

Regolazione e mercato del lavoro: Un *appraisal* della “legge Biagi”

Maria Lamelas & Giorgio Rodano

Roma – 20 maggio 2004

Sommario

La legge 276/2003 (meglio nota come legge Biagi) riforma le istituzioni del mercato del lavoro in due direzioni fondamentali. Da una parte accresce il numero delle figure contrattuali di lavoro subordinato e disincentiva il ricorso al lavoro parasubordinato. Dall'altra, modifica e privatizza i meccanismi deputati all'incontro fra domanda e offerta di lavoro.

Nel *paper* si fornisce una valutazione del primo punto, quello degli effetti economici dell'allargamento delle figure contrattuali di lavoro subordinato e dello scoraggiamento di quello parasubordinato.

Non potendo ancora basarsi su un esame dei risultati prodotti dalla nuova normativa sulla contrattazione (cosa che non sarà possibile finché non si arriverà a un nuovo equilibrio di *medium run*), la nostra valutazione è stata svolta seguendo altri due criteri. Il primo si basa su considerazioni di teoria economica: cosa ha da dire la *labour economics* sugli istituti proposti dalla riforma? Il secondo criterio, invece, è di carattere storico: come si colloca la riforma nell'evoluzione recente del mercato del lavoro italiano?

Si mostra che sotto entrambi i profili la riforma presenta gravi difetti. Sul terreno teorico si può argomentare che la riforma Biagi, concentrandosi sulla sola funzione allocativa del salario, sottovaluta i problemi connessi a tutte le altre funzioni che a esso vengono attribuite (informativa, incentivante, assicurativa, distributiva). Sul terreno storico, invece, si osserva che la riforma introduce le innovazioni imponendole, per così dire, “dal di fuori”, con una netta cesura rispetto ai precedenti interventi normativi, i quali, invece, lavoravano sul solco delle esperienze maturate nel corso della contrattazione tra le parti sociali. Questo modo di procedere ha alimentato l'emergere di una maggiore conflittualità.

*Law can never regulate wages properly,
though it has often pretended to do so.*

Adam Smith (1776)

Riforme normative e reazioni del mercato

Non è per niente agevole fornire una valutazione, dal punto di vista della teoria economica, di una riforma del mercato del lavoro come quella prefigurata dalla legge n. 276/2003, più conosciuta nella pubblicistica corrente come “Legge Biagi”. Non è agevole perché la riforma è troppo recente, sicché non ha ancora determinato un sufficiente cambiamento nelle scelte dei soggetti (imprese, lavoratori, sindacati). In altre parole, non disponiamo ancora di una adeguata mole di informazione e, inoltre, siamo ancora parecchio lontani da un nuovo equilibrio del mercato del lavoro.

Come qualsiasi norma non marginale, è facile prevedere che dei cambiamenti ci saranno, sicché il mercato del lavoro, dopo la riforma Biagi, sarà diverso. Questo appunto perché un cambiamento della normativa determina sempre un mutamento dell’insieme delle possibilità di scelta per i soggetti coinvolti. Quel che è meno facile prevedere è quali saranno questi cambiamenti; se essi andranno nella direzione voluta dal legislatore o se, invece, andranno in direzioni imprevedute e inattese. Di fronte a un cambiamento della norma, di qualsiasi norma, i mercati hanno sempre mostrato una capacità di reazione sorprendente; e molto spesso questa reazione ha preso direzioni molto diverse da quelle volute, o desiderate, dal legislatore.

E poi, ammesso che si riesca ad avere un’idea non troppo vaga e provvisoria delle direzioni che verranno prese dal mercato del lavoro dopo la (in conseguenza della) riforma Biagi, la cosa più importante che si dovrebbe riuscire a stabilire è una valutazione dei risultati dal punto della *performance* del mercato. Otterremo o no un guadagno di efficienza? Il mercato diventerà o no più flessibile? Quali saranno le conseguenze sul terreno dell’equità, della sicurezza, del welfare? Domande difficili e risposte problematiche, soprattutto fino a quando non ne sapremo un po’ di più, appunto, sugli effetti provocati dal cambiamento della normativa sulle scelte dei soggetti.

Le novità della riforma

Non abbiamo lo spazio, e probabilmente neppure le capacità, per un esame dettagliato di tutte le novità introdotte dalla nuova normativa. Concentreremo la nostra attenzione, perciò, solo su alcuni punti, che a nostro avviso

sembrano essere i più qualificanti.¹ Il primo è questo: la legge n. 276/2003 allarga notevolmente la gamma delle figure contrattuali possibili per stabilire rapporti di lavoro subordinato. In proposito semplifica e razionalizza e, per certi versi, accentua una tendenza alla “innovazione” in questo campo su cui il mercato si era mostrato particolarmente attivo negli ultimi anni. Il secondo punto della riforma che merita di essere sottolineato è l’intervento normativo per quanto riguarda i rapporti di lavoro basati sulle collaborazioni coordinate e continuative (i cosiddetti co.co.co.) che invece vengono fortemente scoraggiate. Ma vediamo con un po’ più di dettaglio.

Allargamento delle figure contrattuali

Al riguardo la legge n. 276/2003 introduce novità rilevanti in due direzioni. Una riguarda la disciplina del cosiddetto “lavoro interinale”. L’altra riguarda l’introduzione nel mercato di nuove figure contrattuali. La possibilità di utilizzare lavoratori interinali era stata introdotta da qualche anno con la legge Treu.² Rispetto a questa normativa la riforma introduce alcune rilevanti novità. Esse riguardano sia i compiti delle agenzie, che da specifiche diventano polifunzionali, sia l’allargamento dei limiti di utilizzo dei lavoratori interinali da parte delle imprese.³

Per quanto riguarda le nuove figure contrattuali, la legge Biagi introduce nell’ordinamento italiano lo *staff leasing*, ossia, in sostanza, la possibilità, per apposite agenzie (distinte da quelle che gestiscono il lavoro interinale), di fornire alle imprese non solo singoli lavoratori ma interi reparti aziendali da impiegare a tempo indeterminato. In pratica abbiamo un lavoro interinale “collettivo” e senza limiti di tempo. Va notato subito (ma qualcosa si dirà anche più avanti) che in un certo senso la logica del lavoro interinale viene rovesciata: quest’ultimo nasce come istituto eccezionale, e perciò costoso, per

¹Per una indicazione di altri punti importanti della riforma, su cui, per esigenze di spazio, non ci soffermeremo, si rinvia a quanto scritto nell’art. 3 della legge 276/03. Esso introduce appunto il titolo secondo della legge, quello dedicato alla riforma dei meccanismi che pongono in contatto domanda e offerta di lavoro. Al riguardo “il legislatore mira a potenziare la rete di soggetti in grado di svolgere questa funzione” (Liso 2004, p. 1). I punti più qualificanti sono “la radicale trasformazione della natura del ‘collocamento’, che da struttura deputata a esercitare un potere pubblico è divenuta una struttura essenzialmente deputata a erogare un servizio” e “la sostituzione del monopolio pubblico con un sistema misto, in cui, accanto all’operatore pubblico (i centri per l’impiego), è prevista la presenza di una pluralità di soggetti appositamente autorizzati” (Liso, 2004, p. 3).

²Per una esauriente descrizione e un’approfondita analisi della normativa preesistente alla legge 276/2003 si può utilmente consultare (Sestito 2002).

³L’art. 13 del DL 276/03 introduce e regola il funzionamento delle agenzie polifunzionali. L’art. 33 introduce il lavoro intermittente e l’art. 41 quello ripartito.

far fronte a situazioni particolari. Lo *staff leasing*, invece, tende a separare in via permanente il rapporto tra il lavoratore e l'impresa che ne impiega le prestazioni; un risultato che viene realizzato mediante la presenza di un intermediario tra i due soggetti, rappresentato appunto dall'agenzia appaltatrice. Che la logica sia diversa lo si può desumere anche dal fatto che la legge semplifica fortemente la normativa dell'appalto, e arriva a rendere più economico, per l'impresa, l'impiego dei lavoratori presi in appalto rispetto a quelli interni ⁴.

Inoltre la legge n. 276/2003 introduce la figura del "lavoro a chiamata" (*job on call*). Questo istituto prevede un rapporto di lavoro particolarmente flessibile (ancorché costoso), nel senso che l'impresa paga al lavoratore una "indennità di disponibilità" e le ore effettivamente lavorate, mentre quest'ultimo si impegna a rispondere in qualsiasi momento alla chiamata e a prestare la propria attività (sia pure all'interno dell'intervallo di tempo definito dal contratto). Una terza figura contrattuale introdotta e regolata dalla nuova normativa è quella del *job sharing*, secondo cui una singola prestazione di lavoro presso l'impresa potrà essere ripartita tra due o più lavoratori, secondo modalità definite da questi ultimi.

Regolazione dei co.co.co.

Gli interventi di riforma finora descritti si caratterizzano per l'intenzione di rendere più flessibili (e anche meno costosi)⁵ gli istituti che regolano alcuni rapporti "atipici" di lavoro subordinato. Per quanto riguarda invece la normativa che aveva finora regolato i rapporti di lavoro basati sulle collaborazioni coordinate e continuative, la riforma Biagi (art. 4 comma *c* della legge delega 30/2003) interviene per modificare il rapporto in chiave decisamente più restrittiva. Lo fa agendo in due direzioni. Da un lato garantisce ai co.co.co. alcuni diritti fondamentali, per quanto riguarda la remunerazione, la sospensione del rapporto in caso di malattia, infortunio o maternità, l'applicazione di norme a protezione della salute e della sicurezza, l'assicurazione per malattia e contro gli infortuni. Dall'altro restringe drasticamente il campo di applicazione di questa figura contrattuale riservandola solo ai rapporti con alcuni soggetti (come i pensionati e gli iscritti agli albi professionali), ad

⁴La possibilità è prevista nell'art. 1 comma 2 della legge. La materia dell'appalto è regolata nel titolo III della legge, mentre la disciplina dei gruppi di impresa e dei trasferimenti d'azienda è regolata nel titolo IV. Per una lucida analisi di questa tematica cfr. (Liso xxxx).

⁵Anche se il costo orario è maggiore, data l'assenza di *firing costs* il costo complessivo per l'impresa dovrebbe risultare, alla fine, minore.

alcune prestazioni (quelle occasionali, ossia inferiori ai 30 giorni), e fissando un limite massimo (5 mila euro annui) per il corrispettivo.

In tutti gli altri casi l'alternativa per le imprese è quella di trasformare il precedente rapporto di collaborazione coordinata e continuativa o in un contratto di lavoro subordinato standard, oppure in un contratto di *lavoro a progetto*. Stando alla lettura della norma, le differenze col precedente regime sono notevoli: la più rilevante, oltre al fatto, appunto, che la collaborazione può essere stabilita solo in presenza di uno o più specifici progetti o programmi di lavoro (“o fasi di esso”), consiste nel fatto che il rapporto “a progetto” deve avere una durata predeterminata (o predeterminabile), e non può essere, perciò, a tempo indeterminato, cosa che nel precedente regime era pacificamente ammessa. La norma si è subito rivelata di difficile interpretazione e applicazione, solo in parte superate dalla circolare ministeriale interpretativa (n. 1/2004) uscita lo scorso 8 gennaio (su cui torneremo più avanti).⁶

C'è coerenza tra gli interventi?

