



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI FERRARA

DIPARTIMENTO DI ECONOMIA E ISTITUZIONI E TERRITORIO

Via Voltapaletto, 11 – 44100 Ferrara

Quaderno n. 7/2012

April 2012

La non-riforma del mercato del lavoro italiano

Paolo Pini

Quaderni deit

Editor: Leonzio Rizzo (leonzio.rizzo@unife.it)
Managing Editor: Patrizia Fordiani (patrizia.fordiani@unife.it)
Editorial Board: Francesco Badia
Enrico Deidda Gagliardo
Roberto Ghiselli Ricci
Simonetta Renga

www.unife.it/dipartimento/economia/pubblicazioni/quaderni-del-dipartimento/

La non-riforma del mercato del lavoro italiano[^]

Paolo Pini*

Università di Ferrara

Abstract: The no-reform of the Italian labour market

Many different and passionate comments have been published in the past weeks about the Italian labour market reform. The topic is for sure very relevant from the economic and political perspective, and it is also a sort of “litmus paper” of the technical ability and political orientation of the Professor Monti Government.

There is a clear and strong idea underpinning the labour market reform proposed by the government: the extension of the rights to somebody must be associated with a reduction of the rights of somebody else, a sort of exchange between generations, between the elderly and the young in the labour market.

In the following comment we leave this idea and its economic robustness at the side, notwithstanding it has relevant political implications. We address our critics to an internal (in)consistency of the proposed reform in three areas: (1) reduction in the misuse of flexible contracts and incentive to subordinate labour contracts; (2) restructuring of the unemployment subsidies; (3) reduction of the firing costs.

We argue that the proposed reform does not provide neither prepare the necessary novelty in the functioning of the Italian labour market, as it does not seem to introduce effective leverages and stimula to favour the expected and widely asked growth path for the economy. With the proposed reform there is the serious risk to maintain the existing labour market, with probably increased costs for firms and without expanding opportunities for job growth.

Keywords: Labour market policy

JEL classification: J08

[^] Questo testo è stato chiuso in data 13 aprile 2012.

* Dipartimento di Economia e Management, Università di Ferrara. Via Voltapaletto 11 - 44100 Ferrara. E-mail: pnipla@unife.it.

Introduzione

Numerosi ed 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 ed anche dell’indirizzo politico dell’attuale Governo Monti. Con questo breve commento si intende portare alla 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.

Gli obiettivi dichiarati o annunciati che la riforma intende perseguire sono molteplici, e spesso variano non solo nella rilevanza a seconda della fase o della autorità che li dichiara, ma anche nella loro declinazione.

Si annuncia anzitutto che con il provvedimento si intende rendere più centrale il rapporto di lavoro subordinato nella forma del contratto a tempo indeterminato e contrastare l’abuso di forme contrattuali flessibili.

Al contempo si dichiara che si vuole intervenire per facilitare gli ingressi sul mercato del lavoro, con l’obiettivo soprattutto di favorire i giovani che sono strutturalmente penalizzati dall’attuale funzionamento del mercato del lavoro in quanto, quando vi accedono, rischiano di rimanere intrappolati nella precarietà.

Non si manca neppure di enfatizzare come vi sia bisogno di estendere le tutele a coloro che sono disoccupati in termini di garanzie di un reddito e di un rafforzamento delle politiche attive del lavoro, riformando i meccanismi attuali del sussidio di disoccupazione.

Infine, ma solo in ordine di elencazione, si intende intervenire sui costi di licenziamento riformando l’articolo 18 che impone appunto costi espliciti ed impliciti, economici e procedurali, eccessivi a carico delle imprese, tali da disincentivare la creazione di posti di lavoro stabili.

Così elencati gli obiettivi sono almeno quattro. Ma altri potrebbero essere aggiunti, se si seguissero le varie asserzioni presentate a chiusura degli incontri con le parti sociali e le varie interviste e dichiarazioni ai mezzi di informazione della Ministra Prof.ssa Elsa Fornero o del Primo Ministro Prof. Monti.

Sulle uscite in particolare si osserva: le difficoltà di licenziare comportano costi che frenano le imprese estere ad investire in Italia; la soglia dei 15 dipendenti nel regime dei licenziamenti induce le imprese a non crescere per evitare l’applicazione dell’articolo 18; il medesimo articolo 18 rende più onerosa la stabilizzazione del rapporto di lavoro per cui le imprese preferiscono attivare contratti diversi dal tempo indeterminato con altro personale quando vanno in scadenza quelli “a tempo” non più rinnovabili con il medesimo lavoratore, ecc, ecc, ecc....

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, ed 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: a) riduzione dell'abuso di rapporti di lavoro flessibili ed incentivazione del rapporto subordinato; b) revisione degli ammortizzatori sociali; c) 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.

Nel complesso 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 regole¹.

