

Michele Salvati

## **SERVONO GLI ECONOMISTI DEL LAVORO?**

*Riflessioni su una esperienza parlamentare<sup>1</sup>*

In ricordo di Ezio Tarantelli

Servono gli economisti del lavoro nel processo che conduce alla formulazione di una legge in materia di ...lavoro? Questa domanda me la sono posta numerose volte durante la mia esperienza parlamentare e la risposta che mi sono dato sarà l'oggetto della seconda parte della relazione. La prima parte riguarda un esempio concreto di elaborazione e discussione di una proposta di legge. Si tratta della proposta di iniziativa parlamentare sulle "Norme di tutela del lavoro atipico", come titolava il testo approvato dal Senato il 4 febbraio 1999, discusso nella Commissione Lavoro della Camera a partire dalla primavera successiva e per buona parte del 2000, presentato per la discussione in Aula dopo le vacanze estive di quell'anno col nuovo titolo di "Norme relative alle collaborazioni non occasionali" e poi decaduto colla fine della legislatura.

### **Le proposte di legge sui "lavori atipici"**

Si tratta di un esempio, vorrei ribadire, che mi serve soprattutto per illustrare il punto generale circa il ruolo delle competenze specialistiche nel processo di "fabbricazione" parlamentare di una legge e nella sua discussione in Commissione e in Aula. Non un piccolo esempio, però: insieme con la proposta di legge sulla rappresentanza e rappresentatività sindacale (anch'essa ingloriosamente decaduta), si è trattato della più importante e ambiziosa proposta di legge di iniziativa parlamentare discussa nella XIII legislatura (1996-2001) in materia di legislazione del lavoro. Inoltre, a differenza della proposta sulla rappresentanza, la cui impostazione e discussione esigono soprattutto competenze giuridiche o di relazioni industriali, la proposta sui lavori atipici sembrerebbe richiedere soprattutto competenze di economia e sociologia del lavoro. Si tratta infatti di capire (prima di intervenire) (a) perché queste tipologie contrattuali si sono sviluppate con tanta intensità nel corso degli anni '90; (b) quali tipi di prestazioni lavorative sono svolte al di sotto delle principali figure "atipiche" (ed in particolare, come vedremo, delle collaborazioni coordinate e continuative, le co.co.co., come ormai si dice); (c) per quali di esse, in che misura e per quali motivi la domanda di questa tipologia contrattuale (invece di altre) provenga dalle imprese o dai lavoratori, dalla

---

<sup>1</sup> Si tratta di una relazione tenuta al XVI Convegno nazionale dell'Associazione degli economisti del lavoro (AIEL), Firenze, 4-5 ott. 2001. Ho mantenuto il riferimento al convegno e il tono di relazione destinata ad essere letta, perché mi consente il ricordo finale di Ezio Tarantelli. Giuliano Amato e Pietro Ichino hanno letto una precedente versione e mi hanno inviato commenti di cui ho tenuto conto.

domanda o dall'offerta; (d) se sia un bene (per una maggiore efficienza del mercato del lavoro o per altri valori che si intendono sostenere) che questa tipologia si sviluppi nelle forme che la sporadica legislazione in vigore ha consentito o se sia meglio ridefinirla, ed in che modo. Se non sono dei sociologi e degli economisti del lavoro che rispondono con un minimo di competenza professionale a queste domande, è difficile capire chi altri possa essere<sup>2</sup>.

### *La materia del contendere*

Inutile anticipare –lo vedremo meglio nella seconda parte- che di questa competenza professionale si è fatto un uso assai scarso, se non ai due estremi dell'arco d'impiego: come pre-giudizio e retorica, o come raccolta di informazioni grezze. Ora è invece opportuno, prima di descrivere le proposte di legge, dare un'idea di massima delle informazioni cui i legislatori erano esposti all'inizio della legislatura. Volendo molto semplificare, l'informazione principale era questa: la figura contrattuale del lavoro “para-subordinato” e delle collaborazioni coordinate (appena abbozzata nel codice civile e di procedura civile e nelle leggi 741/59 e soprattutto 533/73) comincia nei primi anni '90 ad essere usata massicciamente dalle imprese. Di ciò si accorge il legislatore previdenziale, sempre a caccia di quattrini, e istituisce un nuovo fondo obbligatorio nell'ambito della Riforma Dini del 1995, il famoso 10%, aliquota destinata poi ad essere progressivamente elevata. Questo fondo ha un successo inatteso e i dati raccolti dall'Inps diverranno negli anni successivi la principale fonte di informazioni sui lavori (e i lavoratori) ricompresi in questa tipologia contrattuale. I sindacati e i giuristi del lavoro sono in allarme, e non pochi notano il paradosso che la legge 533/73, promulgata all'apice della legislazione garantistica del lavoro, di fatto avesse riconosciuto –allo scopo dichiarato di inglobarla progressivamente nell'ordinamento- una figura che ora sembra costituire il veicolo, anzi il cavallo di Troia, di un moto di segno opposto, di riduzione e non di espansione delle tutele offerte ai lavoratori. Non pochi si rendono conto, inoltre, che la legislazione fiscale-previdenziale del 1995 ha il poderoso effetto indiretto di legittimare ulteriormente una figura fino ad allora appena abbozzata, di incerta classificazione e il cui utilizzo suscitava non poche preoccupazioni per chi intendeva avvalersene: se lo Stato ci impone di pagare i contributi –è inevitabile questa conclusione per i datori di lavoro- la “cosa” esiste e possiamo farne l'uso che la sua ambigua definizione consente.

Naturalmente i giuslavoristi si erano già scervellati sulla figura delle collaborazioni coordinate e del lavoro para-subordinato, chi tirandola verso il lavoro dipendente, chi verso il lavoro autonomo, chi

---

<sup>2</sup> Una buona rassegna del dibattito sui “lavori atipici”, che contiene i testi di legge cui faremo riferimento, le principali informazioni fattuali e bibliografiche, nonché brevi saggi di sintesi di natura sociologica, giuridica ed economica, è

cercando di definire un *tertium genus*<sup>3</sup>. Ora però la necessità di definire con precisione questo contratto di lavoro si faceva impellente. Non solo il suo uso cresceva di giorno in giorno –e sembrava poco probabile che una tale esplosione fosse interamente dovuta a mutamenti sottostanti nell’organizzazione del lavoro o a un cambiamento repentino nelle preferenze dell’offerta- ma tale utilizzo si accompagnava a (ed era parte di) una crescente domanda di “flessibilità” da parte delle imprese, che riguardava non soltanto le collaborazioni coordinate, ma il lavoro interinale, il lavoro a tempo parziale e a termine, i contratti a causa mista; una domanda, inoltre, che non si limitava alla “flessibilità in entrata”, ma chiedeva di riconsiderare anche la “flessibilità in uscita”, la disciplina del recesso dal contratto di lavoro. Insomma, si era entrati in una nuova stagione, radicalmente diversa da quella che aveva testimoniato i fasti del giuslavorismo italiano e visto la costruzione di una legislazione del lavoro fortemente garantistica.

Una nuova stagione esige una nuova analisi di base e una nuova risposta politica, analisi e risposta per le quali avvalersi delle competenze di economisti e sociologi del lavoro era un passaggio preliminare necessario, o così mi sembrava. La risposta politica dei principali attori coinvolti, del sindacato e degli altri gruppi d’interesse, dei partiti e del governo, non ebbe però questa ampiezza, novità e radicalità. I suoi confini vennero ben presto segnati, pochi mesi dopo la costituzione del governo Prodi, da un importante episodio di concertazione, il Patto per il Lavoro del 24 settembre 1996, nel quale erano evidenti le aperture del sindacato verso le innovazioni richieste dalla nuova stagione, ma ancor di più lo erano i limiti. La legislazione che scaturì da questo accordo di base, frutto dell’iniziativa e capacità di mediazione di Tiziano Treu, allora ministro del lavoro, è contenuta nella l. 196/1997 e nel D.Lgs. 469 dello stesso anno<sup>4</sup>: in tema di avviamento al lavoro, lavoro interinale, apprendistato, contratto a termine, contratti di formazione lavoro e tirocini formativi, incentivi alle assunzioni, riorganizzazione delle istituzioni preposte al mercato, l’innovazione è evidente. Rimane però in vita il vecchio impianto giuslavoristico e in particolare il ruolo che il sindacato aveva conquistato dentro di esso. Soprattutto colpisce un atteggiamento difensivo, la cui dinamica diverrà quasi rituale col passar del tempo. Quando si affronta un problema di flessibilità –e ciò è avvenuto per il *part-time*, il lavoro temporaneo, per l’interinale e in altri casi- all’inizio si “concede” il meno possibile, salvo allargare le fattispecie in seguito, quando

---

A.Accornero, F.Liso e A.Maresca, *I cosiddetti “Lavori atipici”*, Agenzia per la Promozione di Studi di Economia e Lavoro, Roma, maggio 2000

<sup>3</sup> Cfr. la brillante ricostruzione del dibattito e una prima valutazione delle proposte di legge presentate nella passata legislatura fatte da Marcello Pedrazzoli, *Consensi e dissensi sui recenti progetti di ridefinizione dei rapporti di lavoro*, in “Quaderni del diritto del lavoro e relazioni industriali”, n.21, 1998, nonché le riflessioni contenute nell’impegnativo saggio di Tiziano Treu., *Il diritto del lavoro: realtà e possibilità*, in “Argomenti di diritto del lavoro”, n. 3, 2000.

