



Sbilanciamoci!



Il lavoro in Italia

Dal precariato alla riforma Fornero

a cura di Guglielmo Ragazzino e Matteo Lucchese

sbilibri 4 | www.sbilanciamoci.info/ebook | maggio 2012

www.sbilanciamoci.info

Il lavoro in Italia

Dal precariato alla riforma Fornero

a cura di Guglielmo Ragozzino e Matteo Lucchese

La campagna Sbilanciamoci! e il sito **www.sbilanciamoci.info** sono autofinanziati. Per contribuire alle iniziative e sostenere il lavoro che ha prodotto questo e-book versa un contributo:

- online, all'indirizzo www.sbilanciamoci.info/Finanziamoci
- con un bonifico sul conto corrente bancario intestato a:
Lunaria" n° 1738 – IBAN IT45L0501803200000000001738
Banca Popolare Etica, Via Parigi 17, 00185, Roma
specificando la causale "contributo per sbilanciamoci.info"
e indicando il proprio nome e cognome.
- al momento della dichiarazione dei redditi,
destinando il tuo 5 per mille a Lunaria (codice fiscale 96192500583).

La riforma

Il lavoro da fare

www.sbilanciamoci.info/ebook
sbilibri 4, maggio 2012

Questo e-book può essere scaricato gratuitamente dal sito

www.sbilanciamoci.info/ebook

I contenuti possono essere utilizzati citando la fonte: www.sbilanciamoci.info

Grafica

Progetto di AnAlphabet,

analphabeteam@gmail.com

Adattamento e realizzazione di Cristina Povoledo

cpovoledo@gmail.com

Roma, maggio 2012

Indice

7 **La spirale dei sacrifici**
Guglielmo Ragozzino

11 **I numeri del lavoro**
Matteo Lucchese

La riforma

15 **Mercato del lavoro, tre punti critici**
Paolo Pini

24 **Un tecnico del diritto parla alla Fiom**
Federico Martelloni

29 **Le donne, vedi alla voce: ulteriori disposizioni**
Roberta Carlini e Annamaria Simonazzi

39 **Le fandonie sui lavoratori troppo protetti**
Nicola Acocella e Riccardo Leoni

42 **Il filo rosso che lega scala mobile e articolo 18**
Claudio Gnesutta

45 **Ammortizzatori sociali: una riforma solo annunciata**
Michele Raitano

50 **L'uso disinvolto della teoria economica**
Giuseppe Tattara

- 58 **Il popolo al Circo Massimo**
Guglielmo Ragozzino
- 61 **Una riforma sbagliata. Intervista a Maurizio Landini**
Loris Campetti

Il lavoro da fare

- 66 **Quei nodi che il paese non sa sciogliere**
Francesco Ciafaloni
- 74 **Intervista a Luciano Gallino: gli esuberanti della finanza**
Giuliano Battiston
- 84 **La flessibilità non aiuta a crescere**
Lia Fubini
- 90 **I destini incrociati di chi trova lavoro**
Lia Pacelli
- 95 **Rigido o liquido? Il falso mito del mercato del lavoro**
Maurizio Franzini e Michele Raitano
- 102 **Un paese disuguale e bloccato. Le ombre sul futuro**
Francesco Bogliacino e Virginia Maestri
- 110 **L'introvabile lavoro qualificato**
Andrea Ricci
- 117 **L'occupazione giovanile italiana in un collo di bottiglia**
Federico Lucidi
- 123 **Una politica per l'occupazione di tutti**
Roberto Schiattarella

La spirale dei sacrifici

Guglielmo Ragozzino Sbilanciamoci.info

Il governo Monti tenta di stabilizzare l'economia italiana, appoggiando, con la scienza del passato, le necessità primordiali del padronato. Contro c'è una coalizione di lavoratori, di precari, di disoccupati che ha saputo mobilitare il senso comune di molti organizzatori sindacali e intellettuali dell'intera Europa

Nella sua lunga vicenda umana e politica Vittorio Foa ci ha spesso ripetuto che per capirci qualcosa bisogna fare uno sforzo per ascoltare le ragioni dell'altro, anche e soprattutto nei problemi del lavoro. “...Ai giovani direi: pensate alla politica che è un pezzo decisivo nella vita delle persone, ma non è tutto. Allora pensate anche ad altro, e soprattutto pensate agli altri. Pensare agli altri è già una prospettiva di vita”. Quando nell'autunno del 2008 Vittorio ci ha lasciato, *il manifesto* ha ripubblicato la frase finale della sua intervista a Loris Campetti del primo maggio del 2007. L'intervista toccava il punto dei concerti del sindacato in piazza S. Giovanni a Roma. Non era forse un cedimento ai suoi occhi di vecchio organizzatore sindacale? Ma no diceva Vittorio, la musica dei giovani è molto importante; è felicità e vita. In questo spirito avrebbe certo apprezzato un articolo di Luciano Gallino apparso sulla *Repubblica* a fine marzo (“Come si combatte la piaga del precariato”, 26 marzo 2012). L'autore spiegava l'esigenza padronale, non solo di Confindustria, di scaricare sui lavoratori le necessità della produzione segmentata che deriva dalla globalizzazione cui partecipano in larga misura le imprese italiane, in pratica tutte quelle che contano. Questo comporta la necessità di un esteso *just-in-time* a tutti i livelli produttivi e quindi un'agilità straordinaria delle imprese che se la possono garantire solo avendo la possibilità di gestire la forza lavoro all'ingresso nel lavoro, durante la permanenza nell'impresa e all'uscita.

Questo problema che è già molto serio, si complica per le inevitabili restrizioni del credito bancario e della finanza internazionale. Il risultato è che le imprese per operare e tenersi a galla scelgono di non rischiare, di investire molto limitatamente in innovazione e ricerca, ma di attenersi al minimo indispensabile sugli acquisti di beni e la vendita di merci, lavorando in un corridoio molto

stretto e limitato di scelte. L'unica alternativa possibile è quella di "trasferire l'insicurezza che le assilla sui lavoratori".

Questa è in buona misura la situazione. A rigore si direbbe che il governo Monti-Fornero ha scelto la causa delle imprese, avendola ritenuta più congeniale alla soluzione della crisi in un quadro di capitalismo difficile. Dall'altra parte, ma certo senza presumere di avere la forza per pareggiare i conti, cerca di dire la sua una congerie di specialisti, professori, giuristi, militanti, autori di blog che hanno aderito alle posizioni dei lavoratori. Sono molti gruppi di ricercatori, per esempio questo nostro di Sbilanciamoci! che raccoglie lo studio e le proposte di un buon numero di economisti; c'è soprattutto un collegamento internazionale, con uno scambio frequente di esperienze e di riflessioni che arricchiscono la proposta collettiva, nel tentativo di contenere i disastrosi effetti della crisi sociale e occupazionale che ormai si è diffusa in gran parte d'Europa. Molti dunque gli studiosi italiani, raccolti soprattutto in sigle di discussione che offrono materiali di approfondimento a lettori, militanti, lavoratori, organizzatori sindacali e che partecipano ad assemblee e conferenze. Il sindacato non è compatto nelle sue proposte, per una parte è preoccupato di non incorrere in situazioni di difficile gestione o perfino di sconfitta per la classe operaia. Mario Monti ha il merito, agli occhi di molti, di aver scalzato il precedente governo e di avere il sostegno aperto del Presidente della Repubblica, unanimemente considerato non ostile al mondo del lavoro.

I padroni, aiutati dai partiti di riferimento, spingono verso una soluzione adatta alla loro forma di presenza, marginale, sul mercato globale. Il governo ne terrà conto, per paura e per convinzione. Da parte nostra si diffonde il timore dell'impossibilità attuale di "passare" con il movimento indebolito e la popolazione provata. D'altro canto vi sono altri modi diversi dal fronteggiamento. C'è la mossa del cavallo che tutti desiderano saper fare. Si possono ridurre gli effetti disastrosi, attivando altrimenti e utilizzando le risorse e le capacità del lavoro e anche dell'impresa, oltre che del governo. Vogliamo ricordare alcune soluzioni che hanno avuto spazio nella discussione.

All'entrata al lavoro restano i contratti "flessibili", ma disincentivati. Potrebbero costare l'1,4% in più di contributi. È possibile pensare che il padronato potrebbe accettare questa extra spesa in cambio di pace sociale. In realtà il numero dei contratti d'ingresso non si ridurrebbe sensibilmente, rimanendo sempre al di sopra dell'intollerabile asticella dei 40 e più diversi modelli contrat-

tuali ereditati dalla legge del 2003. Al lavoro instabile il padronato non rinuncerà mai del tutto. Accetterà forse solo un piccolo appesantimento dei costi, del resto subito ribaltabile sul mercato e quindi sui lavoratori che comprano le merci. L'assenza in Italia di un "salario minimo" rischia, del resto, di ribaltarsi sui lavoratori anche in termini di buste paga più magre.

Il governo potrebbe introdurre un modello di politiche attive e passive del lavoro. Quelle di cui si è discusso di più sono state le politiche passive, come l'Aspi, che dovrebbero avere il compito di sostenere il lavoro assente offrendo un compenso temporaneo a una parte dei disoccupati e dei senza lavoro. Di tutto questo si parla con precisione nei nostri testi, ma subito risulta che il denaro necessario non c'è e che forse ci sarà tra un lustro o giù di lì. Intanto i mancati lavoratori possono arrangiarsi o farsi aiutare da qualcuno, se vogliono proprio mangiare.

Sulle politiche attive, secondo l'abitudine nazionale, ben poco si è discusso e proposto, per mettere in campo la formazione che serve, trovare il lavoro a chi non ce l'ha o l'ha perduto, dentro o fuori i luoghi di lavoro, pubblici o privati. Il nostro Monti, economista di riferimento – formatosi nelle maggiori scuole, italiane e straniere – è pur sempre un neo-classico convinto che il lavoro c'è, per tutti, al suo prezzo, spesso inferiore a quello desiderato da chi lo presta che finirà d'altronde per accontentarsi. Così il sistema economico non riceve alcun fiato e nessuno aiuta nessuno a ritrovare il lavoro.

Anzi, con l'indebolimento dell'articolo 18 della legge 300/1970 avviene quello che descrive bene Gallino nell'articolo citato: "Dall'altro lato la libertà concessa di licenziare ciascuno e tutti per motivi economici, veri o presunti o inventati, di cui chiunque abbia un'idea di come funziona un'impresa può redigere un esempio infinito, costituisce un formidabile incentivo a modulare quantità e qualità della forza lavoro utilizzata a suon di licenziamenti".

Il governo si è spinto prima di tutto a rifare il sistema delle pensioni. Qui si è arrivati a un limite di disprezzo nei confronti dei cittadini con la truffa degli esodati. È grave quando migliaia, forse centinaia di migliaia di cittadini, si sentono tutti insieme presi in giro dal loro governo. E la cosa è in sé è gravissima, intollerabile. È in Francia, dove si discute dei nostri stessi temi, che ci viene ricordato che la vita di uomini e donne si compone di tre parti. La formazione, il lavoro dopo la formazione, il riposo o lo svago dopo la formazione e il lavoro. Svago e riposo che non devono essere cancellati per esigenze finanziarie, oltretutto remote e incomprensibili ai più.

Pensate solo al terzo tempo di Vittorio Foa, alla sua robusta vecchiaia, dopo essere stato da giovane nell'apprendimento, rivoluzionario e in carcere, da uomo fatto nel lavoro come organizzatore sindacale, esponente politico e autore della Costituzione e poi da vecchio, al tempo del riposo, scrittore e maestro per tutti noi.

I numeri del lavoro

Matteo Lucchese Sbilanciamoci.info

Crolla l'occupazione, ristagnano i salari, aumentano il lavoro precario e le disuguaglianze. I più colpiti sono i giovani. I numeri del lavoro in Italia, scritti dalla crisi (e dalle politiche sbagliate)

Nel 2011 sono stati circa 23 milioni gli occupati in Italia.¹ Circa 2,1 milioni di persone sono state invece in cerca di lavoro. Fra queste, la metà sono ex-occupati, l'altra metà ex-inattivi o in cerca di prima occupazione. È di quasi 2,9 milioni però la schiera di chi si dichiara disponibile a lavorare senza tuttavia cercare attivamente un lavoro: fra questi, quasi 1,2 milioni dichiara espressamente di non cercarlo perché scoraggiato. In Italia, il numero di questi "inattivi" è di molto superiore alla media europea, quasi 5 volte quello della Germania, il triplo di quello della Spagna. In parte, questo è dovuto all'assenza di una forma diretta di sussidio di disoccupazione, in parte è il portato dell'economia sommersa. Resta comunque un dato allarmante che si contrappone al dato sulla disoccupazione (8,4%), ben al di sotto della media europea (9,6%).

Il tasso di occupazione, che misura il numero di lavoratori occupati sul totale della popolazione fra i 15 e i 64 anni, è così uno dei più bassi d'Europa, al di sotto della Spagna (al 57,7%) e ben al di sotto di Germania (72,5%) e Francia (63,8%). La crisi ha reso più profonde queste differenze: dal 2007, in Germania il tasso di occupazione è sensibilmente aumentato (era al 69%), in Francia si è mantenuto stabile, in Spagna è crollato (era al 65,6%). In Italia è caduto di poco più di due punti percentuali: si tratta di più di 200 mila occupati in meno (-1,2%) con un leggero recupero nell'ultimo anno (+0,4%). L'occupazione è crollata soprattutto fra i giovani: dai 15 ai 34 anni è scesa del 16,3%, in calo di quasi 1,2 milioni di occupati, 530 mila nella fascia fra i 15 e i 24 anni. È così in tutta Europa: in Spagna, nella stessa fascia d'età, l'occupazione è crollata del 29% (più di 2 milioni di posti di lavoro), in Francia del 3,5%.

(1) I dati per questo lavoro sono elaborazioni su dati Ocse, Eurostat, e Istat. Si veda in particolare "Istat, Occupati e disoccupati, anno 2011, Statistiche flash, 2 aprile 2012" e "Disoccupati, inattivi, sottoccupati. Anno 2011, Statistiche report, 19 aprile 2012". Si veda anche Censis, "Indagine conoscitiva sul mercato del lavoro tra dinamiche di accesso e fattori di sviluppo", 17 maggio 2011 e Istat, "Rapporto sulla coesione sociale 2011".

Nel 2011, il tasso di occupazione per i giovani fra i 15 e i 24 anni è al 19,4% (è al 36,5% la media dell'Europa a 15). Il tasso di disoccupazione è al 29,1%. Se scomponiamo il tasso di disoccupazione giovanile rispetto al livello di istruzione di chi si dichiara disoccupato (classificazione Isced), si scopre che in Italia le differenze fra i livelli di istruzione non corrispondono a differenze significative nei tassi di disoccupazione. Non è così nel resto d'Europa.

Nel 2011, secondo l'Istat, sono 2,7 milioni gli occupati stimati come atipici (con contratti a termine o collaboratori), saliti di 140 mila unità dallo scorso anno. Essi corrispondono a circa il 12% del totale dell'occupazione, una stima dell'estensione del lavoro "precario" in Italia. Solo una stima però, perché alcune figure professionali non sono considerate nel conto.

Come è noto, questa è solo una faccia della medaglia. Secondo l'Istat, il 77,3% dei nuovi contratti stipulati nel 2011 sono atipici, ogni 5 contratti solo 1 è a tempo indeterminato. E i più colpiti sono i giovani nella fascia fra i 15 e i 29 anni. Per di più, questi contratti sono distribuiti prevalentemente nel settore dei servizi, nella ristorazione e nei servizi sociali, dove le retribuzioni sono generalmente più basse. Ciò che colpisce però sono le differenze nella distribuzione dell'occupazione per professione fra il nostro paese e il resto dell'Europa, un indicatore della qualità del lavoro che viene offerto ai giovani. Fra i 15 e i 24 anni, la quota dei lavoratori nelle prime 3 classi professionali (secondo la classificazione Isco) risulta più bassa di più di 5 punti percentuali rispetto alla media dell'Europa a 15. Nel 2011, infatti, poco più del 16% dell'occupazione giovanile in Italia lavora come manager, professionisti o tecnici. In Germania, le stesse classi raccolgono circa un terzo dei giovani occupati, in Francia un quarto, in Spagna poco più dell'Italia. Queste differenze si riducono se osserviamo la distribuzione per professione per il totale degli occupati: l'Italia è infatti 3 punti percentuali sopra la media Ue, con una quota di manager, professionisti e tecnici che supera la Spagna ma resta al di sotto di Germania e Francia.

Oltre alla questione dei giovani, in Italia, come nel resto d'Europa, la crisi ha esasperato le differenze di genere e reso più profonde le differenze territoriali. Il tasso di occupazione femminile resta al 2011 più di 20 punti percentuali inferiore a quello maschile. La disoccupazione è cresciuta soprattutto al Sud dove il tasso di occupazione è ora al 44%, più di 20 punti sotto la media europea (in Grecia il tasso di occupazione è del 55,6%). Nel Sud si trova poi la maggior parte dei lavoratori inattivi disponibili a lavorare senza cercare lavoro (quasi 2 milioni).

Osservando la composizione dell'occupazione per attività economica si esaminano le opportunità di crescita di un sistema produttivo e la qualità del lavoro che viene richiesto. In Italia, nell'anno 2007, solo il 35% degli occupati nel manifatturiero è in settori considerati a media-alta tecnologia; il restante 65% è occupato nei settori più tradizionali, dove minore è la spinta all'innovazione, minori i salari e peggiori le condizioni di lavoro. In Germania, il quadro è capovolto: la metà circa degli occupati nel manifatturiero è in settori ad alta tecnologia. In Francia, le proporzioni nel manifatturiero sono le stesse dell'Italia ma nei servizi il 57% degli occupati è in settori ad alta intensità di conoscenza, contro il 51% tedesco e il 46% italiano. Si tratta di debolezze strutturali che l'Italia paga con una più bassa produttività e minori opportunità di crescita. In più, se dei 23 milioni che lavorano in Italia il 20% è occupato nel settore manifatturiero, di questi solo il 17% lo è nel Sud, poco più di 800 mila occupati. Qui la maggior parte degli occupati è nei servizi (il 72% contro una media nazionale del 68%) e una buona parte nel settore delle costruzioni e nell'agricoltura.

Le debolezze del nostro sistema produttivo finiscono per penalizzare le retribuzioni del lavoro. Le retribuzioni lorde annuali risultano nel 2008 in linea con la media europea ma sono ben al di sotto di Germania e Francia e dei paesi nordici. Secondo l'Istat, il reddito netto medio è di 1.286 euro, più alto per gli uomini che per le donne, con una disuguaglianza nella distribuzione dei redditi dell'Italia ben più alta della media europea, come quella di Spagna, Grecia e Regno Unito.

Sono questi i numeri del lavoro in Italia. Numeri segnati dalla crisi e dal fallimento di politiche del lavoro incentrate sulla riduzione della regolazione e la diminuzione delle tutele. Politiche che si sono rivelate nei fatti pro-cicliche e che hanno prodotto una corsa internazionale al ribasso sulle condizioni dei lavoratori.

LA RIFORMA

Mercato del lavoro, tre punti critici

Paolo Pini Università di Ferrara

Nella impossibilità o difficoltà di avviare la fase della crescita dopo quella del rigore, sembra che il governo si accontenti di lanciare messaggi rassicuranti ai mercati. Forse è il tempo di riportare in vita la concertazione, e costruire anche su questa gamba una robusta politica per la crescita

Numerosi e appassionati commenti sono stati scritti nelle ultime settimane sulla riforma del mercato del lavoro. Il tema riveste senza dubbio forte rilevanza economica e sociale e rappresenta una sorta di “cartina di tornasole” delle capacità tecniche e anche dell’indirizzo politico dell’attuale governo Monti. Con questo breve commento si intende portare all’attenzione dei lettori alcuni ulteriori aspetti critici del provvedimento sul mercato del lavoro che il governo si accingeva a presentare con le Linee guida e ora porta con il disegno di legge alla attenzione del Parlamento.

Un osservatore potrebbe ben rilevare come in estrema sintesi vi sia una idea alla base della riforma, ovvero che alla estensione delle tutele e dei diritti per alcuni debba corrispondere una riduzione delle tutele e dei diritti per altri, presentato come un necessario scambio generazionale; far pagare ai padri per favorire i figli. Non adottiamo però questa linea per la nostra critica, che potrebbe, e secondo alcuni indubbiamente è, una linea più politica che tecnica, benché le due sfere siano difficilmente separabili in economia, e in particolare in tema di lavoro.

Semmai, intendiamo muovere alcune critiche interne alle proposte di riforma, sollecitando le risposte dei professori sul loro stesso terreno, benché sia ormai chiaro ai più che anche i professori fanno politica, o stanno imparando a farla. Ci concentriamo su tre aspetti: 1) riduzione dell’abuso di rapporti di lavoro flessibili e incentivazione del rapporto subordinato; 2) revisione degli ammortizzatori sociali; 3) riduzione dei costi di licenziamento individuale. Non trattiamo invece della revisione dell’accesso all’occupazione mediante l’apprendistato sul quale vi è maggiore condivisione tra le parti sociali, anche se pure questo intervento presenta problemi non trascurabili.

In sintesi dichiariamo subito che la riforma prospettata non si presenta come un intervento organico sul mercato del lavoro, nonostante venga presentata

come tale. Non fornisce risposte adeguate alla questione della precarietà del lavoro da un lato, sia sul versante dei rapporti di lavoro che su quello delle garanzie di un reddito in stato di disoccupazione, e neppure fornisce risposte convincenti sul tema delle uscite, modificando l'articolo 18 in modo ancora improprio. Sia le linee guida che il disegno di legge non lasciano intravedere un progetto per un "nuovo assetto" del mercato del lavoro, semmai una più semplice "manutenzione" del suo attuale funzionamento. Ciò, nonostante che anche in Parlamento siano state presentate da tempo proposte legislative articolate volte a ridisegnare ex-novo le regole.

Forme contrattuali

Partiamo dalla questione delle incentivazioni del rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato rispetto al contratto di lavoro, anzi alle numerosissime tipologie di rapporti di lavoro differenti da questo ma quasi tutte caratterizzate da quella flessibilità che viene interpretata, per usare le stesse parole della ministra Fornero, come "cattiva" flessibilità, ovvero precarietà.

La strada che poteva essere imboccata è stata presto accantonata, cioè quella della eliminazione di varie modalità contrattuali "atipiche" delle oltre 40 esistenti a seguito delle varie opzioni introdotte da governi di centro-sinistra e soprattutto di centro-destra.

L'opzione seguita è stata invece diversa, quella di intervenire su alcune specifiche tipologie contrattuali per renderle più complesse nella gestione e più costose per l'impresa, accrescendo i vincoli e gli oneri previdenziali e contributivi.

Sul piano amministrativo, vengono introdotte norme formali tese a disincentivarne l'uso improprio, applicando nuove pratiche amministrative più complesse per contratti a tempo determinato, contratti di inserimento, apprendistato, contratti a tempo parziale, contratti a chiamata (lavoro intermittente, lavoro a progetto, lavoro accessorio, tirocini formativi, associazione in partecipazione con apporto di lavoro). Ma non sono provvedimenti che tenderanno ad avere effetti molto significativi, se non quelli di rendere un poco più burocratico il sistema, anche se alcuni aspetti possono essere apprezzati.

Sul piano dei costi, si interviene accrescendo l'onere dei contributi previdenziali. È noto come la letteratura economica di economia del lavoro suggerisca che la flessibilità deve essere pagata, ovvero che i rapporti flessibili debbano prevedere un onere aggiuntivo rispetto a quelli a tempo indeterminato in modo

tale che i secondi mantengano la loro competitività rispetto ai primi. In caso diverso i rapporti flessibili godrebbero del vantaggio di una maggiore flessibilità e di un minore costo, e quindi sarebbero preferiti dall'impresa rispetto a quelli rigidi più costosi. E infatti è proprio quello che accade in Italia, dove la flessibilità l'impresa non la paga. Con il ddl del 5 aprile 2012 si prevedono per i contratti di lavoro subordinato non a tempo indeterminato un accresciuto costo contributivo dell'1,4%, destinato al finanziamento del nuovo istituto Aspi (Assicurazione Sociale per l'Impiego) per l'assicurazione di un reddito in stato di disoccupazione.

Ora si possono presentare due effetti di tale nuova norma: (1) la percentuale di costo aggiuntivo non è tale da disincentivare tale forma contrattuale, per cui rimane vantaggiosa in termini relativi e verrà di norma preferita rispetto a quella del rapporto subordinato; (2) il costo è invece significativo e può condurre a effetti rilevanti. Anzitutto, (2a) in presenza di un mercato del lavoro in crisi, si assiste non tanto a una trasformazione di tali rapporti flessibili in rapporti subordinati, bensì alla cessazione e non rinnovo del rapporto di lavoro flessibile. Inoltre, (2b) in assenza di una norma che stabilisca un minimo salariale nei casi in cui i contratti nazionali di lavoro non si applichino al lavoro flessibile, le imprese potrebbero trasferire sulla retribuzione del lavoro il maggiore onere contributivo, riducendo il salario al lavoratore flessibile, per cui questo pagherebbe sotto forma di riduzione salariale netta (a parità della lorda) il costo aggiuntivo caricato sull'impresa e associato al suo stato occupazionale. Che prevalga l'effetto (2a) oppure (2b) dipende dalla sensibilità (ovvero dall'elasticità) dell'offerta di lavoro al salario: se il provvedimento risulta efficace, si potrebbe escludere la rilevanza dell'effetto (1), ma si ricade nel rischio dell'effetto (2a) oppure (2b).

Comunque la riforma prevede che si realizzi la situazione (3), ovvero che i costi aggiuntivi per la flessibilità siano significativi ma non eccessivi, per cui i rapporti flessibili verrebbero trasformati in rapporti subordinati. Le previsioni di domanda di lavoro non fanno certo pensare che ciò sia un evento molto probabile: ricordiamo al lettore non solo le rose di Monti, ma anche le spine di Passera, e soprattutto le stime di recessione per tutto il 2012 da parte dell'Ocse e anche di Confindustria, oltre che dello stesso governo.

Un'altra soluzione sarebbe stata possibile? In questo caso, dato che l'obiettivo non è tanto quello di tutelare il lavoratore flessibile nel caso in cui perda il posto

di lavoro, ma limitare l'uso improprio di contratti flessibili e indurre le imprese a stabilizzare in rapporti subordinati i contratti in essere, *invece di imporre una tassa (ulteriore) sul lavoro (flessibile)* sarebbe stato opportuno premiare il lavoro subordinato con un incentivo applicato al suo costo, ovvero iniziare davvero un percorso di riduzione del cuneo fiscale e in particolare degli oneri contributivi pagati dalle imprese, *piuttosto che porre ulteriori tasse sulla produzione di reddito*. Si può obiettare che tale operazione sarebbe costosa per i conti pubblici, ma non è forse la crescita che consente il rientro dal debito? Con la riduzione dei costi contributivi, di certo i posti di lavoro non verrebbero tagliati e in modo progressivo il nuovo istituto dell'Aspi sarebbe finanziato dai maggiori posti di lavoro. Se invece la crescita non c'è, allora non c'è per i contratti subordinati e neppure per quelli flessibili, e quindi l'Aspi non si (auto)finanzia.

Ammortizzatori sociali

Il secondo aspetto è quello della riforma degli ammortizzatori sociali. In tale campo la volontà politica è quella di introdurre un sistema di garanzia del reddito a carattere universale che, in presenza di flessibilità del lavoro sul mercato, copra il lavoratore che perde il posto di lavoro e lo induca ad attivarsi nella ricerca di un altro posto: questo è l'Aspi.

Occorre subito rilevare che non si tratta tanto di un riordino complessivo degli ammortizzatori sociali, in quanto gli esistenti istituti quali la cassa integrazione (ma non solo questa) rimangono in vigore, quanto si intende intervenire sulle indennità di disoccupazione e su quelle molteplici norme "in deroga" che prevedono gli ammortizzatori. Al di là di alcune specifiche figure a cui vengono estese le precedenti indennità di disoccupazione, in particolare gli apprendisti, la riforma non prevede però l'estensione della garanzia di un reddito ai titolari di rapporti di lavoro flessibili che prima erano esclusi da ogni indennità, ma riguarda le figure già prima coperte. Ad esempio, le varie forme del lavoro parasubordinato, quali le collaborazioni coordinate e continuative, oppure a progetto, rimarranno escluse, così come a maggior ragione le partite Iva individuali. La riforma del mercato del lavoro del governo assicura ben poco su questo fronte, se non l'intenzione di portare a regime il meccanismo *una tantum* previsto oggi. A tal fine, con la mini-Aspi, *indennità di disoccupazione con requisiti ridotti*, l'ammontare della indennità sarà piuttosto contenuto per i lavoratori interessati, inferiore a quella teoricamente prevista (ma poi non elargita) dalla *una*

tantum introdotta dal precedente governo. Considerando inoltre il tema delle risorse a disposizione, oltre a quelle che derivano da una maggiore tassazione a carico delle imprese, è evidente che vi sono ben pochi margini per conseguire l'obiettivo della riforma, ovvero un sistema di garanzia del reddito a carattere universale. Il governo mette a disposizione 2 miliardi di euro a regime per la riforma degli ammortizzatori sociali, che tradotto in percentuale del Pil è circa lo 0,1%, una quota molto ridotta che certamente non consente al sistema di avvicinarsi verso la quota del 2% della Germania, sempre considerata il *benchmark* di riferimento, ma semmai di attestarsi attorno all'1%. Quindi continueremo a spendere per gli ammortizzatori sociali la metà di quanto si spende altrove nei paesi virtuosi.

Così, la riforma non prevede un nuovo sistema di ammortizzatori sociali che assicuri universalmente tutti i lavoratori nelle fasi di crisi, e che si regga sui loro contributi e su quelli delle imprese nelle fasi di crescita. Solo un sistema in grado di garantire l'accumulazione di risorse economiche nei periodi di stabilità economica e di crescita è poi in grado di assolvere al compito di garantire una adeguata copertura di reddito nelle fasi di crisi per chi perde il lavoro. E soprattutto ciò è vero in un mercato del lavoro che si vuole mantenere flessibile, nel quale non è tanto il posto di lavoro che deve essere assicurato e mantenuto a qualsiasi costo, quanto le opportunità di lavoro e quindi di reddito negli anni lavorativi. E in questo anche l'operatore pubblico dovrebbe fare la sua parte, da un lato con le politiche attive del lavoro e la formazione per ridurre la lunghezza dei periodi di disoccupazione, dall'altro con la fiscalità generale per fornire protezione e assistenza di base, onde evitare che i disoccupati che esauriscono i periodi di indennità di disoccupazione rischino di oltrepassare la soglia di povertà. Purtroppo non sembra che la riforma annunciata getti fondamenta robuste per un sistema con queste caratteristiche.

Costi di licenziamento e articolo 18

Il terzo aspetto, costi di licenziamento, è senza dubbio quello dalle valenze politiche più rilevanti, anche se noi qui ci concentriamo soprattutto su aspetti di coerenza interna.

Una motivazione addotta chiama in causa il fatto che i costi di licenziamenti in generale, e non solo quelli previsti dall'articolo 18, da un lato disincentivano le imprese a distruggere un posto di lavoro, ma dall'altro frenano la creazione

del posto di lavoro in quanto l'impresa valuta la convenienza a creare occupazione anche in relazione all'eventuale costo che deve sopportare nel caso in cui il posto creato debba essere distrutto. Se il secondo effetto prevale sul primo, una normativa di protezione all'impiego può determinare una riduzione dell'occupazione, e quindi una norma che accresca la facilità di licenziare può aumentare l'occupazione. Questo è un esito possibile, ma non necessariamente scontato, e infatti le analisi empiriche sui costi di licenziamento non sono certo univoche nel dimostrare questo esito. È comunque evidente che per i posti di lavoro in essere, quindi quelli già creati, una riduzione dei costi di licenziamento induce più licenziamenti: essa infatti non incide certo sulla decisione di creare "quel posto", essendo "quel posto" appunto già stato creato; la decisione è stata presa *ex-ante* la riduzione dei costi di licenziamento, per cui non ha effetti su una decisione già avvenuta, mentre ha effetti su una decisione ancora da prendere, appunto quella di distruggere eventualmente il posto di lavoro. Se questo è ciò che l'analisi economica sui costi di licenziamento suggerisce, non si capisce per quale ragione di efficienza la riforma del mercato del lavoro preveda una riduzione dei costi di licenziamento per tutti i contratti di lavoro, quelli in essere e quelli futuri, e non solo per i contratti nuovi. Applicandola anche ai contratti in essere è evidente che vi sarà un incentivo a distruggere posti di lavoro esistenti che vengono ritenuti non più redditizi e quindi un incentivo a licenziare, mentre l'effetto sulla creazione dei posti di lavoro è riservata ovviamente a posti di lavoro non esistenti ancora, a cui si deve aggiungere anche un effetto sulla loro futura eventuale distruzione, con un saldo netto che non è scontato, e deve essere verificato sul campo, quindi dai dati.

Ma la domanda cruciale è: davvero la riformulazione dell'articolo 18 abbassa i costi di licenziamento? E ancora, anche se li abbassasse davvero, sarebbe giusto un tale intervento sul terreno della tutela dei diritti della parte più debole sul mercato del lavoro?

Per i licenziamenti per ragioni oggettive o economiche si voleva cambiare significativamente la normativa: anche nel caso in cui le motivazioni economiche non sussistano, il reintegro non sarebbe stato previsto, mentre il giudice avrebbe applicato una indennità risarcitoria tra le 15 e le 27 mensilità della retribuzione, comprensiva di ogni danno subito. Sarebbe stato compito del lavoratore dimostrare eventualmente che il licenziamento fosse avvenuto per ragioni discriminatorie o disciplinari e mediante tale via richiedere poi il reintegro.

Il cambiamento inizialmente proposto si fonda sull'idea che i costi di licenziamento si riducono proprio in ragione della monetizzazione del licenziamento medesimo nel caso in cui non sia giustificato da ragioni economiche. Ammesso che ciò sia legittimo (ma non concesso che si possa e debba monetizzare una tutela di un soggetto debole), si è fatto da più parti osservare che in verità la procedura accrescerebbe l'incertezza dell'esito del giudizio, non solo perché il lavoratore potrebbe comunque richiedere il reintegro provando, successivamente alla fase di indennizzo monetario, che il licenziamento è stato discriminatorio o disciplinare ma non giustificato, ma soprattutto perché una parte terza dovrebbe valutare se la ragione economica del licenziamento sussista o meno. Più di frequente la risposta dovrà essere graduata a seconda dello stato economico specifico in cui versa l'impresa, delle condizioni del mercato di riferimento, delle modifiche organizzative o tecnologiche che l'impresa intende realizzare, e tutto ciò potrebbe essere al confine di una motivazione che non è economica ma disciplinare, chiamando in causa la scarsa efficienza del lavoratore.

Non vi è dubbio comunque che una modifica dell'articolo 18 in tale senso obiettivamente induce le imprese a motivare con ragioni economiche licenziamenti che possono trovare la loro motivazione autentica in comportamenti discriminatori o disciplinari, per la semplice ragione che il motivo oggettivo consente di procedere al licenziamento senza reintegro. Inoltre, *ogni sorta di motivazione economica* può essere addotta per motivare il licenziamento individuale, in quanto anche se il giudice la ritenesse non fondata, il reintegro non sarebbe previsto (a meno dell'onere della prova da parte del lavoratore di comportamenti discriminatori o disciplinari non giustificati), e quindi il licenziamento sarebbe assicurato previo un indennizzo risarcitorio, consistente o meno. È evidente che la norma consentirebbe abusi, e comunque un utilizzo da parte del datore di lavoro che conferisce a questo ampi margini di manovra, quasi infiniti: *se davvero sussiste la volontà di licenziare, basta pagare*. E è in questo ambito che l'idea di monetizzare il licenziamento non può essere condivisa, benché essa *possa* (ma non *debba*) essere ritenuta giustificabile da ragioni di mera efficienza economica, in quanto contrasta con un principio ben superiore alla efficienza economica, quello delle tutele della parte intrinsecamente debole nel rapporto di lavoro, e in ultima istanza della dignità del lavoro. È evidente infatti che una norma che consentisse comportamenti imprenditoriali di questo genere, nelle imprese sindacalizzate oltre che nelle imprese senza presenza

sindacale, porrebbe i lavoratori in una condizione di ulteriore debolezza nei confronti dell'eventuale datore di lavoro che assumesse comportamenti lesivi della dignità del lavoro, che intendesse avvalersi della minaccia del licenziamento per pretendere il non rispetto delle norme anche elementari di sicurezza sul posto di lavoro, dei diritti di associazione e riunione nell'impresa, ma anche di rivendicazione di diritti di informazione sulle strategie della impresa, di rivendicazione di retribuzioni più giuste ed eque, e anche "in chiaro". Naturalmente tali comportamenti possono riguardare una quota molto piccola del mondo imprenditoriale, concediamo anche che possano riguardare una quota "risibile" dei datori di lavoro; ma allora ragione in più per non avere timore di una norma che funga da deterrente e che riguarderebbe solo le mosche bianche dell'imprenditoria nazionale, mentre lascerebbe indifferenti quei datori di lavoro che, qualora si trovino nella necessità di licenziare per ragioni economiche, possono sempre avvalersi di quanto prevede la normativa sui licenziamenti collettivi. Anzi una norma che non tutela potrebbe favorire il diffondersi delle mosche bianche, e quindi opportunità sarebbe quella di mantenerla, facendo sì "manutenzione" ma per estenderla a chi ora ne risulta escluso.