1. 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 inizialmente perché piuttosto richiesta sia dagli operatori che gestiscono le politiche attive del lavoro, sia dalle organizzazioni di rappresentanza degli interessi, sindacati per i lavoratori ma anche si noti associazioni datoriali per le imprese, è stata presto accantonata, cioè quella della eliminazione di varie modalità contrattuali "atipiche" delle oltre 40

¹ Si fa riferimento ai ddl Ichino del 2009 ed al ddl Nerozzi del 2010.

esistenti² 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, per varie tipologie contrattuali, subordinato e parasubordinato, 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; in vari casi una valutazione della potenziale efficacia delle misure dipende dall'operare degli organi di controllo che saranno tenuti a verificare l'applicazione corretta delle nuove norme medesime. Per le partite IVA, prestazioni in regime di lavoro autonomo, in particolare si realizza una moratoria di un anno, per cui le modifiche entreranno in vigore non immediatamente: l'esigenza di portare allo scoperto le false partite IVA si è scontrata con l'esigenza di preservare senza penalizzazioni le autentiche partite IVA, e tra le due esigenze ha prevalso la seconda. Nel caso in cui questa tipologia di prestazione venga riconosciuta come rapporto di lavoro subordinato, essa deve essere trasformata in collaborazione coordinata e continuativa, e non in rapporto subordinato. Inoltre, per i contratti a termine si prevede la conversione automatica in rapporti di lavoro subordinato dopo il 36° mese, procedura che però è già prevista da normativa esistente come è stato fatto notare da alcuni commentatori. Infine sull'apprendistato, la riforma tende ad accrescerne l'estensione, e legare la sua attivazione a precedenti stabilizzazioni; tuttavia non prevede necessariamente che alla fine del periodo vi sia la stabilizzazione, mentre consente il licenziamento senza indennizzo. E' noto inoltre che questo tipo di contratto, su cui molta enfasi è stata posta nell'ambito del confronto tra le parti sociali considerandolo come contratto di inserimento privilegiato, non porta soluzione alla questione del precariato in quanto si applica a lavoratori che hanno al massimo 29 anni di età, mentre ben più elevata (sopra i 40 anni) è l'età che possono raggiungere i lavoratori precari, statistiche alla mano.

Sul piano dei costi, si interviene accrescendo l'onere dei contributi previdenziali. E' 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

² Il numero fa riferimento non tanto alle differenti forme contrattuali base che possono essere quantificate attorno alle 15 (se si segue Pietro Ichino), quanto alle differenti modulazioni che alcune di queste possono assumere tanto da portare la CGIL a quantificarne 52. L'Istat, a seguito della legge 30/2003 aveva quantificato 21 differenti rapporti di lavoro diversi dal rapporto standard subordinato a tempo indeterminato, che possono essere applicati in 48 modalità specifiche.

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. Ed infatti è proprio quello che accade in Italia, dove la flessibilità l'impresa non la paga. Dato l'obiettivo dichiarato di preservare gli usi virtuosi della flessibilità e limitarne gli usi impropri e distorsivi, le linee guida approvate dal Consiglio dei Ministri del 23 marzo 2012 e divenute proposte legislative nel ddl del 5 aprile 2012 prevedono per i contratti di lavoro subordinato non a tempo indeterminato³ un accresciuto costo contributivo dell'1,4%⁴, destinato al finanziamento del nuovo istituto ASpI per l'assicurazione di un reddito in stato di disoccupazione, ed una rimodulazione delle modalità temporali di utilizzo di tali forme contrattuali al fine dichiarato di ridurre il reiterato utilizzo.

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 ad effetti significativi. Tali effetti possono essere i seguenti. Anzitutto, (2a) in presenza di un mercato del lavoro in crisi, come è da vari anni in crisi il mercato del lavoro italiano per carenza di domanda di lavoro, si assiste non tanto ad una trasformazione di tali rapporti flessibili in rapporti subordinati, bensì alla cessazione e non rinnovo del rapporto di lavoro flessibile. Si potrebbe osservare che in tal caso i lavoratori verrebbero coperti (parzialmente) dal nuovo istituto che la tassa contributiva va comunque a finanziare, l'ASpI, se non fosse che l'attivazione di tale istituto è rinviata a pieno regime nel 2017 e parzialmente nel 2013, mentre la dissuasione delle forme improprie di flessibilità partono da quando la norma diventa legge, per cui il lavoratore flessibile rimane scoperto (o parzialmente coperto) da qualsiasi integrazione al reddito prevista dalla riforma. Inoltre, vi è una possibile variante dell'effetto negativo sopra indicato: 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, (2b) 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 ed associato al suo stato occupazionale⁵. Che prevalga l'effetto (2a) oppure (2b) dipende dalla sensibilità (ovvero elasticità) della 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).

³ Fatte alcune eccezioni, quali i contratti di apprendistato.

⁴ Tale contributo, con alcune limitazioni e vincoli, viene restituito all'impresa qualora il contratto a tempo determinato venga trasformato a tempo indeterminato.

⁵ Si fa anche notare che il vero differenziale che marca il vantaggio del rapporto flessibile sul rapporto subordinato è costituito dalla retribuzione netta del lavoratore che è significativamente più bassa per la prima tipologia. Qui sarebbe necessario intervenire, con una norma sui minimi salariali, che regoli le retribuzioni di tali lavoratori che non sono coperti da contratti collettivi di lavoro.