<sup>4</sup> I testi di legge e i provvedimenti attuativi, insieme ad un breve commento, possono trovarsi in modo compatto in M.Laurenti, *La riforma del mercato del lavoro*, ENI-Legimp, Roma, 1998.

le pressioni diventano irresistibili: insomma la cipolla si sfoglia strato a strato e si “cede” solo quando è impossibile non farlo, in una tipica logica di contrattazione sindacale. I problemi più scottanti o vengono evitati del tutto, o il governo rinuncia ad intervenire con sue proposte, lasciando l’iniziativa al parlamento (com’è ampiamente confermato dall’analisi dei lavori parlamentari, si tratta di un brutto segno, se si ha a cuore che una legge venga fatta<sup>5</sup>: di qui anche l’esito infelice del disegno di legge di cui parliamo). E soprattutto manca un ripensamento radicale e complessivo: quando Pietro Ichino traduce gli orientamenti dominanti nell’economia e sociologia del lavoro moderne in una proposta coerente di diritto del lavoro, in una riscrittura completa della filosofia giuslavoristica prevalente<sup>6</sup>, essa attira gli strali (o, ancor peggio, lo studiato disinteresse) della gran parte dei giuristi del lavoro e dei principali attori coinvolti. Questo è il quadro in cui prende avvio la discussione del disegno di legge sui “lavori atipici”.

La discussione si avvia al Senato, subito dopo l’inizio della legislatura, sotto l’impulso del presidente della Commissione Lavoro, parlamentare di grande esperienza e noto giurista del lavoro, Carlo Smuraglia<sup>7</sup>. Mancando la possibilità di un’analisi della discussione in Commissione e in Aula –questa verrà fatta per la Camera dei Deputati- mi limito a caratterizzarne brevemente gli esiti, a sottolineare gli aspetti essenziali della proposta di legge licenziata dal Senato e trasmessa alla Camera nel febbraio del 1999. Già nel corso dei lavori in Commissione fu subito notato che la preoccupazione fondamentale dei senatori era quella di evitare un uso delle co.co.co. nei casi in cui il rapporto di lavoro poteva essere configurato come rapporto di lavoro dipendente a tempo indeterminato, quel rapporto “tipico” sul quale erano ritagliate le tutele legislative e contrattuali della “stagione” 1970-80. *Preoccupazione più che legittima*: abbiamo infatti appena ricordato che l’impennata nell’utilizzo di questa figura contrattuale difficilmente poteva essere ascritta per intero ad una sottostante (e altrettanto rapida) modificazione dell’organizzazione del lavoro, richiesta da sviluppi tecnologici e di mercato ineluttabili, cui le imprese dovevano adattarsi per esigenze competitive. E difficilmente poteva essere ascritta ad una sottostante (e altrettanto rapida) alterazione nelle preferenze dell’offerta di lavoro, in direzione di rapporti di collaborazione invece che di lavoro dipendente. Come risultava da testimonianze episodiche (e sempre di più dall’elaborazione di dati di origine previdenziale), la ragione forse prevalente della popolarità di queste forme contrattuali presso i datori di lavoro era dovuta alla loro scarsa onerosità (soprattutto

---

<sup>5</sup> L’accurata ricerca a cura di G.Capuano e M.Giuliani, *Parlamento e processo legislativo in Italia*, (Bologna, Il Mulino, 2001) non lascia dubbi in proposito. Cfr. in particolare i saggi introduttivo e conclusivo dei curatori, il saggio di S.Vassallo e, *ratione materiae*, il saggio di E.Gualmini.

<sup>6</sup> *Il lavoro e il mercato*, Milano, Mondadori, 1996

<sup>7</sup> La visione che anima questo influente giurista è espressa, in modo breve ma efficace, in *Il diritto sindacale e del lavoro nella transizione*, in “Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale”, n.2, 1998.

previdenziale) e alla loro flessibilità: se soltanto era possibile, da un punto di vista organizzativo, configurare un nuovo rapporto di lavoro come collaborazione invece che come lavoro dipendente, la scelta per le imprese era ovvia. Insomma, una parte di questi rapporti era dovuta ad una *vera e propria fuga delle imprese dal lavoro dipendente*<sup>8</sup>

La reazione immediata di un economista di fronte a questa constatazione sarebbe stata (e di fatto era) quella di chiedersi *perché* ciò avveniva e *per chi* avveniva. Quella di separare le circostanze in cui la scelta di questa tipologia contrattuale si faceva per prevalente impulso della domanda o dell'offerta. Quella di indagare le conseguenze della compresenza di tipologie così diverse, di valutarne l'efficienza per il mercato e l'equità per i lavoratori coinvolti. Quella infine di studiare le ricadute di lungo periodo sulla sostenibilità e sull'equità degli assetti previdenziali che sarebbero maturati. Anzitutto: perché avveniva? Mentre è ovvio che, di fronte alla possibilità di avvalersi di un contratto di lavoro che è insieme più flessibile e meno oneroso, la scelta delle imprese è banale, non si aveva notizia che in altri ordinamenti vi fossero fenomeni di “fuga” dal rapporto di lavoro dipendente a tempo indeterminato i quali utilizzassero strumenti così ambigui. Il caso spagnolo, in cui gran parte della nuova occupazione si attuava tramite rapporti di lavoro dipendente a tempo determinato, era un caso estremo nel panorama internazionale per l'intensità con cui la “fuga” stava avvenendo. Tuttavia, pur sempre di rapporti di lavoro subordinato si trattava, di una decisione discutibile ma chiara del legislatore rivolta ad accrescere la flessibilità dei rapporti di lavoro, non di un uso distorto di una figura contrattuale mal definita<sup>9</sup>. Inoltre, in quel paese, la segmentazione dei lavoratori tra “vecchi protetti” e “giovani flessibili” stava creando disagi crescenti ed era in procinto di essere superata da una disciplina contrattuale meno garantistica della precedente, ma uniforme ed estesa a tutti. Non c'era forse qualcosa che funzionava male nella disciplina di base, quella del contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, se essa spingeva le imprese ad affrontare disagi organizzativi (perché non sempre è agevole, e può essere inefficiente, configurare come collaborazione un rapporto di lavoro alle dipendenze) pur di evitarla?

La mia risposta era allora (ed è tuttora) positiva: sì, c'è qualcosa che non funziona in quella disciplina. Da un lato si tratta di un rapporto molto oneroso per le imprese –o per i lavoratori, se l'onere è da ultimo traslato su di essi- a causa dell'enorme cuneo contributivo che si inserisce tra il costo del lavoro ed il salario netto. Dall'altro le condizioni di risoluzione del contratto non

---

<sup>8</sup> In un breve intervento su “Economia e diritto” (1990, n.1:*La fuga dal lavoro subordinato*), Pietro Ichino aveva da tempo colto il fenomeno e identificato le principali cause sottostanti.

<sup>9</sup> Su caso spagnolo cfr. O.Adam e P.Canziani, *Partial de-regulation: fixed-term contracts in Italy and Spain*, CEPR Working Papers 386, 1998 e S.Bentolila e J.J.Dolado, *Labour Flexibility and wages: lessons from Spain*, in “Economic Policy”, 1994.

consentono all'imprenditore un calcolo preciso dei *firing costs*: ancor più della dimensioni di questi, è l'incertezza conseguente all'eventuale valutazione giudiziale del caso a rendere di gran lunga preferibile per l'imprenditore l'adozione di formule contrattuali che abbiano, per così dire, una clausola di risoluzione incorporata: dal lavoro temporaneo, a quello interinale, alle collaborazioni. Insomma, la sostituzione di una insufficiente "flessibilità in uscita" con le più varie formule di "flessibilità in entrata": quelle che, come abbiamo appena visto, l'ordinamento stava riconoscendo e il cui ambito di applicazione le imprese si stavano sforzando di allargare. Il primo motivo di "non funzionamento" (l'onerosità) ha a che fare soprattutto con il costo del sistema previdenziale pubblico, la sua distribuzione tra fiscalità generale e contributiva, e soprattutto, all'interno di quest'ultima, tra i vari tipi di rapporti di lavoro o attività lavorative. Il secondo motivo è conseguenza di un impianto –quello che si perfeziona negli anni '70, ma ha una lunga gestazione precedente- il quale privilegia le tutele dell'impiego a quelle sul mercato del lavoro. Anche le opzioni politiche legate a questo secondo motivo hanno rilevanti conseguenze di finanza pubblica: un sistema di tutele sul mercato è assai più costoso di un sistema di difesa dell'impiego, giacché implica una gamma di ammortizzatori sociali di importo e di estensione non comparabili con quelli in uso nel nostro paese, nonché istituzioni di formazione e informazione ben più efficaci (e costose) di quelle esistenti.

