance del mercato del lavoro sia necessaria una sostanziale riforma della regolamentazione del mercato del lavoro (sia dal lato dell'occupazione, sia nella determinazione dei salari) che tenga conto di un ampio insieme di politiche e istituzioni tra loro complementari. Nel considerare l'interazione tra «politiche» e «istituzioni» è necessario tenere presente che entrambe tendono allo stesso set di obiettivi fondamentali e rischiano di determinare legami di equivalenza funzionale tra istituzioni e politiche differenti i cui effetti non sono a priori definiti. In altre parole, la teoria economica mette in dubbio la validità di un modello europeo per il funzionamento del

mercato del lavoro e per il processo di riforma «esportabile» in tutti i paesi della Comunità. La complementarità tra politiche e istituzioni significa che ad istituzioni diverse devono corrispondere politiche adeguate e che, al contrario, le stesse politiche applicate a contesti diversi possono produrre risultati assai eterogenei e non necessariamente efficienti. Infatti, proprio la complementarità tra le diverse politiche e le istituzioni del mercato del lavoro può cercare di spiegare le divergenze nelle performance di riforme parziali o duali messe in atto negli ultimi anni in alcuni paesi. Un filone del dibattito ha riguardato la riforma del rapporto d'impiego attraverso l'introduzione di fattispecie contrattuali meno vincolistiche e parimenti di una politica a queste correlata che è quella dei sussidi di disoccupazione. In un recente lavoro Blanchard e Tirole (2003) hanno mostrato come i regimi di protezione dell'impiego di fatto rappresentino una forma di assicurazione contro gli effetti della disoccupazione che tuttavia – a causa delle restrizioni all'aggiustamento dell'occupazione e dei costi impliciti – produce significative inefficienze dal punto di vista allocativo. In quest'ottica, una riforma della struttura e del funzionamento dei sussidi di disoccupazione (migliore monitoraggio e copertura più ampia) potrebbe consentire anche una riduzione delle funzioni della protezione dell'impiego e ridurre i costi della riallocazione dei fattori produttivi. Le linee guida della riforma proposta da Blanchard e Tirole si articolano su tre punti:

- ♦ costituzione di un'agenzia che amministri l'assicurazione contro la disoccupazione (raccolgendo i contributi delle imprese, distribuendo i sussidi e monitorando e assistendo i disoccupati nella ricerca del lavoro);
- ♦ aumento nel costo marginale dei licenziamenti per le imprese, ma riduzione del ricorso ai tribunali per una valutazione della *in xta causa* nel licenziamento;
- ♦ eliminazione dei diversi regimi contrattuali e introduzione di un unico contratto.

Un aspetto qualificante della riforma sta proprio nell'efficienza delle istituzioni preposte all'amministrazione dei sussidi. Il sussidio deve essere integrato da una attenta politica attiva di accompagnamento del disoccupato, ma anche da un efficace monitoraggio della condizionalità dei sussidi (soggetti a «verifica dei mezzi»). Inoltre, dal momento che i licenziamenti creano una esternalità negativa sul mercato del lavoro, la riforma dovrebbe introdurre un correttivo, penalizzando maggiormente le imprese che licenziano a vantaggio di quelle che

creano occupazione. In particolare, gli autori propongono che il tasso di contribuzione delle imprese nel finanziamento del fondo contro la disoccupazione sia legato al comportamento di ciascuna impresa nei licenziamenti. In questo modo, vengono scoraggiati i licenziamenti poiché le imprese, nelle decisioni di riduzione occupazionale, sono forzate a tenere conto del costo «sociale» della disoccupazione. In altre parole la tassa marginale opera in modo che le imprese internalizzino i costi sociali della disoccupazione. Infine, Blanchard e Tirole ritengono eccessivo il ruolo dei tribunali nelle controversie del lavoro lasciando alle parti (nell'ambito della legge) la definizione dei «buoni uscita» ed eliminando le perdite (sociali) secche originate dal ricorso ai tribunali. In altre parole, una volta decisa la separazione dal lavoratore, l'impresa dovrà pagare un'indennità di licenziamento (*experience rated*) e i contributi per la disoccupazione secondo i termini di legge. La sostituzione dei diversi regimi contrattuali con un unico contratto – con un periodo di prova e assenza di indennità di licenziamento per i primi anni – mira ad eliminare l'attuale segmentazione del mercato del lavoro tra lavoratori protetti e lavoratori non protetti. In particolare, le differenze che contraddistinguono i contratti a tempo determinato e quelli a tempo indeterminato (con le relative protezioni e regolamentazioni dei licenziamenti economici) provocano profonde disuguaglianze di cui fanno le spese i segmenti più deboli come le donne, i giovani e i lavoratori immigrati, che sopportano un onere eccessivo in termini di precariato e incidenza della disoccupazione.