Il disegno di legge presentato in Parlamento, come è noto, ha modificato tale scenario normativo. Il reintegro in caso di licenziamento economico rimane nella normativa (articolo 14), ma secondo le seguenti condizioni: 1) la non ammissibilità della motivazione economica deve essere accertata come *manifesta insussistenza*; 2) il giudice non è tenuto a prevederlo, ma è sua facoltà valutare se concedere il reintegro oppure prevedere la semplice indennità di licenziamento che è fissata tra le 12 e le 24 mensilità massime; 3) deve essere espletata comunque obbligatoriamente una fase precedente la valutazione del giudice, costituita dalla procedura di rapida conciliazione per una definizione consensuale del contenzioso. Tale formulazione ristabilisce in parte le garanzie previste dalla normativa precedente, ma solo in parte. In caso di licenziamento per ragioni economiche, qualora queste non siano state accertate, e quindi risultino ingiustificate, non si prevede il reintegro, ma occorrono condizioni aggiuntive. Se la procedura di conciliazione non giungesse a esito positivo, toccherà al giudice stabilire se la soglia della *manifesta insussistenza* sia stata superata o meno, e qualora ritenga non sia stata superata allora scatterebbe solo l'indennizzo. In tal caso, è evidente che il lavoratore che intenda fare ricorso e chiedere il reintegro debba lui sostenere l'onere della prova trovando documentazione (robuste

ragioni economiche) a suo favore. Per cui il deterrente agli abusi persiste, ma viene in parte spuntato, risulta forse meno incisivo di quanto era in precedenza, ma al contempo l'incertezza dei tempi del giudizio rimane, e con essa il rischio di contenzioso, e per questo aspetto la formulazione individuata è insoddisfacente per le imprese.

Conclusioni

Per le ragioni sopra indicate il *governo dei tecnici* rischia di non essere uscito del tutto dal vicolo cieco che aveva imboccato, in quanto la riforma non soddisfa quasi nessuno, per una ragione o per l'altra. Sembrerebbe che, nella impossibilità o difficoltà di avviare la fase della crescita dopo quella del rigore, per ragioni oggettive o anche soggettive, si accontentassero di lanciare messaggi ai mercati, quali: "la concertazione non è più la via da seguire per innovare il mercato del lavoro, e noi non la seguiamo più" e "sull'articolo 18 dimostriamo che si può e si deve intervenire senza l'intesa tra le parti sociali". E se lo si può fare sull'articolo 18, lo si può fare in ambiti ben differenti e più ampi dall'articolo 18 medesimo. Questa è dimostrazione ulteriore che anche il *governo dei tecnici* è in verità un governo politico, perché un governo dei tecnici non può esistere senza la politica. Ma è questa la politica che vogliamo? Non credo. "La concertazione è la trama istituzionale su cui si è raccolto il consenso del Paese" è una delle frasi pronunciate da Ciampi successivamente all'accordo tra le parti sociali e il governo del 1993; quell'accordo come tutti sanno ha funzionato per vari anni successivi e ha consentito di entrare nell'euro. A distanza di 20 anni è il metodo alla base di quell'accordo che deve essere rivalutato e rimesso in campo ai fini della crescita economica e non solo della riforma del mercato del lavoro. Sappiamo che quel metodo è stato abbandonato anche per volontà politica dei governi (non tutti) che si sono succeduti e gli esiti non si sono dimostrati favorevoli per il Paese. Forse è tempo di riportarlo in vita, e costruire anche su questa gamba una robusta politica per la crescita.

Un tecnico del diritto parla alla Fiom

Federico Martelloni Università di Bologna

La liberalizzazione del “primo contratto”, i ridottissimi ammortizzatori sociali, i risibili “tre giorni di paternità”, lo strappo all’articolo 18. Quattro temi che mostrano l’azione di politici di parte travestiti da falsi tecnici. L’intervento al seminario di Bologna del 14 aprile 2012

Compagne e compagni, mi avete invitato a intervenire in quest’assemblea in qualità di studioso di diritto del lavoro e, dunque, in certa misura, come “tecnico” della materia.

Ebbene, io mutuerò – per una volta – lo stile del governo Monti, sicché finirò per fare, inevitabilmente, un intervento politico. La ragione è semplice: quando si parla di lavoro, non c’è spazio alcuno per la sola “tecnica”. O stai con le ragioni del lavoro, o stai contro quelle ragioni: *tertium non datur*. Purtroppo, la riforma del lavoro di cui oggi discutiamo è animata da questo secondo punto di vista.

Per dar corpo a quest’opinione, nel breve tempo che ho a disposizione, vorrei affrontare quattro aspetti di una riforma che, secondo i proclami del ministro del lavoro, avrebbe dovuto, innanzitutto, combattere la precarietà e, poi, universalizzare il sistema degli ammortizzatori sociali.

Dico subito che le misure adottate dal governo contraddicono apertamente questa duplice finalità.

Sul fronte del lavoro subordinato, la vera cifra dell’intervento in tema di contratti precari o flessibili è ben rappresentata dalle misure riguardanti il contratto a termine e la somministrazione di lavoro a tempo determinato. Nell’uno e nell’altro caso viene meno, con riferimento al primo contratto, la necessità di giustificare con ragioni oggettive l’impiego di lavoratori a termine o in somministrazione. Il che – badate – è davvero molto grave, poiché nell’arco dell’ultimo decennio, la battaglia, anche giudiziale, contro gli abusi si è giocata, esattamente e precisamente, sul terreno della sussistenza o meno delle causali giustificative. Sul punto, mi limito a sottolineare un evidente paradosso: l’ambizione di contrastare l’illegittimo ricorso ai contratti precari si traduce, in concreto, nella loro sostanziale liberalizzazione, non essendo più richiesta alcuna ragione oggettiva che ne giustifichi l’utilizzo.

Sul fronte del lavoro autonomo (collaborazioni coordinate e continuative e cd. partite Iva) propongo una critica diversa, poiché, in questo campo, l’intervento è colpevolmente monco: sono effettivamente presenti, nella riforma, alcune misure finalizzate a ridurre la frode, riconducendo nell’alveo della subordinazione il finto lavoro autonomo; ma colpisce che, nel terzo millennio non sia prevista alcuna tutela e protezione in favore delle collaborazioni genuine e del c.d. lavoro autonomo di seconda generazione. Non soltanto è assente ogni previsione che riguardi l’entità dei compensi, così impedendo che l’innalzamento delle aliquote contributive sia “scaricato”, come già sta avvenendo, sulle esili spalle dei collaboratori, ma nemmeno è prevista una qualche forma di protezione “nel mercato del lavoro”, in termini di sostegno al reddito o accesso alle prestazioni sociali. Eppure nella mia generazione – largamente presente anche in questa sala – non manca chi abbia scelto, pur fra mille difficoltà, di lavorare “in autonomia”. E allora, davvero non capisco per qual ragione il vero lavoro autonomo, spesso tiranneggiato dalla committenza ed esposto al continuo ricatto della revoca delle commesse, non debba disporre di un diritto al reddito che consenta la formazione, l’aggiornamento, l’istruzione dei figli... o ancora, in ultima istanza, la libertà di sottrarsi al ricatto, quando esso divenga insopportabile sul terreno dei ritmi di lavoro richiesti, dell’esiguità del compenso riconosciuto, della mortificazione della professionalità.

E siamo già al secondo punto che volevo, rapidamente, affrontare: quello relativo alla (mancata) universalizzazione degli ammortizzatori sociali. Chi avrebbe potuto immaginare che si sarebbe partiti con l’evocare il reddito di cittadinanza, finendo col partorire l’Aspi?! Questa *Assicurazione sociale per l’impiego* è davvero la negazione dell’universalizzazione della protezione sociale. C’è una *razionalizzazione* del sistema, solo a condizione di considerare razionale l’accorciamento del sostegno al reddito per i lavoratori anziani e la perdurante e completa esclusione dei più giovani, siano essi co.co.co., lavoratori a progetto o lavoratori a partita Iva...

C’è poi un terzo profilo, molto trascurato, che vorrei lambire: quello relativo alla protezione delle donne e, più in dettaglio, alla tutela della maternità. Un aspetto, in particolare, ha fatto, giustamente, infuriare molte donne: si parla, per la prima volta in una legge, di obbligatorietà del congedo parentale per il padre e, quindi, per gli uomini. Il che costituirebbe un grande progresso culturale, se non fosse che la legge ne fissa la misura in soli *tre giorni lavorativi*. Mia moglie –

che è madre di due figli, oltre a essere un avvocato giuslavorista – leggendo la norma si domandava quale retroterra culturale potesse aver ispirato una simile previsione. Perché indicare in tre giorni il congedo obbligatorio di paternità può voler dire una sola cosa: che lasci i bambini al papà, un primo giorno per andare dal parrucchiere per una messa in piega; un secondo giorno per rilassarti in un centro benessere; un terzo per andare a fare un po' di shopping, approfittando della compagnia di un'amica disoccupata. È, evidentemente, questo il mondo che hanno in mente il presidente Monti e la ministra Fornero, quando pensano all'altra metà del cielo...

C'è, poi, un quarto e ultimo aspetto che mi pare il più rilevante: quello relativo alle modifiche apportate all'art. 18 dello Statuto dei lavoratori.

È qui indispensabile la massima chiarezza. Per quale ragione i giuristi più accorti considerano l'art. 18 e l'art. 28 della l. n. 300/1970 – quello sulla repressione della condotta antisindacale del datore di lavoro – i due “gioielli” dello Statuto? La risposta è semplice: queste norme ospitano un principio elementare, antico e modernissimo al tempo stesso. Il principio per il quale, nel caso in cui il datore di lavoro commetta un abuso, gli effetti della sua condotta devono essere rimossi, restando il provvedimento illegittimo (nel nostro caso, un licenziamento privo di giustificazione) senza conseguenze. La reintegrazione del lavoratore illegittimamente licenziato nel proprio posto di lavoro è questo: la *restitutio in integrum*, ossia il più antico ed efficace dei rimedi contro gli abusi.

La modernità dello Statuto dei lavoratori consiste nel donare effettività ai diritti che la legge riconosce in capo al prestatore di lavoro. Esso, in buona sostanza, ha consentito alle “persone normali” di replicare, mille e mille volte, un gesto che segna, sul piano simbolico, la fondazione del movimento sindacale italiano: la scelta, compiuta da Peppino Di Vittorio, d'indossare il cappello a falde larghe, rifiutandosi di toglierlo al cospetto del padrone. Il che, di regola, non succedeva *prima* del 1970, mentre è potuto succedere, *dopo*, grazie allo Statuto, quando la Costituzione varcava, finalmente, i cancelli delle fabbriche, consentendo che i diritti di libertà, astrattamente riconosciuti a tutti i cittadini, fossero concretamente esercitati anche dal cittadino-lavoratore, senza timore che ciò comportasse la sua arbitraria estromissione dal posto di lavoro.

Cosa prevede la riforma in tema di art. 18? Com'è ovvio, poiché lo prevedono norme costituzionali, europee e internazionali, viene mantenuta la reintegrazione “secca” nel caso del licenziamento discriminatorio, laddove, tuttavia, è assai diffi-

cile provarne il presupposto; mentre se ne ammette la mera eventualità nei casi di licenziamento disciplinare, peraltro sulla scorta di requisiti ancora molto incerti. Nella diversa ipotesi del licenziamento economico o, meglio, per giustificato motivo oggettivo, la reintegrazione è invece relegata, nella sostanza, a un'ipotesi di scuola, essendo ammessa solo quando i fatti posti a base del licenziamento risultino “manifestamente insussistenti”. La (astratta) possibilità di reintegrare il lavoratore anche in caso di licenziamento economico, è stata frutto di una faticosa trattativa condotta dal Partito Democratico, posto che, inizialmente, il Governo intendeva qui limitare le conseguenze di un licenziamento illegittimo alla sola monetizzazione. Vorrei dedicare il minuto che mi resta a un ragionamento pacato, augurandomi di non essere frainteso. Se noi riteniamo – come pure si è largamente detto e scritto sulla grande stampa – che l'articolo 18 abbia essenzialmente un valore simbolico, poiché i casi di effettiva reintegrazione sono pochi (vuoi in termini assoluti, vuoi in relazione alla vertenze avviate a seguito di un licenziamento illegittimo), la modifica “strappata” da Bersani deve essere obiettivamente considerata non soltanto una sua grande vittoria, bensì una vittoria di tutti. Se, invece, riteniamo che l'art. 18, oltre al suo indubbio valore simbolico, rappresenti anche il sostrato materiale indispensabile per l'esercizio di tutti gli altri diritti, non solo al momento del licenziamento ma anche e soprattutto *a rapporto di lavoro in corso*, allora bisogna sapere che il *vulnus* è senz'altro molto grave, e che i rapporti di potere nell'impresa sono destinati a cambiare pesantemente a seguito di questa riforma. Difatti, quando la reintegrazione in caso di licenziamento economico diventa un miraggio, si deve esser certi che gli abusi passeranno da lì, poiché – com'è stato giustamente osservato – se c'è anche un solo buco nella rete, è da lì che passeranno tutti i pesci.

E credetemi: l'art. 18 è un presidio terribilmente concreto contro gli abusi. Diversamente non si spiegherebbe per qual motivo, anche il più modesto degli avvocati di provincia, domanda come prima cosa al lavoratore che gli si rivolge – quale che sia il diritto di cui è denunciata lesione – se l'impresa occupa più di 15 dipendenti. Né si spiegherebbe come mai la stragrande maggioranza delle vertenze avviate, a rapporto di lavoro in essere, e quale che ne sia l'oggetto (si tratti di demansionamento, straordinario non retribuito, diritti sindacali misconosciuti, tutela e sicurezza sul lavoro negata ecc.), siano azionate da lavoratori cui si applica l'art. 18.

Si spiega così, tanto la potenza dell'art. 18, quanto l'infaticabile insistenza

dei suoi detrattori: esso, ben prima di costituire un rimedio contro il licenziamento ingiustificato, consegna a chi vive del proprio lavoro il diritto di parola. La possibilità di non piegare la testa. Di non rinunciare, sempre e comunque, a far valere i propri diritti o a esprimere il proprio punto di vista.

Per queste ragioni vorrei dire, in conclusione, che è oggi in gioco, non solo e non tanto il pur essenziale terreno della democrazia, della solidarietà sociale e della dignità. È in gioco, innanzitutto, la libertà di chi lavora. È la libertà, dunque, il lemma fondamentale da cui ripartire.

Le donne, vedi alla voce: ulteriori disposizioni

Roberta Carlini Sbilanciamoci.info

Annamaria Simonazzi Sapienza Università di Roma

L'impatto di genere della crisi, e quello della riforma. Le donne avevano tutto da guadagnare da un allargamento degli ammortizzatori sociali a precari e nuovi entranti. Ma hanno avuto ben poco

Nella riforma del mercato del lavoro le donne arrivano al capo V. Dopo le disposizioni sulla disciplina generale, sulle tipologie contrattuali, sulla “flessibilità in uscita” e sugli ammortizzatori sociali. Al capo V, sotto la voce “Ulteriori disposizioni”, contenente quattro articoli di cui due specificamente dedicati alla tutela della maternità e paternità e al sostegno alla genitorialità (gli altri due sono sul lavoro dei disabili e degli immigrati). Basterebbe questa notazione stilistica, per capire che del “*gender mainstreaming*” nell’articolato della riforma del lavoro (benché lo stesso ministro del lavoro Elsa Fornero sia titolare anche delle Pari opportunità) non c’è traccia. Se intendiamo l’attenzione all’impatto di genere delle politiche economiche come una valutazione attenta e specifica dei loro effetti su donne e uomini, e non come la riserva di una nicchia più o meno protetta per il soggetto debole di turno. Uno sguardo di genere non può che valutare la portata e l’impatto dell’intera riforma, e non solo degli articoli riservati a donne incinte, dimissioni in bianco, paternità e baby sitter. Che, pur importantissimi (e con limiti evidenti, di cui diremo più avanti), non ci aiutano però a capire cosa cambierà materialmente, per le donne italiane che lavorano sul mercato o vorrebbero/potrebbero farlo, con la riforma Fornero.

I nuovi ammortizzatori

Da questo punto di vista, l’attesa e l’attenzione prevalenti non potevano che concentrarsi sulla riforma dell’architettura dei contratti atipici e degli ammortizzatori sociali. Non perché la vicenda dell’articolo 18 dello statuto dei lavoratori (la cosiddetta “flessibilità in uscita”) non fosse rilevante anche per le donne. Nel chiedere una riforma “prudente” di quest’articolo, ad esempio, la giurista Gisella De Simone ha notato che, una volta caduta la protezione “generale”, si indebolirebbe anche la tutela dai licenziamenti discriminatori (e dunque della

lavoratrice se discriminata in quanto donna), diventando questa non più la regola ma l'eccezione¹. Una preoccupazione comprensibile, rafforzata da alcuni dati che l'Istat ha reso noti sulla distribuzione per genere dei posti di lavoro persi nell'industria a causa della crisi dal 2008 al 2010: in questi due anni il calo dell'occupazione femminile nell'industria è stato il doppio, in termini percentuali, di quello maschile: -12,7% contro -6,3%². Dato che deve essere ancora analiticamente interpretato, che può certo dipendere anche dalla sovra-presenza delle donne in alcuni settori particolarmente colpiti dalla crisi, come il tessile, ma che può anche far ipotizzare una gestione selettiva dei licenziamenti economici collettivi: prima le donne (e gli immigrati, come si vede dai dati della Caritas sull'impatto della crisi sui migranti)³.

Detto questo, la questione della “flessibilità in entrata” e quella dell'allargamento della copertura degli ammortizzatori sociali restano i temi-chiave per valutare l'impatto di genere della riforma, essendo le donne sovra-rappresentate nel lavoro non standard e nella parte meno tutelata del lavoro standard. Sono le donne, nel sistema pre-riforma, le principali escluse da un modello di ammortizzatori sociali centrato sulla figura del lavoratore dipendente a tempo indeterminato, e dunque un effettivo allargamento della copertura degli ammortizzatori sociali avrebbe potuto avvantaggiare l'occupazione e lo status economico delle donne. Uno sguardo ad alcuni numeri ci aiuta a capire perché.

In primo luogo, guardiamo il trattamento della disoccupazione. Il primo motivo di esclusione della gran parte delle donne dai vari trattamenti di disoccupazione è nel fatto che questi sono riservati a ex-occupati, non ai “nuovi entranti”. E la composizione della platea dei disoccupati, se scomposta per sesso, ci dice una cosa molto chiara: tra i disoccupati maschi, più della metà sono ex-occupati; mentre solo il 36% delle disoccupate ha perso un precedente lavoro, tutte le altre sono in cerca di prima occupazione o escono da una situazione di inattività (vedi la tabella 1).

(1) Gisella De Simone, *Le donne e l'articolo 18: la regola e l'eccezione*, www.ingenere.it, 21-3-2012; <http://www.ingenere.it/articoli/le-donne-e-larticolo-18-la-regola-e-leccezione>.

(2) Linda Laura Sabbadini (Istat), intervento agli Stati generali sul lavoro delle donne in Italia, Cnel, 2 febbraio 2012.

(3) Caritas-Migrantes, Dossier statistico immigrazione 2011, 21° Rapporto.

Chi invece un lavoro ce l'aveva e lo ha perso può trovarsi a godere di una serie di tutele di diversa portata e forza: il trattamento di disoccupazione ordinaria, l'indennità di mobilità, le varie forme di cassa integrazione. Nel 2010 le donne erano beneficiarie di quasi la metà delle indennità di disoccupazione ordinaria (e prima della crisi ne avevano una quota anche più alta, prossima al 60%), del 37,6% della mobilità, del 29% della cassa integrazione. Dunque, le donne ex-occupate tendevano a essere sovra-rappresentate nel campo degli ammortizzatori a tutela “debole”, e meno presenti tra quelli più forti (anche se il 2010, con l'estensione della cassa integrazione in deroga al settore del commercio, ha un po' cambiato i pesi, essendo prima la Cig concentrata su settori a occupazione prevalentemente maschile).

NUMERO DI DISOCCUPATI PER TIPOLOGIA (IN MIGLIAIA)

Tabella 1

	Maschi		Femmine	
		%		%
Ex-occupati	552	56.0	338	37.0
Ex-inattivi	182	18.5	266	29.1
In cerca di prima occupazione	252	25.6	310	33.9
Totale disoccupati	986	100.0	914	100.0

Fonte: Istat. III trimestre 2011

Se poi usciamo dal mondo del lavoro dipendente ed entriamo nel vasto mondo del lavoro atipico, non coperto dall'attuale sistema degli ammortizzatori sociali (collaboratori a progetto, occasionali, finti autonomi, stagisti) si conferma una sovra-rappresentazione femminile nel popolo dei “senza tutele”, o dei soggetti a tutela più debole. La tabella 2, elaborata dall'Isfol, fotografa la situazione. L'apparente maggior peso femminile nell'ambito del lavoro a tempo indeterminato non tragga in inganno: per la struttura dell'occupazione italiana, e per il ruolo forte della piccolissima impresa in essa, l'occupazione maschile indipendente è più alta. Però l'Isfol differenzia tra “veri” e “finti” autonomi: i “veri” autonomi godono di un sistema di ammortizzatori sociali differenziato tra categorie, ma comunque strutturato; laddove tra i “finti” autonomi (che sono tutti coloro che hanno un contratto di lavoro formalmente indipendente, ma presentano almeno quattro su un totale di

sei parametri che indicano vincoli di subordinazione: orario, obbligo di presenza sul luogo di lavoro, etc.) ci sono tutte le figure prevalenti del lavoro flessibile introdotte dal '97 in poi, quelle non coperte dal sistema degli ammortizzatori sociali. Come si può vedere nella stessa tabella, la presenza femminile è più forte di quella maschile sia tra i lavoratori dipendenti a termine, che tra i “finti autonomi”.

LA DISTRIBUZIONE DELL'OCCUPAZIONE PER TIPOLOGIA CONTRATTUALE E SESSO (%)

Tabella 2

	Nord	Centro	Sud	Totale
Uomini				
1. Dipendenti a tempo indeterminato	66	63	61	64
2. Veri autonomi	23	25	25	24
3. Lavoratori dipendenti a termine	7	7	9	7
4. Finti autonomi	4	5	5	5
Totale non standard (3 + 4)	11	12	14	12
Donne				
1. Dipendenti a tempo indeterminato	73	70	66	70
2. Veri autonomi	12	12	12	12
3. Lavoratori dipendenti a termine	10	12	14	12
4. Finti autonomi	5	6	8	6
Totale non standard (3 + 4)	15	18	22	18

Legenda: I “dipendenti a termine” comprendono Lavoro a tempo determinato, Apprendistato, Contratto formazione lavoro; Contratto d’inserimento; Lavoro interinale (di somministrazione); Job sharing (lavoro ripartito); Lavoro intermittente (a chiamata); stage, tirocinio e pratica professionale. I “veri autonomi” comprendono i lavoratori con contratti di lavoro indipendente (collaboratori, partita Iva, imprenditori, ecc.) con meno di 4 vincoli di subordinazione. I “finti autonomi” comprendono i lavoratori con contratti di lavoro indipendente con almeno 4 vincoli di subordinazione. Fonte: Isfol Plus.

I dati Inps sui collaboratori parasubordinati confermano il fenomeno, in particolare sulle fasce d'età più giovani: se nel complesso i parasubordinati maschi sono di più delle donne (838.560 contro 603.667 nel 2010), la proporzione si ribalta sotto i 29 anni (186.209 donne contro 143.590 maschi).

Dunque, le donne sono svantaggiate dall'attuale sistema degli ammortizzatori sociali, e continueranno a esserlo finché non ci sarà un sostanziale e corposo allargamento degli ammortizzatori a copertura degli *outsiders*. Ma non si può dire

che il riordino delle varie forme di cassa integrazione e l'introduzione dell'Aspi (Associazione sociale per l'impiego) attui questo allargamento: il suo ambito di applicazione non è infatti sostanzialmente diverso da quello della indennità di disoccupazione preesistente, con requisiti per l'accesso abbastanza stringenti: due anni di anzianità assicurativa e 52 settimane di contribuzione nell'ultimo biennio. L'unica novità è che sarà estesa agli apprendisti e agli artisti. C'è poi la cosiddetta mini-Aspi, che rafforza un po' la vecchia disoccupazione a requisiti ridotti, ma ancora una volta riguarda solo coloro che escono da una condizione di lavoro dipendente (e hanno almeno due anni di contributi versati).⁴

Siamo ben lontani da quell'universalismo delle prestazioni a cui si diceva che la riforma volesse mirare, riducendo le distanze tra i garantiti e i non garantiti. Non a caso le risorse messe a disposizione dell'intera operazione aumenterebbero la spesa italiana per gli ammortizzatori sociali nel suo complesso di 0,1 punti di Pil. Facendo un confronto con il sistema tedesco, spesso evocato, da più parti, come modello da seguire, si vede che nel 2009 (al secondo anno della crisi, quando ancora il tasso di disoccupazione tedesco e quello italiano erano uguali, al 7,9%) la Germania spendeva per gli ammortizzatori sociali l'1,9% del suo Pil, l'Italia lo 0,8%. Con lo stanziamento aggiuntivo raggiungeremmo poco più dello 0,9%, il che fa intravedere l'enorme quantità di risorse che bisognerebbe mettere sul tavolo per avvicinarsi davvero a un sistema che coniughi flessibilità e sicurezza.

Per avvicinare la posizione dei “garantiti” e dei “non garantiti”, l'intera impalcatura della riforma sembra contare, più che su un allargamento delle prestazioni, sui disincentivi ai contratti atipici. Che però non vengono sfoliti nel loro numero: 46 erano e 46 restano. Ma saranno resi più costosi: vanno in questa direzione gli aumenti dei contributi per i contratti a tempo determinato, per i collaboratori a progetto e per le partite Iva. Questi aumenti dovrebbero gravare sulle imprese; ma, non essendo contestualmente introdotto un salario minimo né altre forme di rafforzamento del potere contrattuale dei lavoratori atipici, è più che probabile che vadano a incidere sul loro compenso netto.⁵ In secondo luogo, mettendo paletti e obblighi amministrativi in più a carico dei datori di

(4) Per le schede esplicative dei vari istituti, si può vedere: www.ingenere.it/articoli/ammortizzatori-sociali.

(5) Si veda anche Tito Boeri e Pietro Garibaldi, *La riforma del principe di Salina*, lavoce.info 22-3-2012, www.lavoce.info/articoli/-lavoro/pagina1002956.html.

lavoro: sulla comunicazione delle variazioni dell'orario (contro l'abuso del part time), sul lavoro a chiamata, sulla definizione del contratto "a progetto", sulla equiparazione delle partite Iva "finte" al lavoro subordinato (in presenza di determinati e stringenti requisiti su compensi, orari e vincoli di subordinazione). A poche settimane dal varo della riforma, la rivolta dal mondo dei lavoratori precari e dalle associazioni dei professionisti delle partite Iva (vere e "finte") ha messo in luce il pericolo che la riforma finisca per ritorcersi completamente contro i precari stessi, aumentando i contributi e gli adempimenti amministrativi e burocratici a loro carico. Un disincentivo in più per le giovani donne a entrare (o restare) su un mercato del lavoro nel quale sono già sottoimpiegate e sottopagate.

Il capitolo "donne"

Quanto alle disposizioni specifiche che nel citato Capo V la riforma introduce, queste hanno a che vedere con la tutela contro l'odiosa pratica delle dimissioni in bianco (che riguarda tutti i lavoratori, ma in particolare le donne per le quali il foglio, fatto firmare all'atto dell'assunzione, è stato molto spesso tirato fuori al momento della gravidanza). Ricordiamo in proposito i dati più recenti, che ci dicono di un fenomeno che precede la crisi: il 30% delle madri interrompe il lavoro per motivi familiari; sono state stimate nel numero di 800mila, tra queste, le "vittime" di dimissioni in bianco; solo quattro madri su dieci, tra quelle costrette a lasciare il lavoro, riprendono l'attività. Il ritorno di regole contro le dimissioni in bianco (chiesto a gran voce dai movimenti delle donne, dai sindacati, dai giuristi del settore, che chiedevano il puro e semplice ripristino della legge 188 del 2007, abrogata sul nascere dal governo Berlusconi) è dunque benvenuto. Bisognerà però attendere l'attuazione pratica per capire se la procedura amministrativa introdotta è sufficiente a disincentivare l'odiosa pratica, oppure se sarà possibile – come alcuni osservatori denunciano – che le imprese se la cavino con una multa tutto sommato contenuta.⁶

Tra le ulteriori disposizioni, ci sono poi l'introduzione del congedo di paternità obbligatorio (3 giorni, di cui due in sostituzione del congedo materno) e di un sistema sperimentale di *voucher* per pagare le baby sitter. In nessuno dei due casi, si può seriamente pensare che ci sia un qualche aiuto o cambiamento

(6) Si legga la lettera aperta del Comitato "188 firme per la 188", pubblicata sul sito di Se non ora quando, 13-4-2012. www.senonoraquando.eu/?p=9463.

sostanziale per le donne che lavorano o vorrebbero lavorare. Nel primo, poiché la misura è puramente simbolica. Nel secondo, poiché l'eventuale introduzione del bonus (subordinata comunque alla disponibilità di fondi, che vengono tolti da un altro stanziamento fatto per il lavoro femminile, in sede di incentivi alle imprese: dunque, si toglie alle donne per dare alle donne, nel migliore dei casi) avverrebbe in un contesto nel quale tutti i comuni riducono i servizi alle famiglie, tra i quali gli asili nido, e il piano nazionale per i nidi è rimasto al palo, non più rifinanziato, dall'anno 2010.⁷

Cosa si sarebbe dovuto (e potuto) fare

Ma se tutto quel che c'è nella riforma è deludente e insufficiente, cosa allora avremmo voluto leggere nei testi di governo e parlamento?

La crisi ha arrestato la tendenza all'aumento dell'occupazione femminile, accentuando contemporaneamente gli aspetti di debolezza e di discriminazione che le donne incontrano nel mercato del lavoro. La riforma avrebbe dunque dovuto affrontare entrambi i problemi: ridurre la discriminazione (di genere e generazionale) e aumentare la domanda complessiva di lavoro, perché non c'è alcun dubbio che riforme del mercato del lavoro non sono in grado di creare occupazione, se non si agisce contemporaneamente sulla domanda di lavoro delle imprese. Dunque misure volte a sostenere l'offerta di lavoro femminile, riducendo lo svantaggio e la discriminazione (conciliazione, parità nella responsabilità di cura, agevolazioni fiscali) all'interno di un programma di interventi volti a sostenere l'occupazione in generale.

1. Conciliazione. Sono urgenti misure volte a incidere davvero sul conflitto fra cura e lavoro, partendo da un'analisi dei problemi creati alle madri e alle imprese, per cercare modi innovativi per risolverli. A oggi, il 43% delle donne sotto i 40 anni non gode delle prestazioni di sicurezza sociale per la maternità.⁸ Dunque il primo passo da fare è introdurre una prestazione universale di maternità come diritto di cittadinanza, estensione e fiscalizzazione dell'assegno di maternità a tutte le madri per 5 mesi (lavoro subordinato e atipico, autonomo, ecc.). Ma è anche necessario prestare attenzione al costo che la maternità

(7) Si veda anche Daniela Del Boca, *Troppo poco per le donne*, lavoce.info, 11-4-2012, e Chiara Saraceno, *L'altra faccia della riforma*, *La Repubblica* 3-04-2012

(8) Stime riportate dal Gruppo Maternità/Paternità, si veda maternitapaternita.blogspot.it/p/avere-un-figlio-oggi-e-un-privilegio.html.

comporta per le imprese, soprattutto se piccole; dunque ripensare insieme alle imprese come riorganizzare il processo lavorativo, valorizzando e diffondendo quelle “buone pratiche” che in alcuni posti di lavoro si stanno sperimentando in solitudine.

2. Parità di genere nella cura. Incentivare un reale coinvolgimento paterno nella cura dei figli, a partire da congedi di paternità più lunghi (dalle 6 alle 12 settimane nei quattro mesi dopo il parto), meglio pagati e obbligatori. Allo stesso scopo si deve tendere nella riorganizzazione dei congedi parentali, quelli che si utilizzano quando il bambino è più grande, attualmente prerogativa quasi esclusiva delle donne.

3. Introdurre incentivi fiscali per il lavoro femminile. In parte qualcosa è già stato fatto, lavorando soprattutto sugli incentivi alle imprese. Nel “salva Italia”, il governo Monti ha previsto un aumento della deduzione Irap per donne e giovani; altre misure incentivanti all’assunzione di donne sono nel decreto cd. “semplificazione”, che prevede tra l’altro un credito d’imposta al sud per l’assunzione di “soggetti svantaggiati”, categoria nella quale in determinate condizioni rientrano le donne. Ma in periodi di crisi, è difficile che questi incentivi (che peraltro sono presenti, in misura più ridotta, da anni e agiscono sullo stock, ossia valgono anche per le donne già assunte) sbloccino davvero la situazione. Più efficaci potrebbero essere incentivi fiscali che invece che alle imprese vadano direttamente alle donne lavoratrici a basso reddito.

4. Una maggiore attenzione a possibili conflitti fra diverse misure, evitando gli errori del recente passato. Per esempio quelli legati agli effetti della riforma delle pensioni: l’aumento dell’età pensionabile per le donne confligge con l’assistenza a bambini e anziani, e (anche) per questo era previsto che i risparmi derivanti dal maggior lavoro delle donne tornassero alle donne, in forma di finanziamenti per i servizi di cura. Ma di quel “tesoretto” s’è persa la traccia. O ancora i tagli delle spese per l’istruzione. Un esempio: il taglio del tempo pieno scoraggia l’occupazione femminile (direttamente – meno insegnanti occupate – e indirettamente, nella misura in cui rende più difficile la conciliazione per alcune madri) e riduce contemporaneamente la funzione di contrasto alla disuguaglianza sociale della scuola.

Infine, come si è detto, politiche fiscali volte a incoraggiare l’offerta di lavoro possono funzionare solo se c’è la domanda. Dunque, nelle condizioni di recessione attuale, possono avere successo solo se la politica fiscale viene usata per

sostenere i redditi e creare direttamente la domanda di lavoro. È quanto il gruppo di lavoro che fa capo al web-magazine inGenere.it ha da tempo suggerito, proponendo un *pink new deal*: investimenti in infrastrutture sociali, oltre che fisiche, e, per queste ultime, non grandi opere, che, essendo ad alta intensità di capitale, hanno una scarsa capacità di creare occupazione, ma manutenzione ordinaria del territorio. Dunque servizi (sanità, istruzione, assistenza) e opere piccole e medie (trasporti locali, il riassetto idrogeologico, la ristrutturazione delle scuole, degli ospedali, delle strade).⁹ I cambiamenti sociali e demografici portano a un aumento della domanda di servizi, a fronte della quale vi sono bisogni non soddisfatti e servizi inadeguati per quantità, qualità, distribuzione nel territorio. Fonti ufficiali denunciano per esempio situazioni critiche per quasi due milioni di persone anziane, il 37,6 per cento delle quali risiede nel Mezzogiorno.

L’aumento della offerta di servizi aumenterebbe l’occupazione (femminile) con effetti moltiplicativi, e renderebbe possibile anche un aumento dell’offerta di lavoro.

Come si finanzia tutto ciò?

Un piano del genere prevede lo spostamento di risorse da infrastrutture fisiche di dubbia utilità alle infrastrutture sociali. L’annunciata “*spending review*” non può permettersi di fare a meno della valutazione di impatto di genere di ogni taglio e ogni scelta di razionalizzazione. Nella riallocazione della spesa, c’è molto da fare in questo senso, spostando risorse dagli sprechi per le alte burocrazie, dalla spesa militare, dalla razionalizzazione dei trasferimenti e di tutte quelle spese che (come i casi di cronaca, dalla Lombardia in giù, ci mostrano ogni giorno) si gonfiano nella zona grigia tra pubblico e privato, in particolare nel settore della sanità.

Risorse aggiuntive possono venire dalla lotta all’evasione, e da uno spostamento del carico fiscale verso la ricchezza. C’è poi il grande tema delle risorse comunitarie: migliore utilizzo dei fondi europei, attraverso anche la riprogrammazione per rilanciare la spesa sociale. Inoltre, gli investimenti nei servizi, nella misura in cui riescono a proporre forme anche tecnologicamente innovative, possono in parte autofinanziarsi, nella misura in cui aumentano il reddito.

(9) Si veda Luciano Gallino, *Un new deal per il lavoro*, *La Repubblica*, 22-1-2012.

Quello che abbiamo chiamato “il *pink new deal*” ha però soprattutto bisogno di un’altra risorsa: la consapevolezza piena del fatto che il welfare non è un lusso, e che investimenti in infrastrutture sociali e l’innovazione del capitale umano sono necessari per la crescita; che l’aumento della partecipazione femminile è ormai indispensabile per la stessa sostenibilità finanziaria, nell’ambito familiare così come per l’intero paese. Ma è altrettanto necessario che ci siano i servizi, come fonte e condizione per la creazione di occupazione.

Il modello sociale europeo rischia di essere la vera vittima di questa crisi. I costi diretti e indiretti dei salvataggi del settore finanziario sono stati pagati con drastici tagli del welfare, ma la politica di austerità fiscale sta trascinando a fondo l’intero paese. Si grida allo scandalo per gli sprechi della pubblica amministrazione (giustamente, laddove di sprechi si tratta), ma non si vede lo spreco più macroscopico e immorale: i milioni di disoccupati e il futuro bruciato di una generazione. In un contesto così drammatico, una riforma mancata non è solo un’occasione persa: è anche un passo indietro, per le donne e per il paese.