Affrontare seriamente il caso delle collaborazioni, e, più in generale, della "fuga dal lavoro dipendente", non solo significava rimettere in discussione l'intero impianto giuslavoristico costruito negli anni '70 per renderlo idoneo ad affrontare la "nuova stagione" di cui di cui dicevo più sopra. Significava anche rimettere pesantemente le mani sull'intero sistema di welfare all'italiana, finanziando in modo (parzialmente) diverso un sistema previdenziale che si era appena riformato e costruendo un sistema di ammortizzatori sociali e di istituti di formazione degno di questo nome. Un'esigenza astratta e illuministica, si potrebbe obiettare: le riforme non si affrontano mai "seriamente", facendole discendere da un disegno d'insieme elaborato a tavolino. Un disegno, nel nostro caso, che avrebbe riscritto un intero pezzo della "costituzione materiale" del nostro paese e coalizzato contro i riformatori un fronte amplissimo di interessi contrari e di concezioni conservatrici. Si affrontano mano a mano che si aprono le condizioni politiche per affrontarle, alla spicciolata, pezzo per pezzo, aprendo varchi nel vecchio sistema che poi richiedono ulteriori aggiustamenti. La strategia per far passare le riforme<sup>10</sup> è un'arte complessa, mi veniva ripetuto,

---

<sup>10</sup> L'espressione è di A. O. Hirschman, che esemplifica il problema soprattutto in riferimento a casi di sottosviluppo e all'America Latina in particolare (*Come far passare le riforme*, Bologna, Il Mulino, 1990): il problema ha però una portata del tutto generale.

mentre ero invitato ad abbandonare ogni tentativo di accoppiare la riforma delle collaborazioni coordinate con quella del contratto di lavoro subordinato e a lavorare esclusivamente sulla prima.

### *Il testo del Senato*

Con rarissime eccezioni i senatori, sia della maggioranza che della opposizione, non si ponevano questi problemi. Di fronte al sospetto di fuga delle imprese dal lavoro dipendente, e senza accertamenti accurati (e allora difficili) di quanto questo fenomeno fosse esteso, *il problema che essi si posero fu subito e solo quello di come reprimerlo*. Una decisione “politica”, presa in condizioni di ignoranza dei costi economici ad essa conseguenti, ma che è stata talora difesa anche in condizioni di piena consapevolezza (ad esempio, sulla base di quell’argomento tipico della *Gesinnungsethik* per il quale non c’è vantaggio economico che giustifichi la lesione di un “diritto”). Assumiamola dunque come preferenza rivelata. Ma anche in assenza di un disegno generale di riforma del sistema delle tutele, anche muovendosi nel solco della “preferenza rivelata”, a me sembrava che si aprissero due strade di intervento.

La prima era quella di assimilare i rapporti di collaborazione alla figura della prestazione d’opera (già disciplinata dal codice civile), ricomprendendo nel tipo legale del lavoro autonomo quei rapporti di coordinamento tra committente e lavoratore in cui l’oggetto non è un *opus* indivisibile *ratione temporis*, un “risultato” materialmente individuabile, ma una serie continua di *operae*, una attività dunque, una prestazione a carattere continuativo. Questa strada avrebbe non poco ristretto l’ambito di applicazione del contratto di collaborazione e avrebbe potuto consentire al giudice di individuare facilmente le circostanze in cui ne veniva fatto un uso improprio o fraudolento, al fine di mascherare un sottostante rapporto di lavoro subordinato. Nel qual caso, ovviamente, il rapporto doveva essere formalmente convertito in ciò che era in realtà, con tutte le conseguenze fiscali, previdenziali e contrattuali che ne discendevano e con le sanzioni che la legge avrebbe eventualmente previsto. Ma, se le circostanze di applicazione erano corrette, i rapporti tra le parti dovevano essere disciplinati in modo sostanzialmente diverso dal lavoro subordinato, lasciando ad esse quell’autonomia di regolazione che è carattere essenziale del contratto d’opera e del lavoro autonomo. Questa è la strada seguita (mentre al Senato si discuteva il progetto Smuraglia) dai deputati Lombardi, Salvati e Delbono, nella proposta di legge dal titolo “Disciplina del contratto di lavoro coordinato”, presentata alla Camera il 9 luglio 1977.

L’altra strada, quella imboccata al Senato, era quella di fare dei rapporti di co.co.co. una sorta di contratto di lavoro alle dipendenze “attenuato”, da attrarre il più possibile nell’orbita della disciplina

del contratto di lavoro subordinato in senso proprio. Per chi si era convinto, da un lato, che le collaborazioni fossero in buona parte lavoro dipendente mascherato e, dall'altro, che il contratto di collaborazione non potesse essere espunto *sic et simpliciter* dall'ordinamento, questa poteva sembrare una via ragionevole al fine di contenere il danno: si estendevano il più possibile gli istituti del contratto di lavoro subordinato a tutti i rapporti di collaborazione e insieme si limitava il più possibile l'utilizzo legittimo di tali rapporti. La disciplina licenziata rivelò rapidamente che la strada prescelta dal Senato non era poi così ragionevole: essa conduceva al tipico "ircocervo", ad una figura ambigua e incoerente. Se di lavoro dipendente mascherato si trattava, perché consentirgli, anzitutto, una istituzionalizzazione che rimaneva pur sempre, nonostante i vincoli introdotti, così favorevole per i datori di lavoro? Perché costruire, accanto al contratto di lavoro dipendente "normale", un contratto "attenuato"? Anche nello spirito del giuslavorismo garantistico che dominava in dottrina e nella sinistra, la soluzione adottata era poco giustificabile. D'altra parte, se si ammetteva (e lo si doveva fare) che molte collaborazioni non ricadevano nella subordinazione mascherata, che fossero più vicine alla prestazione d'opera e al lavoro autonomo, perché tanti vincoli all'autonomia regolativa delle parti?

Che si trattasse di un ircocervo lo si notava dalla stessa *definizione* (art. 1), che stabilisce un *tertium genus* che si affianca al lavoro subordinato e a quello autonomo, dimenticando che la "parasubordinazione" fa parte dello stesso lavoro autonomo ed è già definita dal codice di procedura civile. E poi dai *vincoli*, dove è tipica una affermazione generale subito qualificata da eccezioni indeterminate, vere greppie per avvocati: perché una *durata minima* di tre mesi, salvo rapporti di "particolare natura"? Quale natura? *Orario di lavoro*: certo, non può essere imposto un orario in rapporti che non sono di subordinazione, salvo però il caso di "specificità della prestazione". Ma quali sono quel tipo di prestazioni "specifiche" di lavoro autonomo che esigono un orario imposto dal datore di lavoro? Seguono i numerosi riferimenti al *sindacato e alla contrattazione collettiva*, che rivelano con chiarezza l'*animus* di assimilazione al lavoro dipendente –anzi, di assimilazione al contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato– ma sono assai poco congrui in un'area dove ai singoli committenti e lavoratori dovrebbe essere concessa un'ampia latitudine discrezionale, dove il sindacato non è presente e la contrattazione collettiva non esiste (di solito e per ora: l'eccezione più evidente è quella degli agenti di commercio). Se non in riferimento a questo "animus", come si può capire l'improbabile *diritto alla formazione* e la costituzione di un fondo apposito? O il riferimento ai *minimi contrattuali* per "prestazioni analoghe" al fine di determinare la congruità del compenso? O il diritto di partecipazione, insieme ai lavoratori dipendenti, alle *assemblee sindacali* nei luoghi di lavoro? Come si può capire *l'obbligo di*

*conversione* in un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato se si accerta in sede giudiziale che il rapporto di lavoro è di natura subordinata? Non potrebbe trattarsi di un rapporto a tempo determinato? E come si possono capire i *vincoli alla trasformazione* di un rapporto di lavoro subordinato in uno di collaborazione “salvo documentate esigenze di ristrutturazione aziendale”? Né i vincoli né l’eccezione hanno senso: perché impedire alle parti di ridefinire il loro rapporto? E poi, perché derogare in caso di ristrutturazione? Forse che la collaborazione è tollerata se è un’alternativa al licenziamento? In generale sulla *cessazione* del rapporto: che senso ha un’*indennità di fine rapporto*, tipico istituto del lavoro subordinato “all’italiana”, nel caso di gran parte delle collaborazioni? E perché stabilire un “*diritto di preferenza*” in capo al precedente prestatore di lavoro nel caso in cui il committente “intenda procedere alla stipulazione di un contratto di tipo analogo e per lo stesso tipo di prestazione”? Perché, infine, dedicare un lungo e confuso articolo all’istituzione di una commissione bilaterale che “certifichi” la natura del rapporto, se poi tale *certificazione* non è obbligatoria e può essere rimessa in discussione di fronte al giudice?