Rispetto a questa proposta, il dibattito tra economisti e policy maker si è concentrato sulla riduttività dell'introduzione di una sola fattispecie contrattuale e sulla non fattibilità della penalizzazione delle imprese che licenziano, che essendo in ovvie difficoltà finanziarie non sarebbero in grado di sostenere i costi. Relativamente al primo punto si obietta che le forme di lavoro sono tante e come tali devono essere regolamentate adeguatamente: il lavoro stagionale, il lavoro che segue le esigenze dei processi produttivi (turnazioni, picchi di produzione), il lavoro secondo il ciclo economico, ecc., richiedono modalità di erogazione dei servizi che sono diverse e che non trovano corrispettivo in un'unica fattispecie contrattuale. Il secondo punto della riforma sembrerebbe difficilmente implementabile soprattutto in contesti economici caratterizzati da piccole imprese e da un'elevata demografia d'impresa che penalizzerebbe eccessivamente proprio quel segmento che tradizionalmente sembra aver risposto meglio alle necessità di innovazione e aggiustamento della struttura produttiva.

Il concetto dell'importanza delle complementarità tra politiche e istituzioni per il processo di riforma è anche al centro di un'altra proposta (Cahuc e Kramarz, 2005) che richiama l'attenzione all'efficienza del mercato del prodotto. Pur avendo molti punti in comune con il dibattito precedente, il processo di riforma si articola su tre punti:

- ♦ la riorganizzazione dei servizi pubblici per l'impiego;
- ♦ la deregolamentazione del mercato dei prodotti;
- ♦ l'introduzione di un unico istituto contrattuale.

Il rapporto sottolinea come, per esempio, in Francia gli individui esprimano un elevato livello di preoccupazione e di insicurezza occupazionale, sorprendentemente il più alto tra i paesi industrializzati. Alla luce dell'alto livello di garanzie contrattuali a protezione dell'impiego questa evidenza sembra sottolineare il fallimento della legislazione e delle politiche a protezione del posto di lavoro. In questo caso, il dibattito riprende l'idea della *flexicurity* sottolineando, tuttavia, come sia necessaria una profonda revisione delle relazioni occupazionali, dei sistemi di protezione sociale, ma anche una deregolamentazione dei mercati produttivi (Cahuc e Algan, 2005). Il primo aspetto riguarda interventi amministrativi per il miglioramento dei servizi pubblici per l'impiego, caratterizzati da inefficienze, lungaggini burocratiche e troppi passaggi nell'assistenza ai disoccupati. Il secondo aspetto interessa una nuova regolazione del settore dei servizi: maggiore concorrenza (eliminazione di barriere all'entrata, promozione dell'imprenditorialità) e minori vincoli all'avvio di nuove iniziative imprenditoriali. Il terzo aspetto, il più controverso, riguarda anche in questo caso l'introduzione di un'unica forma contrattuale che consenta di superare il precariato legato ai contratti a termine e i contratti a tempo indeterminato, con le seguenti caratteristiche:

- ♦ tempo indeterminato;
- ♦ erogazione di un'indennità di licenziamento al lavoratore e un «contributo di solidarietà» allo Stato;
- ♦ reddito di sostituzione in caso di perdita di lavoro.