La stima se possa prevalere la situazione (1) oppure la (2a-2b) non è certo facile; comunque la riforma prevede che si realizzi la situazione (3), ovvero che i costi aggiuntivi per la flessibilità siano significati ma non eccessivi, per cui rapporti flessibili verrebbero trasformati in rapporti subordinati (anche se 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 di questi giorni, e soprattutto le stime di recessione per tutto il 2012 da parte dell'OCSE ed anche di Confindustria, oltre che dello stesso Governo). Vorremmo anche ricordare che il Governo non sembra sempre stimare correttamente gli effetti dei suoi provvedimenti: vale il caso della riforma pensionistica di dicembre e del caso degli "esodati" che avrebbero dovuto essere un numero limitato a 35.000 ed invece ora si contabilizzano a circa 350.000 - secondo alcune fonti sindacali - (ex-) lavoratori scoperti da reddito da lavoro e da pensione, tanto che si dovrà aspettare giugno 2012 per avere certezza di un qualche provvedimento che (parzialmente) sani questa situazione, come annunciato dalla Ministra Prof.ssa Elsa Fornero.

Un'altra soluzione sarebbe stata possibile? Esiste sempre una alternativa in verità, e se non esiste occorre crearla od almeno ricercarla. 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 ed 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 ed in particolare degli oneri contributivi pagati dalle imprese, *piuttosto che porre ulteriori tasse sul lavoro e sulla produzione di reddito*. Si può obiettare che tale operazione sarebbe costosa per lo Stato e quindi per i conti pubblici, tuttavia si deve anche osservare: non è forse la crescita che consente a parer di tutti il rientro dal debito? E quindi non si vuole con la riforma del mercato del lavoro favorire la fase due, quella della crescita appunto, dopo la fase uno, quella dei segnali rassicuranti al mercato? Con la riduzione dei costi contributivi, di certo i posti di lavoro non verrebbero tagliati ed 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. Ed il debito continua a crescere. Non credo che una ulteriore tassa sul lavoro favorisca la crescita; forse una tassa sulle rendite (finanziarie e sui patrimoni) produce tale effetto, non certo una ulteriore tassa su chi produce reddito e ricchezza reale.

2. Ammortizzatori sociali

Il secondo aspetto che vorremmo toccare 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, Assicurazione Sociale per l'Impiego.

Occorre subito rilevare che non si tratta tanto di un riordino complessivo degli ammortizzatori sociali, in quanto gli esistenti istituti quali la Cassa integrazione ordinaria e straordinaria⁶ (ma non solo queste) 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. Sappiamo bene che la normativa introdotta dal governo precedente, per prevedere una qualche forma di ammortizzatore per il lavoro diverso dal subordinato, non ha in verità previsto nulla dei vincoli procedurali che ne hanno quasi azzerata la applicazione. Le linee guida e il ddl della riforma del mercato del lavoro del Governo assicurano ben poco su questo fronte, se non l'intenzione di portare a regime il meccanismo *una tantum* previsto oggi. A tal fine, la mini-ASpI, *indennità di disoccupazione con requisiti ridotti*, prevede l'innalzamento del limite minimo di attività lavorativa svolta per avere l'indennità, ed al contempo di estendere la platea dei potenziali soggetti, esclusi dall'ASpI, che ne possono usufruire (lavoratori a progetto, collaborazioni coordinate e continuative). L'ammontare della indennità sarà così 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 universale⁷. Il Governo mette a disposizione 1.700 milioni di euro⁸ per la riforma degli ammortizzatori sociali, che tradotto in percentuale del PIL è circa lo

⁶ Questa seconda non implicherebbe più tuttavia la conservazione del posto di lavoro.

⁷ Anche se non attinente all'ASpI e mini-ASpI, occorre segnalare che per il lavoro parasubordinato rimane il diverso trattamento sul versante fiscale e previdenziale rispetto a quello sul versante delle prestazioni sociali e dell'accREDITAMENTO dei contributi, assimilati ai lavoratori dipendenti sul primo fronte, ed ai lavoratori autonomi sul secondo fronte.

⁸ A regime 2.000 milioni di euro.

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.

In sintesi 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. Ed 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 ed assistenza di base onde evitare che i disoccupati che esauriscono i periodi di indennità di disoccupazione rischiano di oltrepassare la soglia di povertà. Purtroppo non sembra che la riforma annunciata getti fondamenta robuste per un sistema con queste caratteristiche.

3. Costi di licenziamento ed articolo 18

Il terzo aspetto è senza dubbio quello dalle valenze politiche più rilevanti, anche se noi qui ci concentriamo soprattutto su aspetti di coerenza interna. Occorre qui avere ben chiaro quale sia l'obiettivo economico, e già questo non è facile. Vi sono motivazioni avanzate in varie sedi dal Governo che non trovano riscontro nella letteratura. Anzitutto, che i costi di uscita imposti dall'articolo 18 della legge 300/1970, nota come Statuto dei Lavoratori⁹, disincentivino le imprese estere ad investire in Italia è una tesi che deve trovare ancora supporto dall'analisi economica. Essa sembra piuttosto un "mantra" che si intende spendere da un governo che cerca di attrarre investimenti esteri via annunci di "licenziamenti facili" ma, come ben noto alle imprese, sono altri i fattori strutturali che spiegano la bassa attrattività dei nostri mercati per gli investitori stranieri, fattori che si declinano in: bassa concorrenzialità dei mercati, complessità e lentezza della pubblica amministrazione, deficit di legalità nelle relazioni economiche e con chi gestisce la pubblica amministrazione, deficit di infrastrutture fisiche e intangibili, lentezza ed incertezza dei