#### *La discussione nella Commissione Lavoro della Camera*

L’elenco potrebbe continuare. Il Senato aveva prodotto un testo il cui impianto dimostrava l’impraticabilità della strada prescelta (l’assimilazione al lavoro dipendente) e che suscitava notevoli dubbi non soltanto in Confindustria e nelle opposizioni –queste ultime peraltro quasi assenti nel dibattito con suggerimenti di ampio respiro- ma anche nei ranghi della maggioranza e dello stesso sindacato. Il passaggio alla Camera era dunque l’occasione di un ripensamento d’insieme. Di nuovo si aprivano due strade. La strada maestra era quella di prendere tempo prima di adottare un “testo base” per la discussione in Commissione, “audire” non soltanto i rappresentanti degli interessi, ma anche gli studiosi (sociologi ed economisti, appunto) che avevano cominciato a lavorare su informazioni che si facevano via via più copiose ed affidabili, e solo sulla base di questa discussione adottare il testo-base, scegliendolo tra le proposte di leggi giacenti o presentandone una nuova. Venne invece rapidamente imboccata la strada di usare come testo-base da emendare la proposta del Senato, un poco per non inviare un segnale di sconfessione completa del lavoro da questo compiuto (segnale che sarebbe stato sia istituzionalmente, sia politicamente piuttosto imbarazzante), ma soprattutto perché, nella gran parte della Commissione non era piena la consapevolezza che un semplice lavoro di emendamento non avrebbe consentito di rimediare i difetti d’impianto della proposta proveniente dall’altro ramo del Parlamento. Per molti, anzi, la proposta si muoveva nella direzione giusta: certo, i senatori avevano un po’ esagerato nell’assimilazione col lavoro dipendente, alcuni vincoli che avevano introdotto andavano rimossi, alcune disposizioni erano tecnicamente mal formulate o di difficile applicazione, ma, nella sostanza,

quella era la via da seguire. Non certo quella indicata dalla proposta Lombardi: i presentatori di quest'ultima non riuscirono a convincere i loro colleghi della maggioranza (e neppure parte dell'opposizione) che creare una fattispecie più vicina al lavoro autonomo era più coerente coll'ordinamento e avrebbe sia lasciato più libertà alle parti, sia consentito una più facile identificazione e repressione degli abusi. Relatore per la Commissione venne nominato il popolare Lino Duilio (che non aveva nascosto le sue riserve nei confronti della proposta del suo compagno di partito Lombardi) e la discussione prese avvio sotto l'attenta regia politica del Presidente della Commissione, il diessino ed ex-sindacalista Renzo Innocenti.

La strada era segnata. Com'era facile prevedere la relazione e gli emendamenti presentati dal relatore ad avvio della discussione si muovono nel solco del testo pervenuto dal Senato, dal quale vengono sfrondate o quelle disposizioni che possono presentare maggiori difficoltà di applicazione, o quelle che rivelano un maggiore intento repressivo, o quelle palesemente trapiantate dalla figura del lavoro subordinato: viene ad esempio proposta la soppressione dell'art. 4 (sulla cessazione del rapporto), del comma 1 dell'art. 11 (conversione automatica) o del comma 3 dello stesso articolo (divieto di trasformazione del contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato in collaborazioni). Ma la logica di quel testo è sostanzialmente rispettata e per alcuni aspetti persino rafforzata, come mostra la proposta del relatore (articolo 1 bis) di impedire collaborazioni che abbiano per oggetto prestazioni già svolte da lavoratori con contratto subordinato presenti in azienda, una nuova greppia per avvocati. La ragionevole dichiarazione d'intenti da cui era partito il relatore (“..ricercare un equilibrio tra l'esigenza di tutelare la libertà che i lavoratori e i loro committenti ricercano e la necessità di assicurare ai primi la garanzia di diritti minimi, che costituiscono ormai dei veri e propri diritti di cittadinanza”<sup>11</sup>) non parve, né a buona parte di commissari, né a molti commentatori esterni, soddisfatta dalla prima raffica di emendamenti presentati. La discussione prese avvio.

In questa sede non è possibile, e non è necessario agli scopi esemplificativi della relazione, seguirla con dettaglio e dunque mi limiterò ai passaggi principali. Grosso modo la discussione in Commissione si svolse in due *tranches* temporali: la prima dal giugno 1999 fino al marzo del 2000, quando venne formato un comitato ristretto per dirimere alcuni punti che creavano dissensi anche all'interno della maggioranza e il governo (ministro del lavoro era allora Cesare Salvi) si assunse l'onere di avanzare proposte di mediazione. La seconda, a cavallo della pausa estiva di quell'anno, in cui il testo emendato dal governo (e sub-emendato nel corso dei lavori) ottenne l'approvazione

---

<sup>11</sup> Commissione XI, verbale del 15 giugno 1999.

della Commissione. La proposta di legge era ora pronta per l'esame in Aula: essa fu di fatto presentata prima dell'inizio della sessione di bilancio e regolarmente si svolse la discussione generale di rito. Si doveva passare alla discussione dei singoli articoli e degli emendamenti e poi al voto finale. Il riemergere di alcune riserve nella maggioranza (col rischio che passassero emendamenti dell'opposizione) e soprattutto la crescente consapevolezza che venivano a mancare i tempi per passaggio al Senato e il più che probabile ritorno alla Camera, indussero il relatore, il Presidente della Commissione e i capigruppo della maggioranza a non insistere per la continuazione dell'esame.

La prima *tranche* fu quella che definì i punti di contrasto tra maggioranza e opposizione e, assai più rilevanti, all'interno della maggioranza. Si tratta dei punti che abbiamo già ricordato: la definizione e l'ambito di applicazione della fattispecie, il riferimento ai minimi contrattuali e al ruolo della contrattazione collettiva, la durata del contratto, il diritto ad un Tfr, il diritto di partecipazione alle assemblee sindacali, la conversione in contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, la certificazione, per menzionare i principali. Si vide rapidamente che la coperta di un possibile accordo nella maggioranza era piuttosto corta: se la si tirava per coprire i comunisti e i verdi – Rifondazione era già parte dell'opposizione- si scoprivano i centristi, e viceversa. Si suscitavano mugugni, nell'un caso e nell'altro, anche all'interno dei Ds, ma, almeno in questa commissione, si trattava di mugugni inoffensivi, che non avrebbero condotto a votare in modo difforme dall'indicazione del capogruppo se il voto conforme era necessario.

Dopo l'inutile battaglia per l'adozione della proposta Lombardi come testo di riferimento, ne condussi un'altra (altrettanto inutile, forse malcondivisa, comunque senza sortire l'effetto desiderato) sulla definizione e l'ambito di applicazione della fattispecie, sul primo e fondamentale articolo della proposta di legge: se proprio si doveva seguire la logica del Senato, e creare una sorta di contratto "affievolito" di lavoro subordinato, almeno si limitasse l'ambito di applicazione di questa fattispecie alle circostanze nelle quali la prestazione lavorativa, pur autonoma, fosse dotata di una notevole continuità presso lo stesso datore di lavoro e fosse all'origine di una frazione elevata del reddito del lavoratore, reddito che non doveva superare certe soglie annue. Insomma, *continuità del rapporto, prevalenza del reddito da un'unica fonte e limitatezza del reddito complessivo configuravano un rapporto di "dipendenza", se non di subordinazione*. In questi casi, ma solo in questi casi, la logica del Senato poteva essere giustificata: certo, si creava un doppio regime di lavoro "dipendente", invece di modificare il contratto di lavoro subordinato rendendolo meno costoso dal punto di vista previdenziale e più flessibile da quello normativo (oppure estendere

l'applicazione dei contratti a tempo determinato, ciò che avrebbe creato una situazione altrettanto instabile, poco equa e poco coerente di quella spagnola). Ma come misura provvisoria di flessibilità essa poteva avere un qualche senso, senza sottoporre a inutili vessazioni i collaboratori autonomi veri e i loro committenti. (Vorrei per inciso far notare che vi è coerenza tra la proposta di legge Lombardi, che definisce la figura contrattuale come *species* del *genus* lavoro autonomo -e in conseguenza predispone una regolazione lasca e lascia ampio spazio all'autonomia delle parti- e l'emendamento che ho appena descritto. Qui si regola l'altra faccia di quel Gianò bifronte che sono gli effettivi rapporti di collaborazione oggi in atto, la faccia più prossima al lavoro dipendente, e si lascia in conseguenza senza regolazione la faccia più lontana. La mia preferenza è per la prima soluzione, perché conseguenze inevitabili della seconda sono l'assenza di regolazione delle "vere" collaborazioni autonome e la creazione di un'ambigua figura di contratto "attenuato" di lavoro dipendente).

I contrasti rallentavano i lavori della Commissione e indussero il Presidente a creare un comitato ristretto ai capigruppo e a intervenire presso il governo: se il governo voleva la legge, intervenisse ai livelli più alti dei partiti che componevano la maggioranza e proponesse un'ipotesi di mediazione. La mediazione, oltretutto, doveva svolgersi anche nei confronti del Senato: il nuovo testo doveva ritornare nell'altro ramo del parlamento, i tempi stringevano e bisognava assicurarsi che i senatori non reagissero male alle modificazioni apportate dalla Camera alla loro proposta di legge. La mediazione prese tempo, e alla fine condusse ad una proposta, incorporata in alcuni emendamenti presentati dal governo, che scioglieva buona parte dei contrasti che avevano incagliato la discussione e li scioglieva, in sostanza, attenuando fortemente la logica di assimilazione al lavoro subordinato del testo Smuraglia. Non posso qui descrivere la nuova formulazione, come risultò dagli emendamenti del governo e dai sub-emendamenti approvati. Per limitarmi al cruciale art. 1, che definisce la natura del rapporto e il suo ambito di applicazione, basti dire che l'invito a restringere fortemente tale ambito non venne accolto in via di principio, come proponevo, ma parzialmente soddisfatto in via di fatto: erano infatti esplicitamente esclusi dall'ambito di applicazione della legge un insieme di soggetti che i dati Inps rivelavano essere circa la metà del "popolo del 10%": presidenti, amministratori unici, componenti dei consigli di amministrazione di società, componenti dei consigli sindacali e revisori dei conti, nonché gli amministratori di condominio. Meglio di niente. Rimanevano nella maggioranza insoddisfazioni diffuse, naturalmente di segno opposto, e soprattutto la "grana" dei comunisti italiani, i quali condizionavano l'approvazione del testo alla precedente o simultanea approvazione in Aula della proposta di legge sulla rappresentanza sindacale, l'altra grande legge di iniziativa parlamentare che

si era incagliata, soprattutto per conflitti intersindacali. Come ho già ricordato, dati i tempi ristretti e soprattutto lo stato di sovraccitazione e litigiosità di un Parlamento ormai alla vigilia delle elezioni, gettare la spugna fu inevitabile.