Un altro aspetto toccato dal dibattito sulle riforme ha interessato più direttamente l'efficienza dei servizi delle agenzie per l'impiego attraverso attività di monitoraggio e di valutazione scientifica degli effetti delle politiche. Le riforme hanno cercato di rendere meno burocratico l'intervento dei servizi per l'impiego, favorendo anche il ricorso al mercato privato e alle agenzie di lavoro temporaneo (obbligando i privati al rispetto degli standard). In generale, questi interventi si muovono nella direzione della semplificazione e della flessibilità nel-

l'azione delle istituzioni competenti, obiettivi ottenuti anche mettendo in concorrenza i servizi del pubblico con quelli del privato attraverso meccanismi di (pseudo)mercato. Tra le proposte discusse, vi è stata anche quella relativa all'introduzione di voucher per favorire il collocamento dei lavoratori e il processo di riqualificazione dei lavoratori attraverso corsi di formazione, così come forme di sussidio per l'avvio di una nuova impresa da parte di disoccupati.

3.2 L'efficacia e i costi delle riforme

Il processo di riforma ha implicazioni rilevanti relativamente ai costi e alla efficacia degli interventi. Da sempre, le riforme hanno avuto maggiore probabilità di successo se varate congiuntamente a misure di accompagnamento e di sostegno del sistema di protezione sociale. In altre parole, le riforme sono spesso molto costose, e i costi si manifestano sia nel breve sia nel lungo periodo. Al tempo stesso, la spesa sociale e i costi delle riforme devono essere valutati relativamente alla loro efficacia – utilizzando metodi statistici di controllo degli effetti prodotti – e alla *cost-efficiency* delle singole politiche. Per lungo tempo gli studi sull'efficacia delle politiche sono stati assai ridotti e la valutazione limitata ai soli effetti «lordi». Solo recentemente l'esigenza di introdurre programmi di monitoraggio circa l'implementazione e la conduzione degli interventi di politica e, soprattutto, circa la valutazione scientifica degli effetti hanno trovato spazio nel dibattito economico.

La valutazione che permette di individuare i risultati effettivi di una politica e di evidenziarne le dinamiche, rappresenta ormai un importante strumento di supporto alle politiche del lavoro. La valutazione di impatto ha lo scopo di misurare i risultati «netti» dell'intervento, valutando altresì i possibili «effetti di dispersione e di spiazzamento» e gli eventuali «effetti di spreco» (*deadweight loss*). Le diverse esperienze maturate nei vari paesi che hanno attuato le riforme offrono una serie di insegnamenti circa i contesti in cui una data politica funziona meglio. Vediamo come nei diversi contesti economici relativi ai problemi ciclici e strutturali, precedentemente elencati, le politiche hanno spiegato la loro *cost-efficiency*.

Con riferimento alla durata della disoccupazione e alle politiche attive, una prima conclusione che emerge dal dibattito economico è che gli incentivi al reimpiego sono efficaci, ma che effetti di spiazzamento e sostituzione, e *deadweight loss* possono implicare un notevole spreco di

risorse. Per converso, sono ritenute cruciali le attività di supporto alla ricerca di lavoro da parte delle agenzie per l'impiego (soprattutto pubbliche). La creazione diretta di occupazione nel settore pubblico viene indicata nel dibattito economico come uno degli strumenti meno efficaci, il cui effetto è scarsamente efficace per contrastare gli effetti dei cicli economici negativi e crea invece dipendenza temporale – innalzando la spesa – come molte politiche passive (*i.e.* i cosiddetti *Mini* e *Midi-jobs* della Riforma Hartz tedesca). Anche gli interventi che hanno sperimentato forme di creazione diretta di occupazione allo scopo di combattere il lavoro irregolare, creare occupazione nei settori a basso salario e accrescere gli incentivi per i disoccupati ad accettare forme di lavoro a breve termine come primo passo verso un posto di lavoro stabile, hanno dato risultati modesti creando problemi di finanziamento (a causa della fiscalizzazione degli oneri contributivi), effetti di disincentivo al lavoro nel caso di coppie in cui entrambi i componenti partecipino al mercato del lavoro e dipendenza da forme di lavoro sussidiate (con bassi tassi di trasformazione). Le politiche di formazione presentano modesti effetti sulla occupabilità dei disoccupati (*employability*), soprattutto se di lungo periodo, e anche sulla capacità di guadagno (scarsa qualità dei corsi, eccessiva durata e mancanza di selezione). Le politiche di flessibilizzazione contrattuale (contratti a termine e fattispecie contrattuali con impiego flessibile) sono risultate efficaci nel breve per aumentare i flussi nell'occupazione, tuttavia i tassi di trasformazione in contratti di lavoro regolari (piene garanzie e tempo indeterminato) sono in generale assai modesti, e si manifestano problemi di segmentazione del mercato (*insider-outsider*). Il rovescio della medaglia delle politiche di flessibilizzazione e della deregolamentazione del mercato del lavoro ha determinato, in alcuni paesi, un significativo aumento delle disuguaglianze nei salari e nei redditi e il rischio di diffusione di occupazioni a bassa remunerazione (*i.e.* *working poors*). Le politiche in questo ambito sono state molto caute, attraverso l'introduzione di minimi salariali o di meccanismi di contrattazione collettiva per individuare e mantenere una soglia inferiore alla distribuzione dei salari e al contempo minimizzare il rischio di effetti negativi sull'occupazione (Funk e Lesch, 2005).