Quest’articolo deve molto al lavoro e alla discussione della redazione di inGenere. it, webmagazine di informazione economica da un punto di vista di genere, al quale rimandiamo per approfondimenti specifici.

Le fandonie sui lavoratori troppo protetti

Nicola Acocella Sapienza, Università di Roma

Riccardo Leoni Università degli Studi di Bergamo

In Italia i lavoratori sono meno protetti che in Francia e Germania. L’accanimento sull’art.18 è inutile e solo simbolico. Il vero problema è la scarsa produttività del sistema

Il governo ha approvato il testo del disegno di legge sulla riforma del mercato del lavoro da presentare alle Camere. La sostanza delle variazioni apportate all’assetto del mercato è relativamente limitata e non va sempre nel senso di un miglioramento. Salvo alcuni effetti di breve periodo auspicabilmente positivi derivanti dall’introduzione dell’Aspi, l’altra principale modifica, quella dell’art.18 potrebbe portare essenzialmente a un aumento del contenzioso, peggiorando i rapporti di lavoro. Sembra quasi che le ragioni della riforma siano essenzialmente di natura cosmetica (abbattimento di simboli che denoterebbero l’attuale presunto ingessamento del mercato del lavoro italiano). Una ventata di liberismo, da lungo tempo auspicata dalla grancassa mobilitata dal più becero capitalismo nostrano e stranamente sostenuta e utilizzata in alcuni ambienti accademici, doveva essere il suggello della positiva novità apportata dal governo Monti alla licenziabilità dei lavoratori a tempo indeterminato.

È strano però che questa ripetizione di falsità che accreditano l’idea di lavoratori italiani eccessivamente protetti non regga il confronto dei dati. A parte il fatto che ormai 3/4 dei nuovi lavori sono di carattere temporaneo e assolutamente non protetti, ciò che accomuna l’Italia a pochi altri paesi europei, quella che è stata per anni la stessa giustificazione di questa anomalia, ossia l’esistenza di lavoratori a tempo indeterminato eccessivamente protetti, è infondata. Infatti, l’indice di protezione contro i licenziamenti dei lavoratori permanenti elaborato dall’Ocse è in Italia inferiore da tempo a quello dei nostri principali concorrenti, *in primis* Francia e Germania (in una scala di crescente protezione, 1,69 contro 2,60 e 2,85, rispettivamente, nel 2008) (cfr. Figura 1).

Si sono perciò preferiti target simbolici rispetto a obiettivi reali, eludendo il principale problema del quale soffre il nostro sistema economico, quello della bassa crescita della produttività. Per ciò che si è appena detto, questo problema

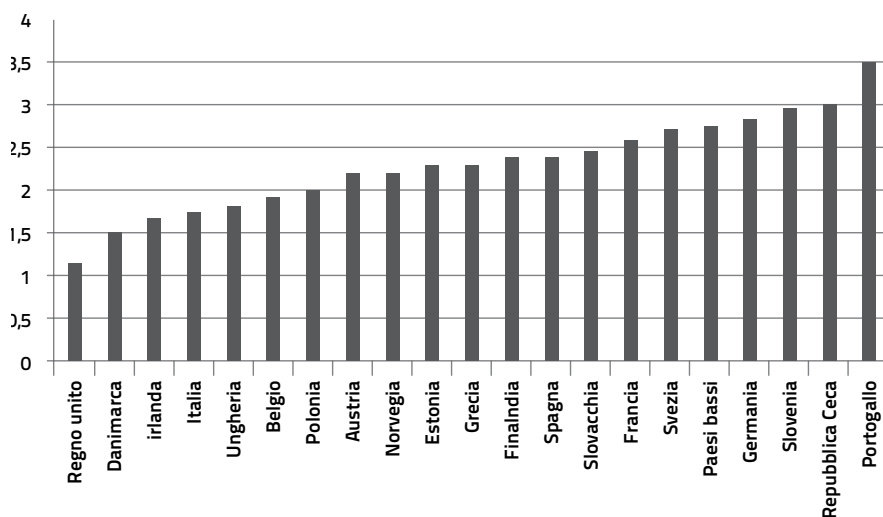
non può avere fondamento in una scarsa collaborazione dei lavoratori dovuta alla loro elevata protezione. La scarsa dinamica della produttività non è imputabile a lavoratori fannulloni perché protetti, semplicemente perché la nostra legislazione non protegge i lavoratori più di quanto essi non siano protetti all'estero; anzi, li protegge di meno. Ciò a cui essa va invece imputata è l'incapacità della nostra classe dirigente, sia imprenditori sia politici. I primi hanno seguito strategie aziendali di breve respiro, che sono risultate negative per il nostro sistema economico (scarsa innovazione tecnologica e organizzativa e mancato riposizionamento della specializzazione produttiva). I secondi hanno peggiorato la performance del settore pubblico, contribuendo negativamente ai fattori esterni all'impresa che influenzano la produttività.

PROTEZIONE DELL'OCCUPAZIONE IN ALCUNI PAESI DELL'UNIONE EUROPEA 2008

Figura 1

Scala da 0 (restrizione minima) a 6 (restrizione massima)

Protezione dei lavoratori permanenti contro i licenziamenti individuali



Fonte: OECD indicators on Employment Protection (Version 2 - Last updated 24-09-2010)

Ma il paese sembra avere le energie per rinascere. Si tratta soltanto di individuare le modalità per valorizzarle, anziché farle retrocedere nella spirale che ha operato a partire dagli anni Novanta, per gli effetti prodotti sulle strategie aziendali dalla tregua salariale, prima, e dall'“invenzione” di soluzioni di ripiego come quella del lavoro temporaneo, nonché per le conseguenze negative della ridotta efficienza del settore pubblico. Partendo da produzioni mature, con limitati incrementi di produttività che “giustificano” una bassa dinamica salariale e, negli intendimenti dell'attuale governo, con liberalizzazioni tendenti a ridurre le presunte incrostazioni del mercato del lavoro, ma che abbassano ulteriormente i salari si riducono ulteriormente le spinte alla crescita della produttività e si rimane confinati entro le nicchie delle produzioni mature.

La ricetta non può dunque essere il liberismo, ma proprio quella di un'appropriata concertazione tra le forze sociali più produttive e il *policy maker*, criticata invece da Monti in molteplici dichiarazioni, che ne ha enfatizzato alcuni aspetti deteriori della pratica italiana. Il Presidente ne ha però dimenticato le potenzialità e, al tempo stesso, ha sottovalutato i danni della soluzione alternativa, fondata su un liberismo spinto, specialmente se applicato a un mercato, quello del lavoro, nel quale l'oggetto del lavoro non riguarda cose, ma coinvolge la vita, le aspirazioni e i sentimenti di persone. Dopo le mancate concertazioni sulla riforma delle pensioni, sugli ammortizzatori sociali e soprattutto sui criteri di licenziabilità dei singoli lavoratori, appare estremamente difficile poter contare sulla collaborazione del movimento dei lavoratori per affrontare eventuali ulteriori sacrifici, qualora non si riuscisse a contenere le bramosie degli speculatori internazionali, dei corrotti della politica e degli evasori-elusori fiscali.

Il filo rosso che lega scala mobile e articolo 18

Claudio Gnesutta Sapienza Università di Roma

Nell'incapacità di formulare qualche spiegazione articolata dello stentato sviluppo industriale dell'ultimo decennio, i tristi epigoni degli anni Ottanta si sono intestarditi sui "privilegi" di cui godrebbe una fascia di lavoratori

C'è un filo rosso tra la vicenda dell'abolizione della scala mobile di trent'anni fa e quella odierna dell'abolizione dell'articolo 18?

Può apparire strana una domanda che collega eventi così lontani nel tempo e per di più caratterizzati da una netta specificità. Un tratto comune lo si può rintracciare nel lungo clima di pressione mediatica per costruire una convinzione sociale che l'eliminazione di un "privilegio" di cui gode una parte della società è fatta per il bene di tutti e anche, si aggiunge come sovrappiù, per la parte che ne è colpita. Se fosse solo questo aspetto ad accomunare le due vicende si tratterebbe di ben poca cosa per sollecitare una riflessione sull'argomento, ma la sensazione che vi sia un legame più profondo tra le due vicende mi induce a proporre alcune considerazioni in merito.

L'intervento che ha abolito la scala mobile ha realizzato l'obiettivo ossessivamente perseguito dalla politica economica di quella destra rampante degli anni Ottanta che attribuiva la dinamica inflazionistica all'eccessiva protezione del salario reale e che riteneva l'eliminazione della garanzia di recupero del potere di acquisto dei salari la condizione sufficiente per bloccare la spirale salari/prezzi. Si argomentava che si trattava di un costo necessario che sarebbe stato compensato dal rilancio della crescita economica all'interno del modello emergente di liberismo radicale. La questione che si pone oggi con l'articolo 18 è in apparenza molto diversa, dato che non riguarda il salario reale ma il livello dell'occupazione, i cui insufficienti livelli sono ossessivamente interpretati dai piccoli emuli del pensiero craxiano come l'effetto di un'eccessiva protezione dei posti di lavoro esistenti (limitata peraltro solo alla parte dei lavoratori). Anche in questo caso si sostiene che l'eliminazione di questa garanzia sarebbe sufficiente a espandere la domanda di lavoro delle imprese (anche di quelle internazionali attraverso gli investimenti esteri) e a favorire l'espansione dell'occupazione e la crescita produttiva.

Come si può notare i tempi sono cambiati. Se negli anni Ottanta l'attenzione era rivolta alle politiche salariali che miravano a garantire una più equilibrata struttura dei redditi dei lavoratori, oggi le critiche sono dirette alle condizioni normative che mirano a garantire condizioni di lavoro (e di vita) meno precarie per la dignità e le prospettive di vita dei lavoratori. Là le condizioni di salario, qui la normativa del lavoro; là l'abolizione della scala mobile come preteso strumento di politica dei redditi, qui l'abolizione dell'articolo 18 come preteso strumento di politica dell'occupazione. Situazioni molto diverse, ma entrambe dirette a rendere il "lavoro" più adattabile alle condizioni dettate dal modello produttivo, emergente a suo tempo e oggi dominante. In entrambi i casi, la giustificazione degli interventi proposti (il primo anche attuato) è che sono un momento essenziale per il rilancio industriale.

Non è di poco conto ricordare che sul tema dello scambio salario/crescita si è sviluppato, in quegli anni Ottanta, un ampio e contrastato dibattito di politica economica tra chi riteneva che fosse determinante e prioritario raffreddare la crescita salariale per rilanciare la crescita produttiva e chi invece argomentava che il nodo risiedeva nelle insufficienze della struttura produttiva che avrebbero dovute essere affrontate prioritariamente con appropriate politiche industriali, al cui interno avrebbe dovuto porsi una politica dei redditi di difesa del salario reale.

Sappiamo come è andata. Nonostante il persistente contenimento del salario reale che ne è seguito, i maggiori gradi di libertà acquisiti dalle imprese non hanno modificato l'orientamento della loro accumulazione. Il risultato è stato un rafforzamento della ristrutturazione industriale caratterizzata da processi di destrutturazione dei grandi impianti, di delocalizzazione e di precarizzazione che, pur favorendo la crescita della profittabilità d'impresa, non ha prodotto quel balzo nella qualità innovativa dei processi e dei prodotti necessaria per sostenere la competizione globale. I decenni successivi si sono infatti caratterizzati per un assetto industriale in difficoltà competitiva, per la lenta crescita produttiva, per il regresso nelle condizioni salariali e occupazionali, per i crescenti divari sociali e per l'immiserimento dello sviluppo sociale.

Siamo ormai abituati a constatare che la risposta di chi ha sbagliato è di insistere sulle politiche fallite cercando di convincere che la causa dell'insuccesso risieda nel fatto che non siano state attuate con la dovuta radicalità. Non meraviglia quindi che nell'ultimo decennio i tristi epigoni degli anni Ottanta,

nell'incapacità di formulare qualche spiegazione articolata dello stentato sviluppo industriale (e a quello economico complessivo), si siano intestarditi sui "privilegi" di cui godrebbe una fascia di lavoratori per arrivare alla speciosa conclusione che, anche in questo caso, solo l'eliminazione delle garanzie che regolano il rapporto di lavoro (art. 8 e art. 18) permetterebbe a questa classe industriale di rilanciare la crescita produttiva. Anche in questo caso, ovviamente, si rassicura che la perdita subita dai lavoratori troverebbe compenso dalle migliori prospettive di sviluppo sociale e civile.

Si tratta di un'analisi di rara banalità che non meriterebbe nemmeno di essere richiamata se non fosse che il ribaltamento dell'ordine logico e fattuale tra politica industriale e politiche del lavoro sembra ripresentarsi anche nel governo dei "tecnici" che queste cose dovrebbero aver ben presenti, a meno che la "tecnicità" non sia intesa in senso così ristretto da non porsi il problema delle sue implicazioni politiche e sociali. È evidente la dannosità di una posizione "continuistica" con il governo precedente per il perdurare della convinzione che la "riforma" del mercato del lavoro è propedeutica a una politica industriale rischiando in questo modo di non comprendere quanto la storia della scala mobile ci ha insegnato e che, riprodotta nella questione di oggi, non preannuncia nulla di buono. L'eliminazione del "privilegio" normativo realizza sì il sogno dei cultori indefettibili del mercato poiché rende tutti i lavoratori "uguali", ma al costo di trascurare le implicazioni di generale precarizzazione che una libera concorrenza individuale produce in un contesto di strutturale disoccupazione. L'effetto di classe è "egualitario", ma di segno opposto rispetto alle richieste dei lavoratori negli anni Settanta.

È auspicabile che, in vista dei potenziali effetti in termini di precarizzazione delle vite e di depauperamento dello sviluppo civile che deriverebbero da una politica economica che affronta in maniera impropria il vero ordine dei problemi da affrontare, il governo ponga come prioritaria una politica industriale di innovazione produttiva e sociale (sulle linee degli spunti che da tempo vengono offerti da sbilanciamoci e non solo), al cui interno collocare una politica del lavoro (non del mercato del lavoro) che prospetti condizioni di stabilità di reddito e di dignità delle condizioni dei lavoratori. Obiettivi che dovrebbero essere ovvi per qualsiasi governo che abbia a cuore la solidità della nostra democrazia.

Ammortizzatori sociali: una riforma solo annunciata

Michele Raitano *Sapienza Università di Roma*

Al di là di qualche miglioramento, la riforma non propone alcuna soluzione per chi oggi è fuori dal sistema degli ammortizzatori sociali, e in particolare per i giovani. Servirebbe rafforzare il collegamento fra politiche passive e attive del lavoro

La riforma degli ammortizzatori sociali in discussione in Parlamento sembra presentare alcune luci, ma anche molte ombre che fanno fortemente dubitare che essa possa rivelarsi risolutiva delle molteplici criticità che caratterizzano il sistema di protezione contro la disoccupazione in Italia.

Per ragionare su pregi e difetti di tale proposta di riforma appare utile richiamare sinteticamente quali sono i principali limiti di tale sistema, concentrandoci in particolare sugli strumenti a difesa dei disoccupati, tralasciando quindi gli aspetti legati alla tutele della sospensione totale o parziale dell'orario di lavoro (la cassa integrazione), su cui si è del resto intervenuti in misura più limitata¹.

I limiti principali del sistema pre-riforma discendono dalla poca generalità degli strumenti potenzialmente rivolti alla totalità dei lavoratori dipendenti (indennità di disoccupazione ordinaria e a requisiti ridotti), dalla sua frammentarietà e complessità – differenti strumenti a tutela di sospensione e disoccupazione, che variano sostanzialmente per importo e durata, sono previsti a seconda del settore e della dimensione d'impresa oltre che dell'età e dell'area di residenza del lavoratore – e, soprattutto, dall'assenza di una copertura universale, dato che gli ammortizzatori sociali tutelano unicamente il lavoro dipendente, escludendo dunque ogni forma di attività autonoma e parasubordinata (per i quali non sono previste apposite forme di contribuzione).

La stessa copertura dei dipendenti è d'altro canto tutt'altro che universale: criteri contributivi molto stringenti per accedere all'indennità ordinaria (52 settimane di contribuzione negli ultimi 2 anni e almeno una settimana di contribuzione prima del biennio precedente il momento della disoccupazione, requisito quest'ultimo previsto anche per l'indennità a requisiti ridotti) esclu-

(1) Per un quadro dettagliato delle caratteristiche del sistema italiano di protezione contro i rischi di sospensione e disoccupazione si veda Lucidi F. (2009), "Il sistema degli ammortizzatori sociali", in Pizzuti F. R. (a cura di), *Rapporto sullo stato sociale 2010*, Academia Universa Press, Milano.

dono di fatto i lavoratori più intermittenti e le giovani generazioni, ovvero chi è entrato nel lavoro dipendente da non più di 24 mesi (chi trascorresse, ad esempio, 3 anni da collaboratore a progetto prima di entrare nel lavoro dipendente inizierebbe a essere tutelato 5 anni dopo l'ingresso nel mercato del lavoro). In conseguenza di tali requisiti si stima che, prima della crisi, circa il 15% dei dipendenti a tempo indeterminato e il 50% di quelli a tempo determinato non avrebbe avuto diritto a ricevere l'indennità ordinaria qualora fosse stato licenziato, e la quota di non coperti cresce proprio fra i lavoratori a maggior rischio (donne, a bassa qualifica, con contratto part-time, occupati nelle imprese di minore dimensione).

Da ultimo, il sistema attualmente non prevede nessun tipo di beneficio, nemmeno di tipo assistenziale, per chi è in cerca di prima occupazione – e non può quindi rispettare alcun requisito contributivo – e per chi non rispetta i requisiti di accesso o ha terminato il periodo di ricezione del sussidio (che, come detto, è limitato salvo che nel caso dell'indennità di mobilità). L'attuale sistema italiano fornisce quindi protezione (molto incompleta) unicamente contro i rischi di licenziamento, dato che non tutela tutte le possibili situazioni di disoccupazione. A partire da questo quadro, di cui da più parti si invocava un cambiamento sostanziale, appare interessante ragionare sui contenuti della riforma.

Iniziamo dagli aspetti positivi. Va sicuramente apprezzato che si introduca un aumento delle aliquote previdenziali sul lavoro parasubordinato e si stabilisca per via normativa che il lavoro a termine debba costare più di quello a tempo indeterminato, fissando per i datori un maggior costo di finanziamento delle indennità di disoccupazione sulla quota di dipendenti a tempo determinato (che tra l'altro, sono anche quelli gravati da maggiori rischi di interruzione dell'attività)².

Analogamente è apprezzabile che, in linea con i principi ispiratori del Protocollo sul Welfare del 2007, si siano omogeneizzati i diversi strumenti di tutela della disoccupazione prevedendo un unico trattamento, l'assicurazione sociale per l'impiego (Aspi) e si sia eliminata l'indennità a requisiti ridotti, che è fonte di inefficienze (induce lavoratori stagionali e imprese a dichiarare soltanto un

(2) La riforma introduce anche una lieve penalità per i datori che licenziano dipendenti a tempo indeterminato (o recedono dal contratto di apprendistato alla sua scadenza), pari a mezzo mese di indennità ASPI per ogni anno di anzianità aziendale, fino a un massimo di un mese e mezzo.

numero di giornate lavorative comprese fra le 78 e le 180) e in nessun modo può essere ritenuta un ammortizzatore sociale, dato che offre un tasso di sostituzione molto limitato (35-40%) e viene erogata in un'unica soluzione l'anno successivo alla richiesta, indipendentemente dalla nuova condizione professionale del richiedente.

Il principale pregio della riforma consiste proprio nell'aver sostituito l'indennità a requisiti ridotti con la cosiddetta mini-Aspi – erogata a chi ha lavorato almeno 13 settimane nell'anno precedente – che, a differenza del vecchio trattamento, non richiede il vincolo, vessatorio nei confronti dei più giovani, della contribuzione precedente al biennio in corso e viene immediatamente erogata mensilmente con importi analoghi a quelli dell'Aspi, anche se per al massimo soli 6 mesi.

La razionalizzazione del sistema passa per l'introduzione della nuova indennità unica contro la disoccupazione, l'Aspi, che sarà garantita a tutti i lavoratori dipendenti (anche agli apprendisti, attualmente scoperti) con una durata e una generosità superiore a quella dell'attuale indennità ordinaria (nella generalità dei casi il nuovo sussidio verrebbe concesso per 12 mesi con un tasso di sostituzione al più del 75% ma, in virtù del meccanismo dei "tetti", pari a poco meno del 60% per un lavoratore con salario medio e decrescente dopo i primi 6 mesi di erogazione), ma ancora inferiori a quanto generalmente offerto nella gran parte dei paesi della Ue e, di molto, a quanto attualmente garantito in Italia dall'indennità di mobilità. L'estensione della generosità dell'unico strumento rivolto a tutti i lavoratori dipendenti (di ogni settore e dimensione di impresa), ovvero l'attuale indennità ordinaria, verrebbe dunque compensata dalla forte riduzione delle tutele per i lavoratori delle grandi imprese industriali (*in primis* per i più anziani), per i quali scomparirebbe la mobilità.

Al di là di questo aspetto, sicuramente non di poco conto, soprattutto in ragione del contestuale forte aumento dell'età pensionabile, la principale criticità della riforma consiste nel fatto che – al di là dell'estensione delle tutele per apprendisti e per chi può ora usufruire della mini-Aspi – in essa non si propone nessuna soluzione a chi attualmente è fuori dal sistema degli ammortizzatori sociali e, dunque, non si dà nessuna risposta alle ridotte (o nulle) coperture offerte alle giovani generazioni, verso le quali il ministro Fornero si dichiara invece particolarmente attenta.

Da una parte, infatti, non si fa fronte al grave limite che esclude dall'erogazione

dell'indennità piena chi sia presente sul mercato del lavoro da meno 2 anni. I requisiti contributivi di accesso all'ordinaria sono infatti stati confermati nel caso dell'Aspi.

Dall'altra, in nessun modo si prevede di estendere la tutela degli ammortizzatori sociali anche ai parasubordinati (al di là della poco chiara conferma della limitata una tantum per i collaboratori in regime di monocommittenza introdotta nel decreto anti-crisi e che, a causa dei requisiti di accesso particolarmente stringenti, è erogabile solo a una netta minoranza della platea di riferimento), né tantomeno si prevede a loro tutela la fissazione di minimi salariali, che potrebbero altresì evitare la traslazione in minor reddito netto del previsto aumento dell'aliquota contributiva. In assenza di questi, l'aumento dei costi sui dipendenti a termine potrebbe anzi incentivare un maggior ricorso ai parasubordinati da parte delle imprese che usassero "cattiva flessibilità" come strumento di riduzione del costo del lavoro.

Riguardo alle tutele per collaboratori e false partite Iva la via scelta dal governo risulta quella di introdurre norme che dovrebbero disincentivare le imprese a sostituire il lavoro dipendente con le molto meno costose e garantite forme parasubordinate³. Ma, anche alla luce di quanto avvenuto nel passato – si ricordi che il "progetto" era stato inserito nella legge 30 del 2003 proprio per evitare l'indeterminatezza delle collaborazioni coordinate e continuative o ancora che la meritoria introduzione di un obbligo contributivo a fini previdenziali per i collaboratori previsto dalla riforma Dini del 1995 finì per essere inteso dai datori come una liberatoria per assumere lavoratori atipici a basso costo – l'effettiva efficacia di tali norme andrà valutata nel corso del tempo, anche in ragione di quanto credibilmente il governo si impegnerà a contrastare i probabili abusi da parte dei datori.

In questo quadro, anche a causa dei vincoli di bilancio, non si è ovviamente neppure discusso di modalità di offerta di un reddito d'ingresso per i giovani in cerca di prima occupazione, magari vincolandoli in modo molto stringente a forme di attivazione, dato che per i più giovani è difficile identificare soglie di *means testing* individuale o familiare che non inficino, dal punto di vista dell'equità e dell'efficienza, le scelte di autonomia dal nucleo familiare.

(3) Si muovono in tal senso le modifiche che comprimono il significato stemperato originariamente attribuito al termine "progetto" e attribuiscono il carattere della subordinazione alle collaborazioni prive dei requisiti richiesti e quelle che mirano a evitare che la il lavoro a partita Iva sottenda l'adempimento di una prestazione di fatto subordinata.

In generale non sembra comunque che il governo stia agendo per rafforzare in misura significativa il collegamento fra politiche passive e attive (eliminando tra l'altro anche l'ibrida politica attiva rappresentata dalle liste di mobilità).

Infine, va evidenziato che la riduzione della durata degli ammortizzatori per molti dei lavoratori più anziani e la mancata introduzione di un reddito di ultima istanza per i disoccupati di lunga durata per i quali è esaurito il tempo di erogazione dell'indennità si scontra con l'esigenza di garantire loro prospettive adeguate per far fronte al forte aumento dell'età pensionabile stabilito dalle recenti riforme, come confermato dalla triste vicenda dei lavoratori "esodati". Gli ammortizzatori sociali dovrebbero aiutare a rispondere alle criticità di chi, oggi e negli anni a venire, potrebbe incontrare difficoltà a proseguire l'attività perché, magari a causa di *skills* limitate o perché lavora in settori o aree territoriali più svantaggiate, rischia di incontrare una bassa domanda di lavoro da anziano e dunque sconta alti rischi di espulsione dal mercato del lavoro. È chiaro che la risposta più adeguata a tali criticità richiama la necessità di introdurre al più presto adeguate politiche attive del lavoro e misure di invecchiamento attivo (ad esempio la possibilità di ottenere il pensionamento parziale una volta raggiunta una determinata età) in grado di riorientare la domanda delle imprese verso una forza lavoro in forte invecchiamento. Ma ammortizzatori sociali di durata maggiore aiuterebbero a fronteggiare sicuramente meglio anche questo tipo di criticità che presumibilmente crescerà sempre più di gravità nei prossimi anni.

L'uso disinvolto della teoria economica

Giuseppe Tattara Università Ca' Foscari di Venezia

Non è la coerenza che interessa al professor Monti, quanto procedere dritto per la sua strada fino a sostituire l'auspicata politica macroeconomica della spesa, con misure di flessibilizzazione del mercato del lavoro, riprendendo la convinzione che, se i mercati si adattano, alla fine i guai si risolvono

La lettera “segreta” di Trichet e Draghi al governo italiano del 5 agosto 2011, pubblicata dal *Corriere della sera* il successivo 29 settembre, sottolinea la necessità di rendere più severi i criteri per ottenere le pensioni di anzianità e di allungare l'età pensionabile delle donne nel settore privato in modo da avere risparmi di bilancio “già nel 2012”, e l'opportunità di ridurre “significativamente” il costo degli impiegati pubblici, rafforzando le regole sul turnover e, “se necessario, riducendo gli stipendi”.

Per accelerare la crescita dell'economia, Trichet e Draghi richiamano esplicitamente l'esigenza di rivedere le norme sulle assunzioni e i licenziamenti dei lavoratori (per i quali nella lettera si usa il termine “dismissal”) nelle imprese applicando l'intesa del 28 giugno tra la Confindustria e i sindacati, “che si muove in questa direzione”. Ma che evidentemente non basta.

Questa lettera presenta come un imperativo la necessità di riformare il mercato del lavoro in modo da aumentare il grado di adattabilità dei lavoratori all'evoluzione delle condizioni macroeconomiche e macrofinanziarie dell'Europa.

Cerchiamo di analizzare le motivazioni su cui posa la riforma del mercato del lavoro presentata in questi giorni al parlamento, che si rifà esplicitamente a questa richiesta.

Squilibrio macroeconomico e flessibilità del lavoro: Keynes alla Bocconi

La relazione tra gli orientamenti di politica macroeconomica e la flessibilità del lavoro è un caposaldo del programma di governo e le sue premesse sono state spiegate con molta chiarezza, come ci ricorda opportunamente M. Zenezini¹, da Mario Monti,

(1) Ho potuto leggere in anteprima l'articolo *I fallimenti della politica economica e l'impossibilità delle relazioni industriali Una storia infinita?* preparato per il prossimo numero di *Economia e Società Regionale*; ad esso debbo la citazione del *Corriere* del 21 settembre 2008.

non ancora presidente del consiglio, il 21 settembre del 2008 in un articolo sul *Corriere della sera* dove discute le politiche interventiste adottate dal governo americano per contrastare le conseguenze della crisi finanziaria, che allora stava già manifestandosi. Monti descrive, con qualche rammarico, gli Stati Uniti “molto indeboliti nella loro opera storica di promozione dell'economia di mercato” e tuttavia conclude che se anche crediamo che “la cattiva governance dell'economia americana [abbia] recato un grave vulnus all'immagine dell'economia di mercato, non dobbiamo però dimenticare che gli Stati Uniti hanno un grande punto di forza nella flessibilità ed efficienza dei mercati dei prodotti e del lavoro, oltre che nella capacità di ricerca e innovazione”; alla flessibilità dei mercati delle merci e del lavoro in qualche modo è delegato di porre rimedio alla cattiva governance dell'economia finanziaria.

Una via di uscita cara al professore, che ne fa il cardine per spiegare la necessità della riforma del mercato del lavoro. Leggiamo cosa scrive lo stesso Monti nel *Corriere* sei mesi dopo (9 febbraio 2009). “In America e in Europa le politiche con le quali i governi nazionali cercano di combattere la crisi rischiano di essere poco efficaci... Si proclama il ritorno a Keynes ma si esita a spingere in misura adeguata la domanda nell'unica fase negli ultimi sessant'anni in cui ciò sarebbe veramente necessario”. Il premier si presenta nella inedita veste di keynesiano convinto, e lamenta che America e Europa non spingano sulla domanda... Ma questa resipiscenza dura poco e si tramuta ben presto in un pieno capovolgimento dell'idea keynesiana. Monti aggiunge infatti che i governi dell'America e dei paesi europei fanno sì timide manovre per aiutare la domanda, ma il loro errore non sta tanto nella pochezza dell'intervento ma nella sua direzione; infatti questi governi sussidiano i consumi guardando ai settori in difficoltà (“auto, moto, elettrodomestici e mobili, nel caso dell'Italia”) e così facendo sostengono alcuni comparti che invece andrebbero abbandonati, mentre sarebbe necessario promuovere nuove iniziative. Il vecchio governo, secondo Monti, ha messo in moto un processo che ha penalizzato il nuovo per aiutare il vecchio.

Su di una più attenta calibrazione dei sussidi si potrebbe essere d'accordo, se i sussidi non fossero stati ben poca cosa, tanto che parlare di politica keynesiana è del tutto fuori luogo. Ma al professore in realtà interessa non fronteggiare la carenza della domanda globale, di cui poco si preoccupa, né promuovere il nuovo, che non è in programma, quanto procedere dritto per la strada dell'ortodossia bruxelliana della stabilità fino a sostituire l'auspicata politica macroeconomica della spesa, che aveva invocato nelle prime righe del suo articolo, con misure

di flessibilizzazione del mercato del lavoro, riprendendo la convinzione che se i mercati si adattano, alla fine i guai si risolvono.

Qui il problema si complica perché il mercato del lavoro italiano è riconosciuto da più parti come flessibile (Fornero, *La Stampa* del 4 marzo 2012) e quindi dovrebbe essere in grado di svolgere la funzione che gli viene richiesta, similmente a quanto Monti ipotizza sia avvenuto per gli Stati Uniti. Il fatto che la flessibilità del lavoro in Italia non riesca a “contenere” la crisi è allora spiegato con il tipo di flessibilità presente in questo mercato. Si tratterebbe di flessibilità “cattiva” in opposizione alla flessibilità “buona”, rappresentata da un mercato del lavoro diverso, che viene definito con gli aggettivi di “dinamico” o di “funzionale”, senza dire bene che cosa sia.

La flessibilità “cattiva” del lavoro

Il mercato del lavoro italiano è dualistico perché è composto da una parte da lavoratori stabili, a tempo indeterminato con molte protezioni e dall'altra da lavoratori a termine, precari, molto poco tutelati, e da aspiranti-lavoratori. Questi ultimi sono flessibili di necessità, ma si tratta di flessibilità “cattiva” che non facilita l'incontro tra domanda e offerta; la domanda delle imprese si rivolgerebbe a lavoratori relativamente stabili, ma disposti allo stesso tempo a cambiare lavoro, ed è scoraggiata dal lato delle imprese dal rigido e oneroso regime di protezione del lavoro seguendo le fluttuazioni della domanda, e dal lato dell'offerta di lavoro dall'assenza di una rete efficiente di ammortizzatori sociali che rende la mobilità molto rischiosa.

L'auspicio di Monti per una flessibilità “buona” si basa su due considerazioni. La prima considerazione riguarda l'assimilazione dei giovani al nuovo. Infatti la critica alla politica dei sussidi, che penalizza il nuovo per aiutare il vecchio, non riguarda solo le imprese, ma anche i lavoratori; secondo Monti, questa politica penalizza i giovani che desiderano entrare nel mercato del lavoro e che ne vengono invece impediti.

Probabilmente il presidente del consiglio ritiene che le assunzioni dei giovani provengano in larga misura da imprese nuove, appena create, magari in settori all'avanguardia, e quindi se i sussidi che vengono dati all'industria promuovessero la nascita di nuove imprese invece di finanziare imprese esistenti, si promuoverebbe l'occupazione dei giovani. Ma qualsiasi studioso del mercato del lavoro sa che le assunzioni provengono, quasi per intero, da parte delle imprese esistenti,

che sono molto più numerose delle imprese nuove e che assumono sia lavoratori già occupati (nella maggior parte) sia giovani che entrano per la prima volta nel mercato del lavoro; i giovani assunti dalle imprese nuove, per quanti sussidi si possano dare, sono un numero esiguo.² Collegare una politica per il nuovo a una politica per i giovani non ha alcun significato, se non quello di giocare su di una affinità lessicale tra le due parole “nuovo” e “giovane” e colorare come “innovativo” un discorso teoricamente molto fragile.

Si può aumentare la quota dei giovani assunti solo in due modi: rendendo più conveniente la loro assunzione e sostituendo così lavoratori più anziani mantenendo immutato il totale (e sarebbe una ben magra oltre che costosa consolazione, visto l'allungamento dell'età pensionabile appena varato dallo stesso governo, che aumentando la permanenza media a parità di posti di lavoro riduce le assunzioni), oppure facendo sì che il sistema esca dalla recessione. In espansione le imprese assumono di più e questo vale sia per i lavoratori già occupati che cambiano lavoro ma anche per i nuovi assunti. E questo, in una situazione di disoccupazione con capacità produttiva inutilizzata, si può fare solo attraverso una politica della domanda: non esistono altre strade.

Si dirà che la ripresa è frenata dai “mali antichi del nostro paese” e che li bisogna incidere, ed è certamente giusto. Tuttavia di fronte a un governo che fa alcune riforme finte e aumenti di tasse veri, è importante distinguere i vincoli contabili (il pareggio di bilancio, il rispetto dei pagamenti) dai vincoli macroeconomici (la creazione di domanda in presenza di capacità inutilizzata) perché sono due problemi differenti; Keynes si è proposto di chiarire come dal rispetto dei vincoli contabili non segua la risoluzione degli equilibri di sottoccupazione, anzi egli spiega come il perseguimento dell'equilibrio macroeconomico possa risultare vanificato dalla cecità con cui si difendono alcuni vincoli contabili.

La domanda deve essere stimolata, meglio se ciò avviene a livello europeo ne sono ben consapevole, ma ciò non toglie nulla alla logica del ragionamento che propongo.

La seconda considerazione riguarda la rappresentazione del mercato del lavoro come mercato protetto, con categorie di lavoratori che non vogliono abbandonare

(2) Tra parentesi notiamo che assumono anche le imprese che riducono l'occupazione, o perché colpite da difficoltà proprie oppure perché, durante le recessioni, risentono di una congiuntura generale sfavorevole; esse infatti adeguano lo stock degli occupati alle loro mutate prospettive di vita e continuano ad assumere e separare. Comprendiamo in questa ultima parola sia i licenziamenti che gli abbandoni volontari e le altre cause di abbandono.

“posizioni di rendita”. Monti scrive (*Corriere della sera*, 1° maggio 2011), ma è giudizio condiviso dai più, che un’economia competitiva, con maggiore crescita richiede meno barriere all’entrata, meno privilegi e rendite per gli inclusi e più possibilità di ingresso per gli esclusi e i giovani. In altre parole il mercato del lavoro italiano è visto come frazionato in due segmenti. Un primo segmento, largamente composto da giovani, flessibile e spesso precario, un secondo segmento, isolato e protetto dai processi di ristrutturazione, che gradualmente si è ridotto di importanza e rappresenta oggi poco più della metà dei lavoratori dipendenti del settore privato.³ Mentre i resoconti ufficiali tendono o meglio tendevano a descrivere l’Italia come un paese con un mercato del lavoro rigido, oggi non è così. L’Ocse ha dovuto correggere la classificazione ufficiale che aveva fatto del nostro paese rispetto al grado di “protezione dell’impiego” a causa dell’errore della classificazione del trattamento di fine rapporto, e oggi le valutazioni di questo ente per quanto riguarda la protezione del lavoro, pongono l’Italia all’ultimo posto nell’Europa a 15 (il paese con meno protezione), seguita dal Belgio e dalla Germania (al 2008, l’indice di protezione globale per l’Italia è 2,58 contro il 2,63 per la Germania). Un risultato inatteso dai più ed è forse utile ripercorrere, per memoria, alcune tappe di questo processo di flessibilizzazione. Le riforme del mercato del lavoro sono cominciate nella seconda metà degli anni Novanta in due ondate successive. Nel luglio 1993 è stato firmato l’accordo sociale interconfederale tra sindacati, organizzazioni datoriali e governo, con l’obiettivo di riformare il sistema contrattuale sostituendolo con una contrattazione a due livelli (contratti nazionali per tutti i lavoratori, seguito da contrattazione aziendale). La stessa riforma della contrattazione cancellava il sistema di indicizzazione salariale (scala mobile) che era stato in vigore fin dal 1951, sostituendovi l’obiettivo dell’inflazione pre-determinata (dal governo). Nel successivo periodo di moderazione salariale, nel giugno 1997, il governo di centrosinistra ha liberalizzato parzialmente il salario di ingresso, allargando contemporaneamente la possibilità di utilizzo dei contratti a tempo determinato. Nel periodo successivo una serie di leggi ha introdotto le agenzie interinali rimuovendo contemporaneamente le restrizioni nell’impiego dei lavoratori non qualificati e nel febbraio 2003 è stata introdotta una grande varietà di possibili contratti di lavoro, dallo *staff leasing* al *job sharing*.⁴

(3) F. Berton, M. Richiardi e S. Sacchi, *Flessibilità del lavoro e precarietà dei lavoratori in Italia*, Rivista Italiana di politiche pubbliche, 1, 2009.

