

GLI ISTITUTI DI SOSTEGNO DEL REDDITO DEI DISOCCUPATI*

1. La disoccupazione in Italia e gli istituti di sostegno del reddito

Il tasso di disoccupazione italiano nel 1994 è stato dell'11,3%, corrispondente a circa 2,6 milioni di persone, un livello esattamente in linea con la media dei paesi europei aderenti all'OCSE, ma ben superiore al dato di Stati Uniti e Giappone. Le caratteristiche della disoccupazione in Italia presentano alcune peculiarità rispetto ai principali paesi europei e, a maggior ragione, rispetto agli Stati Uniti e al Giappone. In particolare, è relativamente basso il tasso di partecipazione alle forze di lavoro, specie per la classe di età 55-64 anni, è alta l'incidenza della disoccupazione di lungo periodo, sono elevati i tassi di disoccupazione tra i giovani e le donne, è scarsa la diffusione di rapporti di lavoro non tradizionali, come il part-time. In sintesi, il disoccupato italiano tipico è giovane (il 67% del totale), donna (il 52% del totale), meridionale (il 50% del totale) e cerca lavoro da più di un anno (il 57% del totale).

La concentrazione della disoccupazione italiana sulla lunga durata e sui nuovi entranti e la sua particolare resistenza anche nelle fasi di crescita economica sono, almeno in parte, imputabili all'ordinamento del nostro mercato del lavoro, che induce le imprese a un adattamento lento al ciclo. La legislazione italiana non solo rende costoso il turnover e scoraggia le nuove assunzioni, ma non favorisce contratti «non standard», come il lavoro temporaneo, che aumenterebbero le probabilità di rioccupazione. Ciò fa sì che relativamente poche persone entrino nella disoccupazione, ma anche poche ne escano (questo, comunque, sembra un fenomeno comune agli altri paesi europei).

In questo quadro, si inseriscono gli istituti di tutela della disoccupazione, il cui disegno non favorisce la ricerca di un nuovo impiego da parte degli assistiti e contribuisce probabilmente a far aumentare la disoccupazione di lunga durata. L'effetto di questi istituti sul tasso di disoccupazione non va, tuttavia, esagerato. Dopo tutto, come accennato, la disoccupazione

* Numero 6, novembre 1995 - a cura di P. Bosi e G. Pisauro.

in Italia è concentrata tra categorie — giovani e donne — che usufruiscono meno (o non usufruiscono affatto) delle prestazioni economiche a favore dei disoccupati. Piuttosto, è probabile che ad alcuni istituti — oltre che a talune caratteristiche del sistema previdenziale, principalmente l'istituto delle pensioni di anzianità — vada imputato il livello eccezionalmente basso della partecipazione alle forze di lavoro da parte delle classi di età più elevate (nel 1993 il tasso di partecipazione per gli uomini nella classe 55-64 anni è stato pari al 32,9%, contro il 43,5% della Francia, il 51,5% della Germania, il 64,3% del Regno Unito). Si può ritenere che l'uso anomalo di schemi come la cassa integrazione, la mobilità «lunga» e i prepensionamenti abbia reso meno urgenti politiche attive di sostegno dell'occupazione, ad esempio quelle rivolte alla riqualificazione professionale della forza lavoro espulsa durante i processi di ristrutturazione, e costituisca un potenziale sussidio al lavoro nero. Analoghi possibili effetti distorsivi del funzionamento del mercato del lavoro hanno prestazioni quali l'indennità di disoccupazione con requisiti ridotti. In ogni caso, il sistema di sostegno del reddito dei disoccupati presenta gravi violazioni di ogni principio di equità tra gli assistiti che, da sole, sono sufficienti ad imporre una profonda revisione.

2. Valutazione della situazione attuale

La spesa per le prestazioni di mantenimento del salario, ivi includendo la CIG, l'indennità di disoccupazione, la mobilità e prepensionamenti, ammontava nel 1994 a quasi 19.000 miliardi, oltre l'1,1% in termini di quota del PIL. Oltre metà della spesa è assorbita da disoccupazione ordinaria e mobilità, che costituiscono anche le voci con un chiara tendenza alla crescita nella prima parte degli anni '90.