La valutazione delle politiche ha anche evidenziato alcuni tratti generali circa il successo dei processi di riforma e l'efficacia delle politiche:

- ♦ l'impatto delle politiche è spesso differenziato tra i vari gruppi sociali (più efficace per le donne che per i giovani e gli anziani);

- ♦ il contesto istituzionale in cui vengono implementate le riforme e le procedure amministrative di implementazione delle politiche possono determinarne il successo o l'insuccesso (come già ricordato relativamente agli effetti delle interazioni e complementarità istituzionali);
- ♦ vi sono forti diseconomie di scala, sia per ciò che concerne l'azione amministrativa di supporto delle politiche – *i.e.* sono più efficaci se di piccole dimensioni –, sia per ciò che concerne la definizione degli obiettivi che, quando diretti al totale dei disoccupati invece che ad un gruppo ben circoscritto, risultano poco efficaci;
- ♦ le politiche selettive, tuttavia, pur essendo più efficaci di quelle generalistiche, nel lungo periodo finiscono per creare dipendenza dallo Stato (*State dependance*) e segmentazione nel mercato del lavoro (*i.e.* giovani e donne con contratti a tempo determinato, outsiders; adulti con contratti di lavoro garantiti e a tempo indeterminato, insiders).

Infine, nel caso di riforme di vasta portata, l'architettura complessiva dei sistemi di protezione sociale deve essere valutata nel suo complesso. Interventi di tipo restrittivo su una particolare tipologia di politiche attive/passive possono generare effetti di travaso su altre politiche che vengono a svolgere un ruolo improprio, con effetti significativi di incremento della spesa. Un esempio è dato dagli interventi restrittivi apportati alle politiche di sostegno al reddito dei disoccupati (monitoraggio dell'intensità di ricerca del posto dei disoccupati, riduzione della durata, dei tassi di rimpiazzo e soprattutto della condizionalità di erogazione), introdotte in vari paesi, e gli effetti prodotti su programmi di sostegno del reddito alternativi, quali: sussidi di inabilità/disabilità, integrazioni al reddito minimo, ecc., che presentano spesso erogazioni superiori e durate di erogazione non a termine. Ciò è vero anche per numerose politiche di attivazione, in cui i costi di implementazione e gestione degli aspetti amministrativi risultano spesso superiori agli effetti prodotti.

Il messaggio che il dibattito economico sembra trasmettere è di due tipi: in primo luogo, riforme di tipo parziale rischiano di generare significativi effetti di travaso alterando il disegno complessivo del sistema di protezione sociale e impedendo una corretta valutazione di *cost-efficiency*; in secondo luogo, è necessario distinguere i costi di breve dai costi di lungo periodo, tenendo conto dei comportamenti dei soggetti interessati (in reazione alle politiche) lungo il ciclo di vita (*i.e.* effetti sul risparmio, sul sistema dei contributi e pensionistico, sulla salute, ecc.). Inoltre, per riforme di vasta portata che ambiscono a modi-

ficare strutturalmente le modalità di funzionamento del sistema nel suo complesso (*i.e.* la Riforma Hartz in Germania), l'approccio per la valutazione di efficacia deve necessariamente prendere in considerazione l'equilibrio generale, tale da incorporare sia gli effetti diretti, sia quelli indiretti generati dalle riforme.