### **L'economia (del lavoro) serve a qualcosa?**

Ho fornito un resoconto dettagliato quanto basta ad illustrare la formazione, le modificazioni *in itinere*, la redazione finale, l'approvazione (in commissione e in aula al Senato, in commissione alla Camera) di una importante proposta di legge su una materia nella quale le competenze di economisti e sociologi del lavoro sembrerebbero *prima facie* utili, forse indispensabili. I principali soggetti di questa narrativa sono: i singoli parlamentari, i partiti politici (e dunque i loro gruppi parlamentari), il governo e i gruppi di interesse, nel nostro caso soprattutto sindacati e Confindustria. Questi soggetti sono tutti coadiuvati da gruppi di "tecnici" (i servizi parlamentari, gli uffici legislativi dei ministeri, i centri studi dei sindacati e di Confindustria). Questi gruppi di tecnici sono composti quasi esclusivamente da giuristi, *ratione materiae* giuristi del lavoro. Entrano gli economisti –e, se entrano, quando, in quali forme, con quale peso- in questo processo di fabbricazione?

Nel caso che ho descritto, si trattava di una proposta di origine parlamentare. Le cose potrebbero andare in modo diverso in un disegno di legge d'origine governativa. E, anche per una proposta d'origine parlamentare, potrei aver trascurato l'influenza degli economisti sul momento cruciale della prima formulazione, nel caso nostro sulla proposta, a firma Smuraglia e altri, presentata al Senato. Quanto al primo caso tutto dipende dal ministro in carica –sto sempre riferendomi al ministro del lavoro- il quale è libero di scegliersi i consiglieri che vuole: Treu aveva formato un gruppo di lavoro nel quale gli economisti avevano qualche peso, a differenza dei due ministri che gli fecero seguito durante la XIII legislatura. E un peso maggiore sembrano averlo nell'attuale governo di centro-destra, se l'impegnativo disegno di riforma preannunciato dal "Libro Bianco" pubblicato il 4 ottobre 2001 sarà l'asse portante dell'iniziativa legislativa del ministero: tra gli autori del documento ci sono infatti alcuni colleghi economisti, un paio d'essi già collaboratori di Tiziano Treu.

Quanto al secondo caso, se si tratta di una legge importante è ben difficile che l'iniziativa legislativa sia strettamente individuale, anche se ovviamente sono singoli parlamentari che sottoscrivono e depositano la proposta di legge. La proposta "va avanti" se ha l'appoggio del capogruppo, dunque

del partito cui il proponente appartiene: nel caso della proposta Smuraglia, del Pds (come allora si chiamava). La domanda va dunque precisata: c'è stata in quel partito una discussione economica approfondita su questa iniziativa legislativa? Potrei sbagliarmi, ma a me non risulta che ci siano state riunioni o in sede politica formale, o nei centri studi di cui il partito è dotato (il Cespe, in particolare), in cui si sia discusso approfonditamente, e con il contributo di economisti, della proposta che Smuraglia aveva intenzione di presentare. Ricordo riunioni ad oggetto generico, sulle "politiche del lavoro", in cui si verificava la solita spaccatura tra orientamenti più vincolistici o più liberalizzatori (questi ultimi solitamente sostenuti dagli economisti), ma che non avevano alcun effetto decisionale. In particolare, non venne mai seriamente discussa la proposta generale cui ho fatto cenno all'inizio della relazione, quella di impegnare il partito su un programma di ridefinizione complessiva della legislazione del lavoro, spostando l'asse delle tutele dal posto di lavoro al mercato, e dunque ad un sistema generoso di ammortizzatori sociali e ad istituzioni efficienti di formazione ed informazione. Per quanto ne so, la decisione di dar via libera alla (anzi, di "puntare" sulla) proposta Smuraglia è stata presa in un contesto più ristretto e informale: il capogruppo Pds del Senato (Salvi, allora), i vertici del partito e, forse, della Cgil, oltre a Smuraglia stesso, naturalmente, come presidente della Commissione Lavoro, primo firmatario ed estensore della proposta.

### *L'influenza dei giuristi*

Ci conviene partire dai giuristi per arrivare più agevolmente al ruolo degli economisti. O, meglio, dei non-giuristi, dunque anche dei sociologi e degli altri scienziati sociali: d'ora innanzi, per semplicità, farò menzione solo degli economisti, ma quanto dirò su di loro va esteso a tutti gli studiosi di scienze sociali che si occupano dei fenomeni sui quali il legislatore interviene. Come si spiega la schiacciante prevalenza dei giuristi tra i "tecnici" che assistono i politici nel processo di ideazione-formulazione-redazione di provvedimenti legislativi in materie economico-sociali? (Anche in altre materie, probabilmente: a noi interessano queste perché in esse incontriamo le competenze degli economisti del lavoro). La risposta più immediata è anche quella che soddisfa gran parte dell'interrogativo: nel processo a tre stadi prima ricordato, i giuristi sono gli unici tecnici capaci di assistere il politico-legislatore nel terzo (quello delle "redazione") e di concorrere con il politico-legislatore ed altri tecnici nel secondo, la "formulazione". Questa assistenza è considerata dal politico, ed effettivamente è, *indispensabile*, a meno che il politico non sia lui stesso un buon giurista: la conoscenza del corpo normativo che regola la materia, dei modi mediante i quali la dottrina lo ha razionalizzato e reso coerente, delle pratiche interpretative della giurisprudenza, non sono conoscenze che si improvvisano. E da esse dipendono una formulazione e redazione del

provvedimento che colgano le intenzioni del politico-legislatore e le mettano al riparo dalle incoerenze più immediate e da possibili travisamenti: un singolo provvedimento si inserisce in un sistema ed è oggetto di continue interpretazioni giudiziali, ciò che può condurre ad effetti impreveduti e spesso indesiderati nel caso di formulazioni tecnicamente imprecise. Insomma. Mentre molti politici sono disposti a fare a meno dell'economista a cuor leggero, quasi nessuno si sentirebbe di fare a meno del giurista per mettere "nero su bianco" il provvedimento che intende inserire nell'ordinamento.

Vedremo fra poco se la valutazione di "non-indispensabilità" degli economisti sia giustificata e da dove tragga origine. Dalle poche osservazioni che abbiamo fatto è però *pienamente giustificata la valutazione di indispensabilità dei giuristi*: come gli scrivani in una società illetterata, i giuristi sono indispensabili agli "illetterati" legislatori in un modo in cui gli economisti non potranno mai esserlo. A completare il quadro, e a rendere schiacciante la superiorità dei giuristi come "tecnici al servizio" del legislatore, si aggiunge un altro carattere del mestiere di cui essi sono in possesso. Il diritto, a differenza delle scienze sociali in senso proprio, non pretende di avanzare affermazioni ("leggi", per i nostri colleghi più sicuri di sè) su come l'economia e la società funzionano, e dunque su quali sarebbero gli effetti di provvedimenti che il politico intende calare nell'economia e nella società. Che il politico se la veda lui, o se lo faccia spiegare dai suoi consiglieri economisti: se fa il suo mestiere in senso proprio, il giurista dovrebbe essere pronto a "scrivere" qualsiasi provvedimento che al politico passa per la testa, senza darsi pensiero delle sue conseguenze economico-sociali, come l'avvocato è normalmente pronto a sostenere qualsiasi causa. Dove "scrivere" vuol dire fornire la redazione tecnicamente più efficace, più coerente coll'ordinamento, meno controvertibile in sede giudiziale, di un provvedimento che esprime una data volontà politica: la sua disciplina non consente (o meglio: non dovrebbe consentire) al giurista di fare altro. Inutile sottolineare che questo rifiuto professionale ad entrare nel merito dà al giurista un vantaggio di flessibilità di cui un economista non potrà mai disporre: per professione l'economista deve entrare nel merito, deve dire al politico che gli effetti reali del provvedimento che ha in animo di prendere, per quanto formulato in modo ineccepibile dal punto di vista giuridico, saranno dannosi, se ciò è il caso. Tirando le somme. I giuristi "servono" più degli economisti in entrambi i significati del termine servire: essi sono "più utili a" (anzi, indispensabili, come abbiamo appena visto), e sono più flessibili "nel servizio di", non pretendendo di sostituirsi al giudizio di merito del politico.