In un certo senso si può rispondere affermativamente. Sembra chiaro, cioè, che la riforma mira a sviluppare, all'interno del comparto dei lavori “atipici”, in grande e tumultuoso sviluppo negli ultimi anni, l'impiego delle nuove forme contrattuali di lavoro *subordinato* (razionalizzate e codificate), scoraggiando al tempo stesso l'altro grande serbatoio dei lavori atipici, ossia appunto quello delle forme contrattuali para-subordinate. Si sta insomma suggerendo alle imprese di lasciar perdere le collaborazioni coordinate e continuative, per lo meno in tutti i casi in cui esse configurano un rapporto di lavoro subordinato *di fatto*, approfittando della possibilità di usufruire di una vasta gamma di forme contrattuali tipiche e atipiche, all'interno delle quali dovrebbe essere

⁶La circolare ha cercato, tra l'altro, di chiarire le nozioni di “progetto” e di “programma”. Il primo sarebbe “un'attività produttiva, principale o accessoria, ben identificabile e funzionalmente collegata a un determinato risultato finale cui il collaboratore partecipa con la sua prestazione”. Il secondo sarebbe “un tipo di attività cui non è direttamente riconducibile un risultato finale, ma un risultato parziale destinato a essere integrato, in vista di un risultato finale, da altre lavorazioni o risultati parziali. Al di là delle formulazioni un po' fumose, queste definizioni hanno l'effetto di scoraggiare alcune interpretazioni estensive, che stavano cominciando a diffondersi tra gli operatori per recuperare spazio ai co.co.co. all'interno della nuova normativa. Altrettanto scoraggiante rimane, per entrambe le fattispecie, la prescrizione di un vincolo temporale. C'è anche una novità rilevante che sembra andare nella direzione opposta. Essa riguarda l'affermazione che la mancanza del progetto è solo un indice presuntivo della natura subordinata del rapporto. Presunzione, però, che sarebbe superabile qualora il committente fornisca in giudizio la prova dell'esistenza di un lavoro effettivamente autonomo (rovesciamento dell'onere della prova).

possibile rinvenire il particolare *mix* di costo e flessibilità che più si confà, di volta in volta, alle particolari esigenze delle imprese stesse.

Sembra perciò che l'enfasi della riforma sia tutta sulle nuove forme contrattuali di lavoro subordinato. Queste vengono viste, dunque, come la via maestra per attenuare le rigidità che pesano sul mercato del lavoro italiano e ne pregiudicano la *performance*, soprattutto in termini di capacità di creare nuovi posti di lavoro. Dietro questa strategia è facile rinvenire tutto un lavoro di ricognizione e di analisi sulle caratteristiche del nostro mercato del lavoro che giustificherebbe, e anzi richiederebbe a gran voce, la riforma stessa. Schematizzando un po', possiamo suggerire la rilevanza dei seguenti punti.

Il cambiamento organizzativo. Innanzitutto c'è l'idea che le tendenze dell'organizzazione della produzione richiedono una struttura del mercato del lavoro non più imperniata sulle grandi fabbriche, e perciò, sul vecchio contratto standard di lavoro dipendente a tempo indeterminato (quello, per intenderci, che costituiva il riferimento del vecchio Statuto dei lavoratori del 1970). Il futuro apparterrebbe invece a forme di organizzazione produttiva molto più decentrate e flessibili, che richiedono a loro volta un adeguamento dell'organizzazione del lavoro che vada appunto verso la promozione e la razionalizzazione di forme contrattuali altrettanto dinamiche e flessibili. La proliferazione dei contratti e dei rapporti di lavoro "atipici" cui abbiamo assistito nell'ultimo decennio sarebbe anche (ma, come vedremo subito, non soltanto) la manifestazione di queste nuove tendenze, nelle forme parziali e distorte che sono state possibili all'interno di un quadro normativo irrimediabilmente invecchiato, e che, oltretutto, lasciava poco spazio all'innovazione.

La struttura della disoccupazione. Come è ben noto, in Italia la disoccupazione colpisce le forze di lavoro in modo nettamente asimmetrico, nel senso che riguarda in misura nettamente prevalente le donne e i giovani.⁷ Il nostro mercato del lavoro, per lo meno nell'organizzazione che la riforma Biagi cerca di superare, appare cioè particolarmente inidoneo a rispondere alle richieste di lavorare che provengono da queste categorie di persone. E

⁷Nella media del 2003 il tasso di disoccupazione in Italia è stato dell'8.7%. Ma questo dato aggregato si articola in un tasso di disoccupazione maschile del 6.8% e uno femminile dell'11.6%. Il carattere fortemente dualistico e segmentato della disoccupazione emerge anche dal dato relativo al Mezzogiorno, che è abbondantemente superiore alla media nazionale (17.8%) contro un dato del Centro Nord largamente inferiore alla stessa media europea (5.1%). Infine segnaliamo il dato relativo alla disoccupazione giovanile, che si attesta, sempre nella media del 2003, su un impressionante 27.1%.

questo fatto si riflette anche sulle cifre molto basse dei tassi di occupazione, sia in termini di confronto con altri paesi e altri mercati del lavoro europei, sia soprattutto con gli obiettivi fissati a Lisbona nel marzo del 2000 come condizione essenziale per il rilancio dell'economia europea.⁸ Ora i nuovi contratti di lavoro che la riforma cerca di valorizzare sembrano particolarmente idonei, per le loro caratteristiche e la loro flessibilità, a venire incontro all'offerta di lavoro (parziale, a tempo, ecc.) che proviene dai segmenti giovanili e femminili della popolazione. Un discorso analogo può essere fatto, del resto, per le esigenze di lavoro (appunto "atipiche") della popolazione anziana, la cui uscita "morbida" dal mercato del lavoro era stata finora affidata all'istituto, ormai "obsoleto" e comunque rigido e costoso, delle pensioni di anzianità.

L'investimento sul "privato". La riforma Biagi cerca di valorizzare forme di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro basate il più possibile sull'iniziativa privata. Di qui, per esempio l'estensione degli spazi e dei ruoli delle agenzie di lavoro interinale e di quelle che dovranno gestire il lavoro a chiamata e, più in generale, le forme di appalto di mano d'opera alle imprese. Questi intermediari privati si affiancano all'operatore pubblico nel compito di rendere più moderno, efficiente e flessibile il compito allocativo di realizzare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

La "diffidenza" verso il sindacato. Questo aspetto è — per così dire — la versione speculare del punto precedente. Il tipo di mercato del lavoro preconizzato dagli estensori della riforma privilegia, come abbiamo visto, rapporti di lavoro agili e flessibili, che possano essere sciolti rapidamente, tutte le volte che le condizioni economiche lo richiedano. Nell'impostazione della riforma, la protezione dei lavoratori va realizzata molto più attraverso un recupero di efficienza del mercato, che lo renda capace di creare consistenti flussi di nuovi posti di lavoro (e attraverso il potenziamento degli istituti di protezione dei disoccupati), che non attraverso meccanismi di difesa, più o meno rigidi, dei posti di lavoro esistenti. Si ricordi che originariamente il

⁸A Lisbona erano stati fissati degli ambiziosi obiettivi per il medio periodo (2010). Ovviamente si puntava, per quella data, alla piena occupazione. Ma gli obiettivi più ambiziosi riguardavano il tasso di attività e quello di occupazione. In particolare, veniva stabilito un target del 70% per il tasso di occupazione, da ottenere soprattutto stimolando la partecipazione della componente femminile, il cui tasso di attività doveva raggiungere il 60%. La distanza da questi obiettivi è misurata impietosamente dalle cifre del 2003. Nella media dell'anno, il tasso di occupazione in Italia è stato pari al 56% (circa il 70% quello maschile ma soltanto il 43% quello femminile). Dal canto suo, il tasso di attività femminile è stato appena superiore al 48% con un aumento di soli 3 punti percentuali in 5 anni.

progetto di riforma assumeva come misura qualificante la revisione dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori, misura poi accantonata per la decisa opposizione che aveva suscitato, e non solo nel sindacato. Quest'ultimo viene visto, appunto, come il custode della vecchia organizzazione del mercato del lavoro, e dunque come un ostacolo al suo rinnovamento. Certo, in Italia è praticamente impossibile riformare il mercato del lavoro *contro* il sindacato, che dunque, al di là delle formule di stile, viene coinvolto in vari punti. Ma la direzione della riforma è chiara. Nel regime che essa prefigura in prospettiva, il ruolo del sindacato risulta sempre più confinato al di fuori del rapporto di lavoro e della contrattazione. Questa dovrebbe assumere sempre di più caratteristiche individuali e dirette, tra singolo lavoratore e impresa; oppure, eventualmente, intermedie dalle agenzie, soprattutto private, di gestione del lavoro interinale, degli appalti e del collocamento. Alle vecchie organizzazioni dei lavoratori, invece, verrebbero riservati compiti di gestione di alcuni istituti del sistema di *welfare*.⁹

Una rottura metodologica

Come vedremo tra poco, la diffidenza dei promotori della riforma Biagi nei confronti del sindacato emerge anche se si guarda non ai *contenuti* ma al *metodo* seguito dal legislatore per realizzarla.

In passato: la norma segue l'accordo

Prima di quest'ultima riforma, praticamente tutti gli interventi legislativi di regolazione del mercato del lavoro realizzati in Italia si erano mossi, di fatto, sul solco dei risultati e degli accordi definiti in sede contrattuale dalle parti sociali. Molte volte, per esempio, la legislazione si limitava a sancire la validità dei contratti collettivi estendendone *erga omnes* il campo di

⁹Anche in questo campo non mancano le ambiguità. Un esempio riguarda la destinazione del contributo del 4% delle retribuzioni dei lavoratori assunti con contratti a tempo determinato (art. 12, comma 1 del DL 276/03). È previsto che questo contributo venga destinato a finanziare percorsi di qualificazione, oltre a misure specifiche di carattere previdenziale. Al comma 3 si stabilisce che la realizzazione di questi interventi deve prevedere, appunto, il coinvolgimento delle "associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro maggiormente rappresentative", nel quadro della contrattazione collettiva nazionale. Tuttavia, al comma 9 dello stesso articolo si effettua un colpo di freno, affermando appunto che è facoltà del Ministro del Lavoro ridurre i contributi per non meglio precisati "motivi di congruità"; in quest'ambito il rapporto con i sindacati sembra ridursi alla consueta clausola di stile per cui la decisione del ministro può essere presa "sentite le associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale".

applicazione. E assai spesso, anche quando interveniva nel versante “normativo” del rapporto di lavoro, riprendeva ugualmente istituti e soluzioni già sperimentate in sede di contrattazione. La stessa genesi della normativa sui licenziamenti individuali contenuta nello Statuto dei lavoratori può essere riletta in questa chiave. Ma un esempio ancora più nitido ed eloquente è quello delle normative sui meccanismi di indicizzazione delle retribuzioni in vigore negli anni settanta e ottanta del secolo scorso.¹⁰

È chiaro, d'altra parte, che l'intervento normativo del legislatore non si limitava a ribadire alla lettera, attribuendo loro la forza della legge, le clausole stabilite in sede contrattuale dalle parti sociali. Esso poteva apportare (anche se non sempre ci riusciva) un proprio “valore aggiunto”. Questo può derivare dal fatto che il legislatore cerca di tener conto delle *esternalità* che le parti sociali inevitabilmente non considerano nei loro accordi (in questo senso la normativa può conseguire un vantaggio di efficienza). E può derivare dal fatto che la normativa cerca di farsi carico di un altro limite intrinseco alla contrattazione: quello di non rappresentare tutti i soggetti, ma solo alcuni (gli occupati piuttosto che i disoccupati; i lavoratori sindacalizzati piuttosto che quelli privi di rappresentanza; gli *insider* piuttosto che gli *outsider*) e, ancor più, quello di abbandonare a se stessi i soggetti più deboli, coloro, cioè, che “cadono tra le maglie della rete” (in questo senso la normativa può conseguire un vantaggio di equità).