3.3 *La political economy delle riforme*

Come già ricordato, gli ultimi decenni sono stati anni di intenso dibattito circa la necessità di riformare i sistemi di regolazione del mercato del lavoro. Guardando all'Europa potremmo dire che si sia trattato di un periodo di riforma continua che ha interessato la flessibilizzazione dei mercati, il contenimento dei costi e la revisione dei sistemi di governo e di quelli amministrativi nel campo delle politiche pubbliche. A fronte di tanto dibattito, tuttavia, i risultati sono stati assai modesti sia in termini di riforme effettivamente varate sia in termini di guadagni in termini di *cost-efficiency*. Emerge una forte resistenza della società al cambiamento, soprattutto quando questo va a toccare posizioni di rendita (gli *insider*), o cerca di introdurre modifiche – anche solo *pro-rata* (cioè solo per i nuovi, mantenendo invariate le condizioni degli *incumbents*) – alla struttura dei rendimenti (sistemi di contrattazione, rendimenti pensionistici, ecc.).

Per quale motivo riformare i sistemi di regolazione dei mercati (lavoro e prodotto) è così difficile? Quali meccanismi ostacolano il processo di riforma vincolando il sistema economico allo *status quo*, o a riforme *pro-rata* che concentrano su pochi l'effetto del cambiamento?

Il dibattito economico, in quest'ambito, ha privilegiato un filone di indagine che riguarda l'analisi economica delle politiche di intervento pubblico, intesa non tanto in termini di efficienza ed efficacia economica, ma proprio relativamente al sistema politico, ai meccanismi di rappresentanza, ai problemi di governance e alle strategie messe in atto dai gruppi d'interesse.

Il punto di avvio del dibattito sulle riforme si fonda sull'osservazione che le leggi di riforma necessitano di ampio consenso popolare e di una robusta coalizione politica (sia dei partiti, sia dei gruppi di interesse). Date queste premesse non dovrebbe sorprendere che l'introduzione di misure che abbiano come scopo quello di ridurre i privilegi di cui godono alcuni gruppi sociali finisce inevitabilmente per indurre questi stessi gruppi, ad utilizzare il potere di influenza (*lobbying*) per ritirare o modificare tali misure, oppure – quando possibile – per im-

porre posizioni di «veto» al fine di mantenere lo *status quo*. L'opposizione al processo di riforma nasce dal fatto che ciascuno teme di perdere, o di guadagnare meno degli altri, a seguito di un cambiamento generale i cui effetti sono difficilmente prevedibili; oppure perché ad un diffuso (ma modesto) interesse generale al cambiamento, si contrappone un'elevata capacità di coalizzarsi nella difesa dello *status quo* da parte dei gruppi di interesse – che beneficiano della posizione di rendita corrente – che, proprio perché piccoli e omogenei al loro interno, sono estremamente coesi. Inoltre, le difficoltà del processo di trasformazione dei meccanismi di regolazione del mercato del lavoro e delle politiche del lavoro sono riconducibili alla «istituzionalizzazione» delle politiche stesse, cioè al fatto che le politiche creano delle aspettative circa i «diritti» degli interessati (insider) i quali si adoperano, nel tempo, per mantenere in vita e migliorare la continuità nella distribuzione delle risorse escludendo, necessariamente, gli altri (outsider). Ne discende una sostanziale impermeabilità delle istituzioni alle istanze di cambiamento e, in termini di politiche di riforma, una carenza quasi totale di interventi per la tutela dei più deboli (disoccupati di lungo periodo, individui in cerca di primo impiego, occupati precari, *working poors*, individui diversamente abili, ecc.) e una forte concentrazione delle risorse verso la tutela dei soggetti già inseriti nel mercato (occupati regolari con contratti a tempo indeterminato, pensionati, dipendenti di piccole imprese, ecc.). Come ampiamente discusso nella letteratura economica, l'assetto istituzionale che regola il funzionamento del mercato del lavoro non è che il risultato di scelte razionali di una classe politica che riflette le preferenze degli insider e, di conseguenza, non esiste alcun incentivo a riformarlo (Saint Paul, 1996). I gruppi sociali che beneficerebbero maggiormente delle misure programmate nel processo di riforma – come ricordato precedentemente – costituiscono spesso una minoranza numerica, sono eterogenei, non sono organizzati e, spesso, hanno scarso potere di influenza. Emerge una complementarità tra il funzionamento del mercato del lavoro e l'incentivo politico alle riforme, in cui l'unico equilibrio possibile sembra quello in cui gli insider, non essendo direttamente esposti agli effetti della riforma, finiscono per assecondare i processi di riforma. Quindi, tanto più rigido è il contesto istituzionale tanto più difficile risulta condurre a termine il processo di riforma (Garibaldi e Boeri, 2007; Dell'Aringa e Lucifora, 2000).