⁹ Nota anche come legge Brodolini, dal nome dell'allora Ministro del Lavoro, esponente del Partito Socialista, che istituì la commissione presieduta da Gino Giugno che elaborò la legge approvata dal Parlamento successivamente alla morte di Giacomo Brodolini avvenuta nel 1969.

procedimenti giuridici. I costi di licenziamento individuali non vengono segnalati tra i fattori rilevanti che frenano le imprese ad investire in Italia. Anche la motivazione dimensionale della soglia dei 15 addetti non è confermata: non vi è evidenza che l'articolo 18 applicandosi alle imprese oltre tale soglia freni la crescita dimensionale delle imprese più piccole. Non ci dilunghiamo su tali aspetti che sono stati più volte rimarcati anche, ma non solo, da Banca d'Italia.

Una motivazione più fondata potrebbe esser quella che 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, ed infatti le analisi empiriche sui costi di licenziamento non sono certo univoche nel dimostrare questo esito. E' comunque evidente che per i posti di lavoro in essere, quindi quelli già creati, una riduzione dei costi di licenziamento produce l'unico effetto possibile, quello di indurre 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 dati¹⁰.

Ma la domanda cruciale è: davvero la riformulazione dell'articolo 18 abbassa i costi di licenziamento? Ed 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?

Sul piano dei licenziamenti discriminatori e di quelli disciplinari (soggettivi) nulla o poco cambia.

¹⁰ La revisione dell'articolo 18 distinguendo tra contratti in essere e nuovi contratti introduce tuttavia una ulteriore dualità nel funzionamento del mercato del lavoro, tra i già assunti ed i futuri assunti, a cui si applicano regole differenti. Questo non appare auspicabile se un obiettivo della riforma è quello di ridurre la dualità molto presente oggi.

Quelli rientranti nella prima tipologia non sono ammessi, anche per normative che sono di livello superiore a quelle previste dall'articolo 18 (ed infatti non sono ammessi neppure nelle imprese in cui lo Statuto dei Lavoratori non si applica, per cui la presunta estensione annunciata dal Governo alle imprese piccole non ha fondamento in quanto già prevista) ed il reintegro è l'unico esito possibile per il giudice, oltre ad un indennizzo monetario come risarcimento del danno subito, reintegro che sta comunque nella facoltà del lavoratore anche rifiutare per ottenere un pagamento di indennità per 15 mensilità.

Per quelli rientranti nella seconda tipologia, si prevede la loro conferma se il giudice ritiene fondata la ragione che ha portato al licenziamento, oppure se la giusta causa non sussiste, vi può essere il solo indennizzo oppure anche il reintegro con risarcimento dei danni retributivi subiti dal lavoratore, esito che dipende dalla gravità del danno arrecato dal lavoratore rispetto alla penalizzazione a cui è andato incontro con il licenziamento; rimane comunque facoltà del lavoratore accettare o meno il reintegro, prevedendo 15 mensilità come indennità nel caso di non accettazione.

E' sul piano dei licenziamenti per ragioni oggettive o economiche che si voleva che la normativa fosse cambiata significativamente secondo le linee guida del Governo. Infatti, dopo la consultazione con le parti sociali, lo scenario normativo che era stato prospettato prevedeva quanto segue. 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. In altri termini, anche qualora il giudice avesse valutato che le motivazioni economiche al licenziamento non sussistevano, ovvero avesse ritenuto ingiusto il licenziamento individuale, egli non avrebbe potuto procedere al reintegro del lavoratore, ma sarebbe stato solo a carico di quest'ultimo l'onere della prova che tale licenziamento aveva natura discriminatoria oppure disciplinare ma non giustificato e richiedere il reintegro¹¹. Inoltre, per questa fattispecie di licenziamento individuale veniva prevista una procedura più rapida di conciliazione davanti alle Direzioni territoriali del lavoro al fine di una definizione consensuale del contenzioso.

Il cambiamento che era stato proposto nelle linee guida 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 accresce l'incertezza dell'esito del giudizio, non solo perché il

¹¹ In questo secondo caso, se provare la discriminazione non risulta facile, il lavoratore dovrebbe auto-accusarsi perché gli sia riconosciuto un provvedimento disciplinare contro se stesso, e poi tramite tale via provare che la penalizzazione sia eccessiva rispetto al danno arrecato all'impresa e quindi richiedere il reintegro. Come ha bene osservato Mariucci, una sorta di processo kafkiano.

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. A questa domanda indubbiamente non sempre è possibile rispondere affermativamente o negativamente, ma 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, e se viene poi provato che il motivo economico non è sufficiente o affatto confermato e quello disciplinare non proporzionale alla penalizzazione inflitta (il licenziamento), allora si riaffaccia la soluzione del reintegro. Ecco perché alcuni giuslavoristi, ma anche alcuni economisti, hanno sostenuto che l'unico effetto certo che la modifica prospetta sarebbe proprio una crescita della domanda di lavoro e dell'occupazione, e delle retribuzioni, ma non per l'impresa o per i lavoratori, ma per gli avvocati specializzati in cause di lavoro.