Per amor di chiarezza ho reso estrema, quasi caricaturale, la caratterizzazione del ruolo dei giuristi e delle ragioni per cui nessuno potrebbe ragionevolmente porsi per loro la domanda che ci siamo

posti per gli economisti: ovviamente i giuristi “servono”, e molto. E le due ragioni che abbiamo suggerito, la prima più della seconda, sono ragioni solide, al di là del modo estremo con cui le ho formulate. Per concludere sui giuristi vorrei solo dissipare due equivoci che potrei aver suscitato. Non sostengo la tesi che i giuristi del lavoro non abbiano idee di merito nei loro campi di competenza, che non parteggino (spesso appassionatamente) per un certo modo di regolare i rapporti di lavoro e i mercati del lavoro: basta leggere quello che scrivono sui giornali alcuni di loro (anche lasciando fuori dal conto chi è esplicitamente schierato in politica) per rendersi conto che questo non è vero. Massimo Roccella e Pietro Ichino (tanto per non far nomi) non sono in contrasto su questioni tecnico-giuridiche, o non principalmente su queste. Essi sostengono, alla luce di criteri di equità, efficacia ed efficienza, dunque di valori politici e di conseguenze economico-sociali, diversi modelli complessivi di regolazione dei rapporti e dei mercati del lavoro. Lo fanno sulla base di convinzioni profonde e alla luce dell’esperienza che hanno acquisito come osservatori attenti dei fenomeni sui quali tali convinzioni essi hanno maturato. Non lo possono fare come cultori di una disciplina che gli dia titolo per farlo: come tali, *come giuristi, essi possono solo articolare in un corpo regolativo coerente convinzioni derivate da altre fonti*. Anzitutto da un sistema di valori, e così facendo essi si pongono sullo stesso piano di un politico o di un comune cittadino. In secondo luogo da ragionamenti di natura economica e sociologica, che stabiliscono relazioni di causa-effetto tra interventi regolativi e conseguenze economico-sociali: in termini di occupazione, salari, condizioni di lavoro e in generale di tutte le variabili cui è possibile attribuire un significato positivo/negativo secondo il sistema valoriale prescelto. Così facendo essi entrano però nel campo delle scienze sociali, un campo assai diverso da quello del diritto. Può poi benissimo essere che come politici e come scienziati sociali dilettanti essi sostengano politiche più giuste e più efficaci dei politici veri e degli economisti e sociologi professionisti: ma questo, ovviamente, può anche non essere e preferisco credere che la competenza specifica e la professionalità abbiano un qualche peso.

Ma è poi vero che il campo delle scienze sociali –o meglio, la loro natura epistemologica- sono così diversi da quelli del diritto? Il secondo equivoco che potrei aver suscitato è quello di rappresentare il diritto moderno secondo l’esperienza di chi l’ha studiato quarant’anni fa, dunque non cogliendo quelle tendenze che rendono i campi di applicazione e i metodi d’indagine di diritto e scienze sociali più interconnessi e assimilabili di quanto non fossero allora. Mi riferisco ovviamente a *Law and Economics*. Me la potrei cavare con una risposta a buon mercato, ma sufficiente: i giuristi che ho incontrato, i giuristi cui i politici si affidano, non sono degli *L&E*, e a loro si riferiscono le osservazioni di più sopra. Una risposta più seria non posso fornirla in questa relazione. E tuttavia un

qualche problema di integrazione dei due campi disciplinari ci dev'essere se un recentissimo incontro di alto livello (Luiss, Roma, 16 nov. 2001) promosso dalla principale rivista italiana di *L&E* reca il titolo "Giuristi, economisti e diritto dell'economia: separati in casa?". Nei paesi di *Common Law* l'integrazione è più avanzata che presso di noi, e questo è un fatto. Ma questo fatto vuol dire qualcosa di più che, nella loro attività interpretativa, i giuristi anglosassoni si avvalgono di argomenti economici con maggiore perizia dei loro colleghi continentali? Al limite, derivando dall'economia i canoni essenziali del buon interpretare e del buon legiferare? Vuol dire che il diritto è diventato una scienza con lo stesso statuto epistemologico e metodologico delle scienze sociali (meglio: dello statuto che le scienze sociali, in analogia con le scienze della natura, pretendono di applicare)? Ne dubito, anche se non ho qui la possibilità di argomentare i miei dubbi. Ma se essi risultassero infondati, non avrei esitazione alcuna ad avanzare la seguente affermazione: che i politici, in questo caso, riserverebbero ai giuristi *L&E* lo stesso trattamento che ora riservano agli economisti. Il giurista *L&E* non sarebbe più il docile scrivano che "mette in bella" le misure che il politico ha intenzione di promuovere, ma uno scienziato sociale che –come l'economista e il sociologo- ha delle idee (derivanti dalla sua disciplina) circa gli effetti che ne scaturiranno e può accorgersi se questi corrispondono ai valori cui il politico afferma di ispirarsi. Insomma, che può contrastare il politico nei suoi giudizi di merito.

*...e quella degli economisti: quattro risposte.*

Alla luce delle osservazioni appena fatte il nostro interrogativo va riformulato. Il problema non sembra stare nella grande importanza del ruolo dei giuristi, forse neppure nel loro predominio sugli altri "tecnici". Questo è giustificato. Per come ho vissuto la mia esperienza di parlamentare, il problema sta nella sua scarsa rilevanza del ruolo degli economisti. Come mai, accanto al ruolo importante-predominante dei giuristi, anche gli economisti non sembrano essersi ritagliati uno spazio significativo di assistenza tecnica nel campo delle politiche sociali e del lavoro? L'una cosa non esclude infatti l'altra: entrambe le figure "tecniche" potrebbero essere utili e, in astratto, dovrebbero esserlo. Quando sono entrato in Parlamento non ero così ingenuo da credere testualmente nella vulgata tinbergheniana della politica economica, quella secondo la quale il politico dovrebbe comunicare all'economista l'effetto che vuole raggiungere, i mezzi a sua disposizione e i vincoli che intende rispettare, mentre a quest'ultimo spetterebbe il compito di accertare se obiettivi, mezzi e vincoli siano compatibili e, nel caso lo siano, di disegnare il provvedimento adeguato, lasciandolo poi al giurista per la formulazione di dettaglio. Sapevo che le cose non andavano così. Ma non pensavo ad una distanza così grande tra la "vulgata" -tra la teoria astratta della politica economica- e la prassi effettiva, quanto meno per quel pezzo di politica

economica che si attua mediante leggi di iniziativa parlamentare. I politici che ho conosciuto ricorrono tutti ai giuristi, ma il passaggio dell'economista lo saltano spesso e volentieri: mentre è raro trovare un politico "fai da te" per il diritto, per l'economia i politici "fai da te" sono frequenti. Ripeto: come mai? Passiamo in rassegna alcune possibili risposte.

*Prima:* l'economia (la sociologia, ecc.) è "facile" e dunque è comprensibile che i politici non sentano un impellente bisogno di utilizzare economisti (sociologi, ecc.). Ovviamente si tratta di una risposta non sostenibile. L'economia è difficile, com'è difficile qualsiasi disciplina specialistica che si occupi di "come funziona" la società e dunque di quali potrebbero essere gli effetti (prevedibili o imprevisi, favorevoli o perversi, nel breve o nel lungo periodo) di un provvedimento legislativo calato su di essa. Proprio perché è difficile, le risposte dell'economia possono essere incerte o contrastanti, ma si tratta anche delle uniche risposte razionali e controllabili che si possono ottenere. Dunque, se i politici hanno veramente a cuore gli effetti delle loro iniziative sulle variabili sociali cui è possibile attribuire valore –sull'occupazione, sulla sicurezza, sulla natura del lavoro e analoghe- un passaggio attraverso l'economia e gli economisti sembrerebbe indispensabile. E ciò soprattutto nell'ideazione del provvedimento, nelle primissime fasi di quel processo di ideazione-formulazione-redazione di cui dicevamo più sopra. Naturalmente, i politici potrebbero non avere veramente a cuore gli effetti reali, e specialmente gli effetti di lungo periodo, dei loro provvedimenti, e questa potrebbe essere una risposta al problema dello scarso uso di economisti ed altri scienziati sociali.

In questa *seconda risposta* c'è qualcosa di vero. E' stato notato molte volte come ai politici, ai nostri quantomeno, interessi soprattutto il passaggio della "legge" e assai meno se tale legge sarà di fatto applicata e quali effetti essa avrà; come il passaggio formale del provvedimento sembri esaurire l'attenzione del politico; come sia scarso il controllo sulla sua applicazione e il monitoraggio dei suoi effetti. Ciò che è probabilmente spiegabile alla luce dell'assenza o della debolezza di un dibattito pubblico informato e lungimirante, della difficoltà ad identificare con sufficiente precisione gli effetti di un provvedimento (ciò di cui ha parlato Ugo Trivellato prima di me), dell'ottica di brevissimo periodo in cui è immersa la politica democratica: insomma, il politico si interessa solo alla legge, all'effetto d'annuncio, per motivi del tutto razionali. Questa perversa "razionalità" dipende naturalmente dalla situazione di incertezza, confusione e contrasto – all'interno della opinione pubblica che valuta l'operato del politico- in merito agli effetti del provvedimento. Anche senza attendere che tali effetti maturino, se nell'opinione pubblica si formasse rapidamente il convincimento che il provvedimento è sbagliato in se stesso, che contrasta

con l'opinione di esperti (economisti) affidabili, il "passaggio della legge" apporterebbe un danno e non un vantaggio al politico e questi si guarderebbe bene dal promuoverlo. Torniamo così ad un argomento cui abbiamo appena accennato, l'incertezza e il contrasto delle risposte degli economisti, dovute alla complessità dell'oggetto della loro disciplina, alla difficoltà di affermare enunciati ragionevolmente sicuri su come funzionano l'economia e la società e dunque previsioni affidabili su quali possano essere gli effetti di un provvedimento. Enunciati e previsioni che possano essere facilmente trasmessi –per l'autorevolezza riconosciuta dell'economia e degli economisti- ad una opinione pubblica anche solo moderatamente informata e razionale.