Il risultato è che le riforme sono state «minimali» o «marginali» nel senso di lente ed «incrementali», essendo queste le uniche in grado di

vincere l'opposizione dei gruppi di interesse. Tuttavia, le riforme «marginali» (prevalenti nel panorama europeo degli ultimi decenni) devono essere valutate in termini di costi-benefici. Dal lato dei benefici si può sottolineare come le riforme «marginali», di fatto, siano le uniche capaci di garantire il sostegno necessario alla loro approvazione e implementazione (*i.e.* la non opposizione, attraverso meccanismi di veto, dei segmenti non direttamente interessati dalle misure), e in grado di ridurre i rischi di inversione (*reversal risk*) del processo di riforma; tuttavia dal lato dei costi va ricordato che la «marginalità», escludendo alcuni gruppi dagli effetti della riforma, può rischiare di ridurre l'efficienza complessiva del sistema economico segmentando il mercato, aumentando le frizioni e alterando la struttura dei prezzi relativi, mentre i costi impliciti dell'«incrementalità» nel lungo periodo possono essere ingenti (*i.e.* per arrivare a regime la riforma può necessitare di decenni).

4. *Prospettive future*

In questa nota si è cercato di descrivere le linee generali dei principali interventi di riforma dei meccanismi di regolamentazione del mercato del lavoro e dei sistemi di sicurezza sociale che hanno caratterizzato i paesi europei. Le linee generali che emergono sono quelle di un processo di riforma e di un assetto istituzionale assai eterogeneo tra i paesi, caratterizzato da riforme «marginali» con una implementazione «incrementale» fatta di interventi progressivi su specifici segmenti del mercato o gruppi di individui, ma anche di contro-riforme, in un contesto condizionato dalle richieste di protezione sociale degli individui e delle imprese e dalla fattibilità politica delle riforme stesse. In alcuni casi la riforma è stata più ambiziosa nel tentativo di riformare complessivamente il sistema di sicurezza sociale (come la *Hartz Reform* in Germania); alternativamente sono stati proposti modelli diametralmente opposti, coniugando protezione dell'impiego e altre forme di flessibilità (orari, contratti, ecc.), come in Olanda; oppure proteggendo l'individuo attraverso tutele a sostegno del reddito nel mercato ma garantendo un'elevata flessibilità del lavoro (*flex-security*), come in Danimarca. Anche se alcuni modelli sono stati molto celebrati come esempi di riforme da adottare, questa nota ha cercato di sottolineare come la letteratura economica, evidenziando le interazioni e complementarità tra politiche e istituzioni, abbia messo in guardia dalla

esportabilità dei modelli di riforma. In alcuni casi ad essere chiamati in causa sono anche gli atteggiamenti «moralì o etici» dei cittadini nei confronti degli interventi di welfare. In particolare, politiche dirette ad una estensione delle misure a sostegno del reddito, o quelle che riguardano interventi soggetti a verifica dei mezzi, quando combinate con una gestione amministrativa inefficiente e una scarsa legalità nei comportamenti dei cittadini possono creare problemi di *moral hazard* (comportamenti opportunistici) tali da vanificare gli effetti delle politiche incrementando significativamente i costi degli interventi.

Le riforme implementate sono risultate costose, sia economicamente sia politicamente, i costi maggiori interessano soprattutto il breve periodo a causa della transizione da un assetto istituzionale all'altro e in mancanza dei guadagni di efficienza che le riforme possono produrre solo con il tempo. La complementarità e le interazioni economiche dei processi di riforma hanno messo in guardia relativamente agli effetti «indiretti» delle riforme (di equilibrio generale), in cui alla riduzione delle politiche passive (e della generosità dei sussidi) e alla attivazione delle risorse produttive (orientamento, formazione, supporto alla ricerca di lavoro), si sono aperti nuovi costi sociali per gli effetti di travaso dalla disoccupazione alla disabilità e inabilità al lavoro. Parimenti le politiche di flessibilizzazione del mercato del lavoro, in assenza di minimi salariali o protezione dei contratti collettivi, hanno prodotto maggiore precarietà e incidenza di lavori a bassa retribuzione.