Tabella - Spesa per strumenti passivi di integrazione salariali - 1989-1994

(miliardi di lire)

	Integr. salariali	Mobilità	Prepens.	Disoccup.	Spesa totale	In % PIL
1989 ..	2.874	0	4.010	4.310	11.194	0,94
1990 ..	2.397	0	3.878	4.783	11.058	0,84
1991 ..	3.526	219	3.932	4.883	12.560	0,88
1992 ..	4.316	933	4.841	5.390	15.480	1,03
1993 ..	5.113	2.272	4.013	6.565	17.963	1,16
1994 ..	4.463	3.278	3.682	7.297	18.720	1,14

Dal punto di vista finanziario, le contribuzioni sociali coprono poco più di metà della spesa, la parte restante è finanziata, a vario titolo, dal bilancio dello Stato: nel 1994 l'eccedenza della spesa sui contributi sociali è stata pari, nel complesso, a quasi 8.900 miliardi. Guardando alle singole voci, mentre le integrazioni salariali mostrano un sostanziale equilibrio tra spesa e contributi sociali e i pensionamenti anticipati sono in gran parte finanziati dallo Stato, per le prestazioni di disoccupazione e mobilità, si riscontra un disavanzo notevole, in rapporto alla spesa, e crescente nel tempo (da circa 1250 miliardi nel 1989 a 5600 miliardi nel 1994).

I principali aspetti negativi della realtà istituzionale corrente possono essere così riassunti. Gli istituti a tutela della disoccupazione e a sostegno dei redditi:

1. Sono troppo numerosi. Una ricerca della CTSP (Del Boca, 1995) ne enumera almeno dodici tra attivi e passivi: CIG ordinaria, CIG straordinaria, mobilità ordinaria e lunga, indennità di mobilità trasformata, contratti di solidarietà, trattamento ordinario di disoccupazione e piccola mobilità, trattamento ordinario di disoccupazione con requisiti ridotti, disoccupazione speciale, disoccupazione agricola, ordinaria e speciale, contratti di formazione e lavoro, contratti di apprendistato, prepensionamenti. A questi vanno aggiunti istituti, come le pensioni di invalidità, formalmente diretti a tutelare situazioni diverse, ma la cui estensione è indice dello svolgimento surrettizio di una funzione *generale* di sostegno dei redditi. Tra i vari istituti prevalgono quelli che hanno natura passiva e che si traducono nel mero risarcimento del mancato guadagno. Nessuno pone una credibile dipendenza del sussidio dalla ricerca del lavoro.

2. Risultano mal disegnati sotto il profilo della finalità previdenziale o assistenziale (ad esempio, l'invalidità); di tutela dell'impresa e/o del lavoratore (CIG vs indennità di disoccupazione); della tutela di chi è già occupato rispetto a chi è disoccupato (ancora CIG e mobilità, prepensionamenti).

3. Sono poco razionali rispetto alle diverse tipologie di rischio (riduzione di orario per crisi temporanee, tutela della disoccupazione in seguito a licenziamento; tutela della disoccupazione di lunga durata).

4. Presentano evidenti carenze dal punto di vista dell'equità distributiva tra disoccupati, risultando sistematicamente più vantaggiosi per i già occupati che non per i mai occupati.

5. Corrispondono ad una definizione inaccurata degli incentivi dell'impresa e del lavoratore (circolo vizioso CIG-mobilità-prepensionamento vs disoccupazione; scarsa presenza di vincoli come l'accettazione di un lavoro per il godimento dei benefici). Talvolta, la scorretta definizione degli

incentivi apre lo spazio a potenziali abusi. È il caso dei contratti di solidarietà (dove l'entità del sussidio è maggiore della retribuzione persa a seguito della riduzione di orario: un'indennità del 75% di tale retribuzione va al lavoratore, un sussidio del 25% all'impresa, cui si aggiunge uno sgravio contributivo del 25-40%) e dell'indennità di disoccupazione con requisiti ridotti (che richiede di aver lavorato in un anno 51 giornate per l'agricoltura, 78 giornate per gli altri settori).

6. Presentano lacune importanti, in particolare la mancanza di un istituto del tipo *safety net*, in grado di fornire una protezione limitata ma comunque positiva a chi venga emarginato dal mercato del lavoro.

7. Non consentono una chiara individuazione ex ante del coinvolgimento del bilancio pubblico, il cui impegno è quasi sempre il risultato di mediazioni tra le parti sociali, raggiunte al culmine di situazioni di crisi e di emergenza.

3. Vincoli e obiettivi delle raccomandazioni

Il disegno di riforma degli istituti di integrazione del reddito presenta connessione molto forti con altri istituti (struttura dell'imposizione fiscale, forme di prestazione di tipo assistenziale) che, sia pure parzialmente, affrontano esigenze analoghe. Pur consapevoli di queste interdipendenze, le raccomandazioni che seguono si muovono all'interno di linee ed obiettivi più limitati, lasciando a ricerche e raccomandazioni successive il compito di proporre un'integrazione più completa di queste forme di intervento pubblici.