*Questa terza risposta* (del tutto compatibile, anzi complementare, con la precedente) è a priori abbastanza plausibile. Prima di valutarla con maggior dettaglio rendiamoci però conto degli *standards* che essa richiede sia per le discipline scientifiche di riferimento, sia per le opinioni pubbliche che ne dovrebbero accettare le indicazioni (affinché i politici ne possano poi essere disciplinati). Vogliamo ricordare il caso Di Bella? Oppure, più di recente, il caso "mucca pazza"? Le dichiarazioni di autorevoli clinici e scienziati non furono sufficienti a frenare reazioni dell'opinione pubblica italiana che è eufemistico definire eccessive, nonché speculazioni politiche (cui purtroppo si associarono esponenti delle istituzioni in cerca di notorietà) che è altrettanto eufemistico definire indecorose: in Danimarca, dove i casi di Bse accertati furono molto più numerosi, una dichiarazione dei tecnici del ministero della sanità chiuse la faccenda e la flessione dei consumi fu minima (inutile dire che, in quel paese, un "caso Di Bella" non si sarebbe mai potuto verificare). Dunque, un'opinione pubblica immatura e irrazionale può rendere vane, e quindi oggetto di speculazione politica, anche affermazioni sulle quali non c'è dissenso all'interno della comunità scientifica, e nell'ambito di discipline assai più "dure" e rispettate dell'economia. E' facile immaginare che cosa può avvenire quando, all'im maturità dell'opinione pubblica si somma la natura più "molle" della disciplina, e dunque la presenza di incertezze e dissensi all'interno dei suoi praticanti.

Incertezze e dissensi si verificano sovente in economia, spesso (ma non solo) a seguito del mancato apprezzamento delle condizioni restrittive cui sottostanno le affermazioni desumibili dai modelli economici. Nel campo di cui sto trattando, e in riferimento alle conseguenze sull'occupazione delle rigidità dovute alla legislazione del lavoro, ricordo l'obiezione di un politico particolarmente informato: "ma se uno dei più noti economisti mondiali, Olivier Blanchard, e forse il più stimato degli economisti del lavoro italiani, Giuseppe Bertola, sostengono che la legislazione sulla protezione dell'impiego non ha effetti negativi sicuri sull'occupazione, di che cosa stiamo

discutendo? In queste condizioni non è forse meglio –per frenare l’arbitrio dei datori di lavoro e proteggere il contraente più debole- mantenere la legislazione che siamo riusciti ad imporre nella fase di maggior forza del movimento operaio?<sup>12</sup>”. La discussione avveniva a proposito del famigerato art. 18 dello Statuto dei Lavoratori, ma chiaramente si estendeva anche ai lavori atipici: per un economista, a questo punto, non era facile entrare nel merito dei modelli di Blanchard e Bertola, spiegare che in ogni caso le rigidità erano un costo per l’impresa e, a parità di occupazione, esse implicavano un minor salario reale; che poi i modelli si riferivano a diverse alternative di breve periodo e nulla dicevano circa le conseguenze della rigidità sull’adattamento strutturale dell’economia, sull’innovazione e sugli investimenti; o addirittura entrare nel merito della specificazione econometrica del modello e della robustezza delle sue conclusioni. In molti casi – sicuramente non tutti- economisti aperti al dubbio e ben preparati possono mettersi d’accordo sul significato, l’estensione e le implicazioni dei loro modelli, e sulla robustezza delle verifiche econometriche attuate. E’ però praticamente impossibile far capire all’opinione pubblica e ai politici il senso delle conclusioni raggiunte, e soprattutto i limiti e le qualificazioni cui sono sottoposte. Da ciò segue che all’opinione pubblica le affermazioni degli economisti, qualora siano presentate con rigore, sembreranno contrastanti e inconcludenti: se i politici riescono ad opporsi anche alle opinioni nettissime di grandi clinici e scienziati, praticanti di scienze “dure”, manipolare quelle degli economisti è per loro un gioco da ragazzi.

Si potrebbe essere un po’ meno rigorosi, naturalmente: se si è convinti della bontà di una particolare conclusione (ad esempio, che una riduzione delle protezioni legali dell’impiego fa bene all’occupazione), si potrebbe cercare di influenzare direttamente l’opinione pubblica, o l’opinione che conta: non è questo che fa l’Ocse o fanno analoghi centri ed istituzioni, sovranazionali o nazionali? Con questo siamo però al limite di ciò che l’economista può fare come tecnico, in una zona grigia nella quale l’economia si confonde colla politica (e coll’ideologia). Torneremo più oltre su questa zona grigia nella quale può essere utile avventurarsi e nella quale alcuni nostri colleghi si sono avventurati con successo. Per concludere il ragionamento vorrei menzionare *una quarta possibile risposta* all’interrogativo che stiamo esplorando (lo ricordo ancora: come mai i politici –i quali non possono rinunciare all’apporto tecnico dei giuristi- vi rinuncino con facilità per gli economisti). Quest’ultima risposta, assai plausibile, è di natura nettamente diversa dalle precedenti, perché mette in dubbio la rilevanza generale dell’interrogativo stesso: non potrebbe essere che l’esperienza di chi scrive sia stata influenzata da una circostanza particolare, cioè dal fatto che i

---

<sup>12</sup> Il mio interlocutore si riferiva probabilmente a G. Bertola, *Labour turnover costs and average labour demand*, in “Journal of Labour Economics”, 1992 e, per O. Blanchard, alle Lezioni Paolo Baffi, allora appena pubblicate dalla

politici con i quali doveva collaborare erano particolarmente ostili ai suoi suggerimenti come economista? Detto brutalmente: è quasi ovvio che la collaborazione di politici della sinistra tradizionale con un economista del lavoro di formazione moderna non sia facile. Probabilmente ci sono degli economisti con i quali i “miei” politici avrebbero collaborato meglio (uso l’attenuazione perché non ne conosco: conosco persone con una certa formazione economica che difendono le idee del sindacato e della sinistra tradizionale, ma dubito che lo facciano in quanto economisti); e sicuramente ci sono dei politici con i quali mi sarei trovato più d’accordo e che mi avrebbero meglio utilizzato nell’ideazione dei loro provvedimenti. Se così stanno le cose –si potrebbe concludere- il problema, in via generale, non si pone.

Non credo che questa sia una conclusione corretta del nostro lungo ragionamento. Anzitutto valgono le considerazioni che abbiamo svolto a proposito delle tre “risposte” precedenti. Quanto a quest’ultima, mentre riconosce che i percorsi degli economisti e quelli dei politici possono in alcune circostanze convergere e in altri divergere, essa non fa che ribadire l’intima diversità di una logica “da scienziato” e di una logica “da politico” e ci fa tornare ad un punto che abbiamo già toccato parlando della diversità epistemologica tra diritto ed economia. A differenza del diritto, l’economia non può rinunciare alla pretesa di identificare gli effetti delle azioni del politico nel mondo reale, di accertare se esse siano compatibili con gli obiettivi che lo stesso politico (apparentemente) si propone. Insomma, l’economia opera sullo stesso terreno in cui opera la politica –l’analisi della realtà sociale e gli effetti di interventi sulla stessa- ma vi opera con una logica diversa: *pro veritate*, per quanto è possibile. Per cui può benissimo essere che, a partire da valori condivisi, economista e politico si trovino d’accordo su un certo provvedimento. Ma per l’economista ciò significa che, dati i vincoli assunti, si tratta della scelta migliore per raggiungere gli obiettivi affermati (e condivisi); per il politico che si tratta della mossa più opportuna per massimizzare il consenso (o la visibilità, o altri argomenti della sua funzione obiettivo: da ultimo il potere). L’accordo tra scienziato sociale (in quanto tale, e non come apprendista politico) e un partito è dunque sempre precario, anche quando l’orientamento di massima di quest’ultimo sembra coincidere colla lettura che lo scienziato sociale dà della realtà.

## **I ruoli ideologici e politici dell’economista**

---

Banca d’Italia: *La disoccupazione in Europa: il ruolo degli shock e delle istituzioni /European unemployment: the role of shocks and institutions*, Edizioni dell’Elefante, Roma, gen. 1999: cfr. in particolare, pp. 30-35.

Non posso chiudere questa riflessione ad alta voce semplicemente ribadendo la vecchia, grande verità weberiana<sup>13</sup>: che politico e intellettuale (scienziato sociale, nel caso nostro) sono due animali intrinsecamente diversi, animati da due diversi demoni: la verità il secondo, il potere (in vista di un fine nobile, nel migliore dei casi) il primo. Di fatto abbiamo finora spaziato su un campo più vasto: sulle differenze tra diritto ed economia; sulla maggiore “utilità” del diritto e dei giuristi nel processo che conduce all’effettiva redazione di un testo legislativo; sui motivi della minore “utilità” apparente dell’economia e degli economisti anche nelle prime fasi di quel processo; sui rapporti tra competenze tecniche, opinione pubblica e politica. E di fronte a noi si apre uno spazio altrettanto vasto: riconoscendo i diversi demoni che animano le due vocazioni, si deve pur spiegare come mai, in modo diretto o indiretto, gli economisti sembrano avere (e forse hanno) un gran peso nella politica, nei media, nel governo, nella amministrazione pubblica. L’impressione di scarsa rilevanza che ho maturato nella mia esperienza di membro della Commissione Lavoro della Camera è probabilmente distorsiva, dovuta alle particolari circostanze di contrasto politico (e forse di sovrapposizione di una logica da intellettuale ad una logica da politico) cui ho fatto più sopra un breve cenno. Cercando di superare questa esperienza specifica, ma attingendo a quella più vasta di osservatore e partecipante alla vita politica italiana di questi ultimi anni –dunque uscendo anche dal campo ristretto dell’economia del lavoro- vorrei tentare, per concludere, una breve rassegna dei ruoli che ho visto effettivamente giocare dai nostri colleghi economisti: non pochi, spesso importanti, talora ambigui.