Il principale vantaggio di *questo modo* di intervenire nel mercato del lavoro, da parte del legislatore, consisteva (consiste) nel fatto che le riforme, proprio per essere il frutto, la generalizzazione e il perfezionamento di esperienze già maturate nei rapporti tra le parti sociali, finiscono con l'ottenere, di fatto, un consenso preventivo e si inseriscono fisiologicamente nel mercato del lavoro. Questo non garantisce che le riforme che sono il risultato di una tale procedura debbano essere per forza di cose delle “buone” riforme. In un certo senso, la loro “bontà” dipende da quella degli accordi cui esse si ispirano, che appunto traducono o sviluppano in legge, in normativa *erga omnes*. Per esempio, l'accordo Agnelli-Lama del 1977 sul punto unico di scala mobile era forse eccellente per le parti sociali che lo hanno sottoscritto, ma lo era molto meno per il sistema economico nel suo complesso. L'estensione a tutti i lavoratori di quella normativa ha comportato negli anni successivi rilevanti costi economici e sociali e una significativa perdita di efficienza del mercato

¹⁰Gli esempi più vistosi di tali accordi sindacali recepiti dalla normativa sono il famoso accordo Agnelli-Lama sul punto unico di scala mobile (1977) e l'accordo-decreto di San Valentino di allentamento dei meccanismi di indicizzazione (1983). La letteratura economica sugli accordi di indicizzazione e sui loro effetti economici è assai ricca. Ci limitiamo a indicare, tra i tanti titoli possibili, (Fabiani *et al.* 1997), (Visco 1994), (?) e (Siviero *et al.* 1999).

del lavoro. Ma, appunto, la sua introduzione non incontrò, *et pour cause*, alcuna resistenza tra le parti sociali.

La regolazione, *qualsiasi* regolazione, presenta anche dei *costi intrinseci*, indipendenti cioè dai suoi contenuti concreti. Il principale è rappresentato dal fatto che ogni normativa che interviene nel funzionamento di un mercato complesso come quello del lavoro, per la sua stessa natura, introduce in quel mercato degli elementi di rigidità. Per quanto possa essere disegnata secondo l'obiettivo di promuovere l'efficienza e la flessibilità (ma sappiamo che così può non essere, visto che la regolazione del mercato ha senso se tiene conto *anche* di altri obiettivi), la normativa è per forza di cose incapace di prevedere gli effetti sul mercato del manifestarsi di uno *shock* esogeno, il quale, per definizione, è imprevedibile. Particolarmente rilevanti sono gli *shock* di lunga durata, quelli cioè persistenti o permanenti, per i quali appare più adeguato il termine "innovazioni" utilizzato al riguardo dagli studiosi. Insomma è inevitabile che la normativa irrigidisca i meccanismi con cui i mercati (l'autonomia delle parti) reagiscono alle innovazioni, e per questo motivo rallenti i processi che consentono di pervenire a un nuovo equilibrio (di *medium run*) dei mercati. Detto in altre parole, ogni volta che si manifesta una "innovazione", la precedente normativa di regolazione del mercato *invecchia*; e ciò fa emergere degli ostacoli alla capacità del mercato di reagire per adeguarsi alla "innovazione".

Queste considerazioni generali sui costi associati alle normative di regolazione sono rilevanti per valutare il loro disegno. Torneremo su di esse alla fine di questo lavoro quando proporremo qualche ulteriore considerazione sugli obiettivi e sui limiti di una normativa che intervenga nel mercato del lavoro. Intanto, però, quel che abbiamo appena detto ci sarà utile in sede di valutazione del processo di normazione che ha condotto alla legge 276/2003.

Il presente: la norma va in controtendenza

Invece di lavorare, come in passato, sul solco degli accordi, il processo di riforma del mercato del lavoro proposto dalla legge Biagi si muove, per così dire, *against the wind*. Non si cerca più di recepire e tradurre in norma i contenuti della contrattazione e le esperienze e le soluzioni via via maturate nella pratica concreta dei rapporti di lavoro. Questa volta, cioè, non si tende razionalizzare le tendenze in corso ma a innovare molto più a fondo, a proporre un disegno alternativo, un modo di funzionare del mercato del lavoro radicalmente *diverso* da quello attuale.

La definizione di questo disegno alternativo, o meglio la sua traduzione in proposta politica, risale almeno all'inizio dell'attuale legislatura, anche se le idee che lo hanno alimentato risalgono anche a parecchio prima. Richiamiamo

soltanto le tappe principali, e più recenti, di questo processo: il punto di partenza può essere considerato la bozza di legge delega sul mercato del lavoro proposta dall'attuale governo a ottobre del 2001 nel "Libro Bianco sul Mercato del Lavoro in Italia. Proposte per una società attiva e un lavoro di qualità"; le tappe successive, dopo l'aspro dibattito e l'intenso conflitto sociale che ne conseguì, sono state il Patto per l'Italia del Luglio 2002, la legge delega 30/2003 e infine, appunto il decreto attuativo 276/2003.

Il modo di procedere per riformare il mercato del lavoro che emerge da questa successione di iniziative legislative presenta degli evidenti inconvenienti. Innanzitutto la riforma, proprio per il fatto di rinunciare alla ricerca di un consenso preventivo di *tutte* le parti coinvolte (ma, eventualmente, solo di alcune), si espone all'emergere di forti resistenze in sede politica, economica e sociale. Tali resistenze possono esprimersi in varie forme, compresa quella, tipica dei mercati del lavoro, di un innalzamento sensibile del livello della conflittualità. Come sappiamo, questo è esattamente ciò che è avvenuto nel corso del lungo, faticoso e contrastato processo che ha condotto, alla fine, all'approvazione della legge 276 nell'autunno scorso. Le contrapposizioni tra favorevoli e contrari sono state estremamente variegate, le linee di separazione avendo attraversato in vario modo sia le forze sindacali, sia quelle padronali sia quelle politiche, tanto di maggioranza quanto di opposizione.

Quando un progetto di riforma suscita un così elevato livello di conflittualità e di divisione, è inevitabile che finisca col perdere lungo la strada molta della sua "purezza" originaria, che pezzi di riforma vengano rivisti, edulcorati o anche accantonati, in attesa di tempi migliori oppure *sine die*. In effetti questo è esattamente quel che è avvenuto con la riforma Biagi. I contenuti della legge 276/2003 risultano cioè parecchio "annacquati" rispetto alla robustezza del vino iniziale. Non solo si è lasciata perdere la questione (che tante polemiche aveva suscitato) della riforma dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori, ma, per esempio, l'atteggiamento nei confronti dei sindacati è stato fortemente rivisto, passando da una impostazione iniziale in cui questi ultimi venivano visti, in sostanza, come un ostacolo al buon funzionamento dei mercati, a un'impostazione finale in cui a essi vengono riservate parecchie funzioni, sia pure all'interno di un *framework* complessivo in cui il loro ruolo tende a essere significativamente ridimensionato. Inoltre, proprio perché il disegno di partenza è stato "annacquato", c'è il rischio che il risultato finale registri una perdita di coerenza. Una piccola spia di questo possibile esito può essere rintracciata proprio nei contenuti della citata Circolare interpretativa dell'8 gennaio 2004.¹¹

¹¹Dopo le polemiche sindacali, politiche e imprenditoriali (per motivi diversi, ovviamente) conseguite alla trasformazione dei co.co.co in contratti a progetto o, in mancanza di un

Va aggiunto, inoltre, che nell'atteggiamento metodologico che stiamo considerando si annida un *secondo* significativo *inconveniente*. Quando si cerca di riformare il mercato del lavoro dall'esterno e non dall'interno, disegnando un complesso di regole che non riflettono la visione dei problemi del mercato che hanno le parti sociali, emerge la possibilità che la riforma si configuri come un'*operazione a rischio* anche da un altro punto di vista. C'è da verificare, cioè, se la visione dei problemi del mercato che guida l'iniziativa del legislatore sia congruente e coerente con la situazione effettiva, e se le soluzioni da lui proposte corrispondano ai problemi che realmente caratterizzano il mercato. C'è il rischio, altrimenti, che le medicine somministrate al malato (oltretutto un malato riluttante a prenderle) non siano quelle giuste, oppure producano effetti indesiderati. Altre esperienze di riforma del mercato del lavoro, portate avanti in altri paesi negli anni passati, mostrano che quello appena segnalato è un rischio reale.¹²

Alcuni limiti della riforma

Come si è accennato proprio all'inizio di queste pagine, una valutazione ragionata e completa degli effetti della riforma Biagi sul mercato del lavoro italiano potrà essere effettuata solo tra qualche tempo, quando ne sapremo di più sulle scelte effettivamente prese dagli operatori, quando cioè il mercato avrà raggiunto un equilibrio di *medium run* nelle nuove condizioni e nel nuovo ambiente determinato dalla riforma stessa. Può darsi che questo equilibrio

progetto, in contratti di lavoro subordinato, la circolare n. 1 del 2004 fatta dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, è stata vista da numerosi studiosi (ad esempio Armando Tursi, Riccardo Del Punta, Tito Boeri e Pietro Garibaldi, in una serie di interventi nel sito telematico <lavoce.info> di cui si vedano i riferimenti in bibliografia) come un passo indietro, un modo per addolcire la normativa sui co.co.co, rovesciando l'onere della prova della subordinazione a carico del committente, in caso di mancanza di progetto o programma.

¹²Molto interessante appare al riguardo il caso della Spagna degli anni 80-90. Nel 1984 era stata introdotta una riforma del mercato che promuoveva lo sviluppo di contratti di lavoro a tempo determinato, non accompagnato, però, da una contemporanea riduzione dei costi di licenziamento per i lavoratori a tempo indeterminato. Siccome erano proprio i sindacati, fortemente radicati tra questi ultimi, che determinavano, attraverso la contrattazione collettiva, le retribuzioni di riferimento per l'intera economia, i salari medi sono rimasti molto elevati e si sono mostrati particolarmente poco sensibili alla crescita del tasso di disoccupazione, anche quando quest'ultimo sfiorò, nel 1995, il picco del 25%. I salari, appunto, non reagivano alle condizioni complessive del mercato proprio a causa della natura fortemente dualistica di quest'ultimo. Fu giocoforza, allora, rivedere fortemente le linee direttrici del processo riformatore.

corrisponderà, alla fine, a quello desiderato dal legislatore,¹³ come può anche darsi che esso sarà diverso, che il mercato, ancora una volta, ci riserverà delle sorprese. Ma, appunto, tutto ciò è ancora di là da venire.

Il tipo di *appraisal* che può essere fatto “qui e ora” è, per forza di cose, un altro. Esso può appoggiarsi o a considerazioni che fanno leva sulla *teoria* economica, oppure a considerazioni che poggiano sulla *storia* recente del mercato del lavoro italiano. Le prime conducono alla domanda: stando alle nostre conoscenze della teoria, il modello che è alla base della riforma Biagi può essere considerato adeguato oppure presenta difetti più o meno gravi? Le seconde conducono alle domande: come stava funzionando, prima dell'intervento costituito dalla legge 276/2003, il mercato del lavoro italiano? Quali interventi erano suggeriti dalle dinamiche in corso? Ma cerchiamo di vedere con ordine.