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. E' evidente che la norma consente 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*. Ed è in questo ambito che l'idea di monetizzare il licenziamento non può essere condivisa, benché essa possa (ma non debba¹²) 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, ed in ultima istanza della dignità del lavoro. E' 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

¹² Il che non significa che sia necessariamente giustificata. Anche nella sfera economica è possibile confutare l'idea che il licenziamento debba essere monetizzato, così come la salute o la sicurezza sul lavoro possono essere monetizzate, ma non necessariamente devono essere monetizzate.

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, ed 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, dopo la mediazione dei Partiti, ha modificato tale scenario normativo annunciato dopo le consultazioni (fallite) con le parti sociali. Il reintegro in caso di licenziamento economico rimane nella normativa del nuovo articolo 18, 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; il comportamento delle parti e la proposta di conciliazione in tale fase saranno valutati dal giudice in fase di giudizio. 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 ad esito positivo, toccherà al giudice stabilire se la soglia della *manifesta insussistenza*¹³ 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 deterrente¹⁴ agli abusi persiste, ma viene in parte spuntato, risulta forse meno

¹³ Non crediamo che sia così agevole per un giudice valutare se tale condizione si applichi o meno. Ad esempio una richiesta di licenziamento per ragioni puramente organizzative motivata da strategie di *outsourcing* o delocalizzazione di una fase del processo produttivo, oppure da un cambiamento della organizzazione del lavoro interna all'impresa che richieda competenze più elevate o differenti, potrà mai essere considerata manifestamente insussistente? Eppure sarebbe sufficiente spostare un lavoratore di mansione per farlo rientrare in una casista di tale tipo. A compensare tale rischio vi è comunque nel ddl il richiamo ad accordi collettivi nazionali che prevedono situazioni economiche di sofferenza affrontabili anche con uscite di personale, e ciò rafforza la parte sindacale che deve tutelare il lavoratore per questa fattispecie di licenziamento, soprattutto nella fase di conciliazione preventiva.

¹⁴ Ci si chiede se la soglia dei 15 dipendenti sia ancora rilevante, e se il riferimento al modello tedesco non debba anche comportare la riduzione di tale soglia dato che in quel caso si applica alle imprese con almeno 10 dipendenti.

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. Così non possono certo rassicurare i lavoratori le dichiarazioni del Primo Ministro Monti in data 5 aprile 2012, dopo la presentazione del ddl al Parlamento: "La possibilità del reintegro in caso di licenziamento dettato da motivi economici è riferita a fattispecie molto estreme e improbabili. [...] Le imprese sono insoddisfatte perché avrebbero voluto la sparizione della parola reintegro, ma col tempo capiranno che ciò avverrà in presenza di fattispecie molto estreme e improbabili. [Quanto ai sindacati,] si sentono colpiti dal fatto che ora il licenziamento economico è più aperto, col tempo capiranno il passo avanti fatto verso la tutela universalistica. Con il tempo valuteranno che le tutele e gli ammortizzatori sono un passo avanti".

Ed è per questa ragione che il *governo dei tecnici* rischia davvero di avere imboccato un vicolo cieco, più di altri governi politici precedenti, in quanto la riforma non soddisfa nessuno e la procedura a cui si è giunti sulla revisione dell'articolo 18 forse ancora meno. I Governi precedenti, nel loro tentativo di modificare quell'articolo dello Statuto dei Lavoratori, avevano esplicitato la finalità politica del provvedimento. La Ministra Prof.ssa Fornero ed il Primo Ministro Prof. Monti, invece, accampano ragioni economiche che non appaiono troppo fondate o sono addirittura errate per conseguire obiettivi che non sono affatto evidenti e convincenti. Sembra 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 ed il Governo del 1993; quell'accordo come tutti sanno ha funzionato per vari anni successivi ed 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.

D'altronde, se l'articolo 18 (ora articolo 14) deve servire come deterrente di abusi, ciò dovrebbe applicarsi indipendentemente della dimensione d'impresa, e non consentire alle imprese più piccole di pagare un indennizzo e liberarsi del lavoratore che viene licenziato per ragioni che economiche non sono.

4. Cosa fare

Il lettore giunto a questo punto si potrebbe chiedere giustamente: se le critiche sopra esposte sono fondate, e sono noti i problemi che affliggono il mercato del lavoro italiano, quali sono i rimedi? “Qui cade l’asino”, ovvero l’economista, che risponderebbe forse così: “I problemi sono complessi, le ricette infallibili non esistono, di quelle fallibili è piena la politica, occorre ragionare a livello europeo, e comunque anche la teoria economica annaspa, le ricette vecchie non possono/debbono essere resuscitate, e poi anche se fossimo all’alba di una resurrezione i mercati non perdonano, e di quelle nuove vincenti non vi è traccia, ecc. ecc. ecc.”. Quanto di più vero, ma anche quanto di più falso. Partiamo invece da alcuni punti fermi e procediamo di conseguenza.