Cominciamo dai media, strumenti essenziali per la formazione di una “buona” opinione pubblica: l’importanza di una opinione pubblica critica, razionale e lungimirante al fine di “controllare” la politica democratica l’abbiamo già sottolineata e non potrebbe essere ribadita troppo spesso. Non sono pochi (né lo sono stati in passato, per quanto sono in grado di ricordare) gli economisti che “scrivono sui giornali”, talora come opinionisti e commentatori, talora nel ruolo apparentemente più modesto di divulgatori di argomenti più specifici: non si tratta di ruoli nettamente distinti, ma piuttosto degli estremi di un *continuum*. Il secondo ruolo (divulgatore-chiarificatore) è utilissimo e non espone chi lo esercita a dilemmi etici o deontologici di rilievo: l’economista sta sul suo terreno e, un po’ per la natura specifica dell’argomento che tratta, un po’ per lo spirito “di servizio” con cui lo tratta, egli fa la stessa cosa che farebbe in un’aula universitaria. Il primo (opinionista) è diverso: in un commento di natura generale, anche se si prende spunto da argomenti attinenti all’economia, è difficile rimanere rigorosamente sul proprio terreno: qualora si voglia arrivare ad una “opinione”

---

<sup>13</sup> Mi riferirò più volte a Max Weber in questa conclusione. I testi di riferimento sono le due grandi conferenze del 1920, *Wissenschaft als Beruf e Politik als Beruf*. Le citazioni sono tratte dalla traduzione italiana di Antonio Giolitti,

chiara, normalmente l'economista deve *oltrepassare due confini*, il confine tra economia ed altre scienze sociali e il confine tra valutazione tecnica e scelta politico-ideologica. Di ciò ho trattato altrove<sup>14</sup> e qui mi limito a ricordare una delle conclusioni che in quella sede raggiungevo: che il peccato capitale per chi svolge questo ruolo è quello di presentare le proprie opinioni come “parere tecnico” di economista. Anche quando il nostro opinionista non è o non si sente al servizio di una forza politica organizzata (ciò che talora avviene ed è più che legittimo), le sue libere opinioni solo in parte discendono da competenze specifiche: in parte assai maggiore esse derivano da conoscenze e informazioni che “appartengono” ad altre discipline sociali (storia, sociologia, politologia) o alla semplice esperienza e al senso comune. E affinché l'insieme di argomenti trattati possa convergere verso una opinione definita (e giornalmisticamente efficace), normalmente occorre una buona dose di scelte di valore, di premesse etico-politiche: non si può fare l'opinionista se non si hanno... opinioni. E' inevitabile questo doppio *trespassing*? Sì, è inevitabile. E' utile ai fini della formazione di una opinione pubblica critica e razionale? In un contesto in cui i media e le opinioni sono numerosi e di diverso orientamento, la mia risposta è nuovamente “sì, è utile”, purché le opinioni siano argomentate razionalmente e l'economista-opinionista non si ammanti della sua intoccabilità di chierico, non spacci le sue opinioni come un prodotto della “scienza” economica: per una larga parte, esse sono il prodotto di tutt'altro. Poi sarà l'opinione pubblica a giudicare: se si tratti di un opinionista equilibrato e, per quanto possibile, imparziale o di un opinionista altrettanto o più partigiano di un politico, pur non avendone il ruolo.

Ma veniamo ai ruoli che implicano un impegno diretto nella politica, nel governo e nell'amministrazione pubblica. All'ingresso dell'Inferno della politica sta scritto a chiare lettere “lasciate ogni imparzialità, o voi ch'entrate” e ciò è conseguenza diretta dei diversi demoni che animano le vocazioni di chi agisce per il potere e di chi agisce per la verità: un politico cacadubbi, un politico che agisse da intellettuale, un politico che cercasse e dicesse la verità come “vocazione”, è meglio che cambi mestiere. Sono ritornato a Max Weber: la “parzialità” deriva da un carattere essenziale del politico, la *Sachlichkeit*, la dedizione ad una causa (*Politik als Beruf*, pp.133-134). Se tale dedizione è, come dev'essere, appassionata e prioritaria, essa necessariamente comporta la subordinazione di valori che pur sono primari in altre sfere dell'azione: è lo stesso Weber, in *Wissenschaft als Beruf*, a considerare come “primo compito” del maestro, dello scienziato-intellettuale, “insegnare ai propri allievi a rendersi conto di fatti imbarazzanti...per la sua stessa

---

pubblicata da Einaudi nel 1948 con il titolo *Il lavoro intellettuale come professione*, con introduzione di Delio Cantimori. Credo che un nuova traduzione sia stata pubblicata nel 2000 dalle Edizioni di Comunità.

<sup>14</sup> Nella XXIV riunione scientifica della Società Italiana degli Economisti (1983), i cui atti sono stati pubblicati con il titolo *I limiti della politica economica*, Giuffrè, Milano, 1985. Il mio contributo è un commento alla relazione di Franco Romani, pp. 141-152.

opinione di partito” (p. 66), cosa insensata se egli agisse come politico. Tutto questo, naturalmente, si applica ai ruoli direttamente politici (nei governi centrali e locali, nel parlamento e nei consigli delle autonomie territoriali, nei partiti), nei quali non pochi nostri colleghi sono impegnati: chiedere loro, nella funzione che esercitano, un parere *pro veritate*, insomma, che ci rispondano come economisti, è chiedergli di tradire la missione in cui sono impegnati.

Molti colleghi non svolgono però ruoli politici in prima persona: alcuni lavorano nei gabinetti dei ministeri, o sono consulenti del governo, altri sono alti funzionari della pubblica amministrazione: qual è la natura di questi ruoli? Si tratta di ruoli ambigui, il cui carattere in parte dipende dalla loro definizione istituzionale, in parte dal modo in cui i due soggetti che collaborano (il politico e l’economista, il ministro e il suo consulente) li intendono e li praticano. Ad un estremo e per alcuni ruoli, vi sono pochi dubbi che la collaborazione implichi una forte identificazione con i fini del politico e di conseguenza una piena corresponsabilità. La vulgata tinbergheniana, lo scudo professionale del politico economico (“il politico mi dia i fini, io gli darò i mezzi per raggiungerli: quello che esiste tra noi è un rapporto asettico di consulenza professionale”) in questi casi non funziona. Nei casi di collaborazione più stretta, quantomeno, il rapporto tra il politico e l’economista è uno in cui la fiducia politica è inestricabilmente legata alla stima professionale: politico ed economista lavorano insieme a definire fini e mezzi e insieme rischiano politicamente. All’altro estremo, il *grand commis* economista -se dispone di adeguate difese istituzionali, di una forte autorevolezza tecnica e di una grande integrità personale- può mantenere una certa distanza rispetto al politico *pro-tempore* e definire i suoi compiti alla luce di finalità pubbliche che parzialmente prescindono dalle oscillazioni di breve termine degli equilibri politici. Si cammina sul filo del rasoio, tuttavia, sia perché alcune difese istituzionali sono state smantellate dalla diffusione dello *spoil system*, sia perché la tensione tra il politico e l’alto funzionario non può superare certi limiti, oltrepassati i quali è il funzionario che deve cedere.

La nostra rassegna è terminata. Manca però un caso, che ho tenuto per ultimo proprio perché facesse da ponte alla prossima sessione del nostro convegno, la consegna dei premi dedicati a Ezio Tarantelli. Questo è il caso di quegli economisti i quali hanno maturato autonomamente uno specifico disegno di politica economica che ritengono benefico per il paese e non vogliono limitarsi a insegnarlo nelle aule o a predicarlo sui giornali: essi dunque cercano un veicolo politico affinché il loro disegno venga attuato. E’ un caso singolare e non frequente: qui non abbiamo il politico che usa strumentalmente l’economista –come ci insegnano i manuali di politica economica e come normalmente avviene- *bensì l’economista che usa strumentalmente i politici*. Tracce di questa

inversione di ruoli si possono trovare sovente, e non soltanto per gli economisti: molti tecnici possono legittimamente vantare di avere lasciato il segno su aspetti importanti della legislazione. Ma le vie che normalmente sono state seguite non sono quelle della imprenditorialità politica e mediatica diretta, dell'imposizione al mondo politico di un prodotto finito: i suggerimenti avvengono a porte chiuse e il politico, normalmente, insieme ai rischi si prende l'intero merito dell'attuazione del disegno. Non è stata questa la via seguita da Ezio. Ha agito da economista? Ha agito da politico? Le due cose insieme, e in modo straordinariamente innovativo.