(4) Questo sommario è ripreso da D. Checchi, *Riforma del mercato del lavoro e disegualianza in Italia*, checchi.economia.unimi.it/pdf/un62.pdf.

Come conseguenza dell’ondata delle riforme, l’Italia è divenuto un paese dal mercato del lavoro molto flessibile come indicano le, pur sempre discutibili, statistiche dell’Ocse.

Si può collegare la flessibilità del mercato del lavoro con la crescita?

E qui il modello di riferimento esplicito è la Germania. Scrive infatti Fornero (*La Stampa*, 4 marzo 2012) che gli “interventi [di riforma del mercato del lavoro adottati in quel paese] hanno consentito alla Germania di cogliere più rapidamente ed efficacemente che in precedenza l’onda positiva della congiuntura avviatasi nella seconda metà dello scorso decennio” e il paese è così tornato a registrare significativi ritmi di crescita, e anche noi dobbiamo essere pronti visto che “vi sono segnali di una ripresa della domanda mondiale... nell’ultima parte del 2012” e “occorre non farsi sfuggire la prossima onda positiva”.

La ripresa della crescita in Germania, dopo la unificazione, è una realtà e una realtà è anche la riforma del mercato del lavoro tedesco. Il punto è che il mercato tedesco mantiene ancora oggi delle caratteristiche fortemente duali, molto e molto simili a quelle che caratterizzano il mercato del lavoro italiano. I lavoratori stabili o “regolari” in Italia sono meno protetti che in Germania e i lavoratori precari hanno subito, negli ultimi vent’anni, una drastica perdita dei diritti, maggiore di quanto avvenuto in Germania, come si vede nel grafico 1. La cittadella dei lavoratori “regolari” è, soprattutto in Germania, molto ben difesa.

Il grafico rappresenta l’indice di protezione calcolato dall’Ocse per i lavoratori “regolari” e per i lavoratori temporanei. L’indice va da 0 a 6 e la riduzione dell’indice significa un allentamento del regime di protezione. Si vede che la protezione del lavoro “regolare” è più elevata in Germania che in Italia; la differenza non è molta ma è crescente nel tempo perché l’indice aumenta per la Germania mentre resta fisso per l’Italia. Qualora questo aumento della protezione venisse associato agli indiscutibili migliori risultati ottenuti dall’economia tedesca negli stessi anni, saremmo spinti a pensare come in Germania le imprese abbiano saputo capitalizzare sul lavoro stabile attraverso un aumento della specializzazione e del capitale umano,⁵ cosa che da noi non sarebbe accaduta.

(5) Come argomentato da W. Eichhorst e P. Marx, *Reforming German Labor Market Institutions: A dual Path to Flexibility*, IZA DP n. 4100, ftp.iza.org/dp4100.pdf. Questi due autori sostengono che il modello tedesco è basato sulla elevata qualità dei suoi prodotti industriali, sulla diversificazione e sulla produzione “*custom made*”. Per ottenere questi risultati è necessario investire nella professionalità dei lavoratori cosa che richiede, secondo i

L'aumento della protezione si accompagnerebbe alla crescita del prodotto e non lo avrebbe invece ostacolato. Entrambi i paesi invece presentano una caduta brusca, a partire da metà anni Novanta, della protezione sui lavori temporanei il cui indice raggiunge al 2008 valori simili, ma con un decremento nelle tutele che è stato molto superiore in Italia che in Germania.

Non ci sono elementi per dire che nel campo della protezione del lavoro l'Italia sia più rigida della Germania, anzi. Non sono elementi di questo tipo quelli che hanno consentito alla Germania di "cogliere l'onda positiva" e non è la loro mancanza che non lo consentirà all'Italia. La differenza è che in Germania la protezione sociale (spesa di sostegno alle famiglie, sussidi ai disoccupati, a favore dell'abitazione e contro l'esclusione sociale) è molto superiore che in Italia e ben diversamente organizzata; la spesa in valore supera il 5% del Pil mentre in Italia resta inferiore al 2%. Questa è un'importante differenza tra i due regimi e spiega allo stesso tempo il mantenimento del potere di acquisto, e quindi il livello della domanda interna, e la facilità dei lavoratori tedeschi a cambiare lavoro anche in situazioni di recessione, e quindi la loro maggiore mobilità effettiva o potenziale. Non si tratta solo di un diverso ordine di grandezza; i due paesi differiscono nella struttura, nel ruolo giocato dalle istituzioni, nella distribuzione del reddito, elementi che fanno del "modello renano" cosa ben diversa dal modello italiano.

Mario Monti ci informa che il mondo intero ammira le riforme italiane, la riforma pensionistica, le mitiche e insussistenti liberalizzazioni, e che la residua incertezza che mantiene gli investitori internazionali lontano dall'Italia è dovuta alla non ancora approvata riforma del mercato del lavoro. In realtà è la differenza nel ruolo delle istituzioni e dello stato che preoccupa gli investitori, come con raro tempismo ha affermato, in una recente intervista, l'amministratore delegato di Ikea Italia, quando dice la cosa che a tutti noi sembrava da tempo più ovvia, e cioè che gli investimenti nel nostro paese non sono fermati dall'art.18 ma dall'incertezza dei tempi della burocrazia e della politica.

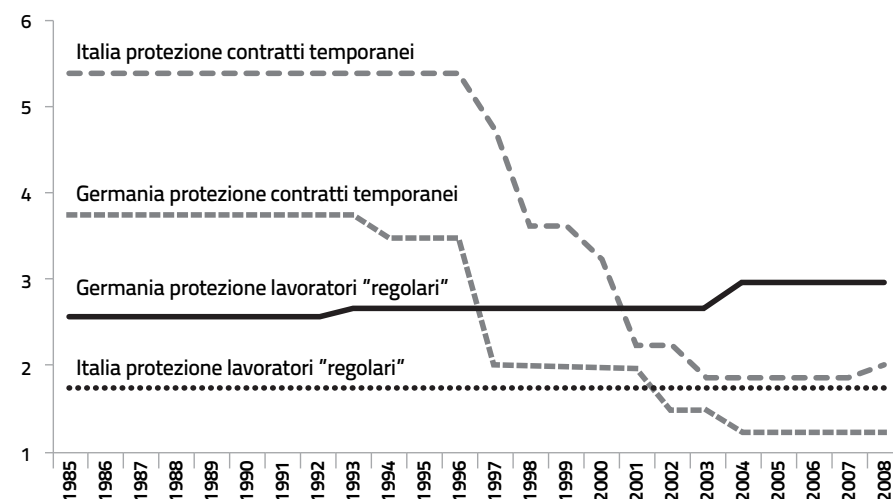
In questi mesi il governo Monti ha evitato, attraverso un feroce aumento della tassazione, che l'onere del debito facesse finire l'Italia (e l'Europa) in una situazione simile a quella greca. Allo stesso tempo ha condito, sempre con maggiore insistenza, la propria azione con una sequenza di affermazioni del tutto gratuite

due studiosi (p. 5), "protezione contro i licenziamenti (per favorire una maggiore durata nell'impiego), sussidi di disoccupazione adeguati (per far sì che le abilità acquisite non vengano dilapidate prendendo la prima offerta che arriva) e la contrattazione collettiva (per evitare fluttuazioni dei salari)".

che ci vengono propinate quasi quotidianamente sull'onda della riacquistata fiducia internazionale (che speriamo continui) e dello sbandierato status "tecnico" di chi sta al governo. Al di sotto dell'azione dell'esecutivo c'è invece molta celata ideologia, un'analisi economica ortodossa stereotipata e una scarsa conoscenza della realtà.

GRADO DI PROTEZIONE NEL LAVORO DIPENDENTE IN ITALIA E GERMANIA

Grafico 1



L'indicatore di licenziamento dei dipendenti in materia di contratti regolari è calcolato come somma ponderata delle voci relative a contratti regolari contenute negli indici REG1-REG8. L'indicatore per la severità della regolamentazione sui contratti a tempo determinato è calcolato come somma ponderata delle voci relative a contratti a tempo determinato contenute negli indici FTC1-FTC3; TWA1-TWA3. Fonte: Ocse 2008 <www.oecd.org/employment/protection>.

Il popolo al Circo Massimo

Guglielmo Ragozzino Sbilanciamoci.info

Per difendere l'articolo 18 sostenuto dalla Cgil, sindacato che Silvio Berlusconi accusa di comunismo, accorrono milioni di persone che con il comunismo e neppure con il sindacato hanno niente in comune. Hanno però un forte senso di giustizia e amano soprattutto la concordia e la libertà sociale

Giovedì, 14 maggio 1970, la Camera approva il disegno di legge “Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell’attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento” (A.C. 2133), approvato dal Senato l’11 dicembre 1969 (legge 20 maggio 1970, n. 300, “Statuto dei lavoratori”). Nella nota ufficiale della Camera dei deputati che precede si possono scorgere taluni aspetti rilevanti della legge 300. Prima di tutto la legge riguarda “libertà e dignità dei lavoratori” e poi anche “libertà” e “attività sindacale nei luoghi di lavoro”. Si tratta di aspetti noti e meno noti la cui discussione non è ancora conclusa. Ma c’è un altro aspetto, forse ancor meno conosciuto: il Senato ha approvato la legge l’11 dicembre, proprio alla vigilia della strage di piazza Fontana a Milano. Per la cronaca, il voto al Senato è compatto: approvano tutti, maggioranza e opposizione, la legge dopo un gioco di emendamenti e la mandano alla Camera dove otterrà, cinque mesi dopo, 217 sì, 125 astensioni e 10 voti contrari. L’11 (e il 12) dicembre 1969 il primo ministro a Roma è Mariano Rumor, a capo di un monocolore democristiano. All’inizio di marzo Rumor si dimette, ma a fine mese si ripresenta con un governo di coalizione cui partecipano, insieme alla Dc, socialisti, repubblicani e socialdemocratici. I quattro partiti della coalizione, votano all’unisono la legge 300 alla Camera, e anche i liberali lo fanno, mentre si astengono (o votano contro) sinistra e destra: Pci, Psiup e Msi. Il ministro competente è in entrambi i rami del Parlamento Carlo Donat Cattin che ha sostituito Giacomo Brodolini, il ministro socialista ispiratore della legge, morto nel luglio del 1969.

Il voto al Senato è all’acme dell’autunno caldo; quello alla Camera deve tenere conto anche delle conseguenze antisindacali che le lotte hanno causato. Il sindacato unitario (Cgil-Cisl-Uil) lamenta 14 mila denunce con frequenti licenziamenti di altrettanti operatori che spesso hanno organizzato le lotte e le

rivendicazioni in fabbrica: vuoi gli scioperi interni, vuoi la richiesta di mensa per tutti, anche per gli operai che a differenza degli impiegati arrivano al lavoro con la gavetta; oppure l’affermazione di dignità che tolga alle guardie di fabbrica l’autorità di guardare nelle borse di operai e operaie a fine turno. Da questo punto di vista rende bene lo spirito della legge l’articolo due: “Il datore di lavoro può impiegare le guardie particolari giurate, (...) soltanto per scopi di tutela del patrimonio aziendale”. Non si stabilisce l’introduzione di agenti di controllo, ma le strette limitazioni alla loro presenza. Non è tutelata la proprietà dell’azienda, ma la dignità del lavoratore.

L’articolo decisivo di tutta questa lunga fase politica è naturalmente l’articolo 18: “Reintegrazione nel posto di lavoro”. Fa parte (è importante notarlo) e conclude il secondo titolo della legge che comprende gli artt.14-18. “Della libertà sindacale”. Il 18 è un lungo articolo che affida al giudice il riesame dei casi previsti dalla legge 604, 1966 che riguardano la giusta causa di licenziamento prevista dal codice civile all’articolo 2119 e il giusto motivo, quanto a dire una grave mancanza del prestatore d’opera o le necessità specifiche dell’azienda. In sostanza al giudice spetta la reintegrazione del prestatore d’opera nel suo luogo di lavoro, a meno che egli non preferisca lasciare il lavoro ricevendo un’indennità di 15 mensilità. Oltre al giudice, terza parte tra datore di lavoro e prestatore, l’articolo dà spazio anche a un altro personaggio, il sindacato, cui i lavoratori hanno il diritto di rivolgersi per le loro vertenze personali. Ne consegue che il sindacalista, finora tenuto a freno dalla possibilità di essere licenziato e dalla presenza di agenti padronali nei reparti, d’ora in poi non ha nulla da temere e diventa un vero e proprio contropotere nei reparti.

All’uscita dall’autunno caldo, la politica sa di dover risarcire la classe operaia, maltrattata da sempre, ora inquadrata in modo ordinato nell’organizzazione sindacale; sa di dover stringere un patto epocale con essa. La legge 300 e in particolare l’articolo 18 è soprattutto questo. Un risarcimento dovuto, un grave prezzo da pagare alla pace sociale.

Va ricordato che una parte assai vivace della sinistra, la cosiddetta nuova sinistra, allora ben presente nelle fabbriche, è contraria alla legge 300 proprio perché non si sente minimamente rappresentata dal sindacato confederale e quindi si sente espulsa due volte dal nuovo accordo che aspira a comandare sulle fabbriche e sui lavoratori.

“Siamo tutti delegati” proclama Lotta continua.

Per l'insieme del modo politico economico e sociale l'articolo 18, più ancora della legge 300 nel complesso, è però un punto fermo, la base dei rapporti sindacali a venire. Licenziare non si può, a meno di controversie esorbitanti. I tentativi di negoziare una qualche forma di modifica, in parlamento o nella contrattazione sindacale, non mancano, ma non approdano a grandi risultati. Trent'anni dopo il 1970, c'è una raccolta di firme per un referendum radicale nel 2000 nell'intento di togliere di mezzo l'articolo 18; e un'altra raccolta per un referendum di segno opposto, svolta da Rifondazione comunista nel 2003, per allargare l'articolo 18 alle imprese minori con meno di 15 dipendenti. Nel periodo intermedio c'è la raccolta di firme (si parla di quattro milioni) della Cgil sull'articolo 18 che ha il suo punto di massima visibilità nella manifestazione romana del Circo Massimo il 23 marzo del 2002, proprio dieci anni fa. Al comizio di Sergio Cofferati, allora segretario generale della Cgil, assistono, secondo il mito, non meno di tre milioni di persone. In effetti le persone mobilitate sono tantissime: operai, impiegati, studenti, precari, disoccupati. Fin qui niente di eccezionale; ciò che cambia profondamente il senso politico e sociale dell'avvenimento sono le altre persone presenti che hanno poco o niente da dividere con i lavoratori delle grandi fabbriche: impiegati pubblici, insegnanti, professionisti, contadini, lavoratori autonomi. Una grande massa di persone si sente coinvolta, decide di partecipare all'evento e di testimoniare la propria scelta, l'adesione a una parte sindacale, alla Cgil per giunta, quella Cgil che il governo descrive come sindacato comunista. Un intero popolo vota per la Cgil e per il "suo" articolo 18. Pochi si immaginano, nessuno ricorda più che la Cgil non ha mai puntato sulla legge 300, preferendo soluzioni contrattuali nel confronto con la controparte, alla legge, voluta dal governo e votata in parlamento. Ed è appunto per sconfiggere il progetto di legge che il governo di destra sta portando avanti che tutto un popolo che in molti casi della Cgil ha soltanto sentito parlare, si allea alla manifestazione di quella organizzazione che diventa improvvisamente il sindacato di tutti, ne segue la parola d'ordine e batte insieme ai militanti sindacali, agli operai, ai disoccupati e ai precari le mire filo padronali del governo. Tutto in un giorno, tutto in un circo.

Una riforma sbagliata. Intervista a Maurizio Landini

Loris Campetti il manifesto

“Continuo a pensare che se un giudice dichiara illegittimo un licenziamento, quella vittima di un'ingiustizia deve essere rimessa al suo posto di lavoro e non risarcita con qualche mensilità. Inoltre la Fiom ritiene che anche in Italia, come in molti paesi europei, vada introdotto un reddito di cittadinanza”

A chi in Cgil dice che grazie alle battaglie sindacali si è raggiunto un buon compromesso sull'art. 18 e dunque tutti dovrebbero essere contenti, in molti in Fiom rispondono: “Gli scioperi li abbiamo fatti noi, ora vorremmo essere liberi di decidere se essere o non essere contenti”. Il segretario generale dei metalmeccanici Cgil, per esempio, non è contento, anzi è piuttosto incazzato. Il giudizio di Maurizio Landini è molto negativo, sia sull'art. 18 (“di fatto cancellato”) che sugli ammortizzatori sociali. Per non parlare della precarietà “che con questo disegno di legge rischia addirittura di aggravarsi. Siamo il paese più precario d'Europa”. Insomma, un disastro dentro una crisi globale a cui il liberismo perdente ma imperante sta rispondendo con ricette che invece di guarire l'ammalato lo ammazzano. Basti pensare che il Fondo monetario internazionale è preoccupato che nel 2050 la vita degli umani possa allungarsi di tre anni, ipotesi valutata “troppo rischiosa”.

Landini, quanta quota di Pil e quanti punti di spread vale la sterilizzazione dell'art. 18?

L'unica riduzione garantita da questa non-riforma, qualora venisse varata dal parlamento senza radicali modifiche, sarebbe la riduzione dei diritti e la totale svalorizzazione del lavoro, ridotto a pura merce. Non aumenterà i posti di lavoro ma li diminuirà, non ridurrà la precarietà ma l'accrescerà e riduce la tutela degli ammortizzatori sociali. Un modo disastroso di rispondere alla crisi, così come disastrosa è stata la riforma delle pensioni. Siamo di fronte a un intervento sul mercato del lavoro in cui i sacrifici di chi lavora vengono presentati come necessari per sostenere i più deboli, i precari. Invece, non una delle 46 forme contrattuali pre-esistenti è stata mandata in soffitta. Aggiungi che i contratti a termine vengono ulteriormente liberalizzati, grazie all'introduzione da parte del governo Monti del trattamento speciale riservato ai lavoratori

“svantaggiati” affittati dalle agenzie interinali alle aziende con uno sconto del 20% sulle tabelle contrattuali.

Come valuti le modifiche degli ammortizzatori sociali?

Le giudico male, perché ancora una volta è negata la loro estensione universale. A fronte della cancellazione della mobilità si introduce l'Aspi, un sostegno ridotto nel valore e nella durata da cui sono esclusi i lavoratori intermittenti, tranne chi ha la fortuna di aver lavorato almeno 52 settimane in due anni. E si riduce la tutela oggi garantita dalla cassa integrazione, interamente cancellata nei casi di fallimento e chiusura.

Ma il problema dei problemi si chiama ancora art. 18.

La modifica che si vorrebbe attuare è grave e, per noi della Fiom, inaccettabile. Lo sbandierato recupero del “reintegro” non è che un miraggio, per noi deve restare un diritto: un licenziamento ingiusto non può essere semplicemente risarcito come avverrebbe nel 99% dei casi se il testo venisse varato così com'è dal parlamento. Si peggiorerebbe addirittura la condizione di chi lavora in aziende con meno di 15 dipendenti e la dichiarazione delle motivazioni economiche dei licenziamenti collettivi da parte dell'impresa non sarebbe più obbligatoria. Salterebbe persino l'indennità. Per tutte queste ragioni i metalmeccanici hanno scioperato e la Fiom è convinta che la lotta debba continuare. Serve un grande impegno per riunificare i soggetti colpiti dalla crisi: lavoratori dipendenti, precari, giovani, pensionati. Va in questa direzione l'appello che la Fiom ha lanciato ai delegati e alle delegate, ai giovani, ai precari, ai disoccupati e agli inoccupati.

Peccato che la Cgil si muova su un'altra lunghezza d'onda.

Sul mercato del lavoro e la precarietà i giudizi della Fiom e della Cgil collimano. Diversa è la posizione sull'art. 18. Ci batteremo per strappare modifiche sostanziali, come chiedono tutti i nostri operai che in questi giorni hanno scioperato e continuano a scioperare in difesa dello Statuto dei lavoratori. Aggiungo che il sindacato deve aprirsi al mondo della precarietà e della disoccupazione e il modo più efficace è la conquista, in discussione anche in Europa, di un reddito di cittadinanza per tutelare chi non lavora o si trova in un limbo occupazionale che potrebbe rapidamente trasformarsi in un inferno. Il senso dell'assemblea di sabato è la riunificazione dei diritti contro le fasulle divisioni tra presunti garantiti e non garantiti. Bisogna creare investimenti finalizzati a una ripresa

dell'occupazione nella direzione di un diverso modello di sviluppo e di mobilità che siano socialmente ed economicamente compatibili.

In Europa non si discute solo di reddito di cittadinanza ma anche di come imbriagliare il diritto di sciopero. Sulla base della relazione fatta da Monti per Barroso (nota come Monti-2), Strasburgo potrebbe far arretrare di mezzo secolo quel che resta del modello sociale europeo.

Servirebbe una risposta sindacale europea all'altezza dello scontro, che al momento non si vede. Da noi è chiaro a tutti che Monti obbedisce in tutto e per tutto alla lettera della Bce con il taglio alle pensioni, al welfare e ai diritti. Sbaglia chi definisce tecnico questo governo che vuole ridurre il lavoro a merce. Al contrario, si dovrebbero tassare le rendite, introdurre la patrimoniale, investire su uno sviluppo e una mobilità basate sul buon lavoro e il rispetto ambientale.

La Fiat chiude l'unica fabbrica italiana di autobus e vola all'estero. Marchionne investe ovunque, persino in Argentina, tranne che in Italia.

La Fiat è in fuga. Importa in Italia dagli Stati Uniti un modello di relazioni sindacali e sociali corporativo ed esporta ricerche, investimenti, stabilimenti e lavoro. E il “tecnico” Monti che fa? Applaudiva al diritto delle imprese a fare quel che vogliono e a produrre dove conviene loro di più. Questo processo va avanti in un vuoto di democrazia, con gli operai che non possono più scegliersi i delegati né votare gli accordi e i contratti che riguardano la loro vita e il loro lavoro, mentre Marchionne chiude le porte di Pomigliano a chi ha la tessera Fiom e quelle di Melfi ai tre lavoratori di cui il giudice ha ordinato il reintegro. Per questo la mobilitazione deve continuare. La Cgil ha indetto un pacchetto di ore di sciopero e una mobilitazione a cui la Fiom parteciperà con i suoi contenuti, quei contenuti che sono stati votati all'unanimità dal Comitato centrale.

All'assemblea di Bologna hai annunciato nuove iniziative nei territori insieme ai precari, agli studenti, ai movimenti. Come pensate di articolare questo confronto?

La strada imboccata dal cosiddetto governo tecnico non solo non avvia un superamento della precarietà ma la istituzionalizza, a costo di rimettere in discussione leggi in vigore dal 1966 e lo stesso Statuto dei lavoratori. A Bologna abbiamo detto con chiarezza che si devono riunificare gli obiettivi e le battaglie finalizzate a garantire, e se mai dovesse passare questa “riforma” del mercato del lavoro a riconquistare, i diritti e le libertà sindacali e dei singoli. Intendiamo avviare un'offensiva in difesa della democrazia per restituire ai lavo-

ratori il diritto di votare sugli accordi e sui contratti e di eleggere liberamente i propri rappresentanti. In ogni territorio porteremo avanti il confronto con tutti i soggetti sociali che vi agiscono, e con singole persone, precari o intellettuali che siano che sentono il bisogno di una vera riforma del mercato del lavoro. Poi abbiamo deciso una giornata nazionale di mobilitazione per il 20 maggio che è l'anniversario dello Statuto dei lavoratori, nato appunto il 20 maggio del 1970. Sarà una giornata di lotta per i diritti e contro la precarietà.

Quali caratteristiche dovrebbe avere la riforma che ritenete necessaria?

Al primo posto c'è l'estensione dei diritti, delle tutele e degli ammortizzatori sociali a tutti, lavoratori regolari, a prescindere dalla dimensione della loro azienda, e precari. La retribuzione, l'orario di lavoro, la sicurezza devono essere le stesse per tutti quelli che svolgono la medesima mansione, che siano a tempo determinato, a termine, in affitto e via precarizzando. Il governo Monti non ha fatto una riforma ma soltanto dei tagli. L'unica cosa che avrebbero dovuto tagliare (le 46 forme contrattuali ereditate dai governi precedenti) è rimasta identica. Addirittura si vogliono facilitare i licenziamenti e consentire ai padroni di cavarsela con un contributo economico. Io continuo a pensare che se un giudice dichiara illegittimo un licenziamento, quella vittima di un'ingiustizia deve essere rimessa al suo posto di lavoro e non risarcita con qualche mensilità. Infine la Fiom ritiene che anche in Italia, come in molti paesi europei, vada introdotto un reddito di cittadinanza. Sono obiettivi, questi, che meritano attenzione e un impegno straordinario da parte della Cgil. Io continuo a pensare che sarebbe giusto utilizzare le ore di mobilitazione annunciate dalla mia confederazione per promuovere uno sciopero generale nazionale. In ogni caso la Fiom non accetterà mai la cosiddetta riforma Monti-Fornero se dovesse passare in parlamento così com'è stata proposta dal governo. E siccome anche il governo tecnico avrà una sua fine, qualunque governo arriverà dopo Monti dovrà fare i conti con la determinazione della Fiom.

IL LAVORO DA FARE

Quei nodi che il paese non sa sciogliere

Francesco Ciafaloni ricercatore sociale, Torino

Perché in Italia non siamo riusciti a ridistribuire il lavoro? Non lo si può dire con estrema precisione, ma si può ipotizzare che, per riuscirci, avremmo dovuto tenere presente anche l'altra possibile connessione causale: lavorare tutti, lavorare meno

Dei problemi reali non fa parte l'articolo 18. Così com'è, vedremo, non ha affatto impedito la mobilità. Se lo abolissero del tutto potrebbe esserci una piccola corsa nelle aziende al di sopra dei 15 dipendenti a liberarsi di lavoratori sgraditi per motivi politici o personali. Ma l'abolizione non cancellerebbe il codice civile. Romagnoli e altri giuristi del lavoro ci hanno spiegato con didattica e logica chiarezza che nessun contratto può essere violato impunemente; anche se si tratta di un contratto di lavoro dipendente, che è particolarmente asimmetrico. E che se il giudice decide che un bene è stato illegalmente sottratto, la prima conseguenza del giudizio è la restituzione del bene. Se hai illegalmente licenziato, devi riassumere. Questo non vuol dire che non sarebbe più difficile impugnare il licenziamento (saresti tu a dover fare causa, sarebbe tuo l'onere della prova); né che sia possibile o ragionevole e perciò frequente tentare un ritorno in un ambiente sgradito, che non ti vuole e che tu non ami; né che il più sprovveduto degli imprenditori possa pensare di liberarsi di rappresentanti sindacali noti senza conseguenze. Il vero buco nero dei diritti, della dignità, del lavoro è il lavoro nero; o quello delle finte partite Iva, o quello delle aziende non sindacalizzate. Dove un rappresentante sindacale c'è, c'è anche una difesa, spesso unitaria. Il caso Fiat non è la regola. Se si ripetesse oggi, quando è noto a tutti e non solo ai pessimisti come vanno le cose per l'auto e che cosa "non" è "Fabbrica Italia", forse neppure lì si ripeterebbe il copione nota. Il conflitto sull'articolo 18 è, da un lato, quello degli industriali, il tentativo di confermare una supremazia realizzata negli ultimi trent'anni su scala mondiale; dall'altro, quello dei sindacati, il tentativo di fermare l'espansione della supremazia, se possibile ridurla. Certo l'influsso sulla flessibilità del mercato del lavoro, quale che sia la soluzione approvata, sarà vicino zero.

Lo sarà anche perché il mercato del lavoro italiano è già molto flessibile, e non solo per le aziende al di sotto dei 15 dipendenti. Ci si libera dei dipen-

denti subappaltando; fallendo e riaprendo con una diversa ragione sociale; con incentivi o minacce dirette. Uno degli studiosi che hanno lavorato di più sulla flessibilità del mercato del lavoro italiano, Bruno Contini¹, ha dimostrato che la mobilità del lavoro in Italia era maggior di quella negli Stati Uniti da tempo, ben prima dell'ondata dei precari, dei 46 contratti atipici, della crisi. Contini, e il suo gruppo di ricercatori, per studiare la "natimortalità" (la creazione e la chiusura) vera delle aziende, depurata dai finti fallimenti inscenati per liberarsi di lavoratori e pendenze fiscali, avevano finito per ricorrere al criterio della permanenza del "cluster". Consideravano cioè che un'azienda, nata dopo il fallimento di un'altra, nello stesso luogo e con un certo gruppo (cluster) di titolari identici, fosse, a fini statistici, la stessa azienda, anche se aveva una ragione sociale diversa. Intanto però debiti erano stati cancellati e lavoratori espulsi.

Il mercato del lavoro italiano ha però problemi gravi, dai quali discende almeno una parte della crisi sociale e politica in atto, dall'aumento della disoccupazione alla crescita del lavoro nero, alla precarietà dilagante, alla ripresa della emigrazione del lavoro qualificato (da sud a nord e verso l'estero). Non sono in grado di disegnare un quadro empirico, quantitativo, degli aspetti che enuncerò. Penso però che valga la pena di elencarli, di ipotizzarne le connessioni, soprattutto perché se ne parla poco; e, incredibilmente, spesso con valutazioni opposte a quelle logicamente sostenibili, come spero di dimostrare.

Il basso tasso di occupazione

L'Italia ha un tasso di attività, e di occupazione, considerevolmente più basso di quello medio dei paesi europei. Di questo si parla spesso. È anche noto che l'attività si concentra, negli anni della piena efficienza fisica e mentale, per gli uomini; in una fascia più giovanile, per le donne, che, spesso escono dalle forze di lavoro col matrimonio, o con la maternità, salvo rientrarci in età più avanzata. È connesso a questo andamento, ma se ne parla meno, il numero di ore effettivamente lavorate per singolo lavoratore, in un certo anno, in un certo paese. I dati sono reperibili in rete digitando Ocse (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico), "Annual hours worked per worker. Employment rates". Li ha usati Nicola Cacace per contestare in una lettera aperta le tesi del governatore della Banca d'Italia Ignazio Visco sul rapporto tra ore lavo-

(1) B. Contini, *Creazione e distruzione di posti di lavoro in Italia* (Banca d'Italia, 1992) e *Eppur si muove: dinamiche e persistenze nel mercato del lavoro italiano* (il Mulino, 2005).

rate, produttività, tasso di occupazione. Non c'è dubbio, con l'eccezione della sola Svizzera, meno sono le ore lavorate più alto è il tasso di occupazione, più alta è la produttività. Il vecchio slogan lavorare meno, lavorare tutti in Europa è realizzato. Senza citare l'intera tabella, in Olanda le ore annuali per lavoratore sono 1.377, il tasso di occupazione tra i 15 e i 64 anni è del 74,7%; in Norvegia 1.414 e 75,4; in Italia 1.778 e 56,9; in Ungheria 1.961 e 55,4; in Grecia 2.109 e 59,6. La tabella della produttività non ha una correlazione inversa altrettanto rigida, ma è impressionante lo stesso.

Perché in Italia non siamo riusciti a ridistribuire il lavoro? Non lo si può dire con la stessa precisione, ma si può ipotizzare che, per riuscirci, avremmo dovuto tenere presente anche l'altra possibile connessione causale: *lavorare tutti, lavorare meno*. Per ottenere una diminuzione media nell'anno (e nell'arco della vita) avremmo dovuto riuscire a modulare l'orario di lavoro, con vari tipi di part time, per età, sesso, tipo di lavoro. Il sistema duale tedesco, la "*lifelong education*" di molti paesi, la riduzione dell'impegno e/o il cambio di attività per gli anziani, avrebbero potuto abbassare le ore lavorate per occupato e alzare il tasso di occupazione e la produttività. In Italia, di fatto, questo tipo di flessibilità si è realizzato con il lavoro nero e il volontariato. Ma il lavoro nero, che falsa sia i dati del tasso di occupazione sia quelli delle ore lavorate è una delle tragedie del paese, con l'eccezione dei soli veri lavori informali (gli scambi retribuiti ma irrilevanti economicamente): la vecchietta che cuce e rammenda, il contadino che vende una damigiana di vino. È l'altro nome della evasione fiscale, è un problema per tutti gli aspetti del mercato del lavoro. Il volontariato, che è una grande risorsa, è però anche un fallimento collettivo della capacità di distinguere e organizzare.

Il volontariato si è retto, oltre che sull'impegno dei ventenni, anche sull'attività di pensionati relativamente giovani, più giovani di quelli di altri paesi europei (certo non di tutti) che aiutavano il prossimo nelle associazioni caritative, spesso confessionali. Ma non abbiamo provato, o non siamo riusciti, a regolare il lavoro a tempo parziale, che avrebbe potuto costituire la forma fisiologica dell'ingresso e dell'uscita. Alcuni baby pensionati virtuosi hanno usato il tempo libero retribuito per mandare avanti associazioni caritative. Alcune pensionate a 60 anni, notoriamente, a Torino, hanno trovato una vera seconda giovinezza fuori dall'ufficio comunale in cui avevano ben lavorato, occupandosi volontariamente e gratuitamente di bambini in età scolare, come evidentemente

erano desiderose e capaci di fare. E che male c'è, in questo caso? Non bisogna mettere la cappa delle leggi sulla libera volontà degli anziani. Certo. Ma se si alza l'età della pensione per le donne, come a me pare giusto fare, almeno per i lavori fisicamente meno logoranti, con gli argomenti noti (equità; tendenziale minore differenza di genere, in atto e da promuovere) il taglio nascosto di risorse al volontariato sociale è drastico, immediato e ignorato; e la qualità del lavoro negli uffici delle aspiranti pensionate inchiodate alla sedia per altri cinque anni certo non migliora. L'epoca delle pensioni baby si allontana sempre più, per fortuna; l'ammontare stesso di quelle pensioni lì è stato fortemente, e giustamente, falcidiato dal basso livello iniziale e dai mancati adeguamenti. Si corre il rischio di perdere, per necessità di cassa, un'altra possibilità di introdurre un'uscita dal lavoro graduale, e utile. Non penso che il governo in carica potesse inventare in un mese un sistema regolato di cambi di attività, riduzioni di orario, controllo. Penso che non avercelo una proposta dettagliata sia una sconfitta grave; della sinistra, ma un po' di tutti, perché neanche a una eventuale destra liberale vecchia maniera dovrebbe far piacere contare sulla illegalità come unica forma di flessibilità vera. Lo Statuto dei diritti dei lavoratori fu fatto in poco tempo, sotto grandi pressioni sociali, perché Brodolini, Giugni e tanti altri ci avevano pensato a lungo. Ora questo pensiero presbite non si vede.

Lo stesso argomento, con difficoltà aggiuntive, si può ripetere per i lavori fisicamente o psicologicamente impegnativi. Non è un tema che si possa affrontare col criterio tutto/niente. Senza pensare a un sistema di età di pensionamento flessibile per classi di aspettativa di vita e/o di morbidità, che in un paese che vorremmo meno e non più corporativo non si può realizzare, una flessibilità del tempo di lavoro e del tipo di occupazione sarebbe possibile. Ma, naturalmente, richiederebbe un intervento pubblico, di realizzazione e di controllo, statale e locale. Non lo si può chiedere alle aziende e alle leggi: al mercato, come si dice, dimenticando le leggi. Questo ci porta al problema successivo.

Il pubblico impiego

Se ne parla come del caso più grave di differenza tra garantiti e non garantiti. Anche sindacalisti attenti, abituati a pensare, giustamente, che il lavoro vero, produttivo, controllato, sia quello nelle aziende private, pensano al pubblico impiego come al regno delle eccessive garanzie. Le cose in effetti stanno molto peggio di così.

L'ultimo che io ricordi che abbia pensato seriamente a un cambio di regole nel pubblico impiego è stato Bruno Trentin, quando era segretario generale della Cgil. Nella realtà c'è stato, insieme, un cedimento totale al principio che il privato è meglio del pubblico, e una difesa totale dei privilegi dei pubblici dipendenti. I lavori bisogna affidarli fuori, perché li fanno meglio e a minor costo; gli appalti bisogna farli al massimo ribasso, bisogna usare senza ritegno e senza principi le nuove forme di contratto (è il mercato, bellezza). Ma i dirigenti pubblici bisogna pagarli quanto e più di quelli privati (è sempre il mercato, no?). Anche se il sistema è totalmente lottizzato e si fa carriera solo in base alla tessera ("e i stemmi unica laude", scrivevano due secoli fa).