Gli economisti del lavoro hanno imparato non da oggi che il mercato del lavoro non è un mercato come tutti gli altri, ma è una istituzione sociale (Solow, 1994), e che il “lavoro”, ovvero la *prestazione lavorativa*, non è e non può essere trattato come una merce qualsiasi. Gli economisti classici evitavano addirittura di discutere di un mercato del lavoro, che risponde a regole di domanda e di offerta. Istituzione sociale vuol significare che il lavoro non può essere trattato alla stregua di merce regolata da meccanismi tecnico-economici di produzione e ri-produzione, bensì risponde a norme sociali, consuetudini, comportamenti collettivi oltre che individuali, ma soprattutto a rapporti di forza tra soggetti che si confrontano sul terreno delle condizioni a cui la prestazione viene fornita e remunerata, sul terreno della distribuzione sociale della produttività del lavoro, delle tutele e dei diritti di soggetti che non hanno pari forza sul mercato e nella relazione lavoratore-impresa, e che, una volta acquisiti, taluni diritti diventano non più negoziabili, perché storicamente determinati. Questo avviene perché sul lavoro si costruiscono forme di aggregazione sociale e di interessi economici, che conferiscono a queste aggregazioni potere di rappresentanza collettiva, e quindi potere di mercato. Ciò implica anche che non tutto è monetizzabile, e non tutto può e deve essere monetizzato in quanto la rinuncia ad una tutela o un diritto non trova modo di essere mutualmente compensata tra le parti sociali. E tramite questa via viene conferito un ruolo economico al sindacato, di contrapposizione ed al contempo di convergenza, nella misura in cui questo interviene nella sfera della distribuzione del reddito e nella determinazione di tutele e diritti. Prescindere da questo “fatto” significa prescindere dalla storia e dal suo sviluppo.

Quindi riformare il mercato del lavoro non si può e non si deve fare prescindendo dalle forze di rappresentanza, sociali e politiche, che danno voce ai soggetti sociali ed economici, in quanto istituzioni intermedie portatrici di interessi e di organizzazione del consenso.

Ed allora perché non partire dai progetti di riforma del mercato del lavoro che sono stati presentati in Parlamento sotto forma di disegni di legge? Invece di operare con la logica della “manutenzione”, si lavori per una sua autentica riforma. La regolazione normativa del mercato del lavoro è importante; occorre introdurre incentivi e disincentivi che modifichino i comportamenti non virtuosi, che mutino le convenienze relative che oggi favoriscono il precariato.

Anzitutto vi è un problema di tassazione da affrontare: occorre ridurre il cuneo fiscale che grava sul lavoro e sulla produzione del reddito. Questo cuneo ha effetti sia discorsivi a livello microeconomico che depressivi sulla domanda aggregata. A livello micro perché induce comportamenti elusivi da parte delle imprese per ridurre i costi complessivi del lavoro, ed al contempo distorce il mercato accrescendo l'estensione di forme concorrenziali illegali, in presenza di controlli che mai possono essere completi, a sfavore delle imprese che intendono mantenersi sul binario della legalità. A livello macro perché riducono la retribuzione netta del lavoro e dato il grado di tensione del mercato del lavoro (scarsa domanda di lavoro rispetto all'offerta) ogni ulteriore incremento della tassazione sul lavoro (non solo flessibile) si trasferisce sulla retribuzione netta per il lavoratore che si riduce in proporzione, e tutto ciò implica minor reddito da lavoro e minore domanda nei mercati nazionali. Ridurre le imposte che gravano sul lavoro implica spostare la tassazione sulle forme di ricchezza la cui tassazione non penalizza la produzione di reddito. La tassazione su beni e servizi non ha questa caratteristica, in quanto si presta ad essere trasferita dalle imprese sui prezzi dei prodotti e quindi soprattutto sul potere d'acquisto dei percettori di reddito fisso, e ciò induce evidenti effetti negativi sulla domanda. In aggiunta, come è noto, si tratta di una forma di tassazione regressiva, che colpisce soprattutto le fasce che destinano al consumo la quota prevalente del reddito. E' quindi una tassazione relativamente agevole da imporre ma che presenta evidenti controindicazioni. Le imposte su cui dovrebbe gravare l'alleggerimento del carico fiscale sul lavoro sono quindi quelle a carico di chi non produce reddito, e comunque nelle forme non collegate alla produzione di reddito, quindi sugli stock di ricchezza accumulata, sui patrimoni, sulla intermediazione finanziaria, che presentano oggi sistemi impositivi largamente favorevoli e che incentivano oggettivamente l'impiego delle risorse in tali attività finanziarie piuttosto che nella produzione di reddito d'impresa. Questa indicazione si sposa in modo coerente con quell'approccio che suggerisce lo spostamento della tassazione dai flussi agli stock, dai redditi da lavoro e di impresa alla rendita del patrimonio e della ricchezza finanziaria. Nulla di particolarmente rivoluzionario, in una economia sociale di mercato tesa alla crescita economica ed al benessere collettivo.