Cosa suggerisce la teoria

Abbiamo già visto in precedenza quelli che, a nostro avviso, sono i punti salienti della riforma e abbiamo anche cercato di mostrarne la coerenza rispetto a quello che può essere considerato il “modello” di mercato del lavoro implicito nelle scelte del legislatore. Riprendiamo ora il tema, cercando di esplicitarne meglio le idee-guida.

Il “modello” implicito nella riforma. Il principale difetto del mercato del lavoro italiano sarebbe quello di essere organizzato in modo allocativamente *inefficiente*, sia sotto il profilo *statico* (tassi di occupazione troppo bassi e tassi di disoccupazione troppo elevati), sia sotto il profilo *dinamico* (incapacità di creare un adeguato flusso di nuovi posti di lavoro). Questa inefficienza, dovuta al fatto che in Italia il lavoro costa troppo, dipenderebbe, a sua volta, da una *duplice interferenza* sui normali meccanismi di mercato. La prima — sempre cercando di schematizzare la visione del legislatore — sarebbe dovuta a un eccesso di presenza e di peso dei *sindacati*. Con le loro preferenze, il loro potere contrattuale e i loro comportamenti, essi ostacolano il funzionamento dei meccanismi di incontro tra domanda e offerta e riducono la flessibilità del sistema. La seconda interferenza sarebbe la conseguenza di una cattiva *regolamentazione*. Da un lato essa difende in modo eccessivo gli occupati (i posti di lavoro esistenti). Dall'altro è troppo sbilanciata a tutela

¹³L'obiettivo perseguito da quest'ultimo è chiaramente descritto dall'art. 3, comma 1 della legge 276/2003. Esso è appunto quello “di realizzare un sistema efficace e coerente di strumenti intesi a garantire trasparenza ed efficienza del mercato del lavoro e migliorare le capacità di inserimento professionale dei disoccupati e di quanti sono in cerca di una prima occupazione, con particolare riferimento alle fasce deboli del mercato del lavoro”.

del rapporto di lavoro tradizionale (giudicato troppo rigido) mentre scoraggia la sperimentazione e lo sviluppo di nuove forme di rapporto di lavoro più flessibili e dinamiche.

Da quest'analisi segue la terapia che abbiamo cercato di illustrare nelle pagine precedenti quando abbiamo presentato i punti salienti della riforma. Il disegno strategico è chiaro: si tratta di ridimensionare il ruolo allocativo dei sindacati, riducendo il loro spazio di intermediazione,¹⁴ e di riscrivere la normativa assumendo come “stella polare” lo sviluppo di forme contrattuali nuove che consentano in modo trasparente un impiego flessibile ed efficiente della forza lavoro, anche attraverso lo sviluppo di rapporti diretti tra l'impresa e il singolo lavoratore. Il modo con cui quest'ultimo obiettivo viene realizzato è appunto quello di favorire la sostituzione delle vecchie e rigide soluzioni allocative basate sui rapporti di lavoro di lunga durata associati ai tradizionali contratti a tempo indeterminato (che si rinuncia a riformare), con le soluzioni allocative più flessibili e dinamiche consentite dalle nuove forme contrattuali.¹⁵

Ovviamente questa impostazione strategica presenta una serie di problemi. Il principale è quello per cui, nel tradizionale *tradeoff* tra *flessibilità* allocativa e *sicurezza* delle posizioni lavorative, il pendolo, che in passato aveva largamente privilegiato la sicurezza (soprattutto degli *insiders*, ossia degli occupati stabili) si sposta bruscamente sul versante della flessibilità.¹⁶ Nell'immediato, questo non riguarda ancora le posizioni degli *insiders* (sui cui rapporti di lavoro la nuova normativa, una volta accantonata l'ipotesi di riformare l'articolo 18, ha ben poco da dire), ma tende in prospettiva a ridimensionarne il numero, man mano che i flussi di nuovi occupati prenderanno sempre di più la via delle nuove forme contrattuali, più flessibili certo, ma anche molto più precarie.

Di questo problema il legislatore appare, almeno in parte, consapevole.

¹⁴ “Mercati del lavoro moderni e flessibili [...] richiedono un ulteriore adattamento delle forme di regolazione [...] che caratterizzano la contrattazione collettiva (accordi quadro, anziché contratti collettivi con efficacia quasi legislativa)” (Biagi 2002, p. 8, 13/2/2002).

¹⁵ “È il momento di scegliere senza esitazioni ulteriori la strada [...] delle tipologie contrattuali flessibili” (Biagi 2002, p. 8, 13/2/2002).

¹⁶ In realtà, nel mercato del lavoro italiano, lo spostamento del pendolo verso la flessibilità precede largamente la recente normativa. Come ci ricordano, tra gli altri, Bertola e Garibaldi “the italian labor market became more flexible in the 1990s” (Bertola & Garibaldi 2002, p.6). Questo aumento della flessibilità è dipeso in parte dallo sviluppo dell'economia sommersa; in parte dallo sviluppo dei contratti atipici, incentivati anche dalla legislazione (il pacchetto Treu del 1997, la legge Salvi sul part-time, la deregolazione del 2001 sui contratti a termine); in parte, infine, dall'atteggiamento più cooperativo dei sindacati favorito dalla concertazione. Questo punto verrà ripreso ampiamente più avanti (cfr. pp. 21 *ss*)

La sua risposta si impernia sull'affermazione di un principio generale, ossia che la protezione dei lavoratori può essere realizzata in modo molto più efficiente “attraverso il mercato” che non “attraverso il posto”, evitando di innalzare cioè una difesa rigida delle singole posizioni lavorative.¹⁷ Quest'ultima, gravando le imprese di un eccesso di *firing costs*, finisce col peggiorare la *performance* complessiva del mercato, ossia la sua capacità di creare un adeguato flusso di nuovi posti di lavoro. In quest'ambito, un risultato atteso della riforma dovrebbe essere una riduzione del tasso medio di disoccupazione (e della sua durata media) cui dovrebbe, però, accompagnarsi una sua riallocazione: dovrebbe diminuire la quota, oggi elevatissima, di quella femminile e giovanile, grazie all'attrazione esercitata dalle nuove forme contrattuali su queste componenti della forza lavoro, ma dovrebbe aumentare quella dei maschi adulti. Di qui l'esigenza di potenziare le forme di protezione dei disoccupati, riformando il sistema dei sussidi di disoccupazione che in Italia è sempre stato assai carente.¹⁸

Un framework inadeguato. Può essere condiviso senza riserve il principio generale che guida la riforma, quello secondo cui occorre operare per migliorare la *performance* del mercato del lavoro. Altrettanto condivisibile è la tesi che a questo risultato si può tendere, nel medio periodo, rinnovando le istituzioni e cercando di far leva proprio sulle qualità che un mercato bene organizzato e ben funzionante è in grado di esprimere.¹⁹ Così pure riteniamo che si debba puntare a realizzare meccanismi di protezione meno rigidi e

¹⁷ “Bisogna passare da un assetto regolatorio tutto incentrato sulla tutela dei singoli posti di lavoro a una prospettiva di protezione sul mercato imperniata sul concetto di occupabilità” (Biagi 2002, p. 8, 13/2/2002)

¹⁸In Italia i sussidi di disoccupazione sono stati sempre molto meno sviluppati che all'estero (il che si spiega anche con la scelta del legislatore di privilegiare gli istituti di protezione degli occupati rispetto a quelli di sostegno dei disoccupati). L'indennità di disoccupazione ordinaria garantisce ai lavoratori sussidi di breve durata e di ammontare ridotto, anche se negli ultimi anni sono leggermente aumentati. Cfr. per un maggiore dettaglio (Bertola & Garibaldi 2002, p.16). Va sottolineato che il mercato del lavoro italiano è caratterizzato da una fortissima disparità di trattamento e di livelli di protezione tra i disoccupati già occupati da un lato e le persone in cerca di prima occupazione (e i disoccupati di lunga durata) dall'altro. Per i primi, infatti, esistono istituti come La Cassa Integrazione Guadagni (ordinaria e straordinaria) e i trattamenti di mobilità compresa la cosiddetta “mobilità lunga”. Per i secondi non esiste quasi nulla. Per un maggiore dettaglio si veda ancora (Bertola & Garibaldi 2002, p.16). Si tratta di un tipico esempio di una normativa che ha recepito in modo troppo “piatto” un accordo sindacale che mirava a proteggere soprattutto gli *insiders*. Sembra tuttavia che anche la recente riforma faccia ben poco per colmare questa grave lacuna normativa.

¹⁹L'introduzione del *medium run* come utile categoria concettuale, da affiancare al breve e al lungo periodo, per studiare il comportamento del mercato del lavoro è stata proposta qualche anno fa in (Blanchard 1997) Essa permette di analizzare costruttivamente l'inte-

costosi di quelli che abbiamo ereditato dalle regolamentazioni passate.²⁰ Ma riteniamo anche che la messa in pratica di queste idee proposta dalla riforma sia tutt'altro che all'altezza dei problemi.

Innanzitutto troviamo che il legislatore abbia ragionato sulla base di una rappresentazione un po' troppo mitica e astratta del mercato del lavoro, una rappresentazione che somiglia eccessivamente a quella che si trova nei libri di testo dei corsi introduttivi di economia, in cui appunto il funzionamento della "legge della domanda e dell'offerta" conduce (miracolosamente) all'allocatione ottimale delle risorse. Se questo è il *framework* di riferimento, allora è evidente che si debba far di tutto per mettere in condizione quella "legge" di realizzare le sue promesse. Ma quel *framework* è assolutamente inadeguato, sicché assumerlo come base per interventi di *policy* si rivela drammaticamente fuorviante. I mercati del lavoro della realtà sono molto lontani dall'archetipo ideale dello schema domanda-offerta, e non tanto per la presenza dei sindacati e di una regolamentazione che lo invischia in una rete di "lacci e laccioli", quanto per la presenza di ben altri istituti e meccanismi. La moderna teoria economica ha chiarito in modo esauriente che la legge della domanda e dell'offerta non è una rappresentazione adeguata del mercato del lavoro (salvo, eventualmente, nel *lungo* periodo). E questo non a causa di interferenze provenienti da soggetti e interventi *esterni* al mercato, ma proprio in conseguenza di *scelte razionali* da parte degli attori protagonisti di quel mercato, i lavoratori e le imprese. Sono loro, appunto, che hanno scelto di regolare i loro rapporti attraverso *contratti* a lungo termine. Sono i lavoratori che decidono di farsi rappresentare dai sindacati e sono le stesse imprese (soprattutto quelle di medio-grande dimensione) che in condizioni normali trovano che i sindacati rappresentano delle utili interfaccia tra loro e le maestranze.²¹ Questa è, più o meno, la realtà dei

razione tra *shocks* e istituzioni (Blanchard 1999) e in particolare il ruolo svolto dal disegno di queste ultime nel determinare i modi e i tempi del ritorno all'equilibrio dopo che il mercato è stato appunto perturbato da uno shock. Sul solco dei lavori di Blanchard si è ormai sviluppata una estesa letteratura cui hanno contribuito anche numerosi studiosi italiani. Cfr., per esempio .