I dipendenti diretti non si possono mica cacciare; né controllare. I dirigenti rifiutano di assumersi la responsabilità di decidere, come, democraticamente, dovrebbero. Perciò si bloccano le assunzioni e gli stipendi e si rovescia tutto il lavoro sui precari che basta non riassumere se non li si vuole più. I dipendenti diretti sono tutti promossi controllori; i precari, la cui retribuzione si chiama investimento perché sta dentro un progetto, fanno il lavoro che prima facevano i dipendenti ma pagati la metà, senza anzianità, senza congedi, senza ferie regolari, col rischio malattia, con contributi ridicoli e di non chiara sommabilità con i contributi di un eventuale, futuro, lavoro dipendente.

I giovani e i vecchi

È la forma più frequente che prende la giustificazione dei tagli ai vecchi. Lo si fa a vantaggio dei giovani, che diamine! E questa giustificazione è veramente folle. Si alza l'età della pensione dei vecchi. Ovviamente ci sono meno posti di lavoro per eventuali nuovi assunti; cioè, a meno di assunzione di *esodati*, per i giovani. Ci si può chiedere perché in Italia i prepensionamenti non abbiano creato posti di lavoro per i giovani, come è avvenuto altrove; e si può rispondere, in ipotesi, che è mancata una articolazione delle uscite, che i posti di lavoro ci sono stati, ma in subappalto a precari e a partite Iva, che ci sono stati ma in nero, che il sistema produttivo italiano è tutto un indotto, che ha poca inventiva. Ma aspettarsi che l'allungamento della vita di lavoro dei vecchi porti vantaggi ai giovani è una follia. L'unico vantaggio, se si prendono le misure adottate alla lettera, è che possono continuare a farsi aiutare dai genitori, che da lavoratori guadagnano di più che da pensionati, e di quanto guadagnerebbero loro da assunti. In effetti nessuno si aspetta davvero che le aziende non

si liberino dei vecchi. Gli *esodati* sono solo una anticipazione del futuro. Lo Stato si limiterà a non pagare le pensioni negli anni aggiuntivi. I giovani non avranno neppure il vantaggio dell'aiuto paterno; anzi, dovranno aiutarli loro i genitori rimasti senza salario e senza pensione. Che ci sia una contrazione dei consumi dei vecchi, pensionati o da pensionare, attraverso la fiscalità indiretta o diretta, è nelle cose, ed è in parte accettabile. I giovani, lavoratori dipendenti, disoccupati o precari, non guadagnano abbastanza per mantenerli. L'iniquità, da combattere, sta nella intangibilità dei consumi dei ricchi, che, per restare alla polemica sul lusso di due secoli fa, neanche spendono qui, creando lavoro, con l'eccezione della moda. Ma l'unico modo per aiutare i giovani è creare lavoro per loro: nella ricerca, nella pubblica istruzione, nei servizi, nella protezione dell'ambiente; e *diminuire* la loro flessibilità, che è massima. Cosa vogliamo di più? I progetti a giornata nei servizi, oltre al lavoro a giornata in agricoltura per gli africani, che sono giovani anche loro?

La disoccupazione intellettuale

È una piaga secolare dell'Italia, da che esiste. Marzio Barbagli scrisse in proposito un libro importante 34 anni fa: *Disoccupazione intellettuale e sistema scolastico in Italia (1859-1973)*, il Mulino, 1978. C'è stato un intervallo della disoccupazione intellettuale negli anni Sessanta, perché grandi aziende e Pubblica istruzione richiedevano laureati. La stessa uscita dall'analfabetismo in senso stretto ha avuto bisogno di istruiti. Ma adesso che siamo non proprio analfabeti ma molto ignoranti, a tutti i livelli, forse anche per la rapidità del passaggio, certo per la mancanza di sbocchi nella ricerca, nella istruzione superiore, nelle produzioni tecnologicamente avanzate, la disoccupazione è ripresa alla grande. L'Italia produce pochi laureati rispetto ai maggiori paesi europei, e nelle discipline sbagliate. Ma ne produce troppi rispetto alla capacità del sistema produttivo e formativo di utilizzarli, anche nelle discipline giuste. È inutile piangere sulla fuga dei cervelli; è una fortuna che abbiano iniziativa e competenze sufficienti per fuggire. Se tornano, cacciano fuori qualcun altro. Ed è sconcertante sentir parlare di filtri all'immigrazione per consentire solo quella qualificata. L'immigrazione è esplosa, oltre che per ragioni demografiche, perché ha risposto, nei servizi, nell'industria, nelle costruzioni, nell'artigianato, a una domanda di lavoro poco qualificato, anche se soddisfatta da lavoratori più istruiti del necessario, cosa che non guasta mai.

Non risolveremo il problema chiudendoci o consentendo l'arrivo di soli immigrati analfabeti per proteggere i laureati e diplomati indigeni. La chiusura della università, la carenza della ricerca, è uno degli aspetti della mancanza di sbocchi che fa implodere tutto. Se i politecnici hanno un numero crescente di studenti stranieri è una buona cosa; non importa se poi, da laureati, vanno a lavorare altrove. Anche insegnare, fare ricerche, al Politecnico è un lavoro, che genera altri lavori. Se si insegna un inglese decente e si fanno corsi in inglese va benissimo, anche se penso bisognerebbe farli non solo e non soprattutto in inglese, per ragioni di reciprocità, per non fare della istruzione superiore un segmento separato, che appartiene al capitalismo mondiale e non al paese; per non fare in inglese anche i corsi sul Rinascimento e sulla Divina Commedia, come può accadere, con grave danno degli insegnamenti.

E allora?

Quando si discute di problemi italiani, forse di tutte le situazioni di stagnazione o di declino, ci si rende rapidamente conto che c'è bisogno di risorse che non ci sono, che andrebbero prodotte con altre risorse che non ci sono. Lo ha sostenuto ed esemplificato Carlo Donolo, in vari lavori. Parlando di troppi problemi generali connessi mentre c'è un conflitto sociale in atto si corre il rischio di cadere nella richiesta *di ben altro*, mentre intanto ti stanno togliendo il tornio, o il computer, o la scrivania da davanti, o i mattoni di mano.

Questo non è un invito a occuparsi del sistema del mondo mentre la casa crolla. È un invito a rendersi conto che il futuro non somiglierà al passato; che non riusciremo a conservare ciò che è stato costruito se non cambiandolo molto, programmando il nuovo che vorremmo invece del vecchio che non riusciamo a difendere. Ma bisogna avere in mente fasi intermedie, dettagli, rivendicazioni, attività locali, che possiamo fare direttamente e idee generali, per non farsi travolgere da meccanismi che vanno in senso opposto a ciò che facciamo tutti i giorni. Non basta volere un nuovo modo di produrre, un nuovo soggetto politico; dovremmo riuscire a dare a ciò che vogliamo una dimensione progettuale, realistica, confrontabile con l'agire quotidiano di ciascuno di noi.

Forse questo si chiama *riformismo* in senso proprio, opposto al significato che il termine ha orribilmente assunto negli ultimi decenni di resa incondizionata al partito degli affari, al vento che spazza il mondo, all'accettazione della crescente subordinazione dei poveri e ignoranti ai ricchi potenti e informati: riformismo

come resa incondizionata allo stato di cose presente. *Riformismo* si oppone anche a *rivoluzione*? Non necessariamente.

Il riformismo settecentesco finì in una rivoluzione. Ma le rivoluzioni accadono, non si fanno su iniziativa di alcuni pochi, che, caso mai, sono quelli che ci saltano sopra e le indirizzano, per il bene o per il male. Avere idee di riforma, pratiche, realizzabili, con mezzi solidi, che possiamo non controllare interamente ma di cui abbiamo un'idea definita, per cui abbiamo le competenze, potrebbe almeno impedire di essere vittime delle rivoluzioni degli altri. In Europa occidentale ci sono state almeno due rivoluzioni nel secolo scorso, tutte e due di estrema destra, conservatrici, gerarchiche. Di possibili rivoluzioni di destra in Europa si vedono i segnali in vari paesi, primo fra tutti l'Ungheria, ma anche più grandi, non troppo dissimili dal nostro dal punto di vista della storia e del mercato del lavoro, per restare in tema. Non possiamo pensare di costruire in pochi mesi un sistema di formazione professionale funzionante; possiamo però guardare alla formazione professionale in modo realistico, oltre la difesa dei posti di lavoro di istituti falliti da decenni, di cui non faccio l'elenco, che è comprensibile, necessaria, ma è un paracadute per alcuni, non un passo avanti per tutti.

Intervista a Luciano Gallino: gli esuberi della finanza

Giuliano Battiston Sbilanciamoci.info

Man mano che viene meno la contrattazione collettiva, viene meno anche il principale strumento che i sindacati possono adottare per evitare che la quota salariale – cioè la parte di reddito nazionale che va al lavoro – continui a diminuire

Nel suo ultimo libro, Finanzcapitalismo, Lei analizza la trasformazione del passato capitalismo produttivo nell'attuale capitalismo dei mercati finanziari. Una trasformazione durante la quale come nuovo criterio guida dell'azione economica viene adottata la massimizzazione del valore per l'azionista. In che termini questo paradigma ha dato vita a una nuova concezione dell'impresa, favorendone quell'irresponsabilità da lei già criticata ne L'impresa irresponsabile?

La concezione dell'impresa è stata trasformata con grande rapidità, non solo sul piano teorico ma anche nella pratica della gestione e del governo delle imprese, soprattutto dopo gli anni Ottanta del Novecento, quando si è passati da una concezione che potremmo definire istituzionale dell'impresa – per cui essa è o dovrebbe essere un insieme di complessi rapporti sociali tra proprietari, dirigenti, dipendenti, fornitori, comunità locali – a una concezione prevalentemente contrattualistica. Secondo quest'ultima concezione, l'impresa viene intesa come un fascio, un insieme di contratti – stipulati con tutti gli attori che concorrono a vario titolo alla produzione – che hanno una precisa data di scadenza e che possono essere, quali più quali meno, rescissi in ogni momento. Si tratta di una delle manifestazioni della flessibilità che il capitale richiede, anzitutto per se stesso, affinché possa sempre arrivare là dove i rendimenti sono maggiori: dal momento che l'impresa non è nient'altro che un fascio di contratti, se una determinata parte contraente non soddisfa più certe esigenze di rendimento, quel contratto può essere eliminato e sostituito con un altro. Questo vuol dire inoltre che le imprese, perlomeno la maggior parte di esse, non hanno più alcun interesse a essere localizzate in un determinato luogo, città o paese, e che la componente finanziaria diventa predominante anche nell'organizzazione, perché ciò che conta è il rendimento collegato al contratto.

Il passaggio a una concezione contrattualistica si accompagna dunque alla

progressiva finanziarizzazione delle imprese industriali. Quali sono le conseguenze di questo passaggio sulle condizioni del lavoro?

Dato che l'ideologia neoliberale, e la teoria economica in cui essa si esprime, hanno codificato l'idea che il capitale deve essere altamente mobile e flessibile per poter ottenere il rendimento maggiore – un processo che è tipico delle transazioni finanziarie, delle borse e di altri luoghi in cui si scambiano capitali – come conseguenza anche il lavoro deve essere flessibile, oltre che le reti di fornitura e altri aspetti. In altri termini, la mobilità e la flessibilità del capitale comportano la flessibilità del lavoro: se il rendimento di un determinato impianto o di un insieme di servizi, meglio ancora se una certa unità produttiva, che di per sé può andare benissimo, sembra rendere un po' meno in termini comparati rispetto a un'altra che opera nello stesso paese o altrove nel mondo, quell'unità viene semplicemente chiusa, i lavoratori licenziati, dismessi, spinti al prepensionamento o lasciati al margine, sulla strada. Ciò è avvenuto in modo vistoso in diversi paesi, inclusa l'Italia, dove molti stabilimenti che sembravano funzionare piuttosto bene hanno ricevuto improvvisamente l'annuncio, da una lontana direzione, che avrebbero dovuto chiudere. Quando il capitale deve essere spostato altrove, i lavoratori diventano – come si usa dire – degli esuberi, visto che anche l'impianto deve essere chiuso o trasferito altrove. La chiusura degli stabilimenti rappresenta un caso estremo, ma a esso si accompagnano le fortissime pressioni esercitate sui salari, con la funzione principale di massimizzare il rendimento del capitale, prima ancora che per incrementare la produzione.

Lei ha scritto, appunto, che nel finanzcapitalismo la massima espressione della razionalità strumentale è il perseguimento del lavoro a basso costo, e in Italia sono state ampiamente applicate quelle politiche economiche che, orientate a comprimere i redditi da lavoro, hanno aumentato le disuguaglianze. Come ricorda nei suoi testi, l'Italia fa parte infatti con Stati Uniti e Regno Unito del gruppo di paesi sviluppati che presentano gli indici più elevati di disuguaglianza economica, oltre ad avere salari stagnanti, in termini reali, dalla metà degli anni Novanta. Quali sono le specificità del caso italiano?

Per molti aspetti la situazione italiana è simile a quella di altri paesi, anche se presenta alcune connotazioni particolari. In Italia i salari sono bassi e stagnanti da una quindicina d'anni, per diverse ragioni. Tra queste, la tendenza al lavoro

precario, fondato su contratti di breve o brevissima durata, che rispondono all'idea che il lavoro debba essere altrettanto mobile del capitale. Nel nostro paese, insieme alla chiusura di molti stabilimenti, abbiamo assistito inoltre alla riduzione considerevole degli investimenti in ricerca e sviluppo. Una riduzione tale che, tra i paesi dell'Ocse, l'Italia si colloca, se non all'ultimo, al penultimo posto per investimenti nel settore, a cui destina circa l'1% o perfino meno del Pil. Negli anni Sessanta e Settanta del Novecento, e fino all'inizio degli anni Ottanta, l'Italia poteva vantare un gran numero di centri di ricerca, anche privati, nel settore dei materiali, della chimica, dell'elettronica. Sono stati tutti praticamente chiusi, o trasformati in centri di ricerca con una produzione orientata secondo un orizzonte molto limitato, di 6 mesi o un anno, mentre la ricerca ha bisogno di orizzonti molto più ampi, di 3,5,10 anni. Tutti questi elementi hanno provocato una forte stagnazione della produttività in generale e della stessa produttività del lavoro e, collegata a essa, un abbassamento dei salari medi per la gran parte del lavoro dipendente.

Anche in Italia si è affrontato il problema della concorrenza internazionale puntando soprattutto sulla compressione del costo del lavoro e sull'appello fideistico alle virtù taumaturgiche della produttività, che la flessibilità avrebbe dovuto aumentare. Perché – ne Il lavoro non è una merce e altrove – contesta l'idea che l'occupazione flessibile contribuisca a elevare la produttività del lavoro?

Per due motivi: innanzitutto perché bisognerebbe intendere la produttività, come in fondo è intesa dalle organizzazioni internazionali come l'Ocse, come valore aggiunto per ora lavorata. Si tratta dunque di una produttività che non dipende dal ritmo più o meno frenetico con cui il tecnico, l'impiegato o l'operaio lavora, ma dall'invenzione, dall'originalità del prodotto, dall'innovazione dell'organizzazione complessiva della produzione. Molti tra coloro che scrivono di produttività lasciano intendere invece che per produttività si debba assumere il numero di oggetti prodotti per ogni ora lavorata. È una concezione che rimanda al film *Tempi moderni* di Charlie Chaplin: quanto più velocemente si avvitano bulloni o si risponde alle chiamate dei clienti, tanto più cresce la produttività. Si tratta di una visione misera, e soprattutto tecnicamente scorretta, della produttività. Aumentare la produttività significa aumentare il valore aggiunto per ora lavorata. Ma per farlo ci vogliono ricerca e sviluppo, e investimenti in capitale fisso, oltre a un elemento che l'ideologia della flessibilità

nega alla radice, la formazione, che deve avvenire prima del lavoro e durante il lavoro. Il guaio è che, in presenza di milioni di contratti di breve durata o di durata determinata, di 3 mesi, 6 mesi, al massimo 1 anno, le imprese non hanno alcun interesse nella formazione: se un imprenditore sa che un dipendente dopo 5 mesi non sarà più tale, cosa gliene importa della sua formazione? Cercherà di assumere qualcun altro, semmai più formato dalla scuola, usando un altro contratto. Direi dunque che la flessibilità è un nemico fondamentale della produttività per tanti motivi, ma nell'ambito di cui parliamo lo è soprattutto perché disincentiva alla radice la formazione.

Oltre ai lavoratori flessibili, costretti – secondo quanto ha scritto in uno dei suoi testi – ad assumersi “la responsabilità del proprio destino lavorativo, percependosi come imprenditori di se stessi”, in Italia ci sono milioni di persone che non riescono a entrare nel mondo del lavoro, o che ne sono stati esclusi: i disoccupati. In un articolo pubblicato su la Repubblica il 22 gennaio, sostiene che “ci sono due strade per creare occupazione. Una è quella delle politiche fiscali: lo Stato riduce le tasse alle imprese per incentivarle ad assumere. L'altra vede lo Stato creare direttamente posti di lavoro”. Perché ritiene preferibile la seconda?

In quell'articolo richiama un caso americano, che riguarda un forte intervento di politiche fiscali, un pacchetto di 787 miliardi di dollari tra riduzione di imposte, prestiti e facilitazioni di vario genere, operato nel 2009 dal presidente Obama per rilanciare l'economia in generale e, poi, per creare occupazione. Quel piano si è rivelato in gran parte un fallimento perché il legame tra la riduzione delle imposte o il premio per chi assume (le imprese erano incentivate all'assunzione con un riduzione di imposta procapite e non generale) era troppo blando e indiretto. Prima di assumere, le aziende tendono infatti ad aspettare, a vedere meglio cosa succede quanto a ordinativi futuri e ai crediti richiesti. Inoltre, quel piano presentava un inconveniente molto serio, che ne limitava la capacità di creare occupazione, perché gli incentivi venivano distribuiti a pioggia, senza distinguere tra i settori sollecitati ad assumere personale. Si poteva trattare di settori importanti dell'economia così come di settori molto meno importanti: se si assume un dipendente in una caffetteria o in un centro di ricerca, quei due posti contano allo stesso modo in quanto posti di lavoro, ma il risultato economico che se ne ricava a lungo termine è diverso. Per questo, credo che bisognerebbe ricorrere alla ricetta keynesiana, facendo in modo che sia lo stato

ad assumere direttamente, a operare – secondo una terminologia ampiamente diffusa nella letteratura internazionale – come datore di lavoro di ultima istanza. Mi rendo perfettamente conto che si tratta di una proposta che, con i tempi che corrono, per molti versi rischia di essere buttata al vento, ma rimane il fatto che davanti a 3,5 milioni di disoccupati, di cui almeno 1 milione di lunga durata, e di fronte a 3/4 milioni di lavoratori precari (che incominciano ad avere 35-40 anni, non sono più i ventenni speranzosi, e dopo cinque contratti precari attendono ancora di avere un posto stabile), di fronte a un dramma di questo genere per attirare lavori ci vuole ben altro che le semplici politiche fiscali. A questo riguardo ci sono due scuole diverse: una che punta alla spesa diretta da parte dello stato, un'operazione che possono fare quei paesi che, diversamente dall'Italia, hanno una Banca centrale che può creare il denaro necessario. L'altra che ritiene invece che si possano convertire vari tipi di prestazioni sociali in salari, creando con essi nuovi posti di lavoro in modo che i disoccupati trovino subito un'occupazione, piuttosto che assisterli in attesa di un altro posto che verrà chissà quando.

Quando dice di temere che la sua proposta sia “buttata al vento” sembra alludere all'orientamento del governo: dalle notizie apparse sulla stampa, come giudica le intenzioni del governo Monti sulla riforma del mercato del lavoro?

Mi pare che il governo si muova con una certa cautela. In ogni caso, quello che si annuncia non mi sembra vada in una direzione particolarmente innovativa. Anche l'idea espressa pochi giorni fa dal presidente del Consiglio, secondo cui occorrerebbe maggiore mobilità nel lavoro, tutto sommato è una vecchia idea che circola sin dagli anni Ottanta, e che è stata sostenuta soprattutto dall'Ocse con le sue famose classifiche sulla rigidità del lavoro, sia individuale che collettivo. I risultati sono interessanti: nell'arco di vent'anni l'Italia è diventata uno dei paesi con la minor rigidità nei licenziamenti individuali, molto minore rispetto alla Germania, alla Francia e ad altri paesi. In tempi di drammatica crisi, in tempi in cui milioni di persone sono in attesa di un posto di lavoro, non è con la mobilità che si può pensare che l'occupazione risalgga. Torno a insistere su un punto: considerato che le risorse sono comunque scarse, sarebbe necessario investire il più possibile per creare occupazione in settori ad alta intensità di lavoro. In Italia si continua a parlare di grandi opere, di automazione, di produttività affidata alle macchine in settori in cui si producono soprattutto oggetti materiali.

In questi casi, si punta sull'alta intensità di capitali, che richiede un numero di persone molto inferiore rispetto a quello che sarebbe necessario. Servono invece tante piccole e medie opere ad alta intensità di lavoro. Il che non significa che siano a basso valore aggiunto, perché, come dimostrano le piccole imprese e il mondo dell'artigianato, anche nei settori ad alta intensità di impiego della forza lavoro si creano forti valori aggiunti. Mi sembra che, sotto questo punto di vista, da parte del governo Monti non si sia visto nulla.

Molti temono che il governo cerchi di “barattare” una riduzione della flessibilità, o quantomeno delle tipologie contrattuali, con l'articolo 18, che per Monti “non è un tabù”. Lei già dieci anni fa, in un intervento poi raccolto ne L'Italia in frantumi, criticava il tentativo di abolire l'articolo 18 scrivendo che “il diritto al lavoro è come una diga, intesa a proteggere i più deboli dai più forti, e per far crollare una diga, si sa, può bastare praticare in essa un piccolo buco”. Quanto è importante, oggi, difendere l'articolo 18?

L'articolo 18 rappresenta uno dei punti più importanti, non dico il pilastro ma quasi, dello Statuto dei lavoratori, ed è inteso a proteggere l'integrità, la dignità, la persona del lavoratore. Se si smonta quel pilastro, è facile che si smonti anche tutto il resto: la rappresentanza sindacale, la libertà sindacale, il diritto a non essere fisicamente sorvegliati sul luogo di lavoro, e molte altre cose. Se non intendiamo considerare i lavoratori solo come mezzi di produzione, che si usano più o meno e che poi si mettono da parte perché non servono più, allora l'articolo 18 va robustamente difeso. Ma c'è di più: non esiste alcuna verifica empirica che l'articolo 18 impedisca a qualsiasi azienda di licenziare, senza contare che in questi ultimi anni più del 75% di tutte le nuove assunzioni sono avvenute con contratti di durata determinata e spesso di breve durata, comunque inferiore a 1 anno. Oltre a essere un elemento della civiltà del lavoro nel nostro paese, non esiste alcuna prova che l'eliminazione dell'articolo 18 serva ad aumentare l'occupazione. Per quanto riguarda le proposte che circolano e che vengono attribuite a esponenti di governo, ritengo positiva l'idea – che mi pare circolasse con più frequenza alcune settimane fa – di ridurre il numero di contratti dagli attuali 45-46 a 4-5, con un contratto “normale” dominante, unico, per il lavoro a tempo pieno e indeterminato. Tuttavia, sono contrario all'idea che un simile contratto sia preceduto da un lunghissimo periodo in cui il lavoratore non è protetto dall'articolo 18. I pretesti accampati per giustificare

una decisione simile sono fuori luogo: si è parlato della necessità della formazione, della necessità per un imprenditore di imparare a conoscere il nuovo dipendente; si è parlato di periodi di “prova” di 3 anni o più. È assurdo. Tre anni sono un periodo insensatamente lungo, privo di qualsiasi razionalità; nemmeno nei confronti di un fisico nucleare c’è bisogno di tutto quel tempo per capire se conosce o meno il suo mestiere. Quanto al pretesto della formazione, non parliamone neanche: si parla di formazione quando si ha a che fare con un operaio specializzato o con un tecnico di prima categoria, mentre l’80% dei lavori hanno un contenuto professionale molto limitato, che nella maggior parte dei casi si impara in qualche settimana, supponendo che il lavoratore abbia la qualifica o lo studio adatto a tale lavoro. Non c’è alcuna giustificazione per un tempo così lungo per la formazione e la conoscenza reciproca.

Come ricorda in uno degli articoli raccolti ne L’Italia in frantumi, la flessibilità e l’individualizzazione dei rapporti di lavoro “fa sì che tra la massa dei lavoratori si sviluppino interessi materiali e ideali profondamente divergenti e sovente conflittuali, che sarà sempre più difficile rappresentare su ampia scala”. Quali strategie dovrebbero adottare i sindacati per riconquistare centralità politico-sociale e ritrovare la propria “fisionomia” in un mondo del lavoro così mutato?

I sindacati si trovano dinanzi a un gravissimo ostacolo: la crisi economica, industriale e della produzione. In una situazione in cui ci sono centinaia di migliaia di persone in attesa di un posto di lavoro, il sindacato è di per sé in gravissime difficoltà. I periodi in cui i sindacati sono stati forti sono sempre stati quelli in cui si produceva molto, come i 30 anni del dopoguerra, quando c’era un’elevata produzione, una manodopera relativamente scarsa e un tasso di occupazione molto elevato. Allora il potere dei sindacati era grande. Oggi si trovano di fronte a una difficoltà oggettiva, che non si può ignorare. Il sindacato potrebbe essere più forte se fosse unitario, ma unitario non è. Sarebbe più forte, inoltre, se la legislazione sul lavoro in qualche modo continuasse a fondarsi sull’assunto che la libera e piena rappresentanza sindacale costituisce un aspetto irrinunciabile delle relazioni industriali. I primi, duri colpi al sindacato sono stati inferti dalla legislazione di questi ultimi anni. Per venire a un caso concreto, pensiamo per esempio al fatto che non esistono strumenti legislativi di impiego immediato per impedire che un sindacato molto rappresentativo, come la Fiom nel settore della meccanica, venga estromesso fisicamente dagli stabilimenti del settore.

Questo indica che i sindacati non hanno sostegno né da parte della politica né da parte della legislazione. Dovrebbe esserci qualche norma che impedisca di far fuori tutti gli aderenti a un certo sindacato perché quel sindacato non ha firmato un certo accordo. È un’operazione che non andrebbe consentita. Eppure, non si è sentito un fiato: le leggi non ci sono, e non c’è alcun referente politico su cui i sindacati, sotto questo punto di vista, possano realmente contare.

In un intervento incluso nell’opuscolo di MicroMega “Finché c’è lotta c’è speranza”, scrive che “i temi della manifestazione dell’11 febbraio della Fiom toccano direttamente le sorti prossime della democrazia reale in Italia”. Ci spiega meglio il legame tra la vicenda della Fiom e la tenuta del nostro tessuto democratico?

Un aspetto centrale nella costruzione della democrazia italiana è stato il riconoscimento che i lavoratori avessero diritto a una loro rappresentanza in tutti i luoghi di lavoro, il diritto che essa potesse essere liberamente votata e che la propria preferenza potesse essere liberamente espressa, oltre alla garanzia di non subire alcun tipo di discriminazione per il fatto di votare o affidarsi a un sindacato piuttosto che a un altro. Se questo insieme di diritti, di libertà di associazione e di partecipazione, se tutto ciò viene meno, e se ciò avviene pubblicamente e con il plauso di una certa quantità di forze politiche, si tratta di una grave ferita alla democrazia, intesa concretamente come possibilità di partecipazione, di dire la propria, di veder rispettati nella vita quotidiana i propri diritti. Diritti che vanno oltre la libertà di andare a votare una volta ogni cinque anni. Bisogna inoltre tener presente un fenomeno preoccupante: le persone inclini a non andare a votare stanno diventando la maggioranza relativa del popolo degli elettori. È un pessimo segnale, e la vicenda della Fiom, l’estromissione di un grande sindacato, rischia di convincere molte altre persone che in fondo andare a votare e prendere la parola non serve a nulla, perché quando si decide del concreto dell’attività lavorativa o dei rapporti sociali chi ha il potere è in grado di dimenticarsi totalmente dei diritti che spetterebbero a tutti in base a una concezione formale della democrazia.

La vicenda della Fiom rischia di diventare paradigmatica, perché rimanda alla sostituzione della contrattazione collettiva nazionale con la contrattazione aziendale. Su questo, anche il governo Monti appare in linea con il “modello Marchionne”: nelle Dichiarazioni programmatiche del governo del 17 novembre 2011 si sostiene infatti di voler “perseguire lo spostamento del baricentro della

contrattazione collettiva verso i luoghi di lavoro”. Come giudica questo “spostamento di baricentro”?

È una pessima idea per tanti motivi e per uno in particolare, suffragato da inoppugnabili dati di fatto: la contrattazione collettiva nazionale è stata per un certo periodo, e dovrebbe esserlo ancora, uno strumento importantissimo per la redistribuzione dei redditi, o per una più equa distribuzione dei redditi tra lavoro, capitale, rendite e altri tipi di reddito. Man mano che viene meno la contrattazione collettiva, viene meno anche il principale strumento che i sindacati possono adottare per evitare che la quota salariale – cioè la parte di reddito nazionale che va al lavoro – continui a diminuire. Le statistiche elaborate dall’Ocse raccontano che, in 20 anni, la quota salariale in Italia ha perso oltre 10 punti, scendendo più o meno da oltre il 60% a poco più del 50%, una perdita colossale, perché un punto di Pil vale qualcosa come 16 miliardi l’anno. Naturalmente questi dati non vanno attribuiti soltanto alla contrattazione, ma rimane il fatto che essa è uno dei pochi strumenti per contrastare questa tendenza e per decidere dove vanno a finire i redditi. Aumenti salariali o salari poco più alti significano qualche punto di Pil che va al lavoro, anno dopo anno. In molti paesi tra cui l’Italia, ma in particolare negli Stati Uniti, si è verificato invece un disastro sociale a causa della forte perdita della quota salariale sul Pil, e ciò vuol dire che il peso della contrattazione collettiva dovrebbe essere aumentato, non diminuito. Pensare di ridurlo significa porre le premesse per un ulteriore peggioramento nel rapporto tra quota salari e reddito nazionale.

In un articolo dell’agosto del 2002, parlava dell’idea di un’alleanza sociale, culturale e politica tra lavoratori e no-global “come una prospettiva affatto realistica, forse perfino necessaria per tentare di salvare i principi, i valori e gli interessi tangibili e intangibili, materiali non meno che etici, degli uni e degli altri”. Oggi, di quale alleanza politico e sociale c’è bisogno, per superare l’afasia della sinistra e la sua tendenza a interiorizzare i dettami ideologici del finanzia-capitalismo?

La questione è di portata internazionale, se non mondiale. Da un lato c’è la realtà dei movimenti che si sono affermati in questi anni e anche negli ultimi tempi (il movimento degli studenti, delle donne, degli indignati, ovviamente quello dei lavoratori, soprattutto di alcuni sindacati come sappiamo), e dall’altra c’è la realtà dei partiti. Questa forza collettiva, sociale, civile, che si esprime in forme molteplici e difficilmente prevedibili, dovrebbe trovare un collegamento

con uno o più partiti, perché in un regime democratico gli slogan di piazza e le manifestazioni, anche se sacrosante, giuste, fondate su rivendicazioni concrete e corrette, devono diventare istanze parlamentari, trovando i voti e i deputati che le portino dentro al parlamento. Ciò a cui si assiste, invece, e io vi assisto con una certa tristezza, è che da una parte i movimenti pensano di poter fare molta strada da soli, mentre io non lo penso, perché dopo i primi mesi di vita effervescente spesso si spengono (in Italia negli ultimi anni lo abbiamo visto accadere almeno 5 o 6 volte). E che dall’altra i partiti continuano a manifestare un’incredibile ottusità dinanzi a movimenti che rappresentano istanze concrete, reali, che andrebbero tradotte in domande politiche da sottoporre a tutti gli elettori. Bisogna costruire un ponte tra società civile e partiti, tra movimenti e partiti, ma l’esaltazione transitoria da un lato e la profonda sordità o incomprensione dall’altro dimostrano che al momento non ci sono presupposti promettenti. Occorre un’ulteriore integrazione, un travaso di opinioni e di forze.

La flessibilità non aiuta a crescere

Lia Fubini Università di Torino

Nel dibattito aperto nel mondo politico, tra i padroni e nelle dichiarazioni del governo sembra prevalere la tesi che rendere più flessibile il mercato del lavoro favorisca la ripresa e con essa l'occupazione. Non è così

Rispetto agli altri paesi europei l'Italia ha conosciuto un aumento relativamente modesto del tasso di disoccupazione nella fase iniziale dell'attuale recessione. Questo dato può trarre in inganno. L'uso massiccio della cassa integrazione ha certamente frenato i licenziamenti nei primi anni della crisi, ma occorre considerare che al tempo stesso è aumentato il numero dei lavoratori scoraggiati, cioè di coloro che non sono più classificati fra i disoccupati perché hanno smesso di cercare attivamente lavoro data la mancanza di prospettiva di trovarlo. Si tratta di un fenomeno particolarmente evidente nel Mezzogiorno, già percepibile prima dello scoppio della crisi e ancora più manifesto oggi. Se guardiamo al tasso di occupazione, cioè al rapporto fra occupati e popolazione in età lavorativa, la situazione italiana appare particolarmente grave: nel 2010 ci collochiamo al terzultimo posto fra i paesi Ue, davanti solo a Malta e Ungheria e la caduta che si è verificata dopo il 2007 è preoccupante.

Questi elementi, che da soli rendono l'idea della crisi e dello stato del mercato del lavoro in Italia, sono ben noti ai decisori pubblici. Paradossalmente però nel dibattito che si è aperto nel Paese e nelle dichiarazioni del governo, sembra prevalere la tesi che rendere più flessibile il mercato del lavoro favorisca la ripresa e con essa l'occupazione. Diventa necessario, di fronte a tali prospettive e considerato che la flessibilità ha modificato notevolmente nell'ultimo ventennio la fisionomia del mondo del lavoro, un approfondimento sul legame tra flessibilità, occupazione, sviluppo e distribuzione del reddito.

A partire dagli anni Novanta del secolo scorso in Italia si è assistito all'introduzione di una crescente flessibilità del lavoro nella convinzione che la globalizzazione e i nuovi modelli di produzione imponessero alle imprese la necessità di minori rigidità per svilupparsi, competere e dunque assumere lavoratori. La capacità di tali riforme di creare occupazione stabile continua a essere sostenuta in seno alle grandi istituzioni internazionali, pur con meno enfasi di un

tempo, anche se tale tesi non è affatto dimostrata a livello teorico né sostenuta da ricerche empiriche. In generale si può constatare come la flessibilità sia un elemento che accelera la creazione di lavoro nelle fasi espansive mentre durante le crisi causa la perdita di occupazione, senza essere in grado di creare nuovi posti di lavoro nel lungo periodo. In Italia le analisi sulle transizioni annuali in ingresso e in uscita dall'occupazione condotte dopo l'inizio della crisi mostrano come la probabilità di perdere l'occupazione aumenta soprattutto per i lavoratori a tempo determinato e parasubordinati, i quali di fatto sono risultati essere le prime e le principali vittime della crisi sotto tale aspetto.

Questi risultati, certo non sorprendenti per i pochi che più di dieci anni fa mettevano in dubbio l'uso della flessibilità come soluzione del problema occupazionale, da un lato impongono una riflessione riguardo alle determinanti dell'occupazione (in particolare riguardo ai meccanismi che incidono sulle scelte di assunzione da parte degli imprenditori) e dall'altro aprono la porta ad analisi più accurate che spieghino perché la flessibilità non solo non crea occupazione, ma rappresenta un elemento di freno all'economia del Paese.

Il primo punto è di semplice trattazione: l'occupazione dipende crucialmente dalla domanda di beni e servizi cui le imprese devono fare fronte. Per quanto tale affermazione abbia origini antiche, appare evidente come essa sia stata volutamente dimenticata negli ultimi decenni nella convinzione che l'offerta crei la propria domanda e che dunque un imprenditore assumerà tanti lavoratori quanto più sarà libero di usare forme contrattuali atipiche, a termine e senza costi di licenziamento. Indagini microeconomiche, ai confini con la sociologia, e una semplice osservazione della realtà imprenditoriale, mostrano che le imprese assumono solo in presenza di un aumento della domanda, a prescindere dalle tipologie di contratto a disposizione. La maggior parte delle imprese non ha effettive esigenze produttive (stagionalità, lavorazioni a progetto, eccetera) che rendano necessario il ricorso a forme di lavoro flessibile: se la flessibilità si è diffusa è stato invece perché molti contratti atipici rappresentano una convenienza per le imprese in termini di riduzione del costo del lavoro.

Per quanto concerne la considerazione della flessibilità quale freno per l'economia e l'occupazione, numerosi sono gli aspetti qualitativi e i meccanismi sociali del mercato del lavoro che possono spiegare tale fenomeno.

Prima di tutto, se l'occupazione dipende dalla domanda è evidente che l'incertezza di prospettive in termini di reddito e di carriera vissute dai lavoratori

precari incidono sul loro livello di consumi, la qual cosa a livello macroeconomico si traduce in mancato aumento della domanda, del prodotto interno lordo e dunque del livello di occupazione.