In secondo luogo, quei progetti di legge presentati in Parlamento propongono forme contrattuali che possono favorire un inserimento più stabile nei luoghi di lavoro per le persone che entrano sul mercato del lavoro per la prima volta e che oggi vengono relegate nella sfera della precarietà per

lunghi periodi di tempo ed hanno una bassa probabilità di uscirne per entrare in un rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato. Gli strumenti possono essere vari: il contratto unico d'ingresso con tutele progressive secondo la proposta Nerozzi (2010), che riprende Boeri e Garibaldi (2008), oppure il modello Ichino (2009a, b) che prevede il superamento della molteplicità degli attuali contratti di lavoro, mantenendo validi quelli in essere, e l'introduzione dello schema di *flexecurity*, oppure ancora alcune delle varianti a questi modelli proposte in Leonardi, Pallini (2009). Ognuno di questi certamente presenta limitazioni e criticità; essi costituiscono tuttavia una base di partenza su cui avviare un percorso con le parti sociali per la definizione di nuove regole di funzionamento del mercato del lavoro, andando oltre la "manutenzione" dell'esistente. Hanno il pregio di entrare nel merito di varie questioni, quali gli ingressi sul mercato del lavoro, i sistemi retributivi, le tutele progressive sul posto di lavoro, i minimi salariali, gli ammortizzatori sociali, le uscite. A ciò si dovrebbe accompagnare una riforma del sistema di relazioni industriali e delle forme di rappresentanza, in quanto mettere mano al funzionamento del mercato del lavoro che regola i rapporti tra lavoratore e datore di lavoro senza porre rimedio alle carenze di regole nelle forme di rappresentanza e ad un rinnovamento dei modelli contrattuali contrasta proprio con l'idea che il mercato del lavoro sia una istituzione sociale. I limiti del sistema attuale sono evidenti a tutti, ed a tali limiti non appare certo aver posto rimedio l'accordo interconfederale siglato tra le parti sociali nel giugno 2011, come dimostrano le successive vicende aziendali e giuslavoriste sulla applicazione dei contratti nazionali di lavoro, sul ruolo integrativo o sostitutivo dei contratti aziendali, sulle deroghe dal contratto nazionale, sulla approvazione e conseguente validità di contratti sottoscritti da alcune specifiche sigle sindacali e non sottoscritti da altre, sui conseguenti diritti di rappresentanza.

Cambiare le regole tuttavia non basta: se le imprese continuano a domandare lavoro flessibile e precario ed a preferire questo rispetto a quello stabile e con tutele, per ragioni economiche forti (concorrenza su costi e prezzi nei mercati), non modificheranno i loro comportamenti solo perché il legislatore è intervenuto sulla normativa al fine di rendere più onerose le forme flessibili e relativamente meno care le forme stabili. Il rischio è quello di indurre le imprese a sfruttare tutte le opportunità e gli interstizi lasciati aperti dalla nuova normativa, e se ritenuti insufficienti muoversi nell'area della irregolarità. Occorre invece indurre le imprese a mutare la qualità della domanda di lavoro, introducendo incentivi che non siano solo di breve periodo, e soprattutto che non siano solo di costo. La bassa produttività del lavoro in Italia trova anche spiegazione nella qualità della domanda di lavoro delle imprese italiane. Tale scarsa qualità è funzione della organizzazione del lavoro adottata dalle imprese, che nei decenni passati hanno privilegiato la flessibilità esterna rispetto alla flessibilità interna, che non hanno investito in quelle nuove forme di organizzazione del lavoro e della produzione che venivano suggerite anche a livello europeo (Commissione Europea,

1997, 2008) in vista dell'introduzione dell'euro, che non avrebbe più consentito le svalutazioni competitive. Tali forme di organizzazione sono quelle su cui invece in vari paesi europei le istituzioni pubbliche e le imprese hanno investito, supportate da una politica industriale che sosteneva innovazione tecnologia ed innovazione organizzativa in modo sinergico, ovvero complementare, proprio come anche la letteratura economica (teorica ed empirica) suggerisce. In Italia non si è scelta la strada della flessibilità interna della organizzazione della produzione ma quella della flessibilità esterna del lavoro con forme contrattuali flessibili e questa via bassa alla competitività ha portato da un lato al dualismo del mercato del lavoro nazionale, dall'altro ad abbassare la produttività del lavoro e competere sui costi e non sulla qualità del prodotto. Dopo l'ultimo accordo strategico del luglio 1993 firmato tra le parti sociali ed il Governo, piuttosto che applicare quell'accordo in tutte le sue parti - non solo macro, con il vincolo dell'inflazione programmata per la determinazione degli incrementi salariali, ma anche micro, con il collegamento delle prestazioni lavorative e delle relative remunerazioni al cambiamento delle forme organizzative del lavoro e dell'impresa -, si è consciamente prodotta una deriva verso la proliferazione delle forme flessibili dei rapporti di lavoro, la cui diffusione è stata anche incentivata progressivamente dal loro minore costo relativo. Questa politica ha condotto ad investire sempre meno nei rapporti di lungo periodo, nella formazione continua dei lavoratori, nell'investimento in sviluppo delle competenze, trasversali piuttosto che specifiche, nella responsabilizzazione nell'impegno lavorativo e nell'organizzazione accompagnato dal decentramento decisionale e da modelli retributivi che premiassero i meriti individuali e soprattutto collettivi dell'organizzazione del lavoro, nel coinvolgimento diretto ed indiretto dei lavoratori e delle loro rappresentanze sui luoghi di lavoro con modalità informative, consultive e negoziali, nelle procedure di organizzazione del lavoro coerenti con l'approccio del *problem solving*, ecc. ecc. ecc., tutti strumenti questi che, come suggerito in sede europea, hanno iniziato ad affermarsi nei contesti economici in cui le imprese italiane si trovavano e si trovano a competere. Tuttavia non è questa la strada adottata dal nostro Paese: la strategia nazionale è quella che ha contribuito a produrre la crescita del gap negativo tra la nostra e la loro produttività, del lavoro e di sistema economico¹⁵ ed ha anche contribuito, nonostante la compressione dei costi salariali, alla crescita del costo del lavoro per unità di prodotto. Una strategia dunque che non ha pagato nel medio e lungo periodo. Le responsabilità sono certo collettive, nel senso che coinvolgono il sistema delle imprese, delle organizzazioni di rappresentanza di interessi economici e sociali, della politica e dei governi che si sono succeduti, ognuno per il ruolo che ha svolto e per quello che avrebbe potuto e dovuto invece svolgere.