In questa occasione, le nostre *Raccomandazioni* mirano a:

- tracciare una distinzione netta tra istituti a natura previdenziale e quindi fondati in misura significativa su principi contributivi e istituti assistenziali, a carico del bilancio dello Stato;

- contribuire a definire un quadro chiaro delle risorse finanziarie da dedicare a questi istituti, sulla base dell'esigenza — dettata dalle condizioni generali della nostra finanza pubblica — di mantenere costante sul livello registrato nell'ultimo quinquennio l'ammontare complessivo di risorse destinato agli strumenti passivi (valutabile, depurando dagli effetti del ciclo, in circa l'1 per cento del PIL);

- limitare l'attenzione agli istituti di tipo passivo, che presentano i maggiori difetti di disegno istituzionale, pur riconoscendo la rilevanza di quelli attivi nel contributo all'alleviamento della disoccupazione;

- limitare, sostanzialmente per ragioni di limitatezza delle risorse, l'attenzione alla tutela di soggetti che già sono entrati nel mercato del la-

voro, trascurando quindi forme di prestazioni a favore di inoccupati e soggetti in cerca di prima occupazione;

- realizzare una sostanziale semplificazione e riduzione del numero degli istituti sulle linee dei modelli dei paesi europei.

4. Le proposte

Si propone una drastica semplificazione degli istituti esistenti, con l'abrogazione di tutti gli strumenti passivi e la loro sostituzione con un sistema di tutela articolato su tre livelli, comunicanti tra loro, con prestazioni di entità decrescente:

1. Un istituto volto a tutelare situazioni collettive (riconversioni, ristrutturazioni aziendali, ecc.), gestendo le eccedenze temporanee di manodopera, e indirizzato, quindi, all'impresa. In esso confluirebbero le varie fattispecie dell'attuale CIG. L'istituto rimarrebbe limitato ai settori che attualmente usufruiscono della CIG. La prestazione, soggetta a un massimale, dovrebbe essere inizialmente nell'ordine del 70% della retribuzione, per poi ridursi al 65% dopo sei mesi (ed, eventualmente al 60% dopo 12 mesi). La durata dovrebbe essere limitata a 12-18 mesi. Le prestazioni per riduzioni di orario, contratti di solidarietà, ecc. sarebbero comprese in questo istituto. Il finanziamento dovrebbe avvenire con contribuzioni *experience rating* (crescenti, cioè, all'aumentare dell'utilizzo) e dovrebbe garantire l'equilibrio finanziario su base pluriennale.

2. Una prestazione assicurativa generale (indennità ordinaria di disoccupazione) per i disoccupati «individuali» e per chi ha esaurito il diritto all'istituto 1, indirizzata all'individuo. Essa subentrerebbe all'attuale indennità di mobilità e alle altre forme di disoccupazione speciale, nonché ai regimi di proroga della CIG straordinaria. L'entità della prestazione (soggetta a un massimale) dovrebbe progressivamente ridursi nell'arco di un biennio dal 60 al 50% della retribuzione. La durata della prestazione dovrebbe essere funzione dell'anzianità contributiva dell'individuo, soggetta comunque a un massimo di due anni nell'arco degli ultimi cinque. Per i disoccupati che percepissero l'indennità dopo avere usufruito della prestazione sub 1., durata ed entità della prestazione dovrebbero ridursi corrispondentemente, in modo da far sì che la durata cumulata del godimento delle due prestazioni non superi, al massimo, i due anni. Il finanziamento dovrebbe essere di tipo contributivo e l'aliquota dovrebbe essere fissata a un livello tale da garantire l'equilibrio finanziario su base pluriennale.

3. Una prestazione assistenziale per chi ha esaurito il diritto alle due precedenti, di entità pari alla pensione sociale e soggetta a «prova dei mezzi», relativamente al reddito familiare (a tal proposito, si potrebbe adottare come soglia quella internazionale della povertà: un reddito pari al 50% del consumo medio pro capite). Il finanziamento dovrebbe essere a carico del bilancio dello Stato. In questo istituto confluirebbero le attuali forme di erogazione dell'indennità di disoccupazione con «requisiti ridotti».

Tra i requisiti per l'erogazione di tutte le prestazioni precedenti dovrebbe esservi la disponibilità ad accettare offerte di lavoro o ad essere impegnati in processi formativi. Tra le offerte di lavoro la cui mancata accettazione farebbe venir meno il diritto alla prestazione economica, vi sarebbero i cosiddetti lavori socialmente utili.