Notevoli, e poco considerati, sono gli effetti della flessibilità sul capitale umano. A causa della breve durata dei contratti e del continuo turn-over, si riduce la formazione che le imprese forniscono ai nuovi lavoratori nonché la formazione *on the job*, ossia l'insieme di conoscenze frutto dell'esperienza che un lavoratore matura. Questo non solo impoverisce il capitale umano del Paese, ma rende meno appetibile per le imprese l'assunzione di giovani dotati di una formazione medio-alta, a meno che gli stessi non accettino una competizione salariale al ribasso con i lavoratori meno qualificati. Si giunge così al paradosso di un'Italia con pochi laureati rispetto agli altri Paesi europei, ma troppi rispetto alla domanda di lavoro esistente. Mentre nella maggior parte dei Paesi europei cresce l'occupazione giovanile nei settori della ricerca e dell'high tech, in Italia i giovani più qualificati difficilmente trovano imprese ed enti pubblici disposti ad assumerli e, nella migliore delle ipotesi, debbono espatriare, dando vita alla spesso vituperata, ma mai contrastata, "fuga dei cervelli" che impoverisce la dotazione di capitale umano del nostro paese.

In tema di capitale umano, va ricordato che un'importante porzione di innovazione, di prodotto ma anche e soprattutto di processo, è frutto proprio delle piccole e continue migliorie apportate dai lavoratori sulla base della propria esperienza. Si tratta delle cosiddette innovazioni *on the job*, cruciali soprattutto nelle piccole imprese: il turn-over e il mancato investimento sulle competenze dei lavoratori sono il meccanismo mediante il quale la flessibilità impedisce tale modalità di innovazione.

Il tanto auspicato aumento della produttività del lavoro è a sua volta minato dalla diffusione della flessibilità, la quale fa venire meno l'identificazione del lavoratore nell'azienda e dunque la fedeltà dello stesso all'impresa: in assenza di prospettive di carriera non si sviluppa quello spirito collaborativo che in molti casi incide sulla produttività molto più di quanto non facciano gli orari di lavoro o le pause mensa tanto invise al management Fiat. La produttività dipende più dalle competenze accumulate dai lavoratori che dall'intensità dei ritmi e dalla lunghezza di lavoro.

Come già accennato, il crescente ricorso alla flessibilità da parte delle imprese va spiegato con la convenienza in termini di costo del lavoro, che molti contratti

consentono. La compressione dei salari dei lavoratori precari ha avuto un effetto di trascinamento verso il basso sui salari dei lavoratori a tempo indeterminato, iscrivendosi nel lungo processo che, a partire dagli accordi concertativi del 1992/93, ha fatto della moderazione salariale l'elemento principe di un fallimentare tentativo di recupero della competitività italiana, disincentivando in tal modo l'innovazione e la competizione in termini di qualità e contenuto tecnologico dei prodotti. Va ricordato che un obiettivo centrale degli accordi di concertazione del 1992/93 era il recupero della competitività italiana, che avrebbe dovuto essere realizzato attraverso un aumento degli investimenti favorito dalla moderazione salariale. Si è così diffusa l'idea che, dopo gli accordi che abolirono la scala mobile e portarono alla stagnazione dei salari, l'introduzione di forme di lavoro flessibile avrebbe comportato ulteriori risparmi sul costo del lavoro e di conseguenza al recupero della competitività internazionale. La lezione di quegli anni insegna che questo tipo di politiche conduce nel breve periodo a un aumento dei profitti delle imprese, ma non necessariamente sfocia in un aumento degli investimenti e nel rilancio dell'economia. Anzi, l'effetto può essere perverso, non solo perché tale strategia determina, come detto sopra, una carenza di investimenti in capitale umano, ma anche perché induce le imprese ad adagiarsi sull'idea di poter competere con i paesi emergenti sul costo del lavoro: negli ultimi anni la quota degli investimenti sul reddito in Italia ha toccato i livelli più bassi degli ultimi 60 anni. Si tratta di una strategia perdente, perché, per quanto si riducano i salari e si aumenti la precarietà, non è possibile per un paese industrialmente avanzato come l'Italia mettersi in competizione con i paesi emergenti in cui le condizioni di lavoro, le norme di sicurezza e la legislazione in campo ambientale consentono risparmi assai più consistenti in termini di costi.

Ma c'è un altro effetto che precarietà e moderazione salariale hanno sugli investimenti e quindi sulla performance economica e, nel lungo periodo, sull'occupazione. Il lavoro precario e a basso costo determina una tendenza alla sostituzione del capitale col lavoro e, conseguentemente, alla mancanza di modernizzazione dell'apparato produttivo. Questo processo determina nel breve periodo un aumento dell'occupazione, ma in tempi più lunghi un peggioramento della competitività con ovvie ricadute sull'occupazione a medio termine. In effetti questo è quanto accaduto in Italia: per circa un decennio, a partire dalla fine dagli anni Novanta, è cresciuto il numero degli occupati ed è sceso il tasso

di disoccupazione, ma la posizione competitiva dell'Italia si è deteriorata. La crescita, anche prima della recessione, è stata estremamente modesta se paragonata a quella dei partner europei e i nuovi posti di lavoro sono di bassa qualità. Gli effetti di questo processo stanno emergendo ora con la recessione: le imprese italiane sono meno attrezzate a superare i momenti di difficoltà. La riduzione dei salari reali, che ha raggiunto un picco nell'ultimo anno con una perdita netta di potere d'acquisto di circa il 2%, non aiuta certo a migliorare la situazione, anzi ha un ulteriore effetto depressivo sulla domanda.

L'estensione di forme di lavoro precario, oltre a minare la coesione sociale, e con essa lo sviluppo del Paese, ha rappresentato l'affermarsi di un paradigma culturale che vede nella stabilità dell'occupazione e nelle tutele della stessa un freno alla crescita. E in nome del quale vincoli alla libertà di licenziamento e costo del lavoro sono stati identificati come le principali cause della disoccupazione. La progressiva svalutazione del lavoro è dunque figlia dell'era della flessibilità: è a questo punto evidente come la competitività italiana nel mercato globale così come l'esigenza di una forte domanda interna, entrambi elementi che favorirebbero l'occupazione, non possano che discendere dalla diffusione di una rinnovata concezione del lavoro e dell'importanza della sua stabilità.

Il legame tra flessibilità e salari, e in particolare il ricorso da parte delle imprese a forme di lavoro atipico ai fini di ridurre il costo del lavoro, mostrano come sia ormai riduttivo adottare in questo ambito un approccio giuslavoristico, che interpreti la precarietà come effetto di un assetto contrattuale inefficiente, e occorra invece considerare un approccio economico: per quanto la riduzione delle 46 forme contrattuali presenti in Italia sia giusta e auspicabile, non è l'ingegneria contrattuale a poter ridare slancio all'occupazione, bensì un cambio di rotta (anche culturale) che limiti le assunzioni flessibili e renda preponderanti quelle stabili.

In poche parole la flessibilità deve costare di più alle imprese rispetto ai contratti a tempo indeterminato: così l'esigenza di stabilità del lavoro necessaria a rilanciare l'economia del Paese coinciderebbe con l'esigenza delle imprese di contenere il costo del lavoro. Tale politica è attuabile da un lato diminuendo il cuneo fiscale a carico del lavoro dipendente a tempo indeterminato, dall'altro aumentando la contribuzione sui rapporti atipici e finanziando con tali risorse la costruzione di un *corpus* di ammortizzatori sociali che limitino i problemi causati dalla flessibilità, almeno in termini di continuità di reddito e quindi di

sostegno ai consumi. Per evitare che l'aumento della contribuzione sui lavori atipici si trasformi in una riduzione dei già bassi salari netti dei lavoratori, è necessario che venga stabilito per legge un salario minimo orario.

Naturalmente ciò non basta, dato che il sostegno allo sviluppo e all'occupazione necessitano di serie politiche industriali (incentivi a ricerca e innovazione, politiche settoriali, piani logistici, infrastrutture) associate a politiche anticicliche di sostegno alla domanda e a politiche salariali che ne difendano il potere d'acquisto. Allo stesso tempo servirebbe una diversa gestione della pubblica amministrazione, che privilegi (anche a livello occupazionale) i settori strategici di istruzione, ricerca e cura del territorio, che eviti il ricorso a lavoratori precari e che limiti le esternalizzazioni al minimo necessario, recuperando così una cultura del lavoro pubblico. È però vero che iniziare a riconsiderare radicalmente il mito della flessibilità, comprendendo come essa sia un'esigenza per un ristretto numero di imprese e al tempo stesso un freno all'economia del Paese, rappresenterebbe un buon inizio.

I destini incrociati di chi trova lavoro

Lia Pacelli Università di Torino

Le politiche degli ultimi due decenni sono state politiche dal lato dell'offerta (cioè dei lavoratori), non politiche dal lato della domanda (cioè delle imprese), sotto l'assunto che fornendo forza lavoro poco costosa, facile da assumere e licenziare, le imprese sarebbero diventate efficienti e produttive

Che cosa sappiamo delle carriere lavorative degli italiani? Come si evolve la storia lavorativa delle persone? La risposta è, come sempre, “dipende”. Dipende da quando è iniziata. Nel nostro paese si sovrappongono due mondi, quello esistente fino alla prima metà degli anni Novanta, e quello successivo.

Chi ha iniziato a lavorare entro la prima metà degli anni Novanta ha tipicamente faticato a trovare il primo lavoro, spesso ha lavorato “senza libretti”, ha ottenuto poi un contratto di formazione e lavoro, che è stato trasformato alla scadenza in un contratto a tempo indeterminato nella maggior parte dei casi; oppure ha ottenuto un contratto a tempo indeterminato, più spesso in una impresa piccola. La probabilità di lasciare l'impresa non era bassa: un terzo dei lavoratori adulti impiegati nelle imprese sotto i 10 dipendenti lasciava il lavoro ogni anno (queste imprese occupavano e occupano la metà circa dei dipendenti italiani); così come un quarto dei lavoratori adulti occupati in imprese fino a 20 dipendenti lasciava il lavoro ogni anno, e un sesto di quelli nelle imprese di dimensione maggiore. I giovani fino a 30 anni avevano tassi di separazione ancora più alti. Con buona pace del mercato del lavoro “ingessato”. Negli stessi anni, all'introduzione del contratto di formazione e lavoro si è accompagnato un massiccio ricorso ai prepensionamenti, generando una vasta sostituzione di lavoratori giovani a lavoratori anziani¹, che ha avuto l'effetto di ridurre il costo medio del lavoro e di fornire forza lavoro con una formazione di base più aggiornata. Questo ha anche evidenziato con estrema chiarezza che chi veniva espulso dai settori in declino (tipicamente manifatturieri) non veniva reimpiegato nei settori in crescita (servizi), che richiedevano competenze completamente

(1) B. Contini e F. Rapiti, “Young in, old out: nuovi patterns di mobilità nell'economia italiana” (Lavoro e Relazioni Industriali, 1994); B. Contini e F. Rapiti, “Young In, Old Out' Revisited: New Patterns of Employment Replacement in the Italian Economy” (International Review of Applied Economics, 1999).

diverse; al contrario i primi uscivano dal mercato del lavoro e i servizi crescevano assumendo giovani al primo impiego. Le persone che provengono da questo mondo sono i quarantenni (e oltre) di oggi, circa il 40% della forza lavoro, con una occupazione abbastanza stabile (ma torneremo su questo punto in chiusura, parlando della crisi), con un reddito reale che non è cresciuto dopo la metà degli anni Novanta, con una pensione futura calcolata secondo il metodo contributivo (o misto) e quindi anch'essa ridotta rispetto al passato. E con la discutibile soddisfazione di vedere i propri diritti etichettati come “privilegi”.

Il “secondo mondo” è nato nella seconda metà degli anni Novanta, entro un assetto sui salari ormai definito da un lato dalla politica dei redditi (che fermava la crescita dei salari reali) e dall'altro dalla riforma delle pensioni totalmente in vigore. In questo quadro si sono inseriti i contratti flessibili (collaborazioni, interinale, liberalizzazione dei contratti a termine, e tutti gli altri) riservati ai nuovi rapporti di lavoro; una riforma “al margine” non essendo politicamente possibile una riforma che toccasse l'esistente (il “primo mondo”), tanto è vero che nessun paese lo ha fatto. Come si evolve la carriera lavorativa in questo mondo? Iniziamo pensando al periodo prima della crisi, prima del 2007-2008. Il passaggio dalla scuola al lavoro continua a non essere agevole. Prendiamo ad esempio i laureati, che sono le persone con la posizione relativamente più forte sul mercato del lavoro rispetto a chi ha una scolarizzazione inferiore: il 45% dei laureati del 2002 nel 2003 non lavorava²; escludendo chi prosegue gli studi con un dottorato (8%)³ e qualche inattivo rimaniamo comunque con almeno un laureato su tre che a un anno dalla laurea non lavora. Appena dopo l'introduzione dei nuovi contratti (1998-1999) il primo lavoro nel settore privato era “atipico”, cioè a termine⁴, per due terzi delle persone (laureati e non); a questa cifra si devono aggiungere i lavoratori in ingresso nel settore pubblico che sono praticamente tutti atipici (avendo il settore pubblico quasi smesso di assumere a tempo indeterminato). Nel settore privato, all'inizio della carriera (nei primi 6 anni), chi

(2) M. Lombardi, M. Macchi e L. Pacelli, *La questione del lavoro autonomo*, in “X Indagine AlmaLaurea sulla condizione occupazionale dei laureati” (AlmaLaurea, Il Mulino, 2008).

(3) A. Chiolerio, C. Mele, C. Ocellini, L. Pacelli, G. Ramunno, *Il mondo è fuori?* in “Senti che bel rumore. Un anno di lotta per l'università pubblica”, a cura di B. Maida, Accademia University Press, Torino, 2011.

(4) Per tipici si intendono contratti di lavoro dipendente a tempo indeterminato o lavoro autonomo inteso in senso proprio (non i collaboratori). F. Berton, F. Devicienti e L. Pacelli, *Are Temporary Jobs a Port of Entry into Permanent Employment? Evidence from Matched Employer-Employee Data*, International Journal of Manpower, 2011.

ha un contratto a tempo indeterminato mostra probabilità di muoversi verso la disoccupazione crescenti nel tempo (una probabilità pari al 16% dopo due anni, al 20% dopo sei anni), confermando che anche per i giovani nel “secondo mondo” i contratti tipici non significano protezione totale contro la perdita del lavoro. La persistenza in contratti di lavoro atipici dello stesso tipo anno dopo anno è molto elevata (pari al 25% dei contratti a termine e al 20% dei collaboratori, dopo due anni); decresce nel tempo, senza però azzerarsi (il 10% dei contratti a termine e il 5% dei collaboratori rimangono tali dopo 6 anni). Le uscite verso la disoccupazione sono frequenti, ma cresce nel tempo la probabilità di ottenere un contratto a tempo indeterminato (pari al 35% dopo due anni a tempo determinato, al 17% per i collaboratori). La probabilità di ottenere un contratto a tempo indeterminato rimane però ben lontana dal 100% anche dopo 6 anni: il 55% per chi ha iniziato con un contratto a termine, il 35% per chi ha iniziato da collaboratore. I contratti di formazione lavoro e quelli di apprendistato avevano i tassi di conversione più elevati (i primi del 70% dopo 2 anni, gli apprendisti del 70% dopo 6 anni, entrambi cioè alla scadenza). Entrambi i contratti sono stati pesantemente riformati nel 2003, e dopo due-tre anni di mancato utilizzo in assenza dei decreti attuativi regionali si è arrivati alle soglie della crisi senza aver potuto valutare se la riforma del 2003 li abbia migliorati o peggiorati. In sintesi chi ha iniziato a lavorare nel “secondo mondo”, dopo 6 anni di lavoro (nel 2003) quando è ormai almeno trentenne ha un lavoro tipico nel 60% dei casi (48% a tempo indeterminato, 12% autonomo), non lavora nel 25% dei casi (!) e ha un contratto a termine di qualche tipo nel rimanente 15% dei casi.⁵ La maggioranza di chi da atipico diventa tipico lo fa all’interno della stessa impresa, dopo una scalata che (nelle imprese più grandi) parte dai tirocini, passa alle collaborazioni, poi ai contratti a termine e infine a un tempo indeterminato⁶, coprendo un periodo “di prova” al di là di ogni ragionevole lunghezza.

Come si vede, rispetto al “primo mondo” anche nel “secondo”, prima della crisi, l’ingresso sul mercato del lavoro non è agevole. Molta letteratura ci dice che i contratti atipici servono da porta d’ingresso verso contratti tipici, cioè sono

meglio della disoccupazione come trampolino verso un contratto a tempo indeterminato, ma ci dice anche che il rischio di rimanere intrappolati a lungo (per alcuni magari per sempre) in contratti a termine è elevato, e che questo si accompagna a bassi salari, bassi contributi previdenziali (e quindi bassa pensione), ridotto accesso a sussidi di disoccupazione, ridotta tutela di malattia e maternità, minore benessere e grandi difficoltà nel pianificare la vita futura.⁷ Un costo sociale quindi elevato. Uno scenario ben lontano dall’elevato tasso di occupazione in posti di lavoro buoni e ragionevolmente retribuiti promesso da chi attribuiva alla deregolamentazione del mercato del lavoro doti taumaturgiche.

Chiudiamo con l’effetto che ha avuto la crisi sui due “mondi”. Gli occupati a tempo indeterminato hanno continuato a crescere fino al secondo trimestre 2009 per poi decrescere, mentre gli occupati a termine avevano iniziato a ridursi un anno prima. Chiaro il ruolo della cassa integrazione. Gli occupati a termine hanno ricominciato a crescere nel terzo trimestre 2010, mentre gli occupati a tempo indeterminato hanno smesso di ridursi solo un anno dopo (terzo trimestre 2011, ultimo dato Istat disponibile nel momento in cui scriviamo). La crisi ha colpito duramente entrambi i “mondi” e ha avuto fra i suoi effetti quello di ridurre il numero di lavoratori nel “primo mondo”, spostandoli o fra gli inattivi o nel “secondo mondo” nonostante la diversa appartenenza generazionale. Infatti le nuove assunzioni sono a termine, sia per chi ha lasciato un contratto tipico che atipico, generando come si è detto un rimescolamento generazionale fra i due mondi fin qui descritti e ampliando la platea dei lavori e dei lavoratori precari.

La domanda cruciale quindi diventa: ne è valsa la pena? Chi ha guadagnato da queste riforme? I lavoratori sembra di no, o almeno il bilancio fra costi e benefici è lontano dall’essere non ambigualmente positivo. Dal punto di vista macroeconomico è difficile dare risposte definite, mancando un controfattuale sensato. Comunque il nostro paese ha continuato a crescere poco, anche se la ragione per la quale si sono implementate le riforme del mercato del lavoro era proprio quella di accrescere la capacità di competere da parte delle imprese: imprese più efficienti che avrebbero distribuito i benefici a tutta la società. L’unica cosa che è chiaramente cresciuta in questo periodo è la quota di reddito andata ai profitti (cresciuta di 10 punti percentuali nel periodo di cui stiamo discutendo). Anche

(5) Berton et al., *ibidem*.

(6) G. Cavaletto, L. Pacelli, *Employment protection and training: law and custom at the firm level. Evidence from a new in-depth survey of firms*, mimeo, 2012.

(7) F. Berton, M. Richiardi, S. Sacchi, *Flex-insecurity*, il Mulino, 2009.

qui, mancando un controfattuale non si può attribuire questo aumento alla sola deregolamentazione del mercato del lavoro, ma la differenza fra condizioni di lavoro e profitti è forte.

Questo ci porta lontano dai lavoratori e ci porta a chiederci quale sia il ruolo delle imprese. Le politiche degli ultimi due decenni sono state politiche dal lato dell'offerta (cioè dei lavoratori), non politiche dal lato della domanda (cioè delle imprese), sotto l'assunto che fornendo forza lavoro poco costosa, facile da assumere e licenziare, le imprese sarebbero diventate efficienti e produttive. Ma se pensiamo al lavoro come insieme di competenze e alla produzione come frutto di impegni di lungo periodo, allora quello che serve sono incentivi alle imprese a investire in conoscenza e innovazione. E questo si ottiene con vincoli sul lavoro, non fornendo lavoro "usa e getta", come discute bene il contributo di Lia Fubini (a pagina 84) in questo stesso volume. Infatti una elevata rotazione dei lavoratori penalizza lo sviluppo di nuove idee e la capacità di innovare. Studi recenti mostrano che quando la protezione dell'impiego aumenta, l'occupazione cresce nei settori che impiegano elevate competenze specifiche ed elevati investimenti in capitale umano, mentre si riduce l'occupazione nei settori che richiedono scarse o nulle competenze.⁸ Il contrario accade quando la protezione dell'impiego diminuisce. Come in Italia.

In una situazione di diffusa precarietà, che coinvolge fasce sempre più larghe di lavoratori; in una situazione di endemica stagnazione dell'economia; in una situazione in cui le conoscenze sul legame fra accumulazione di sapere, stabilità dell'occupazione, benessere, crescita sono consolidate; in questa situazione non vi è alcuna giustificazione per una ulteriore deregolamentazione del mercato del lavoro. Sopravvivono solo ragioni ideologiche; la volontà di spostare ulteriori risorse e potere dal Lavoro al Capitale. Così sarà ricordato il governo dei tecnici. Se questa non è l'intenzione, allora solo l'ascolto vero delle parti sociali può disegnare una via di sviluppo condivisa, può riportare democrazia e pace sociale.

(8) Per una discussione più approfondita di questi aspetti si veda M. Malgarini, M. Mancini e L. Pacelli, *Temporary Hires and Innovative Investments*, Applied Economics, in stampa.

Rigido o liquido? Il falso mito del mercato del lavoro

Maurizio Franzini e Michele Raitano Sapienza Università di Roma

Più che rigido, il mercato del lavoro sembra liquido, con lavoratori che fluttuano tra stati lavorativi alternando contratti standard ad atipicità. Non è lo zoccolo duro di insiders immobili e ipergarantiti a ridurre le opportunità per i giovani

Del mercato del lavoro in Italia si dice che si distingue per la sua rigidità e che tutti o quasi tutti i problemi che lo affliggono, sarebbero riconducibili a questa sua caratteristica negativa. Non sempre è, però, chiaro cosa si intenda per rigidità e quasi mai si offrono dati a sostegno di queste affermazioni. Ciò non ha impedito il formarsi e il diffondersi del convincimento che sia urgente e necessario introdurre riforme che aggrediscano la rigidità e che lo facciano, in particolare, facilitando i licenziamenti e, dunque, l'uscita delle imprese dai rapporti di lavoro a tempo indeterminato.

Scopo di queste note è di utilizzare alcune evidenze empiriche, disponibili da breve tempo, per valutare il grado di rigidità del nostro mercato del lavoro, la correttezza delle analisi oggi prevalenti e la probabile efficacia delle riforme che si basano su quelle analisi nel dare soluzione ai più seri problemi di cui soffre quel mercato.

I dati che utilizzeremo sono quelli che ci mette a disposizione una recente ricerca promossa dal ministero dell'Economia e dalla Fondazione Giacomo Brodolini.¹ Aspetto peculiare di questa ricerca è il *matching* dei dati di *survey* Eu-Silc con i dati amministrativi di fonte Inps e dei Casellari di attivi e pensionati che consente di seguire, su un periodo lungo, i singoli lavoratori occupati sia nel settore privato sia in quello pubblico, e di conoscere la dinamica dei loro status occupazionali, delle loro retribuzioni e di molte altre interessanti caratteristiche. I risultati sono numerosi e variegati e in buona parte, come vedremo, sono tali da confutare le più diffuse idee sulla rigidità del nostro mercato del lavoro e su altre sue caratteristiche.

Anzitutto, una caratteristica negativa, e oramai ben nota, del nostro mercato

(1) I principali risultati di questa ricerca sono stati presentati in un convegno presso il ministero dell'Economia e delle Finanze nel gennaio del 2012. I materiali del convegno sono reperibili al sito www.tdyimm.eu. Ai nostri fini, la presentazione di riferimento è quella di Michele Raitano.

del lavoro viene confermata da questi dati: nel corso degli ultimi 15 anni i salari medi sono rimasti sostanzialmente immobili, con alcune limitate eccezioni. In particolare, hanno conosciuto un visibile aumento le retribuzioni dei dirigenti del settore pubblico per effetto dei forti incrementi contrattuali di cui questi ultimi hanno beneficiato. La generale tendenza alla stabilità delle retribuzioni segnala problemi strutturali molto seri che certamente sono collegati alla dinamica assai deludente, e da lungo tempo, della produttività del lavoro.

I salari medi nascondono, però, una significativa variabilità. Anche questo è, almeno in parte, noto. Infatti, oramai nessuno dubita dell'esistenza di una distanza significativa tra i lavoratori atipici e i lavoratori con un contratto a tempo indeterminato. Anche i nostri dati confermano che i primi soffrono di uno svantaggio rilevante non soltanto in termini di retribuzioni ma anche di tutele del welfare e di prospettive occupazionali a breve e lungo termine. Dunque, vi è un'indiscutibile segmentazione legata alle forme contrattuali, ma riconoscere questo non equivale ad affermare che si sia individuata l'unica causa della disuguaglianza nel mercato del lavoro.

Infatti, se si confrontano i lavoratori garantiti con quelli non garantiti si nota che le distanze medie tra i due gruppi sono decisamente meno importanti di quelle che si rilevano all'interno di ciascuno dei due gruppi. E allo stesso risultato si giunge se si confrontano il gruppo dei giovani con quello degli anziani o quello dei laureati con quello dei meno istruiti: le disuguaglianze all'interno dei gruppi sono in generale più marcate rispetto a quelle che separano i gruppi. Da tutto ciò possiamo trarre l'implicazione che la segmentazione connessa alla tipologia dei contratti dà conto solo di una quota ridotta della disuguaglianza tra i lavoratori e, inoltre, che la disuguaglianza complessiva non coincide, neanche approssimativamente, con la disuguaglianza che separa i giovani dagli anziani, i garantiti dai non garantiti, i laureati dai non laureati. In realtà, i processi che governano la disuguaglianza nel mercato del lavoro appaiono molto più complessi.

Per avvicinarsi alla comprensione di tali processi può essere utile tenere presenti altri risultati emersi dalla ricerca di cui si è detto, soprattutto quelli che non corroborano l'idea che il nostro mercato del lavoro sia caratterizzato da un grado molto elevato di rigidità in uscita. Questa idea si basa sul presupposto che una volta ottenuto un contratto di lavoro a tempo indeterminato i lavoratori sono inamovibili e comunque molto protetti. Ciò varrebbe soprattutto per

i lavoratori delle imprese con più di 15 dipendenti per effetto del ben noto art. 18 dello Statuto dei lavoratori e grazie anche alle "eccessive" tutele contrattuali e ai generosi ammortizzatori sociali ai quali essi hanno accesso (in particolare, cassa integrazione straordinaria e mobilità).

I dati sembrano confutare o, quanto meno, fortemente indebolire questo presupposto. Infatti, il 30% di coloro che, in un dato momento, sono titolari di un contratto a tempo indeterminato nei 5 anni successivi sperimenta almeno un episodio negativo, nel senso che il loro status lavorativo/contrattuale peggiora, con la conseguenza che si troveranno ad avere un contratto a termine o da parasubordinato, oppure finiranno in disoccupazione o in cassa integrazione oppure ancora (e si tratta di un'eventualità piuttosto frequente) non risultano più registrati fra gli attivi. Se il periodo di osservazione si estende a 10 anni la percentuale dei lavoratori a tempo indeterminato che "peggiora" sale al 40%. E, d'altro canto, il fenomeno sembra in atto oramai da diversi decenni; infatti, già negli anni Ottanta e Novanta le storie lavorative individuali erano molto fluide anche verso il basso.²

I dati, inoltre, non danno supporto all'idea che la soglia dei 15 addetti costituisca una sorta di discriminazione tra mobilità e immobilità, tra possibilità e impossibilità del licenziamento. Certamente i lavoratori delle micro-imprese, a causa della più elevata mortalità di queste ultime, sono esposti a un rischio maggiore di licenziamento e di "peggioramento". Tuttavia, la quota di dipendenti a tempo indeterminato che sperimentano un *downgrade* contrattuale si modifica ben poco quando si varca la soglia dei 15 addetti. Infatti, un'elevata presenza di lavoratori a rischio si ha anche nelle imprese medio-grandi e la frequenza con la quale vengono stabilizzati gli atipici non subisce significative riduzioni all'aumentare della dimensione d'impresa. Si tratta, a noi pare, di elementi da tenere in conto quando si valutano gli effetti dell'art. 18, in particolare quelli sulla mobilità dei lavoratori.

L'elevata probabilità di *downgrade* dei lavoratori a tempo indeterminato è rilevante anche per l'analisi delle disuguaglianze. Infatti, essa implica che in ogni momento nelle posizioni più in basso della scala delle retribuzioni possono trovarsi, con una consistente presenza, lavoratori che hanno già compiuto un

(2) Questa conclusione appare in linea con le evidenze presentate nel volume del 2005 dall'evocativo titolo *Eppur si muove* curato da B. Contini e U. Trivellato, in cui si rimarcava come la rigidità del mercato del lavoro italiano fosse un mero stereotipo.

percorso non breve; dunque, non necessariamente giovani né necessariamente poco istruiti.

Anche l'esame dei problemi occupazionali e contrattuali incontrati dai giovani merita di essere riconsiderato alla luce di questi dati e di altri che a essi possono venire accostati. L'idea prevalente, in coerenza con quanto si è già detto, sembra essere quella secondo cui il loro problema sia quasi esclusivamente quello di ottenere un contratto a tempo indeterminato, dopo di che vi sarebbe la garanzia dell'inamovibilità e della piena protezione. La possibilità di *downgrade* porta, però, a dubitare di questa visione e i dubbi si rafforzano se si tiene conto che a 2 anni dall'entrata sul mercato del lavoro con un contratto a tempo indeterminato solo il 60% dei giovani gode ancora di un tale contratto, mentre il 7% ha un contratto atipico e circa il 30% è inattivo o ha un'occupazione intermittente. Analogamente, molti fra i lavoratori che passano da un contratto a termine a un contratto permanente ricadono velocemente in uno stato di atipicità contrattuale o di disoccupazione.

È anche interessante che la probabilità di ottenere un contratto a tempo indeterminato risulta maggiore per chi entra per la prima volta nel mercato del lavoro rispetto a chi è già occupato con un contratto atipico. E, d'altro canto, il primo contratto al quale hanno accesso molti fra i più giovani, specialmente quelli con titoli di studio bassi, è a tempo indeterminato. Ciò indebolisce l'idea (che è alla base delle proposte di riforma imperniate sulla creazione di un contratto unico di lavoro) secondo cui sarebbe indispensabile una fase di "prova", con contratti atipici, prima di vedersi offrire un contratto di lavoro standard. Le implicazioni di questa evidenza per disegnare nel miglior modo possibile il percorso che deve portare al superamento della segmentazione contrattuale meriterebbero un attento esame.

Dunque, appare piuttosto insoddisfacente un'interpretazione del mercato del lavoro che enfatizzi l'esistenza di uno zoccolo duro di *insiders* immobili e iper-garantiti e ravvisi in questo la causa delle difficoltà dei più giovani di ottenere un contratto a tempo indeterminato. I dati che abbiamo ricordato (assieme ad altri che la ricerca ha reso disponibili) consentono di affermare, forse con un po' di semplificazione, che il nostro mercato del lavoro, più che rigido, sembra "liquido": molti lavoratori (la maggioranza, probabilmente, e i più giovani) fluttuano tra stati lavorativi alternando periodi con contratti standard a periodi di atipicità o anche di intermittenza occupazionale, che generalmente non è supportata da adeguati ammortizzatori sociali.

In un sistema economico ben funzionante la mobilità da un'impresa a un'altra, da un settore a un altro e da una mansione a un'altra deve essere favorita e assecondata. Ma non è facile considerare ben funzionante un sistema che accoppia a questa mobilità un'elevata probabilità di *downgrade* contrattuale che appare particolarmente preoccupante soprattutto per l'elevata distanza che separa i contratti standard da quelli atipici. D'altro canto, un sistema ben funzionante non dovrebbe, soprattutto su un orizzonte temporale lungo, mancare di produrre posti di lavoro che consentono di ampliare e non di ridurre, anche in un contesto di mobilità, i posti di lavoro "migliori".

Limitare la varietà contrattuale appare, dunque, indispensabile nella prospettiva di ridurre le disuguaglianze e di limitare la penosità della mobilità. Ma questa limitazione della varietà si dovrebbe realizzare partendo dal basso, cioè, eliminando le forme contrattuali maggiormente penalizzanti e meno protette piuttosto che dall'alto, cioè indebolendo il contratto a tempo indeterminato sulla base dell'idea piuttosto singolare che questo indebolimento sarebbe l'unico modo per eliminare le disparità e in virtù dell'erronea convinzione che nella sua forma attuale quel contratto costituisce un insormontabile ostacolo alla mobilità e alla flessibilità.

Nell'immediato, per ridurre le distanze, appare comunque urgente introdurre dal lato della *security* misure che, pur tenendo conto dei vincoli di bilancio, attenuino la vulnerabilità della forza lavoro e, possibilmente, contribuiscano a sostenere la domanda aggregata nella prospettiva di agevolare il superamento della crisi.

Tali misure devono ispirarsi a due obiettivi: ridurre la convenienza all'utilizzo di contratti instabili e incrementare le tutele del welfare, sia in moneta che in natura.

Sotto il primo aspetto, per evitare che le imprese usino la flessibilità in modo distorto quale strumento di riduzione del costo del lavoro, in un'ottica di *flexinsurance* bisogna prevedere maggiori compensazioni retributive e di welfare per i lavoratori flessibili. Misure a costo zero (o benefiche) per il bilancio pubblico possono essere le seguenti:

- incremento delle aliquote previdenziali di parasubordinati (evitando che ciò non si trasli in minor salario) e autonomi (combattendo la clamorosa e spesso sottaciuta evasione contributiva di artigiani e commercianti);
- aumento delle aliquote di finanziamento degli ammortizzatori a carico dei datori di lavoro per la quota di contratti a termine;

- introduzione di un compenso minimo per i collaboratori e per chi è escluso dai contratti collettivi;
- fissazione di un'indennità a carico dei datori di lavoro nel caso in cui un contratto a termine non venga rinnovato.

In relazione, invece, all'incremento delle tutele, si deve intervenire a correzione dei più macroscopici limiti del nostro welfare con una serie di misure che riguardino:

- l'estensione dell'offerta di servizi di cura, che crea domanda in settori molto *labour intensive* e libera offerta di lavoro femminile mentre può ridurre la disuguaglianza dei redditi familiari;
- l'introduzione di un reddito di ultima istanza per i nuclei più bisognosi (assente nella Ue solo in Italia, Grecia e Ungheria), che avvantaggerebbe in particolare i giovani in cerca di primo impiego, i disoccupati di lunga durata e i *working poor*; essendo una misura assistenziale *means tested*, il reddito minimo non può comunque essere inteso come strumento sostitutivo della cassa integrazione e dell'indennità di disoccupazione, che svolgono per loro natura un ruolo assicurativo;
- la definizione nel sistema pensionistico contributivo (caratterizzato dalla completa neutralità fra quanto si versa e quanto si riceve) di elementi di garanzia che risarciscano i lavoratori che hanno subito il maggior onere della precarietà lavorativa e salariale;³
- la progressiva realizzazione di un sistema universale e omogeneo di ammortizzatori sociali, che oggi resta molto selettivo e frammentato e dal quale sono esclusi i dipendenti più giovani, a causa dei requisiti contributivi di accesso molto stringenti, e i parasubordinati. Nello specifico, recuperando le linee guida del Protocollo sul Welfare del 2007, il sistema andrebbe riformato prevedendo due sole tipologie di trasferimento (per licenziamento e sospensione)⁴, collegate alle politiche attive e di durata almeno biennale (con un *decalage* del tasso di

(3) Su questo aspetto si veda M. Raitano, *Carriere fragili e pensioni attese: quali correttivi al sistema contributivo?*, Rivista delle Politiche Sociali, 3, 2011.

(4) A questo proposito va osservato che i dati della ricerca MEF-Fondazione Brodolini segnalano come nella grandissima maggioranza dei casi la Cig riesca a tutelare effettivamente sospensioni temporanee e non sia una semplice anticamera del licenziamento. Dopo un anno dall'erogazione della Cig infatti oltre l'80% degli individui è nuovamente occupata, mentre ben più gravi sono le prospettive di chi riceve l'indennità di disoccupazione (che non prevede nessun percorso di ricollocazione): solo il 50% di chi è stato in disoccupazione o in mobilità è infatti dopo un anno di nuovo occupato.

sostituzione) e garantite indipendentemente da settore, dimensione di impresa, tipologia contrattuale e anzianità pregressa (tutelando quindi anche giovani e parasubordinati).⁵

In conclusione, appare scarsamente rispondente ai fatti descrivere il nostro mercato del lavoro come fortemente rigido. Al di là di un'aneddotica forse persuasiva, ma di certo poco significativa statisticamente, la mobilità (assieme all'abitudine dei lavoratori a essa) è ben presente nel nostro sistema. Una politica che si proponesse di introdurre la mobilità rischierebbe di essere inutile quanto lo è ogni tentativo di realizzare quel che già esiste. Naturalmente si può sostenere che la mobilità esistente sia insufficiente e che la riforma deve proporsi di accrescerla. Ma sarebbe bene rendere note le ragioni di una tale scelta. E queste non dovrebbero omettere di spiegare perché un mercato del lavoro "liquido" come il nostro abbia mancato di produrre effetti positivi sulla crescita, l'occupazione e l'eguaglianza. Questo potrebbe aiutare a individuare altri fattori (connessi alle caratteristiche strutturali del nostro sistema produttivo) in grado di dare conto della debole dinamica delle retribuzioni, della difficoltà a creare posti di lavoro di "qualità" e del persistere di poco accettabili disuguaglianze che, tutte, gravano sul nostro mercato del lavoro. Individuare i veri o principali responsabili equivale, naturalmente, a dare un diverso orientamento anche alle politiche da adottare.