²⁰Osserviamo tuttavia che, quando furono realizzati, quegli istituti normativi apparivano (ed erano effettivamente) *up to date* e adeguati alle esigenze dei loro tempi. Questo vale certamente per lo Statuto dei lavoratori del 1970, che si sarebbe rivelato una normativa saggia e lungimirante se le tendenze economiche degli anni settanta fossero state una prosecuzione di quelle degli anni sessanta. Come sappiamo bene (ma, appunto, col senno di poi) così non è stato: l'economia mondiale degli anni settanta è stata scossa da una serie di formidabili *shocks* dal lato dell'offerta, che hanno provocato una rapida obsolescenza di quella normativa.

²¹L'importanza del ruolo dei sindacati nel mercato del lavoro italiano è un "fatto stilizzato" ben riconosciuto. Per esempio Bertola e Garibaldi scrivono che "in the post-war period three union confederations have played a major role in the Italian labor market,

mercati del lavoro in tutte le economie moderne e sviluppate. Il semplice *framework* della domanda-offerta è rappresentativo di poche nicchie isolate in realtà economiche fortemente arretrate.²²

Non c'è solo un problema di allocazione. Nella recente riforma del mercato di cui stiamo discutendo, sembra che al contratto di lavoro — al complesso delle clausole che stabiliscono la retribuzione del lavoratore, le modalità delle sue prestazioni ed eventualmente anche quelle che regolano la cessazione del rapporto di lavoro — vada attribuita la sola *funzione allocativa*. Questa visione è estremamente riduttiva. Il contratto, definendo in particolare le forme e il livello della retribuzione, svolge anche altre importantissime funzioni, decisive per imprese e lavoratori, e per lo stesso funzionamento del mercato. Come hanno messo bene in luce gli sviluppi di teoria economica degli ultimi trent'anni, al salario sono “assegnate” anche una funzione *informativa* sulle caratteristiche dei lavoratori (vedi la teoria dei salari-efficienza), una funzione *assicurativa* (vedi la teoria dei contratti impliciti e quella delle indicizzazioni) e, ovviamente, anche una funzione *redistributiva* (la dinamica del salario stabilisce forme e dimensioni della ripartizione degli incrementi di produttività).

In un certo senso, questo “sovraccarico” di funzioni spiega perché, se li si giudica esclusivamente dal punto di vista allocativo, i mercati del lavoro funzionino *male*. È impossibile che tutte queste funzioni possano essere svolte senza frizioni da un solo prezzo (il salario), di *equilibrio* tra domanda e offerta. Anche l'alternativa rappresentata dal contratto a tempo indeterminato, che permette meglio un dosaggio tra tutti questi compiti, non consente certo di andare al di là di soluzioni di *second best*. E questo spiega allora perché, date le rilevanti implicazioni economiche e sociali di tutte queste funzioni, i mercati del lavoro siano diventati il terreno elettivo di grandi interventi regolativi, con tutti i costi che abbiamo evidenziato in precedenza.

and until recently acted together in wage negotiations as well as in exerting pressure on legislative processes” (Bertola & Garibaldi 2002, p.9). Va anche osservato che, dopo la forte crescita della sindacalizzazione culminata alla fine anni settanta, si assiste ormai da tempo a un suo lento declino. Esso, come sottolineano ancora Bertola e Garibaldi, è “even more sharply than would appear from official figures, since up to 50% of the main union confederations' members are now retired” (Bertola & Garibaldi 2002, p.9). Una interessante riflessione sui motivi di questo calo (che è sostanzialmente comune a tutti i paesi industrializzati) e sul ruolo che ancora può spettare ai sindacati nel prossimo futuro è contenuta in (Blanchard 2000).

²²In Italia gli ultimi esempi di mercato del lavoro rappresentabili grossolanamente all'interno del *framework* della “legge della domanda e dell'offerta” sono quelli, tristemente famosi del “caporalato” dei braccianti agricoli di alcune realtà meridionali, ormai quasi completamente (e giustamente) estinte.

Come aveva intuito, ormai tanti anni fa, il premio Nobel dell'economia James Meade, al salario e al mercato può essere riservata la sola funzione allocativa, solo se essi vengono scaricati degli altri compiti di cui sono gravati. Meade suggeriva che la funzione assicurativa venisse sottratta al mercato e assegnata a un sistema pubblico di *Welfare State* (altri tempi!) e che quella distributiva avesse come oggetto non i redditi delle imprese ma le loro proprietà.²³ Meade scriveva oltre trent'anni fa. Applicare oggi le sue ipotesi di *soluzione* appare problematico, tanto più che lo studioso britannico non aveva considerato i problemi associati alla funzione informativa del salario (un tema che, a quell'epoca, la teoria non aveva ancora esplorato). Ma la sua *analisi* appare, ancora oggi, lucida e lungimirante. E stabilisce vincoli che dovranno essere tenuti presenti da qualsiasi prospettiva di riforma ragionevole del mercato del lavoro.

Per esempio, la riforma associata al nome di Biagi sottovaluta drammaticamente la funzione assicurativa dei contratti e del salario. Le nuove forme contrattuali che cerca di promuovere per realizzare l'obiettivo della flessibilità del mercato caricano sulle spalle del lavoratore (precario) una parte significativa del rischio di impresa. Ma non c'è simmetria tra i lavoratori e i proprietari delle imprese. Non c'è bisogno di rifarsi al feroce sarcasmo di Marx, quando contrappone la dura e asimmetrica realtà della fabbrica (dove si realizza lo "sfruttamento" dei lavoratori) alla "sfera della circolazione", quella in cui "si muovono la compra e la vendita della forza lavoro", e che si tende a visualizzare come "un vero Eden dei diritti innati dell'uomo" dove "regnano soltanto Libertà, Uguaglianza, Proprietà e Bentham".²⁴ È sufficiente rifarsi alla moderna teoria dei contratti impliciti per rendersi conto che il diverso atteggiamento verso il rischio dei due soggetti, l'imprenditore e il dipendente, non è una caratteristica naturale ma poggia su robuste e sofferite differenze materiali. Un imprenditore che perde cade sempre in piedi. Ma cosa succede al suo lavoratore?

Lo stesso legislatore che sta portando avanti la riforma del mercato del

²³Sono numerosi i lavori di Meade che esplorano questi temi. Qui ci limitiamo a indicarne due particolarmente rappresentativi e significativi. Nel primo, appunto Meade, si propone di fornire una guida alla politica economica per una persona intelligente e "di sinistra" (Meade 1975). Il secondo riferimento importante è uno degli ultimi lavori dello studioso, dedicato proprio, fin dal titolo, al cuore della questione del *wage fixing* (Meade 1982). Per una valutazione complessiva dell'opera scientifica di Meade sia consentito il rinvio a (Rodano 1993).

²⁴Cfr. (Marx 1967, pp. 208-9). Come è noto, la nozione marxiana di *sfruttamento* si basava sulla teoria del valore-lavoro, che non possiede, come ha mostrato un enorme dibattito tra gli studiosi, un'adeguata robustezza scientifica. Oggi si tende ad associare la nozione di sfruttamento alla presenza del *monopsonio* Cfr., per esempio, (Blanchard 2000).

lavoro sta ridimensionando drasticamente gli istituti del Welfare. Rimane allora soltanto la famiglia, un sostituto tradizionale assai più inefficiente di quegli istituti, ma che ha il pregio per uno Stato carico di debiti di essere molto meno costoso. A questo punto, però, va segnalata una sorprendente retroazione con i problemi che la riforma Biagi intenderebbe risolvere. Se si punta sulla funzione assicurativa della famiglia, occorre difendere ad ogni costo il reddito del capo-famiglia, il che rende razionale tutelare rigidamente il suo posto di lavoro. Torniamo così alla giustificazione dei *firing costs*, la cui rimozione la riforma considera essenziale perché il mercato del lavoro possa incamminarsi sulla via dell'efficienza. Il serpente si morde la coda.

Il costo del lavoro. C'è poi da chiedersi se le nuove figure contrattuali di lavoro subordinato su cui sta puntando la riforma siano effettivamente convenienti. Sembra ragionevole presumere che esse riducano il potere di mercato dei lavoratori dipendenti sia perché tendono a disintermediare il sindacato,²⁵ sia perché i rapporti di lavoro cui danno luogo sono oggettivamente più precari. Ciò dovrebbe comportare uno spostamento verso il basso della *wage curve* e perciò far scendere il salario di equilibrio. All'inizio le cose potrebbero andare in questo modo, ma nel lungo periodo il salario richiesto dai lavoratori dovrebbe tendere, almeno in parte a risalire. Il motivo è legato a un'implicazione della teoria dei contratti impliciti: i lavoratori (avversi al rischio) sono disposti a scambiare un minor salario in cambio di sicurezza, e l'impresa (neutrale rispetto al rischio) fornisce appunto, col contratto a tempo indeterminato (e un impegno non scritto ma credibile che l'eventuale *lay-off* è temporaneo),²⁶ questa sorta di assicurazione in cambio dello sconto sul salario di equilibrio di lungo periodo. Ma se questa assicurazione viene meno, essendo stata espunta dal contratto, allora l'esigenza di sicurezza tornerà a essere monetizzata nel salario.²⁷

²⁵Sappiamo che una delle funzioni del sindacato è “to protect workers against rent extraction by firms, in other words to fight exploitation” (Blanchard 2000). In assenza dei sindacati, le imprese realizzerebbero tale risultato sfruttando il loro potere di monopsonio.

²⁶Come è noto, nel mercato del lavoro italiano la temporaneità del *lay-off* è stata istituzionalizzata mediante la cosiddetta Cassa Integrazione Guadagni. Sui dettagli di questa istituzione si rinvia ancora a (Bertola & Garibaldi 2002, p.16).

²⁷Fin dalla prima generazione di modelli macroeconomici che formalizzano il rapporto di lavoro mediante contratti, si è assunto che il salario nominale sia determinato da due componenti: un salario reale di equilibrio atteso (determinato dall'incontro di domanda e offerta, o meglio, dato che c'è concorrenza imperfetta, tra *price curve* e *wage curve*) e un livello dei prezzi atteso. In altri termini, si assume che il salario reale su cui si forma l'accordo contrattuale sia determinato dai *fundamentals*, e che il salario effettivo possa scostarsi da tale livello di *steady state* solo temporaneamente per la presenza di *shocks* imprevisti (cfr, per esempio, (Fischer 1977)). In altri termini, qualsiasi innovazione

Questo per quanto riguarda la questione degli effetti della riforma sul costo del lavoro guardando alla questione dal versante dell'offerta. Ma anche dal lato della domanda ci sono ragionevoli dubbi che la riforma non sia poi così conveniente. Assumiamo, come sembra sperare il legislatore, che i nuovi contratti divengano la forma standard dei rapporti di lavoro. Essi presentano un rilevante costo per le imprese che può essere illustrato, questa volta, facendo ricorso alla teoria dei salari-efficienza. Tale teoria spiega come vi sia un forte interesse, per le imprese, a lavorare con gli stessi dipendenti, mantenendo perciò con essi un rapporto di lavoro il più possibile stabile, e pagando per questo un sovrapprezzo rispetto al salario di equilibrio tra domanda e offerta. Il motivo di questo interesse è legato ai costi di addestramento (Salop 1979) e all'informazione asimmetrica circa le caratteristiche di qualità (Weiss 1990) e di impegno (Shapiro & Stiglitz 1984) dei lavoratori. In altre parole, l'impresa si disfa malvolentieri di un lavoratore addestrato, di provata qualità e di sicuro affidamento. Tutti risultati che i nuovi contratti, se diventano la forma standard dei rapporti di lavoro, non garantiscono. Insomma, anche se consentissero salari più bassi — e, come abbiamo appena visto, la cosa non è neppure detta — i nuovi rapporti di lavoro sono intrinsecamente meno produttivi e perciò più costosi.