Il processo di riforma non ha trovato immediato consenso nei diversi paesi europei. L'opposizione alle riforme trova origine nel timore che qualcuno nel cambiamento possa perdere posizioni e determina una strenua difesa dello *status quo* da parte dei gruppi di interesse (gli *insider*) che beneficino di posizione di rendita. In questo contesto, l'unico equilibrio possibile è stato quello in cui gli *insider* hanno assecondato solo quelle riforme che non li esponevano direttamente ai rischi della riforma (disoccupazione, riduzione dei benefici e delle rendite di posizione) e, come già ricordato, il processo di riforma ha prodotto principalmente modifiche «minimali» o «marginali» – nel senso di lente e «incrementali» – essendo queste le uniche in grado di vincere l'opposizione dei gruppi di interesse.

Nonostante questo quadro poco favorevole, alcune riforme – pur con ricette diverse – hanno prodotto ottimi risultati sia in termini di contrasto alla disoccupazione, sia come sostegno ai redditi, senza peraltro comportare eccessivi effetti disincentivo e/o effetti spreco sulle scelte dei lavoratori. Tra le misure che, dato il contesto amministrativo e

istituzionale, sembrano aver funzionato possono essere richiamate quelle riforme che sono intervenute sull'intera struttura degli ammortizzatori sociali, integrando al meglio le politiche passive con quelle attive. Per esempio, l'integrazione di misure dirette a flessibilizzare il mercato del lavoro – attraverso una revisione della regolamentazione relativa all'interruzione dei rapporti di lavoro – con una protezione diffusa e generalizzata per i rischi della disoccupazione sembra essere riuscita a combinare in modo ottimale le esigenze delle imprese (nel mercato) con le esigenze di tutela (nel mercato) dei lavoratori. In altri casi, la flessibilità ha riguardato l'orario di lavoro (attraverso misure di fiscalizzazione del part-time) con un massiccio aumento della partecipazione al mercato del lavoro, che tuttavia nel lungo periodo ha messo in luce dei limiti sia per l'efficienza delle imprese, sia per il benessere delle famiglie. Quelle che senz'altro sembrano aver funzionato male sono le cosiddette riforme «incompiute», che per vari motivi hanno limitato gli interventi di riforma ad alcuni segmenti del mercato del lavoro, creando inefficienze e aumentando la segmentazione del mercato del lavoro (troppa tutela per gli insider e troppo poca per gli outsider).

Va detto, infine, che queste politiche si sono concretizzate in un contesto economico di elevata disoccupazione, tensioni inflazionistiche, forte rigidità dei mercati del lavoro, elevata spesa pubblica. Tuttavia, in un contesto istituzionale di unificazione delle economie, integrazione dei mercati, elevata competizione e cambiamento tecnologico, molti dei problemi che hanno afflitto le economie europee negli ultimi decenni non sembrano più essere all'orizzonte. Allo spettro di un'elevata e persistente disoccupazione, si sostituiscono progressivamente le nuove sfide rappresentate dai fenomeni migratori, dalla capacità dei sistemi di assorbire perturbazioni economiche più robuste e frequenti dovute alla globalizzazione dei mercati e dei flussi finanziari. Le politiche del mercato del lavoro dovranno sempre più fare i conti con la necessità di integrare gli outsider (giovani e anziani lavoratori) attraverso politiche dirette ad aumentare la occupabilità, anche governando il ricollocamento delle risorse umane dai settori maturi verso i settori più dinamici.

La riforma dei sistemi di sicurezza sociale dovrà confrontarsi con le richieste di maggiore tutela, a fronte di una vita attesa e un ciclo lavorativo che si allunga, e le necessità di contenimento dei costi. Anche l'allargamento dell'Europa solleva nuove sfide, per l'integrazione e l'armonizzazione della regolamentazione dei mercati del lavoro, ma anche nuove opportunità di mercati in rapida crescita.