(5) A questo proposito si veda G. Altieri, L. Birindelli, F. Di Nicola, M. Raitano, C. Treves, *La riforma degli ammortizzatori sociali. La proposta della Cgil* (2010) reperibile al sito www.ires.it, i quali calcolano che, in normali condizioni di ciclo, la maggior spesa per prestazioni e contribuzioni figurative di una simile riforma sarebbe intorno allo 0,5% del Pil e potrebbe essere facilmente finanziata mediante una revisione delle aliquote di contribuzione, che incorpori anche la quota di trasferimenti dalla fiscalità generale che viene da anni distribuita a vantaggio dei settori che usufruiscono degli ammortizzatori in deroga.

Un paese disuguale e bloccato. Le ombre sul futuro

Francesco Bogliacino RISE Group e Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies

Virginia Maestri Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies

Anche in termini di dinamica la situazione italiana è impietosa.

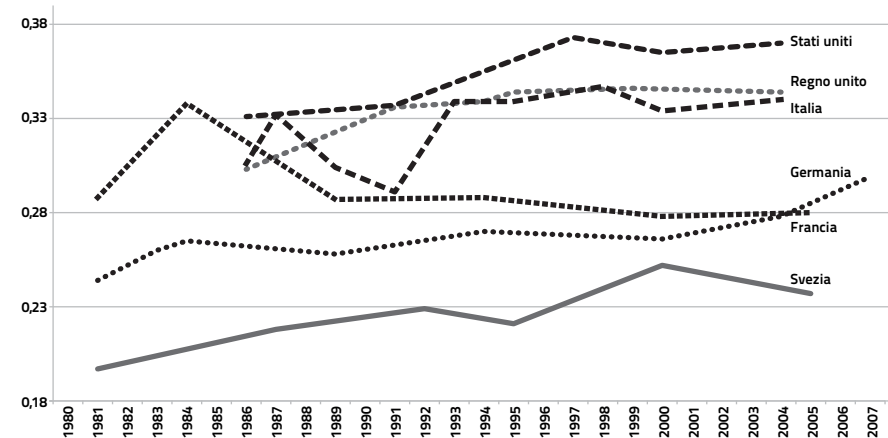
Sebbene l'occupazione negli anni pre-crisi sia aumentata, il livello dei salari mostra un impoverimento e la percezione di peggioramento delle condizioni lavorative aumenta

Se accettiamo l'indice di Gini dei redditi disponibili come indicatore di disuguaglianza, l'Italia si rivela uno dei paesi avanzati più diseguali al mondo.¹

Per reddito disponibile si intende l'insieme delle fonti di reddito, al netto di trasferimenti e imposte e ponderato per tener conto delle economie di scala all'interno dei nuclei familiari. La Figura 1 riporta l'andamento per una selezione di paesi avanzati a partire dagli anni Ottanta.

INDICE DI GINI DEL REDDITO DISPONIBILE PER ALCUNI PAESI AVANZATI

Figura 1



Fonte: LIS Secondary Data

(1) M. Franzini, e M. Raitano, *Disuguaglianze economiche. Tendenze, meccanismi e politiche*, Rapporto Nens, 2009.

Si vede chiaramente come l'Italia si trovi nel “club” anglosassone, pur non condividendone praticamente nessun'altra caratteristica; si nota, inoltre, il salto in corrispondenza della crisi finanziaria di inizio anni Novanta.

In effetti, nel panorama di crescita della disuguaglianza negli ultimi trent'anni, l'Italia si distingue per un trend caratteristico.²

Infatti, mentre per la maggior parte dei paesi si può documentare un trend crescente negli anni Ottanta, seguito da una crescita nella parte destra della distribuzione per i successivi due decenni, in Italia l'aumento della disuguaglianza è concentrato quasi interamente nei primi anni Novanta, a seguito della crisi finanziaria. Dopo quel picco, l'andamento è sostanzialmente costante.³ I dati si fermano a metà degli anni Zero, ma i dati Banca d'Italia confermano un trend piatto almeno fino allo scoppio dell'ultima crisi finanziaria.⁴

Siccome il reddito disponibile è di per sé una semplice somma algebrica di varie componenti, è importante anche determinare come le singole fonti di reddito contribuiscano a formare il Gini totale. Di per sé, varie fonti di reddito hanno in media livelli di disuguaglianza diversi, pertanto l'evoluzione del Gini aggregato è determinato dall'evoluzione delle quote delle singole fonti sul totale, dall'evoluzione del Gini per la singola fonte e da come la singola fonte è correlata con il dato aggregato.

Ocse (2011) mostra che il reddito da lavoro rimane la fonte principale per spiegare il livello di disuguaglianza del reddito disponibile, ma che nell'ultimo decennio il suo ruolo ha perso rilevanza a favore dei redditi da capitale e della “minore capacità” dello Stato di redistribuire. In generale il crescente ruolo dei redditi da capitale passa attraverso una maggiore correlazione, cioè questi redditi tendono a concentrarsi nei decili più alti della distribuzione.

Anche in questo caso l'Italia mostra alcune peculiarità. Innanzitutto, fa parte di quel ristretto pool di Paesi in cui il reddito da lavoro autonomo ha un peso molto più grande sul totale: mentre nella media Ocse rappresenta il 13% del reddito, per Cile, Corea e Italia raggiunge il 28%. Questo è importante visto che

(2) Ocse, *Growing Unequal?: Income Distribution and Poverty in OECD Countries* (OECD Publishing, 2008); Ocse *Divided We Stand. Why inequality keeps rising* (OECD Publishing, 2011).

(3) D. Checchi (a cura di), *Disuguaglianze diverse*, (il Mulino, 2012) mostra che il trend è in realtà crescente se includiamo l'ultimo percentile (l'1% della popolazione con reddito più alto), ma solleva giustamente problema di attendibilità di questi dati. Inoltre, si mostra come non ci sia sensibilità alla scala di equivalenza utilizzata.

(4) D. Checchi (a cura di), *Disuguaglianze diverse* (il Mulino, 2012).

il reddito da lavoro autonomo tende a essere distribuito in modo molto più diseguale (in Italia il Gini è circa 1.5 volte quello del reddito da lavoro dipendente, come mostra Checchi, 2012). In secondo luogo, il contributo del lavoro autonomo è cresciuto nel tempo: questo è avvenuto non per l'andamento del Gini in sé, dal momento che tutto il cambiamento è di nuovo concentrato nel picco a inizio anni Novanta, quanto dal grado di correlazione che è andato aumentando.

Il cortocircuito sul mercato del lavoro

La cristallizzazione della disuguaglianza a un livello molto elevato si accompagna a una dinamica del mercato del lavoro estremamente insoddisfacente. È importante guardare a quest'ultima dal momento che essa è la principale determinante della disuguaglianza nei redditi, ma anche perché è importante vedere se una disuguaglianza elevata fa da contraltare a mobilità sociale e a miglioramento in termini assoluti (mentre la disuguaglianza è chiaramente un concetto relativo).

Sulla mobilità l'Italia arranca pesantemente: i dati di Ocse (2008) sull'elasticità intergenerazionale del reddito, una misura dell'effetto di trascinamento dai padri ai figli, sanciscono la comunanza tra Italia, Uk e Usa, mentre alta mobilità si osserva per esempio nei Paesi Scandinavi.

Anche in termini di dinamica la situazione è impietosa. Sebbene l'occupazione negli anni pre-crisi sia aumentata, il livello dei salari mostra un impoverimento e la percezione di peggioramento delle condizioni lavorative aumenta.⁵ La Figura 2 mostra i dati (fonte Ocse - Stan) del costo del lavoro in termini reali per la manifattura e i principali servizi. L'Italia, come la Spagna, vede un impoverimento dei lavoratori, a differenza delle principali economie continentali. In realtà se andiamo a vedere a livello più disaggregato, una riduzione dei salari si riscontra in molti settori a livello europeo e almeno a livello settoriale, opera nel senso di un aumento della disuguaglianza.⁶

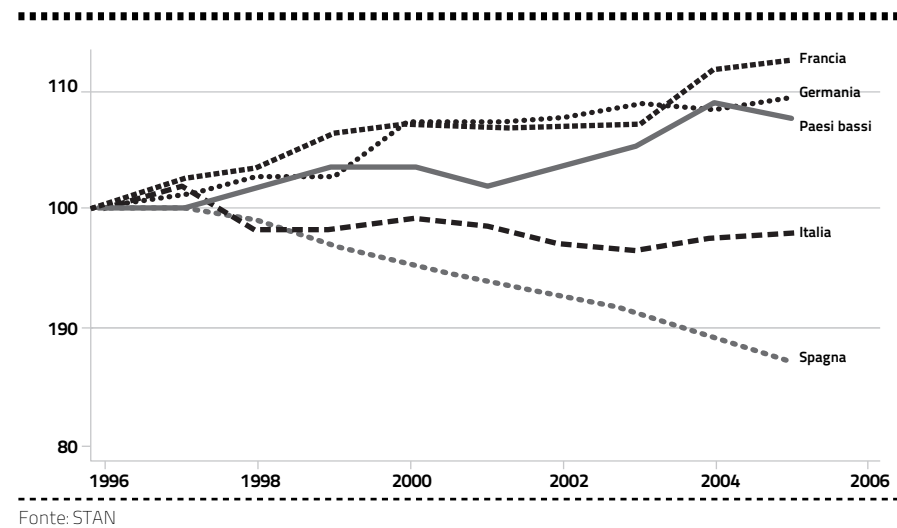
Il principale responsabile è la scarsa crescita della produttività, stagnante per tutta la decade degli anni Zero e debolmente crescente in quella precedente, come mostra il grafico di Figura 3 (dati Eurostat).

(5) T. Boeri e P. Garibaldi, *Un nuovo contratto per tutti*, Chiarelettere, 2008, p. 5.

(6) F. Bogliacino, *Poorer Workers. The Determinants of Wage Formation in Europe*, International Review of Applied Economics, vol. 23(3), 327-343, 2009.

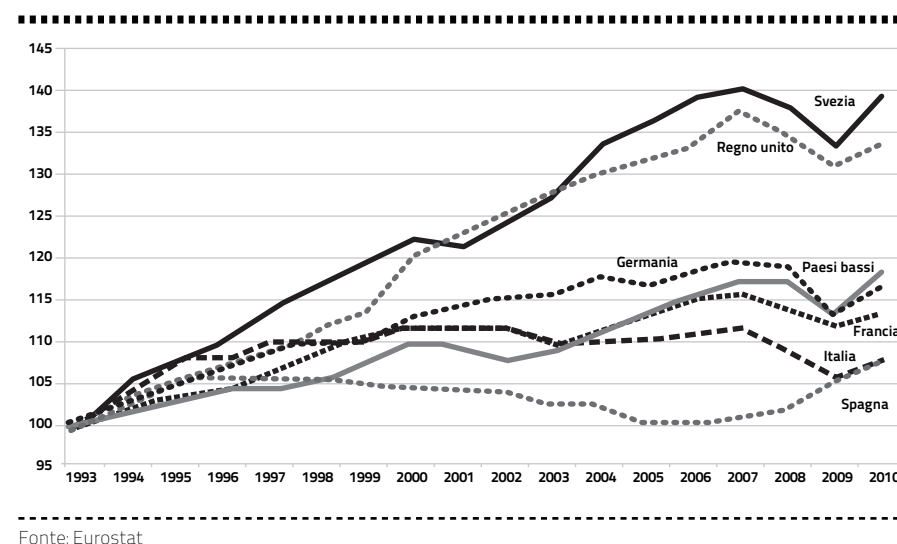
COSTO DEL LAVORO MEDIO IN TERMINI REALI

Figura 2



L'INDICE DELLA PRODUTTIVITÀ DEL LAVORO

Figura 3



Il combinato di un paese diseguale e bloccato proietta parecchie ombre sul futuro del Paese. Diventa pertanto importante capire le determinanti di questa situazione.

Un candidato a offrire una spiegazione è il pesante dualismo del mercato del lavoro con un settore, quello dei contratti temporanei, soggetto a una caduta verticale delle protezioni, come documentato dai dati Ocse.⁷ Tra il 1996 e il 2003, il sub-indice si riduce del 65% (e poi rimane stabile a questo livello ridotto).⁸ In Italia i contratti atipici sono soggetti a più frequenti periodi di inoccupazione e a un significativo minor potere contrattuale, che si esprime in riduzioni salariali che vanno dai 15-20 punti percentuali per gli apprendisti e i contratti di formazione, fino al 25% dei parasubordinati.⁹ Il ruolo dominante delle riforme sul mercato del lavoro nello spiegare la disuguaglianza è affermato in maniera netta da Ocse (2011).

Il ruolo negativo della precarietà lavorativa nella crescita della produttività è sottolineato da Lucidi e Kleinknecht¹⁰: accompagnato a una sostanziale carenza di importanti investimenti in innovazione¹¹, ha *de facto* sancito una situazione in cui i margini di profitto vengono garantiti attraverso una redistribuzione dal lavoro.¹²

Le “anomalie” italiane

Eppure un’anomalia c’è, perché se andiamo a vedere molte delle variabili che sono normalmente associate a un’alta disuguaglianza, si può vedere come il nostro Paese sia spesso e volentieri un *outlier*. In effetti, una recente pubblicazione¹³ mostra come più alti livelli di disuguaglianza nei redditi siano associati

(7) D. Venn, *Legislation, collective bargaining and enforcement: Updating the OECD employment protection indicators*, 2009, www.oecd.org/els/workingpapers

(8) In Spagna la riduzione più grande si riscontra per i contratti “tipici”, del 36% tra il 1993 e il 2003, in Francia la situazione è più stabile. Un dualismo accentuato caratterizza anche il mercato del lavoro tedesco, con una riduzione paragonabile a quella italiana anche se “spalmata” un orizzonte temporale più ampio.

(9) F. Berton, M. Richiardi, e S. Sacchi, *Flessibilità del lavoro e precarietà dei lavoratori in Italia: analisi empiriche e proposte di policy*, Rivista Italiana di Politiche Pubbliche, 1, 33-70, 2009.

(10) F. Lucidi e A. Kleinknecht, *Little innovation, many jobs: An econometric analysis of the Italian labour productivity crisis*, Cambridge Journal of Economics, 34 (3), 525-546, 2010.

(11) A. Brandolini, M. Bugamelli, G. Barone, A. Bassanetti, M., Bianco, E. Breda, E. Ciapanna, F. Cingano, F. D’Amuri, F. D’Aurizi, V. Di Nino, S. Federico, A. Generale, F., Lagna, F. Lotti, G. Palumbo, E. Sette, B. Szego, A. Staderini, R. Torrini, R. Zizza, F. Zollino, S. Zotteri, *Report on trends in the Italian productive system*, Questioni di Economia e Finanza, Occasional Papers, 45, Banca d’Italia, Centro studi e ricerche, 2009.

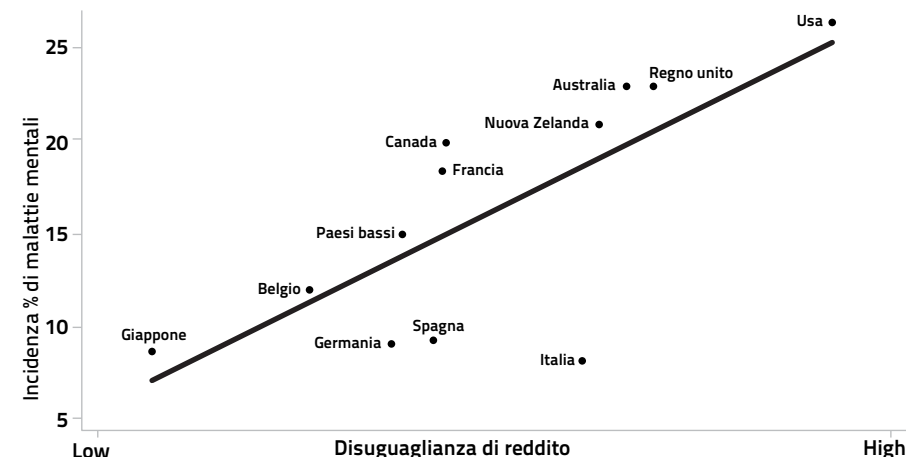
(12) M. Revelli, *Poveri, noi*, Einaudi, 2010.

(13) R.G. Wilkinson, K. Pickett, *The Spirit Level: Why More Equal Societies Almost Always Do Better*, Allen Lane, 2009.

a maggiori malesseri sociali, come la violenza e il tasso di ragazze-madri. In questa analisi, l’Italia si aggiudica una posizione di alta disuguaglianza dei redditi e bassi livelli di molte delle problematiche sociali e psicofisiche considerate nello studio. La Figura 4 illustra la correlazione tra disuguaglianza nei redditi e disagio psicologico e la posizione di ciascun paese rispetto a queste due dimensioni. L’Italia si distingue nettamente dagli altri paesi, esibendo un alto livello di disuguaglianza dei redditi (inferiore solo a quella dei paesi anglosassoni) e il più basso tasso di disagio mentale.

DISUGUAGLIANZA DEL REDDITO E DISAGIO MENTALE

Figura 4



Fonte: <http://www.equalitytrust.org.uk/resource/the-spirit-level>.

Le stesse osservazioni si traggono dall’associazione tra disuguaglianza e tasso di ragazze-madri, di obesità e, in misura inferiore, tasso di incarcerazioni, mortalità e malessere infantile. Per queste dimensioni, l’Italia si posiziona sempre al di sotto del livello atteso di queste problematiche sociali, dato il suo livello di disuguaglianza.¹⁴

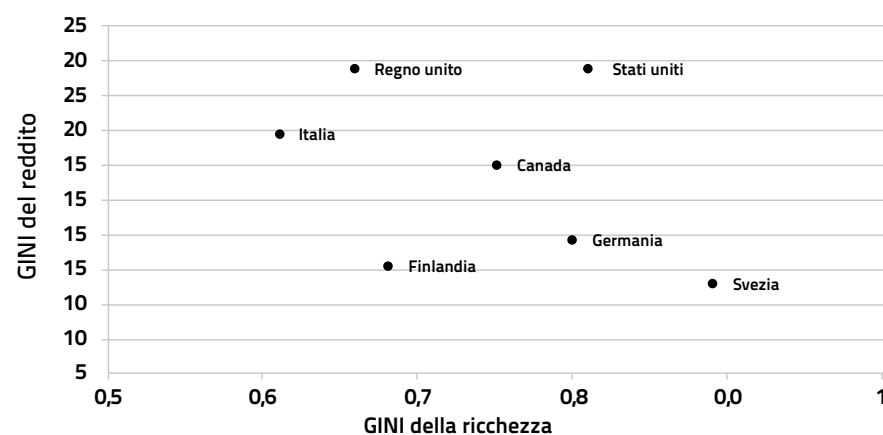
(14) Uniche eccezioni: il tasso di omicidi e la fiducia sono in linea con il livello atteso, mentre l’uso di droghe è leggermente superiore a quello atteso.

Esiste in sostanza un ammortizzatore sociale non statale che interviene ad attutire gli effetti nefasti di alti livelli di disuguaglianza. Il candidato numero uno è la famiglia, soprattutto attraverso la casa di proprietà. Risulta essere un'altra caratteristica peculiare dell'Italia il suo basso livello di disuguaglianza della ricchezza a livello comparato.

La disuguaglianza della ricchezza è generalmente molto più alta di quella dei redditi e questo vale per tutti i paesi. Tuttavia, l'Italia si classifica tra i paesi con un più basso livello di disuguaglianza della ricchezza relativamente a paesi ritenuti più virtuosi in termini di uguaglianza, come quelli scandinavi. La Figura 5 illustra la combinazione di disuguaglianza della ricchezza e dei redditi per alcuni paesi Ocse.

DISUGUAGLIANZA DEI REDDITI E DELLA RICCHEZZA

Figura 5



Fonti: Ocse (2011), LIS e SWIID

La ricchezza italiana si caratterizza per un alto tasso di proprietà della casa e un basso livello di indebitamento (Ocse, 2008). Se escludiamo i paesi dell'Est Europa (che hanno una storia della proprietà diversa), l'Italia è il secondo paese con la più alta percentuale di proprietà piena (quasi il 60%), mentre la percentuale di famiglie con un mutuo è di circa il 10%. Per paesi come la Svezia e

l'Olanda questi dati si possono leggere al contrario: la quota di proprietari si aggira intorno al 10% e quella di famiglie con un mutuo è superiore al 40% (elaborazioni dai dati Eu-Silc). La proprietà della casa in Italia presenta una distribuzione piuttosto equa e diffusa anche tra le famiglie con i più bassi livelli di reddito. Questo perché l'inadeguatezza del welfare state italiano (spesa pubblica nulla per l'*housing* sociale e generazionalmente sbilanciata verso le pensioni) funge da incentivo per l'accumulo di ricchezza (oltre che a ritardare l'uscita di casa dei figli). Incentivi all'accumulo che invece sono bassi in Paesi come quelli scandinavi dove il welfare state è estremamente più efficiente e universale.¹⁵

Il mercato del lavoro italiano sta mettendo a durissima prova questa rete "familiare" di appoggio, riducendo le opportunità (salari e produttività bassi, carriere discontinue) e inevitabilmente compromettendo la possibilità di mantenere gli stessi tassi di risparmio e di accumulazione. Questo è confermato dalla crescita del credito, anche al consumo: sebbene ancora inferiore alla media europea, è in corso di accelerazione negli ultimi anni (Revelli, 2009). Forse la festa è davvero finita.

(15) J.B. Davies, *Wealth and Economic Inequality* in: Salverda, W., Nolan, B. e Smeeding, T. M. (a cura di) Oxford Handbook of Inequalities, capitolo 6, 2009.

L'introvabile lavoro qualificato

Andrea Ricci Isfol

Uno dei vincoli principali alla crescita economia in Italia riguarda soprattutto le caratteristiche tecnologiche e organizzative delle imprese e la penalizzazione degli investimenti in capitale umano a cui esse si accompagnano, più delle rigidità istituzionali del mercato del lavoro

L'economia italiana da diversi anni sta affrontando problemi strutturali che ne hanno limitato la capacità di sviluppo e di redistribuzione delle risorse, ben prima che l'attuale crisi economica finanziaria ne acuisse gli effetti. Tra questi problemi strutturali il declino della produttività, l'indebolimento della competitività delle imprese sui mercati internazionali, il funzionamento non efficiente del mercato del lavoro e l'aumento delle disuguaglianze sociali sono tra i fenomeni più evidenti.

Si è così sviluppato un dibattito sulle misure di politica economica necessarie per far ripartire la crescita e in grado di offrire nuove opportunità di reddito e occupazione, soprattutto per la fascia più giovane della forza lavoro.

All'interno di questo dibattito un ruolo centrale è svolto dalle proposte di riforma dell'assetto istituzionale del mercato del lavoro, considerato da alcuni ancora troppo rigido e segmentato per garantire una efficiente allocazione delle risorse e un'adeguata flessibilità operativa delle imprese.¹

Le proposte di politica industriale e innovativa non trovano invece uno spazio rilevante in questo dibattito, come se le caratteristiche produttive, tecnologiche e organizzative delle imprese siano un vincolo esogeno per la politica economica. Nel nostro paese sembra prevalere, d'altra parte, un modello di impresa che privilegia la competizione sui costi del lavoro piuttosto che sull'innovazione e l'investimento in capitale umano. Questa logica produttiva e competitiva limita sostanzialmente le potenzialità di crescita del paese, nella misura in cui l'accumulazione di conoscenza e competenze dei lavoratori costituisce un fattore essenziale per l'investimento nelle nuove tecnologie, la specializzazione

(1) In questo contesto vanno considerate peraltro quelle analisi che attribuiscono al comportamento e alla qualità dell'offerta di lavoro un fattore di freno per la crescita del sistema produttivo (A. Alesina e A. Ichino, *L'Italia fatta in casa. Indagine sulla vera ricchezza degli italiani*, Mondadori, 2009).

dei settori più innovativi e la competizione nei mercati internazionali.² Oltre a riflettersi nel declino della domanda di lavoro qualificato e, quindi, nella riduzione dei rendimenti occupazionali e salariali dell'istruzione.³

In questo contesto le eventuali riforme dell'assetto regolativo del mercato del lavoro dovrebbero essere coordinate e integrate con interventi di politica industriale; la loro attuazione non può precedere o, peggio ancora, servire a eludere il problema del rinnovamento della struttura produttiva e competitiva. Altrimenti il rischio è quello di favorire una redistribuzione iniqua e inefficiente delle risorse produttive senza generare sviluppo. Come accaduto nel recente passato con la deregolamentazione dei contratti a termine, la cui diffusione tende a favorire proprio l'affermarsi di quelle strategie competitive basata prevalentemente sulla riduzione dei costi piuttosto che sulla crescita della produttività, sulla qualità della domanda di lavoro e sull'investimento in capitale umano.

La tesi della necessità di avviare una politica industriale per la crescita in Italia viene sostenuta nel paragrafo seguente mostrando la debolezza della domanda di lavoro qualificato da parte delle imprese italiane e la connessa progressiva penalizzazione degli investimenti in capitale umano. Le conclusioni delineano quindi alcune concrete proposte di politica economica.

Investimento in capitale umano, domanda di lavoro qualificato e qualità dell'occupazione

La letteratura economica ha da tempo messo in luce che i rendimenti salariali e occupazionali dell'investimento in capitale umano sono cresciuti significativamente negli ultimi venti-trenta anni per la gran parte dei paesi dell'Ocse.⁴ In questo contesto l'Italia costituisce un'eccezione rilevante dal momento che da noi le opportunità di reddito della parte istruita della forza lavoro è diminuita in misura sostanziale nel corso degli ultimi decenni. Questa evidenza emerge da analisi empiriche condotte sui dati della Banca d'Italia grazie alle quali si dimostra che il 1993 e il 2004 il salario netto mensile guadagnato dai lavoratori in

(2) Si veda L. Rondi e F. Silva, *Produttività e cambiamento nell'industria italiana*, il Mulino, 2009.

(3) A. Ricci (a cura di), *Istruzione, Formazione e Mercato del Lavoro: i Rendimenti del Capitale Umano in Italia*, I libri del Fondo Sociale Europeo, ISFOL, 2011.

(4) D. Acemoglu e D. Autor, *Tasks, Skills and Technologies: Implications for Employment and Earnings*, Handbook of Labor Economics, North Holland, 2011.

possesto di un titolo di laurea è diminuito di oltre il 27 % rispetto al salario dei lavoratori con licenza elementare.⁵

Questa evidenza inoltre non può essere collegata a un problema di composizione riguardante la tipologia delle qualifiche e specializzazioni dei laureati. Nel corso del periodo esaminato, infatti, il salario dei laureati in materie scientifiche (ingegneri, chimici, fisici, matematici ecc.) è diminuito di circa il 14% seppur in modo non statisticamente significativo, mentre il salario associato alle lauree in materie professionali (economia, giurisprudenza, ecc.) si è ridotto del 31% e quello delle lauree in discipline umanistiche del 30%. Quindi, se da una parte è vero che i numeri valgono più delle lettere nel mercato del lavoro italiano, non si può certo sostenere che le conoscenze tecnico-scientifiche siano una garanzia di successo per le prospettive di reddito delle presone. Se i fisici, gli ingegneri e i matematici fossero stata merce così preziosa per le imprese italiane ci saremmo dovuti attendere un aumento del loro reddito da lavoro, non una loro diminuzione.⁶

Il fenomeno della riduzione dei rendimenti salariali dell'istruzione, in realtà, può essere messo in relazione alla debolezza della domanda di lavoro qualificato espressa dalle imprese italiane. In questa prospettiva si è già accennato al fatto che il sistema produttivo in Italia è caratterizzato da imprese di piccole dimensioni e specializzate in settori tradizionali dove è scarsa la diffusione delle innovazioni tecnologiche e dell'investimento in capitale umano. In questo ambiente economico, l'evoluzione della domanda di lavoro qualificato non sembra in grado di assorbire l'incremento seppur contenuto dell'offerta di lavoro qualificato.

In altre parole, vi sono ragioni per ritenere che in Italia non vi sia un fenomeno pervasivo di cambiamento tecnologico di tipo *skill-biased* (e/o *task-biased*) analogo a quello riscontrato in altre economie avanzate e capace di sospingere la domanda relativa di lavoro qualificato e, quindi, l'aumento dei premi salariali con cui il mercato remunera le componenti osservabili e non osservabili del capitale umano dei lavoratori.⁷

(5) La diminuzione dei rendimenti salariali è ancora più evidente per i diplomati. Nello stesso periodo di tempo, il salario associato al diploma di scuola secondaria superiore è diminuito di 39.9 punti percentuali rispetto al salario garantito da un titolo di studio elementare.

(6) P. Naticchioni, A. Ricci, *Decreasing Wage Inequality in Italy: the Role of Supply and Demand for Education*, Working Papers CELEG 1004, LUISS, Roma, 2011.

(7) D. Acemoglu e D. Autor, *Tasks, Skills and Technologies: Implications for Employment and Earnings*, Handbook of Labor Economics, North Holland, 2011.

Questa conclusione è l'esito di un'analisi empirica riguardante la dinamica della struttura dell'occupazione e della domanda di lavoro qualificato in Italia nel periodo tra il 1993 e il 2006, condotta utilizzando i dati della Rilevazione delle forze lavoro (Istat) e relativa ai dipendenti occupati nel settore privato.

I risultati di questa analisi sono riportati nella Tabella 1 dove si può osservare in che misura i laureati abbiano trovato nel corso del tempo posti di lavoro sempre meno vantaggiosi in termini di reddito, qualità delle mansioni lavorative e aspettative di crescita professionale. In particolare la Tabella 1 mostra che nel 1993 una quota dei laureati pari al 79% era occupata in posti di lavoro di "buona" qualità, per una quota del 19% nei posti di lavoro di "media" qualità mentre solo lo 0.1% dei laureati finiva nelle occupazioni più dequalificate. Nel 2006 la quota dei laureati che si sono ritrovati in posti di lavoro di "buona" qualità era scesa al 73%, la percentuale di laureati occupati nei posti di lavoro di "media" qualità era salita al 24% e quella nei posti di "cattiva" qualità si era stabilizzata a un livello dello 0.3%.

In altre parole, nello stesso periodo in cui il salario dei laureati si abbassava di circa il 27% rispetto al salario di chi non possedeva alcun livello di istruzione, la quota di lavoratori laureati occupati in posti di lavoro di "buona qualità" è diminuita di 6 punti percentuali, la quota dei laureati nei posti di "media qualità" è aumentata di quasi 5 punti percentuali e quella nelle occupazioni dequalificate è cresciuta di circa 2 punti percentuali.⁸

Il fatto che lavoratori con elevati livelli di istruzione vengano assorbiti in misura crescente in posti di lavoro che richiedono basse o medie qualifiche dimostra che l'evoluzione delle opportunità occupazionali dei lavoratori più istruiti si è progressivamente scollegata dall'evoluzione della qualità dei posti di lavoro offerti dal sistema delle imprese. Questo fenomeno, a cui si potrebbe attribuire la definizione di *skill mismatch* tra qualifiche formali dei lavoratori e qualità delle occupazioni, delinea un quadro coerente all'interno del quale

(8) L'evoluzione della struttura dell'occupazione e della domanda di lavoro qualificato è esaminata facendo riferimento alla classificazione internazionale Isco. Nello specifico i posti di lavoro di buona qualità o *skilled* sono quelli che richiedono lo svolgimento di compiti e mansioni lavorative di natura astratta e non ripetitiva, tipicamente associati a un elevato profilo professionale (manager, dirigenti, professionisti, ecc; categorie Isco 8-9). I posti di lavoro di "media" qualità o *semi-skilled* possono richiedere lo svolgimento di mansioni e compiti di natura ripetitiva e codificata e non sono associati al possesso di qualifiche professionali particolarmente elevate (tipicamente impiegati, Isco 3-7). I posti di lavoro di "cattiva" qualità o *unskilled* non richiedono invece specifiche professionalità e sono associati tipicamente a mansioni di natura manuale (operai non specializzati, ecc; Isco 1 e 2).

collegare il declino dei rendimenti salariali dell'istruzione alle caratteristiche tecnologiche e organizzative del nostro sistema produttivo.

Conclusioni

L'analisi precedente ha mostrato sotto diversi punti di vista che uno dei vincoli principali alla crescita economia in Italia riguarda soprattutto le caratteristiche tecnologiche e organizzative delle imprese e la penalizzazione degli investimenti in capitale umano a cui esse si accompagnano, non tanto le rigidità istituzionali del mercato del lavoro.

Come si è detto, le imprese italiane infatti sono mediamente piccole, specializzate in settori a tecnologia matura e a prevalente conduzione familiare, con imprenditori mediamente più anziani e meno istruiti dei loro competitori europei. In questo contesto produttivo e culturale l'opportunità di assumere a tempo determinato senza alcun vincolo normativo non sembra essere utilizzata in media come opzione per migliorare l'efficienza operativa (ad esempio provando le abilità dei nuovi assunti, formandoli e investendo sul rapporto di lavoro), bensì come un'occasione di ridurre i costi del lavoro. In altre parole, il processo di riforme del mercato del lavoro in questi anni ha finito per favorire più o meno indirettamente quel modello di impresa che non guarda all'investimento in capitale umano e nelle nuove tecnologie come una concreta opzione strategica e che, per questa ragione, rischia concretamente di non sopravvivere alle crescenti pressioni della competizione internazionale.

Sulla base di queste considerazioni una politica economica che abbia come obiettivo principale quello di favorire lo sviluppo dovrebbe guardare innanzitutto alla politica industriale e innovativa. L'obiettivo primario della politica industriale infatti dovrebbe essere quello di sostenere gli investimenti in nuove tecnologie e, più in generale, favorire la riorganizzazione del sistema produttivo verso settori con maggiori prospettive di crescita produttiva e occupazionale di buona qualità, ovvero quei settori che valorizzano il capitale umano dei lavoratori come fattore competitivo strategico.

Il successo di una simile strategia di politica industriale innovativa avrebbe effetti positivi sul mercato del lavoro: riduce gli incentivi delle imprese a ricorrere a contratti a tempo determinato, stimola la domanda di lavoro per i lavoratori qualificati e le incentiva a investire nella formazione dei propri dipendenti.⁹

(9) A. Ricci (a cura di), *Istruzione, Formazione e Mercato del Lavoro: i Rendimenti del Capitale Umano in Italia*, I libri del Fondo Sociale Europeo, ISFOL, 2011.

A questo proposito si possono individuare tre linee di intervento: un piano strategico di politica industriale, una politica di accesso al credito per gli investimenti in innovazione e un intervento organico per favorire il rinnovamento della classe imprenditoriale.

Per quanto riguarda la politica industriale realizzata attraverso misure *selective* di sostegno alle imprese e ai settori che producono nuove tecnologie ed elevato valore aggiunto in termini di qualità dell'occupazione e crescita della produttività (i beni innovativi nel campo della ricerca medica, delle energie rinnovabili, dei trasporti, cura della salute, ecc.).

Tra le misure che possono essere attivate in tal senso vi è l'incentivazione di reti di impresa, al fine di creare delle economie di scala e di agglomerazione per lo sviluppo delle nuove tecnologie. Naturalmente gli strumenti per costituire queste reti di impresa non possono essere generici, frammentari, instabili nel tempo e incapaci di risolvere i conflitti di interesse tra classi politica locale e associazioni datoriali.

La strategia di politica industriale dovrebbe poi essere coordinata con una politica pubblica per l'accesso al credito di quelle imprese che con progetti di investimento innovativi e/o che finanziano stabilmente le attività di ricerca e sviluppo al proprio interno. Lo strumento potrebbe essere un fondo di garanzia pubblica dei finanziamenti bancari per l'innovazione tecnologica, gestito da una sorta di Agenzia per il sostegno finanziario all'Innovazione (una specie di *venture capitalist* con garanzie pubbliche).

Infine, si osserva l'opportunità di un Intervento legislativo a favore della nuova imprenditoria (soprattutto giovanile e femminile). La legge 95/1995 e successivi interventi a livello regionale non è sufficiente a stimolare quelle forze vitali e innovative così importanti per lo sviluppo dell'economia italiana. Soprattutto per il Sud. A tal fine è opportuno innanzitutto ri-definire un quadro normativo nazionale e dei flussi stabili di finanziamento entro cui le amministrazioni locali possono intervenire a favore dell'imprenditoria giovanile e femminile, per evitare interventi locali che siano frammentati, instabili e al di fuori di un piano strategico di politica industriale.

In questo contesto l'intervento legislativo potrebbe strutturarsi come segue. In primo luogo un piano di finanziamento diretto e l'offerta di agevolazioni fiscali (in conto interessi) per incentivare l'*imprenditoria giovanile e femminile* soprattutto nei settori della nuova economia (biotecnologie per la salute, nanotecnologie per

le applicazioni industriali, produzioni di beni e servizi per il risparmio energetico e la qualità dell'ambiente, ecc.). In secondo luogo l'utilizzo sistematico di voucher formativi per l'imprenditorialità, eventualmente co-finanziati dai centri di ricerca pubblici e privati nonché dalle istituzioni accademiche. Infine si ravvisa l'opportunità che sia il piano di finanziamento che la definizione dei voucher formativi per l'imprenditorialità sia gestito da una struttura tecnica e il più possibile indipendente dalle amministrazioni politiche locali che abbia il compito di agevolare la fase di *start-up* e di ridurre il tasso di mortalità delle nuove iniziative imprenditoriali. La riforma degli statuti degli enti pubblici di ricerca potrebbe svolgere un ruolo di "assistenza tecnologica" in funzione della nuova imprenditorialità così come il coordinamento del *venture capitalist* pubblico potrebbe sostenere il finanziamento delle nuove iniziative imprenditoriali.