Tutto sommato, alla fine rimarrebbe alle imprese il solo vantaggio associato al recupero del potere di monopsonio, finora contrastato dal peso dei sindacati. Ma questo è un vantaggio per le *sole* imprese, cui si associa una perdita di efficienza e perciò uno svantaggio a livello dell'economia nel suo complesso. Come è ben noto, infatti, la teoria standard del monopsonio mostra che, in sua presenza, i livelli del salario e dell'occupazione sono entrambi inferiori ai corrispondenti livelli di concorrenza perfetta.²⁸

L'evoluzione recente del mercato del lavoro italiano

Alle critiche svolte sopra si potrebbe obiettare che le nuove figure contrattuali hanno conosciuto uno sviluppo tumultuoso negli ultimi anni, il che sembra suggerire che esse siano giudicate dalle imprese più convenienti del contratto di lavoro standard a tempo indeterminato. Tuttavia, come ora cercheremo di mostrare, il contratto di lavoro standard continuerebbe a essere preferito dalle imprese se non fosse gravato, nell'attuale regolazione, da un eccesso di *firing costs* che lo rendono poco flessibile. In queste condizioni le imprese tendono appunto a privilegiare un *mix* di forme contrattuali in cui il contratto di lavoro standard copre le esigenze di mano d'opera necessarie nelle fasi basse

permanente comporterà prima o poi un adeguamento del salario di *steady state*.

²⁸Per una semplice illustrazione del risultato a livello di libro di testo, cfr. (Gravelle & Rees 1992, pp. 368 *ss*).

del ciclo (il che rappresenta pur sempre la larga maggioranza dei lavoratori dipendenti) mentre ai contratti atipici vengono riservate due funzioni: (i) un serbatoio di lavoro flessibile per far fronte alle fluttuazioni dell'attività produttiva; (ii) uno strumento di reclutamento, selezione e formazione che aggiri i meccanismi obsoleti dei vecchi istituti del collocamento e permetta di fronteggiare i problemi di informazione asimmetrica.

A conferma di quanto appena detto possiamo osservare quanto segue. Le imprese sono pronte a trasformare rapporti di lavoro retti da contratti atipici in rapporti retti da contratti standard se possono contare su una riduzione dei *firing costs* o, il che dal loro punto di vista è equivalente, se possono contare su un premio per ogni posto di lavoro trasformato. C'è una chiara evidenza empirica sul fatto che una quota significativa dei lavoratori entrati in contatto con l'impresa con un contratto atipico vi sono poi rimasti con un contratto standard.

È giunto allora il momento di esaminare con un po' più di dettaglio la dinamica del mercato del lavoro italiano negli ultimi quindici anni, con particolare riguardo all'evoluzione delle forme contrattuali.

Cosa è cambiato. Se dobbiamo interpretare la dinamica della disoccupazione e dell'occupazione come indicatori della performance del mercato del lavoro, la seconda metà degli anni Novanta può essere letta come un periodo in cui le cose in questo mercato sono andate particolarmente bene. Nei primi cinque anni del decennio c'era stata una pesante caduta del numero di occupati e un corrispondente aumento del tasso di disoccupazione: partendo, nel 1991, da 21.6 milioni di occupati e da un tasso di disoccupazione dell'8,5%, si era arrivati, nel 1995, a poco più di 20 milioni di occupati con un tasso di disoccupazione dell'11,6%. Successivamente la tendenza si inverte: l'occupazione risale a 21.1 milioni nel 2000 mentre il tasso di disoccupazione scende al 10,6%. Questa tendenza prosegue anche negli anni successivi e, seppure con un ritmo più lento, continua tuttora.²⁹

L'aspetto interessante di questa dinamica è che essa non può essere attribuita se non in parte alla ripresa ciclica dell'attività produttiva. La cosa può essere controllata confrontando l'andamento dell'occupazione e della disoccupazione in due diverse fasi di espansione ciclica, quella di cui stiamo discutendo (1995-2001) con la precedente, prolungata fase di crescita del periodo 1983-1990. Allora la variazione media annua del Pil era stata più

²⁹A livello aggregato, nel 2003, il tasso di disoccupazione è sceso all'8.7% e il numero degli occupati è salito a poco più di 22 milioni di unità. Nel Mezzogiorno il tasso di disoccupazione, che aveva continuato a salire tra il 1995 e il 2000 (dal 20.4% al 21%), ha successivamente iniziato a scendere raggiungendo il 17.8% nel 2003. Gli occupati sono passati dai 5.6 milioni del 1995 ai 5.9 milioni del 2000 per sfiorare i 6.2 nel 2003.

sostenuta (2.7% contro il 2.0% del periodo 1995-2001). Per quanto riguarda l'occupazione invece la tendenza si inverte: la variazione media annua del periodo 1983-90 era stata solo dello 0.3% (insufficiente a contenere la dinamica delle forze di lavoro, al punto che alla fine di quel periodo il tasso di disoccupazione risultava aumentato rispetto all'inizio),³⁰ mentre nella fase ciclica della seconda metà degli anni Novanta l'occupazione è cresciuta dello 0,9% all'anno. In altri termini l'elasticità dell'occupazione al Pil nell'ultima fase ciclica è stata cinque volte maggiore di quella della fase precedente. Questo fatto tanto sorprendente quanto vistoso è un segnale che, in quegli anni, nel mercato del lavoro italiano stanno verificandosi rilevanti cambiamenti istituzionali: le imprese cioè appaiono più propense che in passato a investire in lavoro.³¹

Un secondo segnale che testimonierebbe dell'esistenza di un cambiamento istituzionale in corso può essere ricavato dal confronto tra la dinamica degli addetti e quella delle ore effettivamente lavorate. Mentre, cioè, nel ciclo espansivo degli anni Ottanta le imprese hanno fatto ricorso soprattutto alle ore lavorate per accrescere il proprio fabbisogno di forze di lavoro, nel ciclo espansivo recente questo fenomeno si è, per così dire, rovesciato. Questa volta, cioè, le imprese sembrano investire in nuovi addetti invece di impiegare più intensamente quelli di cui già dispongono.³²

³⁰In realtà il tasso di disoccupazione aveva toccato un massimo nel 1988, quando aveva raggiunto il 10.5%. Negli ultimi anni del ciclo espansivo aveva iniziato a diminuire, scendendo nel 1990 al 9.1%, un livello che tuttavia rimaneva superiore a quello di inizio periodo (7.7%).

³¹Questo singolare fenomeno della "crescita dell'occupazione senza crescita economica" viene discusso in (? , pp.1-2). In questo intervento vengono suggerite tre possibili cause: la flessibilità (favorita dai numerosi interventi normativi su cui ci siamo soffermati più volte); la moderazione salariale seguita ai numerosi accordi di politica dei redditi; l'introduzione di un bonus fiscale per le imprese che assumevano a tempo indeterminato senza ridurre il livello dei loro addetti. Su tutti questi temi torneremo ampiamente fra breve. Per ora ricordiamo la valutazione di Garibaldi che questo "modello" di crescita del lavoro senza crescita economica, per quanto appaia "opportuno" nel breve periodo, "non è desiderabile nel lungo periodo", in quanto una stabile crescita del benessere richiede necessariamente un aumento della produttività, ossia una crescita economica superiore alla crescita degli occupati.

³²In mancanza di una serie ufficiale, abbiamo preso come *proxy* del numero di ore effettivamente lavorate quello delle ULA (Unità di Lavoro di Contabilità Nazionale) corrette per l'incidenza del lavoro straordinario nella grande industria (indicatore coincidente del ciclo economico, cfr. Altissimo *et al.* 2000) e costruito due diversi numeri indici con base l'anno iniziale di ognuna delle due fasi di crescita ciclica che stiamo considerando. Il confronto fra l'andamento dei nostri indici e quello del numero degli occupati mette in luce chiaramente l'inversione di tendenza tra i due periodi: mentre fra il 1983 e il 1990 le ore lavorate crescono nettamente più degli occupati (7% contro 2.4%), nella fase di espansione ciclica più recente gli occupati aumentano del 9% mentre le ore lavorate crescono nettamente di

Quali sono le caratteristiche di questo cambiamento istituzionale? L'aspetto più vistoso sembra essere quello della rapida crescita dei lavoratori occupati con contratti atipici³³. Come abbiamo visto è stata proprio questa crescita dei rapporti di lavoro atipici che ha indotto il legislatore della 276/03 a puntare sulla loro razionalizzazione nelle forme che abbiamo illustrato nelle prime pagine di questo lavoro. Tuttavia il certificato di morte del contratto di lavoro standard è forse stato firmato troppo presto. Infatti, negli anni che stiamo considerando si è verificato un interessante episodio di aumento del numero di occupati con contratti di lavoro standard, alimentato da una normativa che concedeva un credito di imposta alle imprese che assumevano a tempo indeterminato a condizione che ciò non si traducesse in una diminuzione del loro livello occupazionale. I risultati quantitativi appaiono decisamente degni di nota, così come appare istruttiva l'immediata inversione di tendenza seguita al congelamento del bonus nell'agosto del 2003, seguita poi dalla sua reintroduzione in forme più restrittive.³⁴ Si può dire che, di fatto, questo bonus sia stato contabilizzato dalle imprese come una compensazione indiretta all'eccesso di *firing costs*. Forse proprio per questo la manovra ha avuto un sorprendente successo.

Le cose dette finora suggeriscono che quello che stava emergendo alla fine degli anni novanta tendeva a configurarsi come un assetto istituzionale (ancora provvisorio e ancora in evoluzione) in cui le imprese propendevano ad attribuire al contratto standard e ai contratti "atipici" una precisa divisione dei compiti. Innanzitutto osserviamo che la quota di lavoratori con contratti a termine sembra essersi stabilizzata sul 9.9% del totale dei lavoratori e quella con contratto parziale sul 9.2%. Disaggregando queste cifre, inoltre, si vede che i lavoratori impegnati in contratti atipici si trovano soprattutto nell'agricoltura e nelle costruzioni,³⁵ e che la percentuale di questi contratti è superiore alla media per la componente femminile e quella giovanile.

Questo suggerisce, appunto, che le imprese tendono ad attribuire al contratto di lavoro standard il compito di assicurare un'ammontare di forza lavoro sufficiente per gestire la dinamica di lungo periodo dell'attività produttiva riservando al lavoro reclutato con contratti atipici il compito di assicurare

meno (6%).

³³Negli ultimi anni, grazie anche alla diminuzione dei contributi per i part-time (1996), all'introduzione del lavoro interinale (1997), alla messa in pratica delle direttive comunitarie sul part time (2000) e sul lavoro a tempo determinato (2001), la quota dei lavoratori atipici sul totale dei dipendenti è aumentata e ha raggiunto il 9,2% per il part time e circa il 10% per il lavoro a termine. Anche se uno stock di queste dimensioni può apparire moderato, se si pensa ai flussi si capisce che il lavoro atipico è un fenomeno largamente diffuso.

³⁴Cfr.