La sfida si giocherà sulla capacità dei sistemi economici a rinnovarsi

alla luce delle nuove sfide, mentre saranno perdenti quei paesi che continueranno a proteggere i privilegi di pochi insider impedendo il processo di modernizzazione delle istituzioni del mercato del lavoro.

Riferimenti bibliografici

- Algan Y. e Cahuc P., 2006, *Civic Attitudes and the Design of Labor Market Institutions: Which Countries Can Implement the Danish Flexicurity Model?*, Iza working paper n. 1928.
- Belot M. e Van Ours J., 2004, *Does the Recent Success of Some OECD Countries in Lowering their Unemployment Rates Lie in the Clever Design of their Labour Market Reform?*, «Oxford Economic Papers», v. 56, n. 4.
- Bassanini A. e Duval R., 2006, *Employment Patterns In OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions*, Oecd, Economics Department working paper n. 486.
- Bertola G., Blau F. e Kahn L., 2002, *Comparative Analysis of Labor Market Outcomes: Lessons for the US from International Long Run Evidence*, in Krueger A. e Solow R. (a cura di), *The Roaring Nineties: Can Full Employment Be Sustained?*, Russell Sage, New York.
- Blanchard O.-J. e Tirole J., 2003, *Protection de l'emploi et procédures de licenciement*, Rapporto al Consiglio di Analisi Economica.
- Blanchard O. e Wolfers J., 2000, *The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: The Aggregate Evidence*, «The Economic Journal», v. 110, n. 462, marzo.
- Blanchard O. e Giavazzi F., 2003, *Macroeconomic Effects of Regulations and Deregulation in Goods and Labour Markets*, «Quarterly Journal of Economics», v. 118, n. 3, agosto.
- Booth A.L., Dolado J. e Frank J., 2002, *Symposium on Temporary Work Introduction*, «The Economic Journal», n. 112, pp. 181-188, giugno.
- Brandolini A., Cipollone P. e Sestito P., 2002, *Earnings Dispersion, Low Pay and Household Poverty in Italy, 1977-1998*, in Cohen D., Piketty T. e Saint-Paul G. (a cura di), *The Economics of Rising Inequalities*, Oxford University Press, Oxford, pp. 225-264.
- Cahuc P. e Kramarz F., 2005, *De la précarité à la mobilité: vers une sécurité sociale professionnelle*, Rapporto al Ministro delle Finanze e dell'Industria, La Documentation française, Parigi.
- Cahuc P. e Algan Y., 2005, *Civic Attitudes and the Design of Labor Market Institutions: Which Countries Can Implement the Danish Flexicurity Model?*, mimeo Université Paris I, settembre.
- Checchi D. e Lucifora C., 2002, *Unions and Labour Market Institutions in Europe*, «Economic Policy», n. 35, pp. 25-46.

RPS

Claudio Lucifora

- Dell'Aringa C. e Lucifora C., 2000, *La «scatola nera» dell'economia italiana: mercato del lavoro, istituzioni, formazione dei salari e disoccupazione*, «Rivista di politica economica», n. 90, pp. 21-69.
- Doeringer P. e Piore M., 1971, *Internal labor markets and manpower analysis*, Heath, Lexington, Mass.
- Dolado J.J., Garcia-Serrano C. e Jimeno J.F., 2002, *Drawing Lesson from the Boom of Temporary Jobs in Spain*, «The Economic Journal», n. 112, pp. 270-295, giugno.
- Leschke J., Schmid G. e Griga D., 2006, *On the Marriage of Flexibility and Security: Lesson from the Hartz-reforms in Germany*, Wzb working paper n. 108, aprile.
- Lindbeck A. e Snower D.J., 1988, *The insider-outsider theory of employment and unemployment*, Mit Press, Cambridge Mass.
- Funk L. e Lesch H., 2005, *Minimum wages in Europe*, Eiro Doc., 2005/07.
- Garibaldi P. e Boeri T., 2007, *Two Tier Reforms of Employment Protection Legislation. A Honeymoon Effects?*, «Economic Journal», di prossima pubblicazione.
- Oecd, 2000, *Employment Outlook*, Oecd, Parigi.
- Oecd, 2006, *Employment Outlook*, Oecd, Parigi.
- Saint Paul G., 1996, *Dual Labor Markets, a Macroeconomic Perspective*, Mit Press, Cambridge Mass.