¹⁵ Certamente esempi contrari a questa tendenza non mancano, e sono ampiamente documentati nella letteratura italiana, ma sono contro-esempi che non hanno fatto sistema, neppure nelle realtà economiche più virtuose. Si vedano ad esempio le analisi documentate in Antonioli, Bianchi, Mazzanti, Montresor, Pini (2012) e Albertini, Leoni (a cura di) (2009), Leoni (a cura di) (2008), per i sistemi produttivi regionali più competitivi nel panorama italiano, l'Emilia Romagna e la Lombardia. Si veda per una valutazione della recente letteratura Leoni (2012).

Invertire la rotta è possibile, certo non è facile in quanto occorre modificare comportamenti che si sono consolidati negli ultimi 15 anni, ma è quanto si sarebbe dovuto fare prima e si deve tuttora fare con maggiore urgenza. Ed è quanto l'Europa ci dovrebbe chiedere, se l'Europa fosse oggi governata da una politica lungimirante e guardasse ad orizzonti di lungo periodo, se cioè avesse una visione per il futuro.

Riferimenti bibliografici

- Albertini S., Leoni R. (a cura di) (2009), *Innovazioni organizzative e pratiche di lavoro nelle imprese industriali del Nord*, FrancoAngeli, Milano.
- Antonioli D., Bianchi A., Mazzanti M., Montresor S., Pini P. (2012), *Strategie di innovazione e risultati economici*, FrancoAngeli, Milano.
- Appello *Lavoro e Diritto* (2012), Per una buona modifica dell'art.18 dello Statuto dei lavoratori, appello del comitato direttivo di *Lavoro e Diritto*, rivista edita da "Il Mulino", 16 marzo, Bologna.
- Boeri T., Garibaldi P. (2008), *Un nuovo contratto per tutti. Per avere più lavoro, salari più alti e meno discriminazione*, Chiarelettere, Milano.
- Commissione Europea (1997), *Green Paper. Partnership for a New Organization of Work*, Commissione Europea, Bruxelles.
- Commissione Europea (1998), *Modernising the Organisation of Work. A Positive Approach to Change*, Commissione Europea, Bruxelles.
- Ichino P. (2011), *Inchiesta sul lavoro: perché non dobbiamo avere paura di una grande riforma*, Mondadori, Milano.
- Ichino P., et altri (2009a), Disposizioni per il superamento del dualismo del mercato del lavoro, la promozione del lavoro stabile in strutture produttive flessibili e la garanzia di pari opportunità nel lavoro per le nuove generazioni, D.D.L. 1481/2009, Senato della Repubblica Italiana.
- Ichino P., et altri (2009b), Codice dei rapporti di lavoro: modifiche al Libro V del Codice Civile, D.D.L. 1873/2009, Senato della Repubblica Italiana.
- Leonardi M., Pallini M. (2009), Il dibattito sul contratto unico e un'introduzione all'ammortizzatore unico, in *Le riforme che mancano*, a cura di C. Dell'Aringa e T. Treu. Il Mulino, Bologna.
- Leoni R. (2012), Word-Class Manufacturing and Productivity: An Assessment of the Literature, in Grandori A. (a cura di), *Handbook of Economic Organization*, Edward Elgar Publishing, Londra, in corso di pubblicazione.

- Leoni R. (a cura di) (2008), *Economia dell'innovazione. Disegni organizzativi, pratiche di gestione delle risorse umane e performance d'impresa*, FrancoAngeli, Milano.
- Muller A. (2011), Employment Protection Legislation Tested by the Economic Crisis, *Dialogue in Brief*, n.3, ILO, Ginevra.
- Nerozzi P. et altri (2010), Istituzione del contratto unico d'ingresso, D.D.L. 2000/2010, Senato della Repubblica Italiana.
- Solow R. (1994), *Il mercato del lavoro come istituzione sociale*, Il Mulino, Bologna.