³⁵Nell'industria le cifre sono largamente inferiori alla media 6.3 e 4.9 %.

una flessibilità del uso dell'input durante le fasi cicliche.³⁶ Probabilmente il *mix* tra lavoro standard e lavoro atipico è sbilanciato, nel senso che la quota del primo è inferiore a quella economicamente ottimale a causa del fatto che la normativa sul contratto di lavoro standard è ormai largamente invecchiata. Inoltre, l'uso di questa forma contrattuale risulta gravato in modo particolare da una rilevante presenza di *firing costs*. Va notato, poi, che c'è una seconda funzione attribuita dalle imprese ai contratti atipici. Esse cioè tendono a usarli come un sostituto del reclutamento ossia come un modo relativamente poco costoso per affrontare le tipiche questioni di informazione asimmetrica messe in luce dalla teoria dei salari-efficienza.³⁷

Infine va ricordato ancora una volta che la trasformazione recente dell'assetto istituzionale del mercato del lavoro italiano è stata fortemente aiutata anche dall'evoluzione della normativa, ormai lontana da quella, tipica degli anni settanta, concentrata nella protezione dei lavoratori tradizionali, subordinati e a tempo indeterminato. Infatti, anche se i primi contratti a termine risalgono al 1977 e nel 1983 sono stati aperti a tutti i settori in caso di picchi produttivi, è dal 2001 che, con la messa in pratica di una direttiva comunitaria del 1999 sul lavoro a tempo determinato, non è più dato per scontato il fatto che, salvo eccezioni, il lavoro sia a tempo indeterminato.³⁸ Nel 1997 il pacchetto Treu ha introdotto il lavoro interinale — un'altra forma di flessibilità al margine molto usata dalle aziende per affrontare i picchi produttivi ma anche per diminuire la quota di lavoratori permanenti e come strumento di selezione — e ampliato il campo di applicazione dei contratti di formazione (a durata fissa), già introdotti nel 1984. I primi part-time risalgono al 1984 ma sono stati resi convenienti per le aziende solo dopo il 1996. Tutto ciò, unitamente all'applicazione nel 2000 della direttiva comunitaria del 1997, ha fatto sì che attualmente il contratto di lavoro a tempo parziale abbia assunto caratteristiche molto più flessibili di quelle del passato che ne hanno favorito la diffusione. Infine, un peso notevole (circa il 10% della forza lavoro) è stato raggiunto negli ultimi anni dai collaboratori coordinati e continuativi (i più volte citati co.co.co). Finora, i co.co.co sono stati spesso impiegati come lavoratori subordinati a bassi costi e ridotta protezione, anche se, dal punto di vista formale, la loro figura è inquadrata fra i lavoratori autonomi.

³⁶ Cfr.

³⁷ “Un lavoratore avviato ad una missione di lavoro interinale può ragionevolmente attendersi che la sua probabilità di conseguire una occupazione permanente circa un anno e mezzo dopo la missione stessa raddoppi, rispetto al caso di non avviamento, passando approssimativamente dal 14 % al 28 %” (Ichino *et al.* 2003).

³⁸ Cfr. (Bertola & Garibaldi 2002, p.18).

I perché di questi cambiamenti Questa notevole trasformazione della struttura del mercato del lavoro italiano nel corso degli anni novanta è stata resa possibile grazie all’operare di due importanti fattori propulsivi, uno di origine interna e l’altro di fonte estera. Il *primo* è rappresentato dalla fattiva collaborazione dei sindacati, coinvolti e poi attivamente impegnati, a partire dal 1992, in una intensa e prolungata fase di politica dei redditi conosciuta con l’etichetta di “Concertazione”. Il primo episodio di questa collaborazione è l’accordo che ha disinnescato i precedenti meccanismi di indicizzazione automatica dei salari ai prezzi.³⁹ Ma quell’accordo, appunto, è stato solo il primo di una lunga fase di collaborazione, i cui principali episodi sono stati il *Protocollo sulla politica dei redditi e dell’occupazione, sugli assetti contrattuali, sulle politiche del lavoro e sul sostegno al sistema produttivo* (luglio 1993), il *Patto del lavoro* (settembre 1996) e il *Patto sociale per lo sviluppo e l’occupazione* (dicembre 1998). Questa collaborazione ha riguardato numerosi aspetti del mercato del lavoro sia per quanto riguarda i meccanismi di *wage setting* sia, appunto, per quanto riguarda le strutture organizzative e contrattuali. Molti studiosi ne hanno sottolineato il ruolo fondamentale per consentire l’ingresso dell’Italia nell’Unione monetaria europea.⁴⁰ Qui vogliamo sottolineare anche come la Concertazione abbia costituito un ambiente relativamente propizio alla sperimentazione di nuovi rapporti di lavoro, resa appunto possibile dal clima cooperativo instauratosi tra le parti sociali e garantito dall’atteggiamento dei governi (Casadio 2003).

Il *secondo fattore propulsivo* che sta determinando i cambiamenti che abbiamo registrato nel mercato del lavoro è rappresentato proprio dall’Unione europea. Come ha ben sintetizzato Olivier Blanchard, “a deep and wide-ranging reform process is taking place in Europe. This process is driven by reforms in financial and product markets. Reforms in those markets are in turn putting pressure for reform in the labor market” (Blanchard 2004, p. 3). Molto in sintesi, le riforme nei mercati dei beni e nei mercati finanziari accrescono la concorrenza e la mobilità dei capitali. Ciò riduce la possibilità di estrarre da questi mercati rendite da distribuire a salari e profitti; perciò costringe le parti sociali a cambiare i loro comportamenti e, in prospettiva, a riformare le precedenti soluzioni istituzionali, che erano state disegnate per un mondo caratterizzato da minore concorrenza e minore mobilità.⁴¹

Questo processo di cambiamento istituzionale ha incontrato e incontra, inevitabilmente, fortissimi ostacoli e resistenze, perché mette in discussione

³⁹Per un’analisi degli effetti di tale accordo dal punto di vista del contenimento dell’inflazione cfr. (Fabiani *et al.* 1997) e (Casadio 2003).

⁴⁰Per esempio (Bertola & Garibaldi 2002, p.19).

⁴¹L’analisi di Blanchard è, naturalmente, molto più ricca, piena di dettagli, approfondimenti e sfumature. Cfr. (Blanchard 2004, pp. 23 *ss*).

risultati e conquiste che venivano giudicati definitivi e irreversibili; ma è già cominciato e sta andando avanti, sia pure, appunto, con fatica.⁴² Per riprendere ancora Blanchard, “reform in the labor market will eventually take place, but not overnight and not without political tensions. These tensions have dominated and will continue to dominate the news; but they are a symptom of change, not a reflection of immobility” (Blanchard 2004, p. 3).

Che fare?

È chiaro che la collaborazione tra le parti sociali favorita dalla politica dei redditi, unitamente alla spinta proveniente dall’integrazione economica e monetaria in Europa, non ha risolto tutti i problemi del mercato del lavoro italiano. Siamo ancora parecchio lontani da un assetto adeguato, capace di realizzare, per esempio, gli obiettivi stabiliti a Lisbona nel marzo del 2000. Ed anche è chiaro che, nel nostro paese, le tensioni sottolineate da Blanchard sono state e restano particolarmente aspre. Esse confermano che, da noi, la trasformazione del mercato del lavoro si trova ancora, per così dire, “a metà del guado”.⁴³

Vi sono allora i fautori della riforma Biagi che tendono a sottolineare le resistenze più che i cambiamenti, a vedere “il bicchiere mezzo vuoto” o, meglio, “quasi vuoto”.⁴⁴ E questo atteggiamento ha un suo corrispettivo speculare nel conservatorismo di una componente dei sindacati (e di alcuni partiti e movimenti politici), ovvero in chi tende a opporsi con tutte le sue forze al cambiamento, in chi si attesta cioè su una linea di difesa rigida delle posizioni esistenti, delle conquiste del passato. Entrambe queste posizioni sottovalutano i cambiamenti che ci sono stati; non vedono, cioè, che il bicchiere è, semmai, “mezzo pieno”.⁴⁵ Nonostante che la diagnosi sia molto simile (in entrambi i casi si sottostimano largamente i cambiamenti avvenuti e le tendenze in atto), queste due posizioni si dividono sul che fare. Per i fautori della riforma lo *status quo* è esiziale, sicché, si tratta di *forzare* il

⁴²Cfr. (Blanchard 2004, pp. 30-1).

⁴³Blanchard porta come esempio della difficoltà di procedere sulla strada delle riforme “the general strike triggered, in 2002, by the attempt by the Berlusconi government to introduce minor modifications to ‘Article 18’, the article regulating layoffs in Italy, and the subsequent failure of that attempt” (Blanchard 2004, p. 31).

⁴⁴Nel più volte citato articolo, Biagi parla al riguardo di “sclerosi istituzionale” (Biagi 2002, p. 8, 13/2/2002).

⁴⁵Vale ancora la pena di citare un osservatore distaccato, perché straniero: “Italy, which had one of the highest levels of employment protection to start, shows the highest number of flexibility reforms” in Europe (Blanchard 2004, p. 31).

cambiamento. Per il conservatorismo sindacale lo *status quo* va difeso ad ogni costo.

La polarizzazione tra questi due schieramenti contrapposti ha reso molto più problematica la questione di una saggia riforma del mercato del lavoro italiano. Riprendendo una serie di indicazioni sviluppate in precedenza, possiamo sintetizzare i requisiti che dovrebbe rispettare questa riforma “saggia” nei punti seguenti:

- la riforma deve prendere atto che è l’evoluzione del mercato che detta i modelli organizzativi. Qualsiasi tentativo di rincorrerlo o di anticiparlo mediante il disegno normativo è destinato alla sconfitta.⁴⁶ Invece la riforma deve concentrarsi sui *problemi* che l’evoluzione del mercato fa emergere o lascia irrisolti;
- la riforma deve tener conto del fatto che il mercato del lavoro non può funzionare in modo adeguato sulla base di contratti che privilegiano in modo esclusivo (o comunque prevalente) la sola funzione allocativa del salario (prezzo determinato dall’incontro della domanda e dell’offerta). Questo perché, appunto, il salario svolge altre funzioni essenziali, quelle informative e incentivanti (che interessano soprattutto alle imprese) e quelle assicurative e distributive (che interessano soprattutto ai lavoratori);
- la riforma deve saper coinvolgere i sindacati dei lavoratori, sia nel processo della sua costruzione, sia nella gestione quotidiana dei rapporti di lavoro e della contrattazione. Questo non solo per evitare tensioni paralizzanti, ma perché i sindacati, nelle moderne realtà industriali possono ancora svolgere, se adeguatamente coinvolti in un clima di cooperazione, un ruolo positivo per favorire una costruttiva “partnership between labor and capital” (Blanchard 2004, p. 27);
- La riforma deve essere il più possibile aperta e “leggera”. Ciò significa, da un lato, ridurre al minimo l’intervento normativo, facendo tesoro delle esperienze passate che mostrano che le riforme “invecchiano”