Naturalmente ognuno di questi interventi preso singolarmente non è sufficiente al rinnovamento del sistema produttivo. Tuttavia se coordinati da una efficace politica pubblica potrebbero avere delle possibilità concrete di favorire un sentiero di crescita economica all'interno del quale collocare eventuali riforme del mercato del lavoro. Sotto questo aspetto si ravvede poi l'esigenza di sviluppare un modello di regolazione in grado di integrare le politiche attive di orientamento e formazione e le politiche passive di sostegno all'occupazione in un quadro unitario di politica del lavoro nazionale e locale. In particolare vi potrebbe essere l'opportunità di ampliare le prerogative di funzionamento dei Centri pubblici per l'impiego (Cpi), i quale potrebbero svolgere un ruolo di coordinamento e di intermediazione tra i lavoratori che cercano occupazione e i fabbisogni professionali delle imprese che domandano lavoro.

QUOTA DELLE ORE LAVORATE DA LAUREATI

IN OCCUPAZIONI SKILLED, SEMISKILLED, E UNSKILLED NEL 1993 E 2006
E RELATIVA VARIAZIONE. SETTORE PRIVATO, CLASSE DI ETÀ 18-64

	Unskilled ISCO 9	Semi-skilled ISCO 4-8	Skilled ISCO 1-3
Quota 1993	0.013	0.189	0.798
Quota 2006	0.028	0.236	0.736
Variazione in punti %	1.5%	4.7%	-6.2%

Fonte: Elaborazioni su dati della Rilevazione forze lavoro (Istat)

L'occupazione giovanile italiana in un collo di bottiglia

Federico Lucidi Fondazione Giacomo Brodolini

La ridotta partecipazione in attività di istruzione e formazione è una delle cause dell'incremento dei cosiddetti giovani Neet (Not in Education, Employment or Training), che hanno raggiunto in Italia il 19,1% della popolazione nella classe di età 15-24 (secondo paese europeo dopo la Bulgaria) rispetto a una media europea di 12,8%

In Italia la questione giovanile sembra assumere, sempre più, le sembianze di un confronto (o scontro) tra generazioni: confronto in termini di opportunità, tutele e prospettive future. L'indicatore più immediato dello squilibrio tra la condizione dei figli e quella dei genitori nel mercato del lavoro è il rapporto tra il tasso di disoccupazione giovanile e quello totale: tra i paesi dell'Unione europea l'Italia presenta il valore più alto (escludendo il Lussemburgo) con un rapporto pari a 3,4 nel terzo trimestre del 2011, rispetto a una media di 2,2 nell'Europa a 27. Tale rapporto deriva da un tasso di disoccupazione del 26,5% nella classe di età 15-24 e del 7,8% sul totale delle forze di lavoro: a titolo di esempio, in Germania l'incidenza della disoccupazione raggiunge il 9,1% nella classe di età 15-24, appena 1,6 volte di più rispetto al tasso complessivo (5,6%). Più in generale, nei paesi dell'Europa continentale la variabilità del tasso di disoccupazione in relazione all'età (segnale dell'esistenza di segmentazione legata all'età) appare più contenuta rispetto alla media europea.

Questi dati sembrano indicare l'esistenza di un collo di bottiglia che frena l'accesso dei giovani a un'occupazione stabile, rallentando il naturale ricambio generazionale che dovrebbe aver luogo in un mercato del lavoro fluido e non segmentato: collo di bottiglia che non sembra scongiurato dalla mera riduzione, in termini numerici, della popolazione giovanile. In conseguenza della caduta dei tassi di fecondità, la popolazione in età compresa tra i 15 e i 24 anni si è infatti ridotta di quasi il 27% negli ultimi venti anni (da circa 8,4 milioni nel 1990 a circa 6,1 milioni nel 2010), riducendo a sua volta la consistenza delle coorti che si affacciano per la prima volta nel mercato del lavoro (che, in linea di principio, dovrebbero dunque affrontare una minore "concorrenza" nella ricerca di lavoro).

La diminuzione dell'offerta di lavoro giovanile (accentuata, oltretutto, da un continuo e necessario incremento della partecipazione nell'istruzione secondaria) si è accompagnata, tuttavia, a un corrispondente (se non più marcato) calo della domanda, a cui non sembrano estranei possibili effetti di sostituzione tra anziani e giovani. L'impatto di tali effetti nel mercato del lavoro italiano non è stato ancora sufficientemente approfondito, ma la loro rilevanza appare notevole in un contesto che favorisce l'incremento dell'occupazione tra gli over 50, come risultato dell'aumento dell'aspettativa di vita in buona salute e di interventi normativi che hanno posto limiti crescenti alle possibilità di pensionamento anticipato (con un trend che sarà accentuato dalla recente riforma dell'età pensionabile). Il tasso di occupazione nella classe di età 55-64 è aumentato di nove punti percentuali negli ultimi dieci anni, da 27,6% nel 2000 a 36,6% nel 2010 (con un incremento ininterrotto anche durante gli anni della crisi); nello stesso periodo il tasso di occupazione nella classe di età 15-24 è diminuito di dieci punti percentuali, passando da 30,8% nel 2000 a 20,5% nel 2010.

Escludendo i più giovani, per cui il calo dell'occupazione in anni recenti può facilmente spiegarsi con l'incremento della scolarizzazione, effettuiamo un semplice esercizio calcolando l'elasticità "apparente" del tasso di occupazione nella classe di età 18-29 rispetto al tasso di occupazione degli anziani (55-64), ovvero il rapporto tra le variazioni percentuali di questi due tassi. Tale elasticità ammonta a -0,8 per il periodo compreso tra il 2004 e il 2010 (la classe di età 18-29 non è purtroppo disponibile, nelle tavole ISTAT, prima del 2004): ciò vuol dire che, in questo periodo, a un incremento dell'1% del tasso di occupazione degli anziani è corrisposta, in media, una riduzione dello 0,8% del tasso di occupazione giovanile. La crisi economica ha accentuato questa tendenza: ripetendo l'esercizio per il periodo 2008-2010, a un incremento percentuale unitario del tasso di occupazione dei 55-64enni è corrisposta una riduzione dell'1,9% del tasso di occupazione dei 18-29enni.

Questa evidenza, se da un lato indica che non si può ottenere un incremento generalizzato dell'occupazione giovanile in un contesto caratterizzato da domanda di lavoro stagnante e incremento strutturale dell'occupazione degli anziani (a meno di non ricorrere a politiche che favoriscano l'affiancamento sul posto di lavoro tra individui appartenenti a generazioni diverse), dall'altro sottolinea il carattere di dualità del mercato del lavoro italiano, che ha affidato ai giovani (in quanto sovra-rappresentati tra le categorie deboli e poco tutelate)

l'aggiustamento degli squilibri emersi in seguito alla crisi. Si parla, innanzitutto, dei lavoratori atipici, la cui distribuzione per età è fortemente sbilanciata verso le classi di età più giovani (nel 2010, il 55,5% degli occupati dipendenti a termine aveva meno di 35 anni).

Nel 2009, anno centrale della grande crisi, i dipendenti a tempo determinato sono diminuiti in totale del 7,4% (recuperando solo parzialmente nel 2010, con un incremento dell'1,5%), con un picco del 9,2% tra gli under 35 (i quali, invece, non hanno sperimentato alcun incremento nel corso del 2010); il numero dei collaboratori è altresì diminuito di ben il 14,8%, rimanendo pressoché invariato nel 2010. Come prevedibile, all'inizio della crisi il grosso delle cessazioni ha riguardato i lavoratori atipici, prevalentemente giovani, a cui il datore di lavoro ha potuto (senza costi aggiuntivi) non rinnovare il contratto giunto a scadenza. I dipendenti a tempo indeterminato, i cui costi di licenziamento sono più elevati e su cui (teoricamente) l'impresa ha investito di più in formazione, hanno sperimentato solo in un secondo momento gli effetti negativi della crisi, beneficiando oltretutto del paracadute offerto dagli ammortizzatori sociali (con le estensioni offerte dalle concessioni in "deroga").

Emerge qui, pienamente, il paradosso della dualità del mercato del lavoro italiano. I lavoratori atipici, che sopportano un maggior rischio di disoccupazione (come emerso chiaramente durante la crisi economica), non solo non ricevono alcun premio per questo maggiore rischio sotto forma di una retribuzione più elevata (si veda a questo proposito Lucidi e Raitano, 2009¹), ma godono anche di tutele significativamente più deboli, in contrasto con i principi europei della *flexicurity*. A titolo di esempio, l'indennità ordinaria di disoccupazione, che è il principale strumento "universale" di sostegno al reddito in Italia, è limitata ai soli lavoratori dipendenti (escludendo dunque i collaboratori) e presenta requisiti rigidi per l'accesso (essere iscritti all'Inps da almeno due anni e aver lavorato per almeno un anno nel corso degli ultimi due), che limitano fortemente la fruizione del sussidio da parte dei lavoratori più giovani e con contratto a termine. Per motivi simili la Cassa integrazione guadagni, che pur ha avuto meriti nell'evitare una caduta generalizzata dei livelli occupazionali, rimane appannaggio dei lavoratori più anziani: secondo l'Istat, nel 2010 appena il 7,9% dei lavoratori che ne hanno beneficiato aveva meno di 30 anni.

(1) F. Lucidi e M. Raitano, *Molto flessibili, poco sicuri: lavoro atipico e disuguaglianze nel mercato del lavoro italiano*, *Economia & Lavoro*, 43, 2, 99-115, 2009.

Come ultimo aspetto, merita di essere menzionato il fatto che, a dispetto della significativa riduzione del tasso di abbandono scolastico (la quota di giovani in età compresa tra i 20 e i 24 anni con un diploma di istruzione secondaria superiore è cresciuta dal 69,4% nel 2000 al 76,3% nel 2010, pur attestandosi ancora circa 3 punti percentuali sotto alla media europea), si registra a tutt'oggi un significativo divario nel conseguimento dell'istruzione terziaria. Nel 2010 appena il 19,8% della popolazione in età compresa tra i 30 e i 34 anni ha conseguito una laurea, rispetto al 33,6% della media europea (e al target di 40% fissato dalla Strategia Europa 2020). La ridotta partecipazione in attività di istruzione e formazione è una delle cause dell'incremento dei cosiddetti giovani Neet (*Not in Education, Employment or Training*), che hanno raggiunto in Italia il 19,1% della popolazione nella classe di età 15-24 (secondo paese europeo dopo la Bulgaria) rispetto a una media europea di 12,8%. A questo proposito, è preoccupante osservare come la scarsa offerta di giovani laureati conviva con (e sia, almeno in parte, conseguenza di) rendimenti salariali dell'istruzione universitaria decrescenti, a loro volta dovuti a una scarsa domanda di lavoro qualificato da parte delle imprese (per un approfondimento su questo tema, si veda Ricci, 2011²).

Quali sono, in questo contesto, le priorità di *policy*? Prevedendo che l'attuale impostazione restrittiva a cui è improntata la politica economica non venga modificata nel medio periodo, e che non siano attuate significative misure di stimolo alla domanda di lavoro, a nostro avviso rimane prioritario agire sul funzionamento del mercato del lavoro, attenuando le molteplici forme di segmentazione che, a tutt'oggi, colpiscono prevalentemente i più giovani. Ciò implica, prima di tutto, l'introduzione di un sistema di ammortizzatori sociali più inclusivo, che non discrimini rispetto al contratto di lavoro e all'anzianità di servizio. Recenti stime (si veda Altieri et al., 2011³) mostrano che un sistema così congegnato non debba necessariamente gravare sulle casse dello stato, potendo essere finanziato su base assicurativa dalle parti coinvolte (lavoratori e imprese).

In secondo luogo, è opportuno che il ricorso ai contratti atipici comporti un costo aggiuntivo per le imprese, e non un risparmio: si potrebbe, ad esempio,

immaginare uno schema per cui il datore di lavoro che assume a termine paghi un'aliquota contributiva più alta rispetto a quella stabilita per i lavoratori dipendenti⁴, sebbene decrescente rispetto alla durata del contratto (in modo che i contratti più brevi siano, proporzionalmente, più costosi); tale extra-contributo potrebbe essere destinato al finanziamento dell'estensione degli ammortizzatori sociali agli atipici.

A questo proposito, è importante osservare che incentivi all'occupazione dei giovani basati su un taglio delle aliquote contributive (come avviene, ad esempio, nell'apprendistato) possono essere deleteri, nel sistema pensionistico contributivo, ai fini dell'accumulo di benefici previdenziali: c'è infatti il concreto rischio che quanto viene risparmiato nel presente si sconti, nel futuro, con pensioni attese più basse (ricordando che, nello schema contributivo, i contributi versati all'inizio della carriera hanno un "peso" maggiore). Meglio allora intervenire sul versante fiscale, ad esempio con detrazioni fiscali decrescenti rispetto all'età anagrafica dei nuovi assunti (rientra tra gli incentivi fiscali anche il taglio dell'Irap sulle nuove assunzioni degli under 35, recentemente introdotto dal decreto "Salva Italia").

Appare infine rilevante incidere, a livello di sistema, con misure che favoriscano l'uguaglianza delle opportunità e favoriscano la mobilità sociale. Il diritto allo studio rappresenta un principio troppo spesso disatteso in Italia, e la disponibilità diffusa di borse di studio, prestiti d'onore e residenze universitarie a canone concordato rappresenterebbe senza dubbio un passo in avanti per spezzare un meccanismo di trasmissione dell'accesso all'istruzione terziaria che, troppo spesso, favorisce i figli dei laureati. Più in generale, favorire l'emancipazione dei giovani (in particolare, da una famiglia che troppo spesso diventa soggetto erogatore di welfare, in assenza di politiche pubbliche adeguate) permetterebbe di ridurre l'insicurezza delle giovani generazioni, facilitando il distacco dalla famiglia di origine, la formazione di nuovi nuclei familiari e le decisioni di procreazione (rapporto *L'occupazione in Europa*, 2010⁵). Si parla, a questo proposito, di interventi che riducano il costo dell'housing (ad esempio consentendo di detrarre dalle imposte sui redditi una parte consistente dei

(2) A. Ricci (a cura di), *Istruzione, Formazione e Mercato del Lavoro: i Rendimenti del Capitale Umano in Italia*, I libri del Fondo Sociale Europeo, ISFOL, 2011.

(3) G. Altieri, L. Birindelli, F. Di Nicola, M. Raitano, C. Treves, *La riforma degli ammortizzatori sociali. La proposta della Cgil*, 2010.

(4) L'aliquota contributiva per i lavoratori dipendenti ammonta generalmente a 33% della retribuzione lorda, di cui due terzi sono a carico del datore di lavoro.

(5) Commissione Europea, *Employment in Europe 2010*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010.

canoni di affitto), favoriscano la conciliazione tra tempi di vita e tempi di lavoro (aumentando, in primis, i posti disponibili negli asili nido pubblici), rendano più semplice l'accesso al credito (per esempio, fornendo garanzie pubbliche per la stipula di mutui immobiliari ai giovani precari). È necessario che si esca da una visione della precarietà incentrata esclusivamente sul mercato del lavoro, e si considerino i giovani titolari di più ampi diritti di cittadinanza attiva, perché da categoria "dimenticata" della società italiana essi diventino, a pieno titolo, attori del cambiamento.

Una politica per l'occupazione di tutti

Roberto Schiattarella Università di Camerino

In un mercato che è sempre più integrato il salario è tornato ad apparire nuovamente un costo. L'idea keynesiana di considerare il lavoro non solo come costo per l'impresa ma anche come reddito sembra diventata meno consistente riducendo la solidarietà sociale all'interno dei paesi

Una politica che si proponga di sostenere l'occupazione non può che partire dalla considerazione che ci si trova – e ci si troverà in un prossimo futuro – in una situazione nuova sia dal punto di vista della estensione della disoccupazione sia da quello della sua probabile durata. Una situazione che non può essere affrontata con gli strumenti indicati negli anni appena trascorsi come risolutivi e cioè le politiche del lavoro e quelle della flessibilità. Le prime perché interventi selettivi e indirizzati a segmenti specifici del mercato del lavoro sono sostanzialmente inadatti a contenere o superare i problemi di occupazione che si pongono a livello di sistema economico¹. Le seconde perché si tratta di politiche che possono aver svolto un ruolo positivo nelle fasi di espansione del sistema economico ma che diventano: a. meno percorribili nei momenti di crisi, perché il corpo economico e sociale in qualche misura si irrigidisce aumentando di molto le resistenze; b. meno efficaci perché richiedono tempi non brevi e, nell'immediato, possono aggravare quei problemi di carenza di domanda che sono una delle componenti di questo tipo di crisi.²

D'altra parte, di fronte a una crisi di grande portata, è difficile salvaguardare l'occupazione facendo leva su singoli interventi risolutivi. Le situazioni di disagio sociale possono assumere una dimensione tale da richiedere risposte articolate sia dal punto di vista degli strumenti a cui occorre ricorrere, sia da quello dell'orizzonte temporale degli interventi sia, infine, dal punto di vista delle aree su cui è necessario intervenire.³ Quella che va pensata dunque è una

(1) Cfr. B. Olsson, *Labour market Policy in Modern Society: with Particular Reference to Marginal Manpower Groups*, in *Toward a Manpower Policy*, R.A. Gordon (a cura di), John Wiley and sons, 1967.

(2) G. Lunghini, Politiche eretiche per la piena occupazione in P. Ciocca (a cura di) *Disoccupazione di fine secolo. Studi e proposte per l'Europa*, op. cit., 268-269).

(3) Cfr. A. Bjorklund, R. Haveman, R. Holister, B. Holmlund, *Labour Market Policy and Unemployment Insurance*, Clarendon Press, Oxford, 1991.

politica che abbia come suo punto di riferimento essenziale l'occupazione ma che metta in grado di affrontare e gestire le urgenze più immediate poste dalla crisi sul piano economico e sociale da un lato e di creare le condizioni per una ripresa dell'attività economica nel più lungo periodo dall'altro. Stiamo parlando di quella che nella letteratura è stata chiamata una "politica per l'occupazione" facendo riferimento sia alle esperienze sviluppate negli Usa negli anni Trenta o nel dopoguerra in molti paesi, sia a quelle che hanno costituito oggetto di riflessione sul piano più astratto.

Una politica che ci pone di fronte a un insieme di questioni che vanno dalla "qualità" dell'occupazione, al salvataggio e alla riqualificazione dell'apparato produttivo del nostro paese, alla politica macroeconomica, al ripensamento delle regole capaci di ridisegnare anche i rapporti tra finanza e industria, all'individuazione delle istituzioni che dovrebbero essere i tutori di queste regole, alla necessità infine di creare le condizioni perché si possa aprire nuovamente un dialogo tra la dimensione sociale e quella economica.

Approfondire la questione del significato che assume il termine occupazione in un mercato in cui si vanno estendendo processi di frammentazione del lavoro ci può aiutare a dare un significato meno ambiguo alle politiche per l'occupazione. Infatti accanto a soggetti che lavorano la maggior parte del tempo e quindi possiamo considerare a tutti gli effetti veri occupati ne esistono non pochi altri (la loro consistenza potrebbe essere di cinque-sei milioni di persone, ma è un dato discutibile vista l'incapacità delle indagini sulle forze di lavoro di cogliere l'entità del fenomeno)⁴ che lavorano solo una parte del tempo. Una politica per l'occupazione non può non tener conto di questa realtà, anche se è vero che non tutto il lavoro discontinuo è riconducibile a situazioni di disagio economico. Il permanere o addirittura una spinta all'accelerazione del processo di frammentazione, può mettere in discussione la tenuta sociale perché si tratta di situazioni che possono essere metabolizzate in momenti di complessiva crescita del sistema economico, ma che diventano di difficile gestione di fronte a una recessione prolungata. Ma può anche incidere sull'efficienza di più lungo periodo per due motivi. Perché l'apprendimento sul lavoro che viene considerato unanimemente un fattore cruciale nella crescita della produttività non è evidentemente favorito dalla frammentazione. Perché la conservazione del patrimonio di esperienze e

competenze che si sono accumulate nel tempo all'interno del mondo del lavoro si può realizzare solo se si impedisce che una crisi prolungata nel tempo accentui quella frammentazione delle esperienze, quella percezione di esclusione che, come ci ricorda Sen⁵, finisce col tradursi in una dispersione di competenze.

Una politica che si ponga la priorità dell'occupazione deve svilupparsi su tre differenti livelli, il primo è il quello microeconomico, il secondo quello macroeconomico, il terzo infine quello istituzionale.⁶ Sul piano microeconomico la sfida più urgente che si pone a una politica per l'occupazione è il salvataggio delle piccole e medie imprese che rappresentano la struttura portante dell'apparato produttivo del nostro paese. Anche in questo caso occorre evitare che vada disperso un patrimonio di esperienze che è particolarmente esposta agli effetti di una recessione prolungata.⁷ Salvare queste imprese vuol dire in primo luogo riuscire a evitare che la crisi renda più difficile, se non impossibile, il loro accesso al credito. Un problema per la verità non nuovo ma che, come è emerso in maniera evidente con la crisi, ha assunto una natura più sistemica per il fatto che i processi di finanziarizzazione hanno reso molte banche soggetti sempre più cosmopoliti, sempre meno legati a un territorio specifico e a un retroterra produttivo. Le strade che si può scegliere di percorrere possono essere diverse, ma la scelta deve partire dalla consapevolezza che il mercato non è in grado di valutare le importanti esternalità positive che andrebbero disperse nel caso di una scomparsa di questo segmento dell'apparato produttivo. E dunque che, in una qualche misura, è necessario muoversi al di fuori di una logica di mercato e di breve periodo. Quando agli inizi degli anni Trenta diventarono evidenti le difficoltà di finanziamento delle piccole imprese agricole negli Usa, il problema fu affrontato e risolto attraverso la creazione di una banca pubblica specializzata nel finanziamento di queste imprese. Banca che ha poi operato con successo per tutto il decennio successivo diventando la principale finanziatrice delle imprese minori di quel settore.⁸ Così come si può ricordare il fatto che, sempre in quegli

(5) A. Sen, *L'occupazione: le ragioni di una priorità per la politica economica*, in P. Ciocca (a cura di), *Disoccupazione di fine secolo. Studi e proposte per l'Europa*, Bollati Boringhieri, Torino, 1997, 3-19.

(6) P. Ciocca, *Per l'occupazione* in P. Ciocca (a cura di) *Disoccupazione di fine secolo. Studi e proposte per l'Europa*, op. cit., XIII e segg.

(7) Cfr. R. Brancati (a cura di), *Fatti in cerca di idee*, Donzelli, 2010.

(8) Cfr. J. K. Galbraith e J. D. Black, *The Production Credit System of 1933* in *The American Economic Review*, Vol. 26, N. 2, Jun. 1936, 235-247.

(4) Cfr. E. Mandrone e D. Radicchia, *Plus Participation Unemployment Survey*, 2006, p. 46 e segg.

anni e nello stesso paese, si avvertì il bisogno di una più complessiva riforma del sistema bancario che si realizzò infatti due anni più tardi.

Ovviamente le politiche di salvataggio sono una parte di una storia più complessa che deve dare attenzione anche alle politiche della concorrenza volte a evitare il consolidamento delle sacche di potere presenti nel nostro paese,⁹ che vanno a loro volta affiancate con politiche di riqualificazione dell'apparato produttivo. Le linee lungo le quali muoversi, ancora una volta, possono essere diverse; ma è certo che la presenza di realtà differenti tra loro e il frammentarsi delle situazioni in periodi di crisi rende poco plausibile una strategia di intervento predefinita dall'alto, come ci insegna l'esperienza degli Usa negli anni della grande crisi. In quel paese furono create, con il National Recovery Act, istituzioni (nelle quali erano presenti i rappresentanti delle parti sociali) riferite a singoli comparti industriali che avevano lo scopo di affiancare il governo nella sua azione. Da un lato riuscendo a tutelare gli interessi delle imprese attraverso una politica di controllo dei prezzi coerente con la ricostituzione dei margini di profitto, e, dall'altro sostenendo con successo¹⁰ l'applicazione di politiche di natura sociale come la riduzione dell'orario di lavoro (senza alcuna perdita del potere di acquisto dei lavoratori). Lo stesso sistema di tassazione delle imprese fu riorganizzato, con i Revenue Act del 1934 e del 1935, aumentando le tasse sui redditi d'impresa ma anche le facilitazioni nell'accesso al credito e gli sgravi per le imprese che riuscivano a mantenere l'occupazione.¹¹

La necessità che una politica per l'occupazione abbia anche una dimensione macroeconomica, almeno nel senso di gestione della domanda, è resa evidente non solo dalla dimensione già assunta dall'area del disagio sociale e dal fatto che quest'area tenderà ad allargarsi ulteriormente nei prossimi mesi, ma anche,

(9) P. Ciocca, *Per l'occupazione* in P. Ciocca (a cura di) *Disoccupazione di fine secolo. Studi e proposte per l'Europa*, op. cit., XIX e segg.

(10) J. M. Clark, *Economics and the National Recovery Administration* in *The American Economic Review*, Vol. 24, N. 1, Mar. 1934, 11-25.

(11) Su questi temi si veda W. R. Williamson, *The Federal-State Compensation Provisions of the Social Security Act* in *The American Economic Review*, Vol. 27, Supplement, N. 1, Mar 1937, 99-111; P. A. Raushenbusch, *The Wisconsin Idea: Unemployment Reserves* in *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, CLXX, Nov. 1933, 65-75; C. A. Myers, *Employment Stabilization and the Wisconsin Act* in *The American Economic Review*, Vol. 29, N. 4, Dec. 1939, 708-723; R. G. Blakey, G. C. Blakey, *The Revenue Act of 1935* (Vol. 25, n. , dic., 1935, 673-690).

e per certi versi soprattutto, dai vincoli di bilancio. Il problema con il quale questo tipo di politica si deve misurare è certamente quello di evitare che crolli la domanda in un contesto in cui diventano più diffusi i bisogni non soddisfatti (anche se non si tratta di bisogni in senso stretto). Ma è altrettanto chiaro che si tratta di politiche che devono andare al di là della questione della domanda aggregata nel senso che devono essere sviluppate prefigurando quale vuole essere il punto di arrivo in termini di assetto economico e sociale, quali sono gli equilibri sociali che si vogliono promuovere così come il tipo di occupazione che si vuole creare. Sen, ad esempio, ha sottolineato che le politiche dell'occupazione non possono essere considerate in maniera separata da quelle volte a garantire il sostegno dei redditi degli anziani,¹² ma è ovvio che un discorso del tutto simile deve essere fatto per tutto il sistema di welfare.

Una linea di intervento tradizionale, ma non per questo meno interessante, resta quella di una accelerazione della politica delle infrastrutture finanziata da una qualche tassa sui movimenti di capitali. Un tipo di intervento questo che non può tuttavia essere portato avanti in un solo paese e che ripropone la questione della necessità di una politica fiscale che abbia una qualche dimensione europea.

In un mondo profondamente cambiato negli ultimi decenni sia dal punto di vista della distribuzione geografica dei processi produttivi sia nei contenuti stessi dell'attività economica (per quel che riguarda l'industria ma anche per effetto dei processi di terziarizzazione dei sistemi economici) è difficile rifarsi alle esperienze del passato. L'integrazione è andata molto più in là rispetto ai tempi della Grande Depressione; i legami tra i sistemi nazionali sono diventati molto più stretti e quelli interni a questi sistemi sono diventati più deboli. Le politiche macroeconomiche non possono essere pensate in autonomia, così come è difficile che possa esistere un disegno socio economico nazionale. Per quel che riguarda l'Italia è solo all'interno delle istituzioni europee che la questione della concertazione delle politiche macroeconomiche e quella dell'assetto sociale ed economico da raggiungere possono trovare una risposta. Questo vuol dire che una politica per l'occupazione non può non confrontarsi con la questione delle regole e, di conseguenza, delle istituzioni. Problema importante ma molto più

(12) A. Sen, *L'occupazione: le ragioni di una priorità per la politica economica* in P. Ciocca (a cura di) *Disoccupazione di fine secolo. Studi e proposte per l'Europa*, op. cit.

controverso. Se è vero infatti che sia una politica per l'occupazione sia l'attenzione alla questione delle regole, partono in qualche modo da qualcosa di non scontato e cioè da un qualche livello di sfiducia nelle capacità di autoregolamentazione dei mercati, è anche vero che l'incertezza diventa molto più ampia quando si passa ai contenuti delle regole e ai livelli ai quali queste regole vanno poste. Più ampia perché una politica delle istituzioni non può che essere il frutto anche di una riflessione sulle cause della crisi economica di questi anni; deve trovare, in altre parole, la sua ragion d'essere nell'individuazione e nella risoluzione dei problemi che hanno determinato le difficoltà economiche che si stanno vivendo. Ma più ampia anche perché si deve misurare col rapporto, evidentemente irrisolto, tra stati nazionali, che restano i soggetti titolari di gran parte delle decisioni della politica d'intervento, e la dimensione globale dei mercati. La non coincidenza, in sostanza, tra chi paga i costi delle decisioni e coloro che sono coinvolti nei loro effetti.

Il recente salvataggio del sistema finanziario realizzato dalle istituzioni nazionali e internazionali ha messo in evidenza come gli stati abbiano apparentemente ripreso il loro ruolo di soggetti della politica d'intervento ma, contemporaneamente, anche i limiti delle loro capacità di incidere. Il fatto che le politiche sviluppate a livello nazionale siano sembrate meno incisive di quanto avrebbero potuto essere, può avere una sua spiegazione nella frattura tra coloro che si sono trovati a pagare i costi degli interventi, cioè i cittadini di un determinato paese, e i beneficiari, cioè, in una certa misura, anche i cittadini di altri paesi. Collettività nazionali si sono trovate a trasferire, attraverso il salvataggio di alcune grandi istituzioni finanziarie, risorse a soggetti che non avevano un riferimento esclusivo a quel territorio nazionale. In sostanza, in una realtà in cui il sistema finanziario è fortemente integrato a livello internazionale, il rapporto tra costi e benefici della politica di intervento è diventato particolarmente sfavorevole per le autorità di ciascun paese.

Sul fatto che il mondo delle regole richieda una qualche coerenza tra chi paga e chi riceve i benefici, e dunque che sia necessario che le regole siano espressione della volontà di aggregati di paesi che si sentano comunità, è cosa che non si può certo mettere in discussione. Il problema sta nel fatto che il carattere globale che ha assunto il sistema internazionale rende difficile l'individuazione di comunità che si ritengano tali e che possano diventare i soggetti che stabiliscano le regole. Anche perché non ci si deve dimenticare che riconoscersi in una

comunità, spostare le decisioni a un livello che renda più coerenti il rapporto tra costi e benefici degli interventi, implica che i singoli paesi rinuncino a una parte della loro sovranità nazionale. Insomma, governi che rispondono politicamente all'interno del proprio territorio dovrebbero farsi promotori di regole che delegano a istituzioni sovranazionali poteri di decisione che hanno conseguenze significative sulla vita dei propri cittadini. È possibile che ciò accada soprattutto di fronte a situazioni particolarmente difficili, ma non c'è dubbio che può apparire più percorribile la via della concertazione che tuttavia ha l'evidente difetto di funzionare solo nei casi in cui le comunità non sono troppo vaste.

La questione delle regole si pone in maniera assolutamente chiara per quel che riguarda il funzionamento dei mercati finanziari. Poiché è opinione comune che la crisi dei mutui *subprime* possa essere considerata l'espressione della scarsa capacità delle strutture di governo e controllo di indirizzare gli attori verso comportamenti virtuosi e di fornire agli operatori un sistema di informazioni non distorto, l'obiettivo di ridare ai mercati finanziari quelle condizioni di trasparenza che sono indispensabili per la ricostituzione della fiducia che, a sua volta, è la preconditione per il loro funzionamento non può che essere fatto proprio da una politica per l'occupazione. Probabilmente è l'intero rapporto tra finanza e industria che va ripensato. La dimensione globale della finanza e la concentrazione di potere che si è realizzata peraltro rende questi interventi estremamente difficili perché intorno a essi deve costituirsi un ampio consenso internazionale, in presenza di interessi non convergenti.

Ma la vera sfida che si pone a una politica per l'occupazione è quella di riuscire nuovamente a dare una qualche centralità alla società e alle sue esigenze. La frattura tra livello nazionale e mercato globale si è trasformata infatti in quello che appare un conflitto strutturale tra dimensione sociale e dimensione economica. Un conflitto che si manifesta in maniera palese in distribuzioni del reddito sempre più divaricate all'interno di ciascun paese che costituiscono di per se un elemento di squilibrio che può incidere sulle condizioni dello sviluppo di lungo periodo di ciascun sistema economico ma anche del sistema internazionale nel suo complesso. In un mercato che è sempre più integrato e in cui la domanda interna assume un ruolo sempre più marginale per le imprese, il salario è tornato ad apparire nuovamente un costo. L'idea keynesiana di considerare il lavoro non solo come costo per l'impresa ma anche come reddito sembra apparentemente essere diventata meno consistente facendo apparire meno rilevante

la solidarietà sociale all'interno dei paesi. L'aumento del reddito dei gruppi economici più forti può essere infatti garantito spostando i confini del mercato, coinvolgendo nello sviluppo nuovi paesi, determinando la nascita di nuovi ceti benestanti in paesi in precedenza esclusi dallo sviluppo.

È solo all'interno di una situazione di questo tipo che diventano ragionevoli le politiche del lavoro degli ultimi due decenni che si pongono l'obiettivo di eliminare i vincoli al funzionamento del sistema economico che nascono all'interno del corpo sociale e che sono dunque diventate lo strumento attraverso il quale si cerca di plasmare le logiche della società sulle logiche del mercato ma soprattutto degli interessi dei gruppi sociali più forti. Ma poiché non c'è nulla di ineluttabile in queste situazioni quella che occorre recuperare è in primo luogo la convinzione che "il progresso sociale non possa essere il sottoprodotto dello sviluppo economico ma un obiettivo coscientemente perseguito¹³" e, in secondo luogo, la percezione che una società coesa costituisce una esternalità per lo sviluppo economico. Che l'inclusione e il senso di appartenenza, il mantenimento di valori sociali finiscono col tradursi in capacità del sistema economico di svilupparsi e di adattarsi al cambiamento. Che è in questa ottica che va visto il ruolo positivo delle politiche di coinvolgimento delle parti sociali nelle decisioni.¹⁴ Ruolo positivo che in momenti di crisi come gli attuali è legato anche al rafforzamento delle capacità di governare la complessità e la frammentazione delle situazioni.¹⁵ Ritornare ai fatti¹⁶ e recuperare quella saggezza che era stata propria dell'intera cultura economica del dopoguerra, sia liberale che keyne-

siana, potrebbe essere il primo passo per evitare di esporsi a quella che fu la critica maggiore fatta agli economisti negli anni trenta e cioè il ritardo con cui furono date le risposte ai problemi.¹⁷

(13) F. Caffè, *Intervista a Sinistra* 77 (in appendice a N. Vianello, *Federico Caffè e "l'intelligente pragmatismo"*, in A. Esposito, M. Tiberi (a cura di), *Federico Caffè, realtà e critica del capitalismo storico*, Donzelli, Roma, 1995).

(14) N. Acocella, R. Leoni (a cura di), *Social Pacts, Employment and Growth: a Reappraisal of Ezio Tarantelli's Thought* (Springer, 2007); M. Biagioli, *Partecipazione dei lavoratori ai risultati economici e politica della concertazione*, L. Fubini, a cura di, *Strategie per l'occupazione*, Carocci, Roma, 2000.

(15) L. Tronti, *The July Protocol and Economic Growth: the Chance Missed*, in N. Acocella, R. Leoni, *Social Pacts, Employment and Growth*, op. cit., 81-95; R. Schiattarella, *Prospettive e limiti di una politica dei redditi. Note in margine a un articolo di M. Finaio* in C. E. Gentilucci (a cura di) *Contributo alla storia del pensiero economico italiano del novecento*, Jovene, 2006, 31-52.

(16) Per il dibattito sul rapporto tra fatti e contenuti della teoria si veda, tra l'altro, la sessione specifica dell'incontro annuale dell'American Economic Association del marzo del 1935. I due schieramenti avevano come punti di riferimento da un lato F. H. Knight e, dall'altro, J. R. Commons. Significativo l'intervento di J. M. Clark, come espressione dello stato d'animo di quegli anni "...But economics as a whole has not furnished authoritative guidance, owing largely to the inherent limitations of scientific method in dealing with practical issues in this field". Cfr. J. M. Clark, *Past Accomplishments and Present Prospects of American Economics* in *The American Economic Review*, Vol. 26, Mar. 1936, N. 1, 1-11.

(17) Cfr. A. Johnson, *The Economist in a World in Transition* in *The American Economic Review*, vol. 27, N° 1, Mar. 1937, 1-3.

La riforma Fornero non contrasta
il precariato, non estende gli ammortizzatori
sociali, riduce le tutele. Il lavoro com'è,
e come potrebbe essere



Sbilanciamoci! (www.sbilanciamoci.org) è una campagna
per alternative nelle politiche economiche, sociali e ambientali
che raccoglie 46 associazioni.

Sbilanciamoci.info (www.sbilanciamoci.info) è un webmagazine
di informazione economica e cura la serie di sbilibri.

Lunaria (www.lunaria.org) sostiene le attività di Sbilanciamoci!

Questo e-book può essere scaricato gratuitamente dal sito
www.sbilanciamoci.info/ebook