⁴⁶ “Fino a quando il legislatore continuerà a rincorrere il mercato perderà sempre” (? , p.2). Questo perché il mercato è sempre in grado di inventare nuove forme contrattuali, capaci di aggirare i vincoli posti dalla normativa. Garibaldi porta l’esempio degli “associati in partecipazione”, una figura contrattuale che prevede il pagamento delle tasse ma non quello dei contributi, e che già interesserebbe già centinaia di migliaia di lavoratori. Del resto anche in altri mercati molto lontani da quelli del lavoro abbiamo già assistito in passato all’emergere di figure contrattuali atipiche che avevano il solo scopo di aggirare l’eccesso di vincolismo della normativa. Pensiamo, per fare un tipico esempio, alle “accettazioni bancarie” della fine degli anni settanta, con cui le aziende di credito aggiravano i vincoli quantitativi all’espansione dei loro impieghi.

rapidamente; e significa, dall'altro lato, concentrarsi sull'obiettivo di stabilire dei diritti minimi garantiti per ciascun lavoratore, lasciando poi che l'autonomia delle parti sia libera di realizzare qualsiasi figura contrattuale purché, appunto, rispetti questi diritti (? , p.2);

- la riforma deve evitare in ogni modo di perseguire la flessibilità al margine, puntando appunto sullo sviluppo dei contratti atipici e non toccando i livelli di protezione dei lavoratori già occupati. La cosa può sembrare attraente, perché riduce le resistenze alla riforma da parte dei lavoratori protetti. Ma i danni sistemici di questa segmentazione dualistica del mercato del lavoro tra lavoratori protetti (*insider*) e precari (*outsider*) sono molto più pesanti e duraturi.⁴⁷

Se la valutiamo sulla base di questi criteri, la normativa introdotta dalla legge 276/2003 appare gravemente carente da qualunque punto di vista. È proprio il caso di dire che “la via dell’inferno è lastricata di buone intenzioni”. Sempre se ragioniamo sulla base di questi criteri appare chiaro che il nodo da sciogliere non è quello della normazione dei contratti atipici ma quello di adeguare alle mutate condizioni economiche il contratto di lavoro standard a tempo indeterminato, quello che regola ancora la larga maggioranza dei rapporti di lavoro e che, se adeguatamente “ammodernato”, continuerebbe a essere la forma contrattuale largamente preferita dalle imprese e dai lavoratori. In questa prospettiva, tutte le altre figure contrattuali, dal part-time al lavoro interinale e via inventando, possono svolgere funzioni utili, ma appunto complementari, non sostitutive.

Il nodo da sciogliere è complesso. Si tratta di rendere il contratto di lavoro standard più flessibile, meno carico di oneri impropri, primo tra tutti l'eccesso di *firing costs*, senza però pregiudicare le altre funzioni svolte da quel contratto, prima tra tutte quella di sicurezza cui tengono giustamente i lavoratori, oppure affrontandole mediante altri istituti. Non ci sono, probabilmente, risposte semplici, ma questo è il terreno di gioco su cui ha senso misurarsi.⁴⁸ C'è una frase di Marco Biagi, che chiude uno dei suoi ultimi

⁴⁷ “The effects may well be perverse, increasing the bargaining power of the protected workers. They may also make across-the-board reform more, rather than less, difficult in the future” (Blanchard 2004, p. 32).

⁴⁸ Al riguardo, la politica, le parti sociali e la pubblicistica appaiono piuttosto indietro. Gli studiosi sembrano un po' più avanti ma sono poco ascoltati. Facciamo un solo esempio, ma istruttivo. L'ipotesi di riformare l'ormai famigerato articolo 18 è nata in ambiente accademico, presso alcuni studiosi dell'università Bocconi, ormai cinque anni fa. La proposta che venne avanzata allora, e che venne sottoposta alle parti sociali, per un confronto e una discussione, in un convegno universitario (Boeri *et al.* 2000), era quella per cui le imprese si impegnavano a trasformare in contratti a tempo indeterminato una serie

interventi, che descrive bene il senso della sfida che abbiamo davanti: “Chi si rifiuta di riconoscersi in questa prospettiva si chiama fuori dall’Europa, che deve accelerare il processo di modernizzazione del mercato del lavoro se vuole ancora assicurare un futuro alle giovani generazioni” (Biagi 2002, p. 8, 13/2/2002). Peccato che, come abbiamo visto, non è stato questo il terreno scelto dal legislatore che ha realizzato l’attuale riforma; una riforma che va contro le tendenze del mercato e ha suscitato inutili tensioni nel mondo del lavoro e dell’impresa.

Riferimenti bibliografici

- Altieri, G., Currieri, M., *Il popolo del 10 %*, Donzelli, Roma
- Altissimo, Marchetti, Oneto (2000), “The Italian Business Cycle: Coincident and Leading Indicators and Some Stylized Facts”, *Temì di discussione*, Banca d’Italia, n. 377, Ottobre.
- Relazione Annuale della Banca d’Italia, vari numeri
- Bollettino Economico della Banca d’Italia, vari numeri
- Bertola, G., Garibaldi, P. (2002), “The Structure and History of Italian Unemployment”, Paper prepared for the Yrjo Jahnsson Foundation/CESifo Conference on *Unemployment in Europe: Reasons and Remedies* (Munich, 6-7 December), November.
- Bertola, G., Ichino, A. (1995), “Crossing the River: a comparative perspective on Italian employment dynamics”, *Economic Policy*, n. 21.
- Blanchard, O. (1997), “The Medium Run”, *Brookings Papers on Economic Activity*, 2, pp. 89-158.
- Blanchard, O. (1999), “European Unemployment. The Role of Shocks and Institutions”, *Baffi Lecture*, Banca d’Italia.
- Blanchard, O. (2000), “The Future of Unions”, Conference on Unions, Napoli, ottobre.
- Blanchard, O. (2004), “The Economic Future of Europe”, *Journal of Economic Perspectives*, (Forthcoming). Bertola, G., Garibaldi, P. (2002), “The

di rapporti di lavoro atipici e in cambio i sindacati accettavano, per i nuovi assunti, un indebolimento della norma, eliminando l’obbligo di riassunzione del lavoratore licenziato senza giusta causa. Si trattava di un’indicazione del problema e di una direzione di marcia, che coinvolgesse appunto i rappresentanti di imprese e lavoratori. Come sappiamo, la storia dell’articolo18 ha preso, per la responsabilità delle parti sociali e delle forze politiche, tutt’altra strada, finendo (data la direzione presa, giustamente) in un vicolo cieco.

- Structure and History of Italian Unemployment”, Paper prepared for the Yrjo Jahansson Foundation/CESifo Conference on *Unemployment in Europe: Reasons and Remedies* (Munich, 6-7 December), November.
- Blanchard, O., Landier, A. (2000), “The Perverse Effects of Partial Labour Market Reform: Fixed Duration Contracts in France”, *MIT*, mimeo.
- Biagi, M. (2002), “Mercato del lavoro”, raccolta degli articoli per *Il Sole – 24 Ore*, Centro Studi Internazionali e comparati: Marco Biagi, <www.csbm.unimo.it/artsolembm.html>.
- Boeri, T., Liebman, S., Salvemini, S. (2000), “Disciplina dei licenziamenti, lavoro temporaneo e occupazione: oltre il referendum sull’articolo 18 dello Statuto dei Lavoratori”, *Lavoro > Appuntamenti*, Fondazione Rodolfo De Benedetti, <www.frdb.org/documentazione/scheda.php?id=41&doc_pk=9045>, Milano, 4 maggio.
- Borgarello, A. (2002) “Flessibilità e nuove forme di lavoro: le collaborazioni coordinate e continuative”, *Rapporto ISFOL*, Febbraio
- Casadio, P. (2003), “Wage Formation in the Italian Private Sector after the 1992-93 Income Policy Agreements”, Banca d’Italia, (dattiloscritto, gennaio).
- Cipollone, P., Guelfi, A., “Tax credit policy and firm’s behaviour: the case of subsidies to open-end labour contracts in Italy” *Temì di discussione*, Banca d’Italia, n. 471, Marzo.
- Circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 18 marzo 2004, n.10 sulla modifica della disciplina del lavoro cooperativo
- Decreto Legislativo n.276 del 10 settembre 2003, di attuazione della legge n. 30 del 14 febbraio 2003
- Fabiani, S., Locarno, G., Oneto, G., Sestito, P. (1997), “NAIRU: Income Policy and Inflation”, *OECD Department Working Paper*, n. 187.
- Fischer, S. (1977), “Long Term Contracts, Rational Expectations, and the Optimal Money Supply Rule”, *Journal of Political Economy*, 85, february, pp.191-205.
- Garibaldi, P. (2000), “I Regimi di Protezione dell’Impiego”, in Brucchi Luchino, *Economia del Lavoro*, Bologna, Il Mulino, 2000.
- Garibaldi, P., Pacelli, L., Borgarello, A. (2003), “Employment Protection Legislation and the Size of Firms”, *Discussion Paper Series*, IZA DP n. 787, Maggio

- Gravelle, H., Rees, R. (1992), *Microeconomics* (2nd edition), Longman, London.
- Gressani D., Guiso I., Visco I. (1987), "Il rientro dell'inflazione: un'analisi con il modello econometrico della Banca d'Italia", *Contributi all'analisi economica del Servizio Studi della Banca d'Italia*.
- Ichino, A., Mealli F., Nannicini T. (2003), "Il lavoro interinale in Italia. Trappola del precariato o trampolino verso un impiego stabile?", agosto.
- Ichino, P. (1996), *Il lavoro e il mercato*, Mondadori, Milano.
- Lavoce.info (2002-04), Articoli sul mercato del lavoro <<http://www.lavoce.info/news/index.php?id=15>>.
- Legge n. 30 del 14 febbraio 2003 - "legge Biagi"
- Libro Bianco sul Mercato del Lavoro
- Marx, K. (1967), *Il Capitale, Libro primo*, Editori Riuniti, Roma.
- Meade, J. E. (1975), *The Intelligent Radical's Guide to Economic Policy. The Mixed Economy*, London, Allen & Unwin.
- Meade, J. E. (1982), *Stagflation Volume 1: Wage-Fixing*, London, Allen & Unwin.
- Patto per l'Italia del 5 luglio 2002
- Rodano, G. (1993), "Introduzione" a J. E. Meade, *Politica economica e mercato*, Il Mulino, Bologna 1993.
- Salop, S. C. (1979), "A Model of Natural Rate of Unemployment", *American Economic Review*, 69, n. 1, pp. 117-25.
- Saint-Paul, G. (2002), "Some Thoughts on Macroeconomic Fluctuations and the Timing of Labor Market Reform", *IZA DP*, n. 611, October.
- Saint-Paul, G. (2004), "Did European Labour Markets Become More Competitive in the 1990s? Evidence from Estimated Worker Rents", *IZA DP*, n. 1067, March.
- Schivardi, F., Torrini, R. (2003), "Firm size distribution and EPL in Italy" *Banca d'Italia*, Marzo.
- Sestito, P. (2002) *Il mercato del lavoro in Italia*, Laterza, 2002.
- Shapiro, C., Stiglitz, J. E. (1984), "Equilibrium Unemployment as a Worker Discipline Device", *American Economic Review*, 74, n. 3, pp.433-44.
- Siviero, S., Terlizzese, D., Visco, I. (1999), "Are Model-Based Inflation Forecasts Used in Monetary Policymaking? A Case Study" *Temì di discussione*, Banca d'Italia, n. 357, Settembre.

Visco, I. (1994), “Caratteri strutturali dell’inflazione italiana: 1986-1991”,
in C. Dell’Aringa, *Caratteri strutturali dell’inflazione italiana*, Bologna,
Il Mulino.

Weiss, A. (1990), *Efficiency Wages*, Princeton University Press.